

CONPEACE

De actores del conflicto a arquitectos de la paz

Informe de Políticas • Junio 2023

Construyendo una arquitectura de seguridad integral: Caminos para la implementación efectiva de la nueva política pública de seguridad en Colombia

Introducción

El cambio de gobierno en Colombia, en agosto de 2022, ha abierto un debate público, académico y técnico en torno a la formulación e implementación de una nueva política de seguridad en el país. En mayo de 2023, a nueve meses del cambio de gobierno, el Ministerio de Defensa de Colombia presentó su nueva política pública de seguridad que buscará materializar los rudimentos de lo que la actual administración de Gustavo Petro y Francia Márquez, en su plan de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, denomina “un nuevo paradigma de política centrado en la seguridad humana y paz total”.

Basado en los hallazgos de un foro inter-agencial de la iniciativa CONPEACE, realizado el 29 de noviembre de 2022 con diversas partes interesadas, esta nota de políticas ayuda a identificar varios caminos identificados por actores del gobierno, la comunidad internacional, sociedad civil y academia, para que Colombia pueda avanzar en la efectiva implementación de esa nueva política y construir las bases de una reforma de la arquitectura de seguridad centrada en las personas.

La seguridad centrada en las personas

Una aproximación al concepto de seguridad con base en las experiencias del día a día, la percepción individual y comunitaria.

Claves/ Implicaciones:

- Para la implementación de una política de seguridad centrada en las personas, el gobierno debe aprovechar instrumentos de política, diseños normativos y programas ya existentes, que no han sido puestos en marcha, para poder actuar de forma efectiva y óptima sobre el diagnóstico del panorama cambiante de seguridad.
- El gobierno, por ejemplo, debe privilegiar el fortalecimiento de los mecanismos ya diseñados de protección colectiva de los y las líderes y lideresas con enfoque diferencial e interseccional. Esto implica, por ejemplo, apoyar en la institucionalización de los instrumentos y programas desde y para las comunidades indígenas y afrocolombianas.
- Asegurar la sostenibilidad y la materialización de las garantías de seguridad previstas por el Acuerdo Final de Paz de 2016 es clave para la nueva política de seguridad. El gobierno de Colombia, a través de su Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, debe avanzar hacia la focalización y localización para la implementación de la nueva política de seguridad, bajo criterios territoriales, comunitarios y de actores que conlleven a un acople con la implementación del Acuerdo Final de Paz.

- Se debe aprovechar el nuevo contexto de política pública para abrir un diálogo social, incluyente que vaya más allá del debate de la reforma de las instituciones del sector de seguridad y que pase a reconocer la organización ciudadana y la participación de la sociedad civil como parte esencial del diseño de una nueva arquitectura de seguridad centrada en las personas.

El foro inter-agencial de la iniciativa CONPEACE

Durante un foro confidencial y presencial celebrado el 29 de noviembre de 2022, se abordaron cuestiones relacionadas con la implementación efectiva, sostenible y coordinada de una política de seguridad centrada en las personas, desde una perspectiva regional, territorial y diferencial. La metodología de CONPEACE consiste en tres pasos. En primer lugar, facilita el diálogo entre los diferentes sectores para aumentar la comprensión de los retos de seguridad en Colombia y sus países vecinos en el contexto actual global. En segundo lugar, reconoce los avances en la mitigación de los efectos adversos; y en tercer lugar, trabaja para lograr un consenso sobre las vías de acción que definan una hoja de ruta hacia una política pública de seguridad efectiva e inclusiva. Al foro asistieron 28 participantes, entre ellos 10 mujeres, en representación de diversos sectores: instituciones del Estado y organismos gubernamentales colombianos, la comunidad internacional, incluidos organismos y misiones de la ONU y la OEA, así como diversos representantes del mundo académico y de la sociedad civil local, incluidos representantes de comunidades afrocolombianas y negras, pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Hallazgos del Foro Inter-agencial CONPEACE

1. Aprovechar instrumentos de política ya existentes para actuar sobre el diagnóstico de un panorama cambiante de la seguridad.

El actual contexto político en Colombia permite pasar del diagnóstico a la acción, a través de la implantación de esos instrumentos ya existentes a nivel normativo y de esfuerzos de política pública sectorial de paz, seguridad y desarrollo que podrán tener un impacto positivo en el avance la seguridad con un enfoque en las personas, enmarcados en los conceptos de seguridad humana y paz total que apuntalan programa del gobierno.

Hay un consenso entre diversas partes interesadas en Colombia, incluyendo la comunidad internacional, actores estatales y la sociedad civil en que hay un amplio y comprehensivo diagnóstico sobre el panorama cambiante de seguridad en el país. De hecho, es incluso posible hablar en Colombia de la existencia de un sobre diagnóstico de las causas y dinámicas que a nivel territorial impactan en la seguridad de las personas.

Algunos de los factores identificados en este panorama cambiante de seguridad en el país, en los últimos años, comprenden entre otros, un incremento en dinámicas regionalizadas de violencia, una correspondencia a nivel territorial de la violencia con las economías ilegales, así como la fragmentación y las alianzas frágiles de los actores armados en los territorios en conflicto. En los primeros 4 meses del año 2023, 58 líderes y lideresas sociales y 11 firmantes del acuerdo de paz fueron asesinados (INDEPAZ 2023).

De acuerdo con el último reporte de OCHA (marzo 2023), tan solo entre enero y febrero siete mil personas fueron víctimas de desplazamiento forzado y más de doce mil personas víctimas de confinamientos.

De forma estructural, persisten factores que complejizan el panorama de seguridad, como la desconfianza ciudadana en las instituciones, y en particular hacia la fuerza pública, la estigmatización de sectores poblacionales, en particular comunidades étnicas y marginadas, y la falta de más colaboración multisectorial y de la participación efectiva de la sociedad civil (incluyendo mujeres y comunidades étnicas).

Enfrentar este panorama de seguridad cambiante, requiere, por tanto, reconocer experiencias exitosas que ha habido en el pasado a nivel de instrumentos existentes de política pública. La institucionalidad civil y de seguridad con el apoyo de la sociedad civil y la comunidad internacional, puede construir sobre lo construido, sobre todo en cuanto a la implementación de instrumentos normativos de paz, seguridad y desarrollo que ya existen, que cuentan con reconocimiento tanto a nivel local como internacional, y que van de la mano para la implementación efectiva de una política centrada en las personas.

El actual gobierno de Colombia, en su esfuerzo reciente de formulación e implementación de política pública de “seguridad humana” y “paz total”, debe reconocer que hay unos avances importantes ya existentes en la discusión de paz, seguridad y desarrollo que datan desde 2016, incluyendo: las provisiones mismas del Acuerdo Final de Paz en cuanto a la garantía de seguridad (punto 3 del acuerdo) y las salvaguardas de garantía del capítulo étnico; las diversas herramientas para promover y fortalecer los mecanismos de protección colectiva a nivel étnico (Decreto 660 de 2018; véase [CONPEACE 2022](#)).

Asimismo, se debe construir sobre lineamientos de política anteriores al acuerdo de paz y que no han sido implementados y que co-ayudan al desarrollo de una política de seguridad centrada en las personas, como el fortalecimiento del gobierno propio y los planes de vida de comunidades étnicas; y de otra parte incorporar los aciertos de los diversos procesos de transformación institucional, de profesionalización y de renovación doctrinal de las fuerzas militares y de policía, que intentaron avanzar pero sin éxito consecuencia de las resistencias al cambio y la militarización de la seguridad en los últimos años. La implementación de estos instrumentos es esencial para crear confianza y fortalecer puentes entre la sociedad y la fuerza pública y avanzar en la garantía de la vida y la dignidad de la población civil.

Aparte de la reconfiguración de la violencia, varias crisis recientes han mostrado la importancia de una seguridad centrada en las personas, en particular la ola migratoria venezolana con más 2.48 millones de migrantes y refugiados de esa nacionalidad en Colombia a mayo de 2023 ([R4V 2023](#)). Temas como migración y salud, por ende, tienen que ser parte constitutiva del cambio de paradigma que propone la nueva administración centrado en la seguridad humana y “paz total”. Re-pensar la seguridad para todos los ciudadanos, incluye también las perspectivas de las personas que se encuentran en el país con estatus de migrante o refugiado. En este contexto, avances normativos e instrumentos de política pública y cooperación internacional de los pasados años encaminados a buscar una respuesta comprehensiva al problema migratorio deben ser aprovechados para lograr enfrentar las dinámicas transfronterizas de la (in)seguridad.

2. Acoplar la nueva política de seguridad a la implementación integral del Acuerdo Final de Paz.

Hasta la fecha, la falta de avance en la implementación integral del Acuerdo Final de Paz ha implicado una gran deuda con relación al avance de la Comisión de Garantías de Seguridad, las garantías para la protección a líderes y lideresas sociales, y los compromisos acordados entre las partes para el desmantelamiento de organizaciones criminales de alto impacto heredadas del paramilitarismo.

La falta de avance en la implementación del Acuerdo desde su firma, incluyendo en lo respectivo a las garantías de seguridad y de no repetición ha implicado serios retos que se han agudizado en el contexto de un panorama cambiante de seguridad. Por un lado, graves riesgos para los excombatientes firmantes en el contexto de la reconfiguración de los actores armados, lo cual afecta la sostenibilidad misma del proceso de reincorporación, al tiempo que ha minado la confianza de las poblaciones más afectadas por el conflicto. Para la población civil, la reconfiguración de la violencia ha significado la falta de garantías en procesos reparadores y pérdida de confianza en programas de transformación territorial como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS).

La nueva política de seguridad con su enfoque centrada en las personas debe, entonces, pasar a través de su implementación efectiva a recuperar la confianza de las poblaciones en zonas más beneficiadas por las provisiones de la paz territorial y que son el foco del Acuerdo Final de Paz; incluyendo el universo de las víctimas del conflicto, pero sobre todo en aquellas zonas rurales más marginalizadas donde hay una nueva re-victimización causada por la continuidad del conflicto.

“En este país tenemos que acostumbrarnos que entre más hablemos, menos nos matemos; entre más dialoguemos, más nos entendemos; entre más nos entendemos, más seguridad vamos a tener entre unos y otros, y eso pasa porque nos generemos confianza en lo que piensa y respeto en lo que cree y dice el otro.”

(participante al foro inter-agencial Conpeace)

Para su implementación efectiva, acoplándose al Acuerdo Final de Paz, la política de seguridad también tiene que avanzar las garantías a las mujeres las comunidades étnicas bajo las salvaguardas establecidas en el capítulo étnico y de género del Acuerdo, así como los excombatientes firmantes. Este acople, debe ser el parámetro de la acción de la Fuerza Pública como garantía de los derechos y la protección de la población civil con un enfoque diferencial e interseccional.

3. Abrir el diálogo social sobre la reforma de la arquitectura de seguridad en el país.

El paisaje cambiante de (in)seguridad actual requiere repensar, entre otros asuntos claves, la arquitectura de la seguridad en Colombia para que atienda y proteja a todas las personas. El país ya tiene una experiencia amplia en proceso de transformación de la arquitectura de seguridad, por lo cual hay que analizar cuáles son los aspectos positivos de estos procesos para evitar que el debate no comience desde cero.

La Policía Nacional de Colombia se encuentra, desde el 2021, en un proceso de transformación, y el Ejército desde el año 2017 cuenta con una nueva doctrina ('Damasco') que tiene como objetivo enfrentar los retos multidimensionales de seguridad.

Colombia también busca jugar un rol más central en el ámbito tanto regional y global –por ejemplo, siendo un socio global de la OTAN desde el 2017 y un ‘exportador’ de estrategias y tácticas policiales y militares en el Sur Global.

La seguridad es más que el control efectivo territorial del estado. Cualquier análisis y política de seguridad debe incluir varios diferentes tipos de ‘arquitectos’: la sociedad civil, la comunidad internacional, la academia, el sector privado, y el gobierno. Es menester analizar en detalle los roles y misiones de la Fuerza Pública y desarrollar caminos de promover la seguridad centrada en las personas desde el ámbito regional y territorial con un enfoque diferencial e interseccional.

“entonces [hay que] mirar qué cosas nos han servido, qué cosas también nos ponen en riesgo a líderes sociales y analizar desde los distintos enfoques o desde los distintos puntos de vista qué es seguridad para la gente en los territorios. No empecemos nuevamente a crear de arriba hacia abajo, sino revisemos que cosas estábamos haciendo en los territorios para poder implementar y tenerlo claro en la política que se piensa reformular.”

(participante al foro inter-agencial CONPEACE)

La cultura ciudadana es importante para co-construir la seguridad centrada en las personas, incluyendo “los jueces de paz, la junta de acción comunal”. En lo general, la opinión que “debiera haber otras instancias antes de acudir a la policía” fue recibido también de manera positiva por parte de participantes del foro. Sobre la expectativa que la policía atienda delitos menores, por ejemplo, una conclusión del foro es que esto absorbe muchos de los recursos de la policía que podrían invertirse en tareas más urgentes para hacer frente a los complejos retos del panorama cambiante de seguridad del país.

Se destacó, además, la necesidad de fortalecer instituciones locales y regionales, como el gobierno propio indígena, en reconocimiento de la diversidad del país: “Si eso se logra en algún momento avanzar, también va a caminar hacia un Estado que es reconocido pluricultural, un Estado social de derecho que permita ese reconocimiento no de hablar de una nación homogénea, sino que es diversa que tiene unas miradas, unas formas de vida, unas formas culturales, y ahí es donde entramos a hablar del reconocimiento y el autorreconocimiento.” También es clave ir más allá del debate de pensar cómo mejorar la confianza entre la ciudadanía y los entes estatales que tiende a ser dominante en el debate sobre la seguridad. Se destacó, por ejemplo, que es clave también reconocer que la Fuerza Pública “siempre ha estado presente en cada territorio, pues ha tenido unas dimensiones negativas en su mayoría y positivas para algunas”.

Para salir de esta situación, en la que la presencia del Estado se percibe como represiva por ciertos segmentos de la sociedad colombiana, hay que ir más allá de la reforma institucional del sector de seguridad e ir reconociendo la organización ciudadana y la participación significativa de la sociedad colombiana tanto en el diseño como la implementación de políticas de seguridad como pilares de la misma.

“Ahí justamente es donde ... insisto esa discusión sobre la reforma al sector seguridad debería darse mucho más público, porque no solamente el diseño de una política, sino cómo garantizamos un buen gobierno, del sector seguridad, cómo se puede garantizar que haya más veeduría, que conozcamos más esas decisiones que se toman en términos presupuestales”

(participante al foro inter-agencial CONPEACE)

4. Fortalecer iniciativas de sociedad civil, en particular aquellas con enfoque diferencial e interseccional.

La implementación de la nueva política de seguridad debe empezar por la gente, es decir por las experiencias y los conocimientos de las personas. Asimismo, en el contexto de un panorama de seguridad cambiante, otro camino debe ser el fortalecimiento de un marco general de participación de la sociedad civil con un enfoque diferencial e interseccional que respete la pluralidad étnica y variación territorial del país.

El nuevo contexto de política pública que ha promovido el gobierno tiene que ir encaminado a fortalecer los mecanismos de autoprotección autónomos, identitarios y culturales como lo son las guardias indígenas y cimarronas. La comunidad internacional está apoyando programas e iniciativas para fortalecer la autoprotección, a veces en combinación con la implementación del capítulo étnico, y contribuyendo a fortalecer las guardias indígenas y cimarronas, la implementación de las mesas territoriales de garantías, y de planes de seguridad. Sin embargo, estos apoyos todavía no

han tenido el impacto esperado como destaca una participante de una organización internacional.

Para concluir, los participantes llaman por el fortalecimiento de los niveles territoriales en la implementación de política y crear mecanismos de participación institucionalizada para que la sociedad civil pueda ser “co-creadora”, tal y como lo ha puesto una participante del evento, de una política de seguridad orientada centrada en las personas, y que permita precisar el anhelado cambio de paradigma hacia la seguridad humana y la paz total que promueve la actual administración.

“Si hoy las comunidades negras e indígenas, estos pueblos están reactivando sus mecanismos históricos de autoprotección, y ojo, ¡no estamos hablando de autodefensa jamás!, estamos hablando de mecanismos de autoprotección autónomos, identitarios y culturales como lo son las guardias, es porque definitivamente las estrategias y mecanismos que el estado históricamente ha ofrecido a estas comunidades, en los últimos 50 años, son mecanismos que más bien nos han desprotegido”

(participante al foro inter-agencial CONPEACE)

CONPEACE

De actores de conflicto a arquitectos de la paz

Directora: Prof. Annette Idler

Autores: Jorge E. Delgado, Markus Hochmüller, Annette Idler

El **Global Security Programme** de la Universidad de Oxford es un programa interdisciplinario que produce investigación académica e innovadora sobre la seguridad global en el mundo contemporáneo. Con el propósito de destacar las interacciones dinámicas entre las dimensiones políticas, económicas y sociales de la seguridad global, nuestra investigación demuestra las conexiones entre las inseguridades locales y los cambios globales del poder y del orden.

Con sede en el Global Security Programme de la Universidad de Oxford, la **Iniciativa CONPEACE** se centra en el cambio de los panoramas de seguridad en los espacios marginados, especialmente en las regiones fronterizas durante las transiciones de la guerra a la paz. Fundada y dirigida por la Profesora Annette Idler la investigación interdisciplinar de CONPEACE tiende un puente entre las comunidades marginadas y los centros de poder político, utilizando una metodología ascendente basada en un intenso trabajo de campo, marcos conceptuales sobre el orden no estatal y foros periódicos entre las partes interesadas.

Canada

