

Desarrollo de un enfoque de seguridad pública para las comunidades locales en zonas afectadas por la violencia en Colombia

**Marika Theros
Andrea Guardo
Ben Acheson**



Conflict and
Civiness
Research
Group
at LSE



Sobre el Proyecto de Compromiso Cívico (Civic Engagement Project - CEP):

El Proyecto de Compromiso Cívico (CEP, por sus siglas en inglés), lideró esta investigación e iniciativa, y brindó asistencia técnica a los esfuerzos de los gobernadores en la COP16. CEP adopta un enfoque "ascendente" para las comunidades combinado con asesoría política de alto nivel. El CEP tiene amplia experiencia en el apoyo y asesoría a los actores locales sobre procesos de paz, seguridad y cese al fuego en múltiples niveles. Esto incluye el diseño de metodologías para el involucramiento de la comunidad, la promoción de la inclusión de la sociedad civil y las comunidades en los procesos de paz y seguridad, la creación de plataformas multi-actores para el cambio de políticas y operaciones, y la integración de las comunicaciones en todos los esfuerzos. Aprovechando sus redes globales y alianzas con profesionales y expertos clave, especialmente de contextos del Sur Global que experimentan violencia, el CEP moviliza experiencia de diversos contextos para el análisis conjunto, el diseño de procesos y la mejora de las comunicaciones.

A través de esta red global, el CEP tiende las bases para un Foro sobre Paz y Seguridad del Sur Global que reunirá diversos aliados y experticia de todo el Sur Global, así como actores tradicionales de paz y seguridad. Al reunir perspectivas y conocimientos diversos y complementarios con las comunicaciones estratégicas, el CEP apoya a los actores a navegar la intersección entre los tecnicismos y las políticas de los procesos de paz y seguridad.

Sobre el Grupo de Investigación sobre Conflicto y Ciudadanía (Conflict and Civiness Research Group – CCRG):

El Grupo de Investigación sobre Conflicto y Ciudadanía (CCRG, por sus siglas en inglés) en la LSE forma parte de LSE IDEAS, el grupo de expertos en política exterior de la London School of Economics. El CCRG es uno de los principales centros mundiales para el estudio del conflicto, la paz y cómo las comunidades dentro de sociedades afectadas por conflictos pueden ser empoderadas para participar en transiciones hacia la paz y los derechos humanos.

El colectivo de académicos interdisciplinarios del CCRG se sitúa de manera única en la intersección entre la academia, la política y la práctica. En conjunto, el grupo tiene décadas de experiencia, moldeada por la naturaleza cambiante del conflicto y los procesos de paz, desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el final de la Guerra Fría y la "Guerra contra el Terrorismo", hasta la actual era de fragmentación global y el resurgimiento del populismo.

Sobre el informe:

Este informe describe las oportunidades para abordar los desafíos actuales de paz y seguridad que afectan a las comunidades afrodescendientes e indígenas en el contexto actual a través de un enfoque de seguridad humana localizado. Integrando los aprendizajes de las visitas de campo, las conversaciones con actores clave y las consultas comunitarias, que se llevaron a cabo a finales del verano del 2024, este memorándum ofrece recomendaciones prácticas para operacionalizar un esfuerzo integrado de paz y seguridad y reducir la violencia en áreas subnacionales seleccionadas. Se basa tanto en discusiones a nivel nacional, como en las particularidades de los desafíos y las oportunidades de dos regiones, Nariño y Chocó, y esboza una propuesta piloto en ambas regiones.

Sobre los autores:

La Dra. Marika Theros es directora del Proyecto de Compromiso Cívico (Civic Engagement Project, CEP), investigadora de políticas en LSE IDEAS y cofundadora de la Iniciativa de Ecosistemas Cívicos (Civic Ecosystems Initiative).

Andrea C. Guardo es asesora de políticas y profesional en desarrollo internacional en materia de derechos humanos, espacio cívico, paz y seguridad. Su experiencia laboral previa incluye OSF, USAID, el Instituto de Paz de los Estados Unidos, CIVICUS, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Ben Acheson es experto en seguridad y mediación, y exfuncionario de la OTAN. Entre sus experiencias previas se incluyen la de Jefe de Amenazas Emergentes en Meta, Asesor de Conflictos en la OSCE y Asesor del Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo para las Relaciones con Irak.

Reconocimientos:

El equipo de cinco personas que llevó a cabo la visita de campo también incluye a Fiona Asuke de Open Society Foundations y Judith Palacios Corporación Grupo para el Desarrollo Social (SDG por sus siglas en inglés). La experiencia colectiva y la participación del equipo durante las visitas en terreno y las consultas brindaron información fundamental para elaborar las recomendaciones presentadas en este informe.

Este proyecto e informe fueron apoyados por Open Society Foundations. Sin embargo, el contenido y perspectivas expresadas aquí son exclusivas de los autores y no necesariamente reflejan la perspectiva de Open Society Foundations.



Durante una marcha, cientos de personas caminaron llevando fotografías de sus familiares asesinados, exigiendo justicia, la aclaración del caso y el fin de la violencia implacable que continúa segando la vida de sus seres queridos. Quibdó, Colombia.
Foto: Fernanda Pineda/Paramo Films



Vista de un asentamiento de palafitos donde viven cientos de familias en el municipio. Tumaco, Colombia.
Foto: Fernanda Pineda/Paramo Films

RESUMEN

Una vez más Colombia está posicionada para liderar la innovación, encontrando nuevas formas para abordar la compleja violencia organizada, tal como lo hizo en 2016 cuando el país puso fin a una guerra de décadas, reduciendo significativamente la violencia e iniciando una transformación en la política de drogas. A nivel mundial, los modelos de paz y seguridad están evolucionando, y los gobiernos, las fundaciones y los actores internacionales intentan seguir el ritmo de estas nuevas dinámicas. Colombia y sus socios tienen una oportunidad crítica para desarrollar nuevos enfoques que permitan obtener mejores resultados y demostrar cómo adaptarse y responder a la violencia compleja. Un modelo integrado para la paz y la seguridad localizadas que reconoce la naturaleza cambiante de la violencia organizada e incorpora innovaciones centradas en la agencia comunitaria, ofrece un camino más eficaz para reducir la violencia y mejorar la seguridad de las personas.

Si bien se han logrado algunos éxitos en la reducción de los homicidios y la negociación de ceses al fuego, la inseguridad, la pobreza y la falta de claridad persistentes continúan afectando a la población local, en particular a las comunidades afrocolombianas e indígenas que aún enfrentan violencia y exclusión socioeconómica. La oportunidad radica en poner en práctica el enfoque de seguridad humana esbozado en su Estrategia de Seguridad Nacional para abordar los problemas inmediatos de seguridad y, al mismo tiempo, fomentar la paz, la seguridad y el desarrollo a largo plazo. Al localizar los esfuerzos para construir la paz y la seguridad territoriales en áreas propensas a la violencia como el Chocó y Nariño, Colombia puede desarrollar formas prácticas de cerrar la brecha entre los esfuerzos nacionales de paz y seguridad y las realidades locales.

Este informe presenta recomendaciones de iniciativas clave para promover los esfuerzos de paz y seguridad en curso en Colombia, en particular aquellos enfocados en permitir que las fuerzas de seguridad operen de manera efectiva dentro de la arquitectura de paz existente y en caso de un escenario sin paz. Las recomendaciones surgen de un análisis de la evolución del entorno de paz y seguridad en Colombia, basado en visitas de campo y en conversaciones con actores clave en Bogotá, Tumaco y Chocó. También responden directamente a las solicitudes específicas de apoyo de diversos actores, incluyendo las comunidades locales y el Consejero Comisionado para la Paz.

Key Recommendations

1. Desarrollar métricas e indicadores de paz y seguridad informados por la comunidad;
2. Avanzar en la operacionalización de la seguridad humana, a través de un esfuerzo piloto/ localizado a nivel táctico que informe posibles adaptaciones a nivel de políticas;
3. Desarrollar ceses al fuego territoriales y esfuerzos de des-escalamiento de la violencia para permitir la co-construcción local de paz;
4. Fortalecer la agencia y la inclusión de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad, profundizando el análisis de cómo los grupos armados utilizan la violencia de género para el control social e integrando dicho análisis en nuevas métricas y respuestas de paz y seguridad.
5. Convocar una reunión regional de ministros de defensa para comunicar un enfoque de seguridad que respete los derechos en un entorno de seguridad regional y mundial en evolución;
6. Comunicaciones transformadoras para un contexto cambiante;
7. Brindar apoyo en materia de comunicaciones a los principales gobernadores para destacar el nexo entre la seguridad, el desarrollo y la biodiversidad en la COP16;
8. Avanzar en el financiamiento y el desarrollo para la paz y la seguridad territorial;
9. Mantener el impulso y fortalecer la legitimidad de las iniciativas de paz locales y nacionales elevando las acciones comunitarias en un "Proceso de Visión" nacional de paz territorial;
10. Apoyar un Foro de Paz y Seguridad Humana para ser pioneros en un "Enfoque del Sur Global".

CONTEXTO

En julio de 2024, un equipo diverso realizó una visita a Bogotá, Tumaco y Chocó facilitada por OSF y en alianza con la organización colombiana Corporación Grupo para el Desarrollo Social (SDG por sus siglas en inglés).¹ El equipo aportó una gama diversa de conocimientos, incluyendo perspectivas académicas y profesionales sobre la paz y la seguridad, una amplia experiencia en contextos del Sur Global y una participación directa en múltiples procesos de paz a nivel local y nacional. Los miembros del equipo tenían experiencia en seguridad humana, incluyendo perspectivas comunitarias, de instituciones civiles y del sector de la seguridad.

Más allá de la tarea general de compartir ideas de otros contextos del Sur Global, el equipo se propuso dos objetivos principales:

- 1. Identificar los elementos clave necesarios para un marco integrado de paz y seguridad que priorice la protección de las comunidades afrocolombianas e indígenas.**
- 2. Explorar la factibilidad de un proyecto piloto en la región del Pacífico colombiano (en Tumaco, Chocó o Buenaventura) para integrar una estrategia de seguridad pública que proteja mejor a las comunidades en el contexto de los actuales esfuerzos de paz.**

Para lograr estos objetivos, el equipo se reunió con más de 50 personas durante la visita, incluyendo actores nacionales de alto perfil como el Comisionado para la Paz, gobernadores, líderes de la comunidad local y funcionarios de la iglesia que abordan la violencia cotidiana en el terreno. El equipo también estableció relaciones positivas con los principales actores, incluyendo las fuerzas militares y policiales, tanto a nivel estratégico como operacional. Todas las reuniones fueron guiadas por una metodología de participación personalizada desarrollada específicamente para el viaje. En las preguntas iniciales se reconocieron los logros de Colombia en materia de paz y seguridad hasta la fecha, al tiempo que se abordaron los nuevos desafíos, como la evolución del entorno de seguridad y la fragmentación de los grupos armados. Las preguntas subsiguientes se adaptaron a cada uno de los actores, centrándose en la puesta en práctica de la seguridad humana a nivel local o en la adaptación a la naturaleza cambiante del conflicto y la violencia a nivel nacional.

En las consultas comunitarias se utilizaron metodologías de seguridad humana para explorar cómo las comunidades sortean la violencia y conocer sus perspectivas sobre la paz y la seguridad. Las guías elaboradas antes de las consultas se perfeccionaron y validaron en colaboración con los socios. Para consolidar nuevas relaciones, el equipo volvió a visitar a los actores influyentes al final del viaje, incluyendo los funcionarios de seguridad, para compartir los hallazgos y análisis iniciales.

En general, la recepción de las ideas y puntos de vista presentados fue abrumadoramente positiva. El equipo identificó una serie de oportunidades potenciales y recibió solicitudes directas de apoyo de varios actores, incluyendo tres solicitudes específicas de apoyo del Comisionado para la Paz, responsable de promover la agenda de paz del gobierno: (1) Apoyo para ayudar a las fuerzas de seguridad a adaptarse a la paz territorial; (2) Apoyo en la gestión del cese al fuego; y (3) Apoyo para garantizar la inclusión de las mujeres.

¹ Una visita planeada a Buenaventura no fue posible esta vez.

CONTEXTO Y ANÁLISIS ACTUAL

Los compromisos confirmaron tanto los desafíos como las oportunidades dentro del contexto actual de Colombia. El entorno político es frágil, en parte debido a los desafíos de aprovechar el éxito del acuerdo nacional de paz de 2016 y a la mayor atención prestada a la paz y la seguridad como tema central de cara a las elecciones presidenciales de 2026. Si bien se plantearon preocupaciones considerables sobre la creciente polarización del panorama político de Colombia, también se reconoció que esos desafíos son inherentes a los procesos de paz, que son profundamente políticos. Los desafíos específicos identificados incluyen:

- Una **desconexión entre las perspectivas nacionales y regionales** sobre el cese al fuego, que hace eco al plebiscito de 2016, en el que las comunidades urbanas se opusieron en gran medida al acuerdo de paz, mientras que las comunidades afectadas por la violencia votaron a favor.² En Bogotá, las preocupaciones giraron en torno al carácter ambicioso de la iniciativa de Paz Total, especialmente los diálogos con múltiples grupos y la secuencia de ceses al fuego antes de un acuerdo más amplio, lo que algunos temen que pueda conducir a una mayor inseguridad. Esto contrasta con las opiniones de las comunidades, los líderes y otros actores locales que consideran que los ceses al fuego y los esfuerzos de reducción de la violencia son pasos esenciales para abordar la violencia fragmentada, implementar el acuerdo de 2016 y crear espacio para las inversiones humanitarias, de desarrollo y de seguridad en los territorios.
- Un cuestionamiento por parte de instituciones independientes y otros actores sobre la **legalidad de adelantar diálogos de paz** con organizaciones criminales y grupos disidentes de las FARC que incumplieron el acuerdo de 2016. Aunque la Corte Constitucional definió claramente el alcance de la Política de Paz Total³ – enfocándola al sometimiento a la justicia de los grupos criminales de alto impacto – estas tensiones resaltan la necesidad de una articulación continua del gobierno con instituciones clave como la Fiscalía General, los mecanismos de justicia transicional, y el sector seguridad e inteligencia. Dada la experiencia de Colombia con los acuerdos de paz con grupos paramilitares en 2003⁴ y casi dos décadas de implementación de la Ley de Justicia y Paz⁵, el país está bien posicionado para desarrollar nuevas soluciones a estos importantes desafíos, de manera que permitan tanto la paz como la responsabilidad por los crímenes.
- Una creciente preocupación entre los actores de que se podría afianzar un "envenenamiento de la paz", lo que podría desencadenar un **rechazo a los esfuerzos de paz** similar al observado en 2002 tras el fracaso de la iniciativa de paz del gobierno de Pastrana. Exfuncionarios de seguridad destacaron el riesgo de "falsos positivos" si una narrativa de paz fallida ganara terreno, advirtiendo que tal narrativa podría promover enfoques de seguridad que exacerben la violencia para las comunidades.

²NACLA. "Beyond October 2: Possible Futures in Post-Referendum Colombia." 7 Oct 2016, ver en: <https://nacla.org/news/2016/10/07/beyond-october-2-possible-futures-post-referendum-colombia>; Indepaz, "El Resultado del Plebiscito en Cifras." Oct 2016, disponible en: <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/10/el-resultado-del-Plebiscito-en-cifras.pdf>

³Constitutional Court of Colombia, Judgment C-525 of 2023. Justices Natalia Ángel and Antonio Lizarazo. 17 Aug. 2023, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-525-23.htm>

⁴Comisión de la Verdad, "La Desmovilización de las AUC." Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-desmovilizacion-de-las-auc>

⁵International Crisis Group. "Correcting Course: Victims and the Justice and Peace Law in Colombia." 30 Oct 2008. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/correcting-course-victims-and-justice-and-peace-law-colombia>; Ver también: En Vivo. Habla Fiscal LUZ ADRIANA CAMARGO y GERSON CHAVERRA Presidente Corte - Justicia y PAZ #Focus

⁶Inter-American Dialogue, "The Difficulties of a Peace Deal: Lessons from Colombia's Failed Negotiations (1999-2002)," 16 Dec 2015, disponible en: <https://thediologue.org/analysis/the-difficulties-of-a-peace-deal/>

Sin embargo, la mayoría de las consultas con diversos actores indican un nivel general, aunque variado, de apoyo a los renovados esfuerzos de paz de Colombia, lo que resalta la necesidad de considerar los graves retos de inseguridad y criminalidad que enfrentan las comunidades locales y las instituciones de seguridad en las geografías más afectadas por la violencia. En 2017, los grupos armados, tanto insurgentes como criminales, comenzaron a aprovechar el vacío creado por la desmovilización de las FARC y la implementación incompleta del acuerdo de paz de 2016.⁷ En las zonas afectadas por la violencia, las comunidades se vieron atrapadas entre diferentes grupos armados ilegales que competían por el control de los recursos, los territorios y las poblaciones. En este contexto, la implementación de un enfoque de seguridad humana sumado a la localización de los esfuerzos de paz, permite adaptar las operaciones de seguridad a la combinación específica de grupos violentos y amenazas de seguridad en las diferentes regiones, lo que mejora la eficacia de los esfuerzos de seguridad y construcción de paz a nivel local.

Este apoyo a los esfuerzos de paz resalta la importancia de operacionalizar la seguridad humana en el sector de la seguridad, especialmente mediante su integración en la estrategia nacional de paz.⁸ Un número cada vez mayor de actores apoya este enfoque, reconociendo la necesidad tanto de desarrollar políticas nacionales como de acciones localizadas para promover la seguridad humana a nivel comunitario, y brindando una apertura para construir una coalición más amplia y aprovechar la capacidad y el conocimiento significativos construidos durante las negociaciones de 2013-2016.

Esta situación presenta una **oportunidad** para reimaginar la seguridad humana desde el punto de vista operacional y aprovechar el entorno fértil, que es propicio para que la seguridad humana sea más práctica y aplicable. Esto es especialmente cierto dentro de la arquitectura de seguridad de Colombia, que si bien es robusta, responde a los enfoques de seguridad tradicionales. Además, actualmente sigue abierta a adoptar nuevos métodos para garantizar la paz y abordar la violencia y la inseguridad que experimentan las comunidades, especialmente a la luz de la naturaleza cambiante de los grupos armados y la dinámica del conflicto y la delincuencia en Colombia.

Más allá de esta oportunidad de poner en práctica la seguridad humana, de las conversaciones surgieron varios temas y percepciones recurrentes. Si bien algunas dinámicas específicas de Tumaco – donde las iniciativas de paz impulsadas por el gobernador están más avanzadas – en comparación con Chocó, donde las comunidades asumen un papel más activo, se identificaron muchos temas comunes en todas las visitas de campo. Algunos de los más notables incluyen: las dinámicas cambiantes de la violencia, los desafíos en la coordinación, la necesidad de centrar los esfuerzos de paz y seguridad en las comunidades, y la localización de la paz territorial para promover la seguridad a nivel nacional.

LAS DINÁMICAS CAMBIANTES DE LA VIOLENCIA

Se debatió ampliamente la evolución del entorno de seguridad en Colombia y la naturaleza cambiante del conflicto. Un elemento central de estos cambios es la proliferación y fragmentación de grupos organizados, violentos y armados que difuminan las líneas entre las actividades políticas y las criminales. Los términos "atomización y mutación" se utilizaron para describir cómo un paisaje que alguna vez estuvo dominado por las FARC se ha dividido en grupos dispares con vínculos fluctuantes entre sí. Estos grupos se centran cada vez más en la delincuencia que en los motivos políticos o las agendas nacionales, lo que se cita con frecuencia como un desafío importante.

⁷United Nations, "Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia." 27 Dec. 2017, paragraph 21, disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/en_-_n1745936.pdf

⁸Leiden University, "The Policy of 'Paz Total' (Total Peace) in Colombia: Challenges, Failures, and Opportunities, 28 Feb 2023, disponible en: <https://www.leidensecurityandglobalaffairs.nl/articles/the-policy-of-paz-total-total-peace-in-colombia-challenges-failures-and-opportunities>

Un cambio significativo es la forma en que estos actores armados ejercen control social sobre las comunidades, en particular las poblaciones afrodescendientes e indígenas, no sólo un control territorial. Por ejemplo, se citaba con frecuencia que el reclutamiento de niños y niñas era usado para apoyar la rápida expansión del grupo y creaba sentimientos contradictorios entre las comunidades hacia el grupo reclutador, resistiéndose al reclutamiento para proteger a sus hijos, temiendo represalias de grupos armados o el riesgo de que los niños ya secuestrados puedan ser objetivo de las fuerzas gubernamentales

Las comunidades luchan por navegar este control y a menudo se ven obligadas a negociar con estos grupos para mitigar la inseguridad y protegerse ante la falta de apoyo de las fuerzas estatales.⁹

Este escenario pone de manifiesto la necesidad de que las fuerzas de seguridad adapten sus métricas a la evolución del entorno, ya que la medición de la violencia únicamente a través de las tasas de homicidios no capta adecuadamente el control social y otras formas de violencia no letal (por ejemplo, el reclutamiento forzado, los desplazamientos, la coerción, el confinamiento y el aislamiento de comunidades enteras, la violencia de género, etc.). También subraya la necesidad de que las estrategias y operaciones de seguridad evolucionen considerando el impacto que el control social tiene en mejorar la capacidad estratégica de los grupos armados, haciendo la protección a las poblaciones civiles un elemento esencial para debilitar ese control, ganar una ventaja estratégica y fortalecer la legitimidad de las instituciones estatales.

Una amenaza creciente es el grupo conocido como el Clan del Golfo (CDG), que muchas comunidades ven como una consecuencia (y mutación) de la respuesta inadecuada a los paramilitares en el acuerdo de 2003 y el período posterior a 2005, así como el vacío de seguridad creado después de 2016 después de la desmovilización de las FARC. Ex funcionarios de seguridad han advertido sobre la limitada comprensión de este grupo y la creciente amenaza que representa a la luz de la dinámica cambiante de la violencia, lo que requiere más análisis sobre las estrategias del grupo y el impacto sobre las comunidades.¹⁰ La creciente integración de las organizaciones empresariales criminales con los grupos insurgentes, similar a la red Haqqani con los talibanes de Kandahari en Afganistán, ha provocado nuevas formas de guerra híbrida¹¹, en las que las organizaciones criminales adoptan tácticas insurgentes y los insurgentes aprovechan las redes criminales para ampliar su alcance, creando un adversario mucho más resiliente y peligroso, que requiere enfoques a la paz más innovadores y exigentes.

DESAFÍOS EN LA COORDINACIÓN

La naturaleza cambiante del conflicto colombiano exige un enfoque particularizado que se adapte a la fragmentación y la diversidad de actores y procesos involucrados. Si bien la localización de los procesos de paz y seguridad puede abordar los desafíos únicos de cada territorio, estos forman parte de un ecosistema más amplio de negociaciones y no pueden tratarse de forma aislada. La evidencia de otros contextos, por ejemplo, demuestra que las iniciativas de paz y seguridad en una zona pueden crear estabilidad mientras cambian la violencia en otra, como en Siria; del mismo modo, la dinámica a nivel nacional puede socavar o apoyar un acuerdo local¹².

⁹Estudios subrayan que las interacciones de las comunidades con los grupos armados son complejas y son una respuesta pragmática a las amenazas inmediatas que no indican apoyo o afinidad por esos grupos; ver, e.g., Conciliation Resources, 'In the Midst of Violence: Local Engagement with Armed Groups,' May 2015, <https://www.c-r.org/accord/engaging-armed-groups-insight/midst-violence-local-engagement-armed-groups>

¹⁰El Clan del Golfo también es conocido como Ejército Gaitanista de Colombia, Gaitanistas, la autodenominación del grupo. Para más información sobre el CDG, sus estrategias y como interactúan con comunidades, ver e.g., Fundación Ideas para la Paz. "Una mesa con el Clan." October 2024, disponible en: https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2024/10/fip_clandelgolfo_final.pdf e informes del International Crisis Group, "Fear and Silence: Life Under the Gaitanistas," April 2022, y "The Unsolved Crime in 'Total Peace': Dealing with Colombia's Gaitanistas." October 18, 2023, ambos disponibles en: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean>

¹¹Para lectura adicional sobre la intersección de crimen organizado y la insurgencia en conflictos modernos, ver: Miklaucic, Michael, Organized Crime as Irregular Warfare: Strategic Lessons for Assessment and Response. National Defense University Press, 2022.

¹²Kaldor, M., Theros, M., & Turkmani, R. (2022). "Local agreements - An introduction to the special issue." Peacebuilding, 10(2), 107–12, disponible en: <https://doi.org/10.1080/21647259.2022.2042111>

La adopción de un enfoque integrado que compile todos los acuerdos locales dentro de un marco nacional puede ayudar a los profesionales a rastrear la forma como interactúan entre sí e impactar la seguridad en todas las geografías locales.

Para ello se requiere una arquitectura flexible capaz de gestionar y coordinar múltiples procesos de negociación, diálogos y cese al fuego que se superpongan, así como una mejor coordinación entre las instituciones responsables de promover las políticas de seguridad, paz, desarrollo y medio ambiente a nivel local y nacional.

La falta de una coordinación óptima dentro del gobierno, y entre el gobierno y sus actores, se citó con frecuencia como motivo de preocupación. Esto incluye desconexiones entre el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, entre Bogotá y los gobernadores regionales, y entre las comunidades y las fuerzas de seguridad. Otro problema es la ausencia de un enfoque cohesionado de las negociaciones con los grupos armados, lo que lleva a que los grupos armados negocien tanto a nivel local como nacional. Esto puede resultar en que los grupos se fortalezcan a nivel nacional, incluso si solo tienen una base de poder subnacional. O, por el contrario, los grupos de base más amplia pueden tratar de obtener concesiones a nivel local para fortalecer su posición a nivel nacional, como puede ser el caso de la Segunda Marquetalia.¹³ Estos problemas de coordinación socavan los esfuerzos en pro de la paz y la seguridad y resaltan la importancia de localizar las iniciativas de paz y seguridad dentro de un marco nacional.

Las fuerzas de seguridad, los funcionarios locales y los líderes comunitarios destacaron la necesidad de tener directrices más claras y una mejor coordinación entre los niveles nacional y local. Los intentos actuales de negociar una serie de ceses al fuego bilaterales en preparación para soluciones negociadas se beneficiarían de una coordinación más cohesiva. Aunque las comunidades generalmente apoyan el cese al fuego, existe la preocupación de que algunos ceses al fuego parezcan beneficiar a los grupos armados sin reducir el control social sobre las comunidades. Se podría mejorar la coordinación y fortalecer la confianza entre las comunidades y las fuerzas de seguridad mediante el establecimiento de una *arquitectura de eliminación de conflictos* que incluya la participación de la comunidad. Dependiendo del contexto, la arquitectura de eliminación de conflictos puede, por ejemplo, brindar canales de comunicación directos o indirectos entre las partes o múltiples actores, para permitir advertencias anticipadas, explicación de los motivos de los avances y resolución de violaciones de manera que también promuevan la socialización para generar confianza en el "otro". Arquitecturas de eliminación de conflictos exitosas de otras experiencias (por ejemplo, Siria, Somalia y Afganistán) pueden brindar ideas que podrían ser útiles para adaptarse al contexto colombiano.

LA NECESIDAD DE CENTRAR A LAS COMUNIDADES EN LOS ESFUERZOS DE PAZ Y SEGURIDAD

A pesar de la lentitud de los avances y de un entorno político polarizado, en Colombia existe un claro compromiso con la paz a todos los niveles, como lo demuestran los recientes intentos de establecer ceses al fuego con varios grupos, junto con la reducción de los homicidios en los últimos seis meses. Al mismo tiempo, los actuales esfuerzos de cese al fuego también resaltan la forma como los esfuerzos de paz tienden a ser iniciativas tradicionales "descendientes" centradas en los actores armados y no en las comunidades. Con el carácter cambiante del conflicto y el enfoque cada vez más criminal de los grupos armados, esto deja a las comunidades desprotegidas y aun enfrentando diferentes formas de violencia y control social, incluso cuando los ceses al fuego entre los actores armados son exitosos.

¹³El País. "Key Developments in the Peace Process with Segunda Marquetalia and the National Bolivarian Army Coordinator." 27 Nov 2024, disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-27/claves-del-proceso-de-paz-con-la-segunda-marquetalia-y-la-coordinadora-nacional-ejercito-bolivariano>

En este entorno, las comunidades perciben que los ceses al fuego dan un respiro de la violencia y la inseguridad a corto plazo, pero con un impacto limitado en la reducción de la violencia y la construcción de paz a largo plazo.

Se ha criticado que los ceses al fuego tradicionales empoderan a los grupos armados, permitiéndoles consolidar el poder, mientras que restringen la capacidad de las fuerzas de seguridad para actuar. Esto subraya la necesidad de realizar más esfuerzos centrados en la comunidad, ya sea a través de ceses al fuego u otras iniciativas, para garantizar que se aborden las necesidades de seguridad de la comunidad y los factores que impulsan la violencia. Esto podría incluir el apoyo a las fuerzas de seguridad para que sean más proactivas en el fomento de la confianza y la seguridad de la comunidad, es decir, una mejor operacionalización de la seguridad humana.

Los esfuerzos también deben centrarse en trabajar con las comunidades para fortalecer su capacidad de acción e influir sobre las narrativas prevalecientes, garantizando la integración de las diferentes formas de violencia que experimentan y sus soluciones, especialmente dentro de la respuesta del sector de la seguridad. Este enfoque podría ayudar a desarrollar nuevas métricas de seguridad basadas en las experiencias de la comunidad. La sensibilización sobre la violencia de género como forma de control social es particularmente pertinente y apoyaría la solicitud del Comisionado para la Paz en materia de inclusión de la mujer. Todas estas actividades forman parte de un intento más amplio de integrar la seguridad humana y adoptar enfoques más ascendentes en toda la arquitectura de paz y seguridad de Colombia.

LOCALIZACIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL PARA PROMOVER LA PAZ Y LA SEGURIDAD A NIVEL NACIONAL

El contexto de paz y seguridad en la costa pacífica de Colombia ofrece una oportunidad crítica para localizar la paz territorial dentro de un marco flexible y administrado a nivel nacional para abordar los desafíos de seguridad únicos de cada área. Los actores de Colombia identificaron que Nariño y Chocó, afectados durante mucho tiempo por el abandono estatal, la pobreza, la extracción de recursos y la violencia, tenían condiciones favorables para los esfuerzos de localización, entre ellos:

- 1. Las negociaciones de paz en curso a nivel local que han obtenido el apoyo de diversos actores a nivel local y nacional;**
- 2. Ceses al fuego que han reducido la violencia;**
- 3. Líderes locales influyentes que están bien conectados;**
- 4. Comunidades fuertes comprometidas a entablar diálogos, presionar a los actores para que permanezcan en las negociaciones y exigir la localización/territorialización de los esfuerzos de paz y seguridad; y**
- 5. Una crisis en la economía de la cocaína que podría apoyar una transición de las economías ilícitas a las lícitas, incentivando la paz y protegiendo vidas.**

Los desafíos y las oportunidades para la localización de esfuerzos difieren entre Nariño y Chocó. En Nariño ya se ha concretado una visión y un proceso bien desarrollados para la localización de la paz, que se reflejan en los acuerdos alcanzados con diversos grupos armados y en un enfoque estratégico para aprovechar los cambios en la economía política a fin de crear incentivos para la paz.¹⁴

En contraste, si bien en el Chocó no se ha concretado un enfoque localizado de los procesos de cese al fuego y diálogo, la Gobernadora ha presentado una visión de desarrollo para la paz que refleja las necesidades y aspiraciones de la comunidad.¹⁵ Las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó también están bien organizadas y colaboran en cuestiones de paz, desarrollo y seguridad mediante la redacción de sus propios documentos visionarios y acuerdos humanitarios, que sientan una base sólida para procesos sostenidos e impulsados localmente. Estos esfuerzos paralelos en cada región resaltan distintos caminos hacia la paz que responden a las necesidades y dinámicas locales, pero que comparten un compromiso común de empoderar a las comunidades y garantizar que las voces locales den forma al proceso de paz.

En ambas geografías, la localización de la paz y la seguridad de manera que se centren y empoderen a las comunidades debe gestionarse cuidadosamente mediante un enfoque integrado.¹⁶

La proximidad de estos procesos a las comunidades puede aumentar sus riesgos de violencia y represalias por parte de los grupos armados. Además, estos esfuerzos requieren una supervisión a nivel nacional y una gestión flexible, ya que forman parte de un ecosistema más amplio de procesos de paz y seguridad que no pueden aislarse. Las acciones en otras regiones o a nivel nacional pueden cambiar la dinámica o descarrilar los esfuerzos si no se rastrean, gestionan y comprenden cuidadosamente. groups. Moreover, these efforts require national-level oversight and flexible management, as they are part of a broader ecosystem of peace and security processes that cannot be isolated. Actions in other regions or at the national level can shift dynamics or derail efforts if not carefully tracked, managed and understood.

¹⁴El País. "Key Points of the Peace Process with the Segunda Marquetalia and the National Bolivarian Army Coordinator." November 27, 2024. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-27/claves-del-proceso-de-paz-con-la-segunda-marquetalia-y-la-coordinadora-nacional-ejercito-bolivariano.html>; Government of Nariño, Colombia, "The Departmental Council for Peace, Reconciliation, and Coexistence will be the Overseer and Builder of the DNI: Dialogue, Negotiation, and Implementation for the De-escalation of Violence and Territorial Transformation." 22 July 2024. Disponible en: <https://narino.gov.co/noticias/el-consejo-departamental-de-paz-reconciliacion-y-convivencia-sera-el-veedor-y-constructor-del-dni-dialogo-negociacion-e-implementacion-para-el-desescalamiento-de-la-violencia-y-la-transformacion-t/>

¹⁵El Colombiano. "Without Food, There Will Be No Total Peace in Chocó: Nubia Carolina Córdoba, Governor." 15 August 2024, disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/con-hambre-no-habra-paz-total-en-el-choco-nubia-carolina-cordoba-gobernadora-PA23107228>

¹⁶Ver, e.g., Kaldor, Mary, Theros, Marika & Turkmani, Rim, (2021) War versus peace logics at local levels: findings from the Conflict Research Programme on local agreements and community level mediation. Conflict Research Programme, London School of Economics and Political Science, London, UK. Disponible en: http://eprints.lse.ac.uk/112593/1/CRP_war_versus_peace_logics_at_local_levels_published.pdf



Una mujer rural viaja desde su pueblo al mercado de Quibdó para vender los productos que cultiva en su granja. Quibdó, Colombia.
Foto: Fernanda Pineda/Paramo Films

EL CAMINO A SEGUIR Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES

La naturaleza cambiante de la violencia y los conflictos exige innovaciones en los procesos de paz y seguridad. Colombia ya está avanzando en enfoques innovadores para enfrentar estos nuevos desafíos. Las siguientes recomendaciones abordan los principales desafíos de manera transversal a los varios niveles – comunitario, territorial, nacional, regional – y a los sectores de política. Se centran en el fortalecimiento de la dimensión de seguridad de la paz, mejorando la respuesta del sector de seguridad al carácter cambiante de la violencia y mejorando la capacidad de las comunidades para participar e incidir de manera segura y significativa en las políticas y los procesos que afectan su seguridad humana.

DESARROLLAR MÉTRICAS E INDICADORES DE PAZ Y SEGURIDAD INFORMADOS POR LA COMUNIDAD.

Existe un amplio consenso en que las métricas actuales, que dan prioridad a las estadísticas de homicidios, son demasiado limitadas, de alcance limitado y no logran captar adecuadamente las dinámicas de la violencia y la paz. Esto presenta una oportunidad para colaborar con los socios colombianos en el desarrollo de métricas e indicadores más integrales y centrados en la seguridad humana. Estas métricas deben desarrollarse a través de un enfoque participativo, en el que las métricas sean informadas por las propias comunidades y traducidas en indicadores utilizables para las fuerzas de seguridad.

Las métricas innovadoras pueden captar la naturaleza multidimensional de la violencia, en particular las diferentes formas de control social ejercido por los grupos armados sobre las comunidades. Esto incluye el desplazamiento forzado, el reclutamiento de niños y niñas, y la violencia de género. Del mismo modo, la mejora de los indicadores de seguridad, en lugar de los parámetros tradicionales, como las capturas y los asesinatos de alto nivel (por ejemplo, objetivos de alto valor), puede garantizar que las operaciones de seguridad tengan como objetivo reducir la inseguridad y dar prioridad a la protección de los civiles. Por ejemplo, unas definiciones más claras de agresión y ataques contra las comunidades, como se sugirió en las consultas, les puede permitir a las fuerzas de seguridad responder a las complejas realidades en el terreno.

Entre los potenciales líderes y/o socios clave en este esfuerzo se encuentran varios tanques de pensamiento colombianos, especialmente en alianza con expertos externos para aportar conocimientos adicionales sobre metodologías en seguridad humana y en integración de aportes de la comunidad, a través, por ejemplo, de una función de asesoría o asociación. Este trabajo pionero centrado en Colombia también podría servir como un modelo valioso para otras regiones afectadas por conflictos en todo el mundo, donde existen desafíos similares en el desarrollo de métricas de seguridad efectivas.

AVANZAR EN LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA, TANTO A NIVEL TÁCTICO COMO ESTRATÉGICO, A TRAVÉS DE PROYECTOS PILOTO EN NARIÑO Y CHOCÓ.

Dada la necesidad imperiosa de mejorar la coordinación, es necesario adoptar un doble enfoque para avanzar en la operacionalización de la seguridad humana tanto a nivel nacional como local, teniendo en cuenta los escenarios de paz y los de no paz. La entrega de ideas y opciones para la operacionalización será más eficaz a través de ex funcionarios de seguridad de alto nivel. Algunos de ellos han expresado interés en apoyar proyectos futuros.

Además, se puede invitar a respetados expertos y profesionales internacionales en seguridad para que ofrezcan asesoría y sirvan como pares críticos, ofreciendo perspectivas externas y críticas constructivas. Por ejemplo, miembros de alto rango de las fuerzas armadas, las fuerzas especiales y la comunidad de inteligencia identificados pueden brindar asesoría práctica a sus pares de Colombia sobre los principales desafíos, desarrollos e innovaciones relacionados con los esfuerzos de paz y seguridad.

A nivel local, este esfuerzo piloto involucraría a los líderes de las fuerzas de seguridad a nivel del terreno, para proponer ajustes viables a sus operaciones actuales para proteger proactivamente a las comunidades y fomentar la confianza. Las recientes operaciones militares ilustran la capacidad de las fuerzas de seguridad colombianas para adaptar su enfoque a una serie de amenazas emergentes, incluyendo las que van más allá de las preocupaciones de seguridad tradicionales, como las drogas. Por ejemplo, las fuerzas armadas han respondido a la creciente amenaza causada por las redes criminales y los grupos violentos organizados para la protección del medio ambiente, centrándose en actividades como la deforestación ilegal, la minería y la explotación de tierras.

El avance de las operaciones proactivas de seguridad humana implicará trabajar con los líderes y comandantes de seguridad para:

- a) traducir las diversas expresiones de violencia que impactan a las comunidades en indicadores y métricas de seguridad;
- b) trazar un mapa de los desafíos de seguridad únicos de un territorio en particular; y
- c) ofrecer opciones de operaciones proactivas para responder a la violencia que afecta a las comunidades locales de manera más crítica.

Un corolario clave de este esfuerzo hará hincapié en el fomento de la confianza entre las fuerzas de seguridad y las comunidades locales mediante una comunicación productiva centrada en resultados tangibles. Hasta la fecha, si bien los diálogos *ad hoc* pueden haber aliviado las tensiones entre las fuerzas de seguridad y las comunidades, han demostrado ser ineficaces para fomentar la confianza y la legitimidad o abordar las preocupaciones inmediatas de seguridad de las comunidades. Del mismo modo, las intervenciones militares destinadas a proteger a las comunidades han producido resultados mixtos, ya que a menudo ofrecen seguridad a corto plazo y generan riesgos a largo plazo, como las represalias de los grupos armados una vez que las fuerzas de seguridad se retiran. Este esfuerzo tendría como objetivo aumentar la capacidad de respuesta estableciendo canales de comunicación que les permitan a las fuerzas de seguridad ajustar las operaciones sobre la base de los principios de seguridad humana y los desafíos únicos que enfrentan las comunidades. También articularía y facilitaría la coordinación necesaria entre los diferentes roles desempeñados por las instituciones civiles y de seguridad, incluyendo las fuerzas militares, de policía, inteligencia, gobernadores, alcaldes y negociadores de paz.

A nivel nacional, la atención se centrará en apoyar los esfuerzos de adaptación de la estrategia y la formulación de políticas para fortalecer las operaciones futuras, basándose en los conocimientos recopilados en el terreno y a nivel operacional. Se ofrecerán opciones tangibles para integrar la seguridad humana en el plan de campaña con base en la retroalimentación de las fuerzas de seguridad y las comunidades locales durante la fase experimental, velando por que las recomendaciones reflejen las realidades en el terreno. Esto podría incluir el diseño de mandatos y directivas apropiados que reflejen los requisitos locales a nivel territorial para permitir operaciones más proactivas y centradas en la comunidad.

Al incorporar información en el terreno a la política nacional, la iniciativa garantiza que las estrategias futuras respondan a los desafíos de seguridad específicos de cada territorio. Entre las principales contrapartes en este proceso figurarían el Comisionado para la Paz y el Ministerio de Defensa, que integrarían estas perspectivas basadas en el territorio dentro de marcos normativos más amplios.

DISEÑAR CESES AL FUEGO Y ESFUERZOS DE REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA PARA ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA Y SEGURA DE LAS COMUNIDADES COMO CO-CONSTRUCTORES EN LOS DIÁLOGOS REGIONALES

A pesar de los desafíos en torno al establecimiento de ceses al fuego bilaterales, Colombia está innovando en las medidas para el desescalamiento de la violencia incluidas en los ceses al fuego y los procesos regionales de diálogo de múltiples agentes. En Nariño, por ejemplo, un acuerdo bilateral de cese al fuego con la Segunda Marquetalia incluía un conjunto de medidas de desescalamiento de violencias que afectan la seguridad de las comunidades, como el desminado y la limitación del reclutamiento forzado de niños y niñas. A nivel regional, uno de los desafíos actuales es cómo garantizar que los ceses al fuego y las medidas de desescalamiento permitan un espacio para la "co-construcción regional de la paz" de múltiples actores y, en particular, la participación directa y significativa de las comunidades. A nivel nacional, esto requiere un enfoque flexible e integrado que pueda rastrear los diferentes procesos en todas las geografías dentro del ecosistema más amplio de negociaciones de Colombia para comprender cómo interactúan entre sí e impactan la seguridad en las geografías locales.

El trabajo en torno a estos desafíos implicaría dar forma y proponer recomendaciones sobre:

- la secuencia y coordinación entre las diferentes mesas de negociación regionales y los actores nacionales (incluyendo un sistema que recopile todos los acuerdos locales dentro de un marco nacional para hacer un seguimiento de los procesos a lo largo del tiempo y el espacio);
- opciones de ceses al fuego territoriales, multidimensionales y multipropósito para habilitar un espacio humanitario y medidas que aborden la violencia y las inseguridades que experimentan las comunidades (y no solo el Estado y los grupos armados);
- arquitectura de eliminación de conflictos y modalidades de implementación, que involucren a múltiples actores, incluyendo las fuerzas de seguridad, funcionarios, grupos armados y representantes de la comunidad, para monitorear las violaciones a los acuerdos y garantizar que se mantenga el cese al fuego;
- la gestión del cese al fuego, incluyendo el fin del cese al fuego y los procesos subsiguientes (una de las solicitudes directas de apoyo del Comisionado para la Paz);
- formas de llegar a acuerdos de seguridad para evitar un vacío que pueda ser llenado por otros grupos que se aprovechen del cese al fuego.

Garantizar una co-construcción regional segura y significativa con las comunidades debe considerar las dinámicas de violencia y control social sobre las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes. Esto significa reconocer que los actores armados siguen estando presentes en el territorio durante y después de los procesos de cese al fuego, lo que puede limitar el importante papel que desempeñan las comunidades en la configuración y el avance de la paz y la seguridad en sus territorios. Dicho esfuerzo podría incluir el apoyo a un actor independiente y ampliamente respetado, como la Iglesia, para que acompañe y sea un paraguas protector a las comunidades para que seleccionen por sí mismas a sus representantes, se preparen para los diálogos regionales y/o participen en la supervisión y verificación del cese al fuego.

FORTALECER LA CAPACIDAD DE ACCIÓN Y LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Las mujeres colombianas y el movimiento de mujeres desempeñaron un papel fundamental en la configuración del acuerdo de paz de 2016, abogando con éxito por la inclusión de temas específicos de género. Hoy en día, las mujeres afrodescendientes e indígenas, y los grupos de mujeres afectados por la violencia en la región del Pacífico, están navegando y gestionando activamente la inseguridad en sus territorios. Entre otras muchas acciones, se están acercando a los grupos armados para negociar sobre cuestiones de importancia para las mujeres, las familias y las comunidades, al tiempo que mapean y rastrean las diferentes formas de violencia que afectan su seguridad. En los territorios, la capacidad de operar, sobrevivir y resistir ha dependido del mantenimiento de estrategias de silencio e invisibilidad que, si bien las protegen, limitan inadvertidamente su capacidad de acción y participación en la Paz Total. Al mismo tiempo, los grupos armados y los actores violentos utilizan cada vez más la violencia de género, incluyendo la trata de personas y la violencia sexual, como herramienta para ejercer control social sobre las comunidades y degradar su capacidad de resistencia.

Es urgente que todos los actores que participan en la promoción de la paz y la seguridad comprendan mejor la forma como se relacionan los tipos de violencia contra las mujeres con las estrategias y medidas adoptadas por los grupos violentos y armados para ejercer poder e influencia. Esto implica hacer visibles estos tipos de violencias contra las mujeres y garantizar que se incluyan tanto en el desarrollo de nuevas métricas de seguridad informadas por las comunidades, como para contrarrestar la tendencia actual a que la violencia de género se pase por alto o se descarte como un problema cultural o social. Los objetivos clave incluyen:

- integrar la violencia de género en los parámetros de paz y seguridad
- apoyar a los comandantes para que desarrollen e implementen operaciones de seguridad que aborden de manera más proactiva e intencional este tipo de violencia;
- proteger a las mujeres para apoyar su acción y poder en los diálogos y otros esfuerzos de paz y seguridad;
- apoyar los esfuerzos de las mujeres para incluir la violencia de género y el control social como un tema de la agenda en los diálogos regionales.

DESARROLLAR Y COMUNICAR UN ENFOQUE REGIONAL ALTERNATIVO PARA LA SEGURIDAD QUE RESPETE LOS DERECHOS

Existe una necesidad urgente de promover y comunicar enfoques alternativos centrados en la paz y que respeten los derechos. La evolución del entorno de seguridad, caracterizado por la fragmentación de la violencia y el aumento de la delincuencia transnacional, ha estimulado un resurgimiento de las agendas autoritarias y las políticas de seguridad de “mano dura” como solución.

Estos desarrollos se pueden ver tanto a nivel global como regional, como en El Salvador, Ecuador, Argentina y Perú.

La convocatoria de una reunión regional de Ministros de Defensa de Colombia, México, Brasil y Guatemala presenta una valiosa oportunidad para crear consenso y comunicar un enfoque de seguridad alternativo centrado en las personas que promueva nuevos instrumentos para abordar el aumento de la violencia en toda la región, en contraposición a las respuestas populistas o autoritarias.

COMUNICACIONES TRANSFORMADORAS PARA UN CONTEXTO CAMBIANTE

En todas las líneas de acción son indispensables las comunicaciones para la gestión de las expectativas, la creación de apoyos y el mantenimiento del impulso en múltiples niveles: local, nacional e internacional. La integración de las comunicaciones estratégicas en todos los esfuerzos, en lugar de ser un complemento, reconoce que los procesos de paz y seguridad no son meros ejercicios técnicos, sino procesos profundamente políticos que requieren transmitir de manera efectiva el progreso, establecer expectativas y elevar las medidas de rendición de cuentas e inclusión a múltiples actores de manera que se alineen con las realidades políticas y vividas. Las estrategias de comunicación, idealmente formuladas al comienzo de las líneas de acción, son fundamentales para construir las coaliciones políticas necesarias para la paz, al tiempo que facilitan las medidas de construcción de confianza y desescalamiento de la violencia con los adversarios.

La participación con diversos grupos de interés, a nivel local, nacional e internacional, en todas las recomendaciones apoya los esfuerzos para fomentar la confianza, mitigar la oposición y comunicar el progreso. Para las audiencias externas, las oportunidades de interactuar con voces internacionales respetadas que apoyan un enfoque diferente de la seguridad (incluso a través de algunas de las recomendaciones enumeradas aquí) pueden crear un efecto multiplicador a través de la validación de terceros.

Una estrategia de comunicación eficaz requiere un plan riguroso que identifique los objetivos, analice los activos y los riesgos, y que sea dinámico en su enfoque ante circunstancias cambiantes. Las investigaciones demuestran que los enfoques más exitosos no adoptan un enfoque “descendente” de intercambio selectivo de información, sino que utilizan diferentes activos, audiencias y actores para aprovechar las redes de comunicación con el fin de lograr objetivos políticos clave y, lo que es más importante, para difundir el conocimiento de esos éxitos, así como para gestionar las expectativas o explicar las decisiones impopulares.

SUBRAYAR EL NEXO ENTRE SEGURIDAD, DESARROLLO Y BIODIVERSIDAD

Es importante visibilizar los factores contextuales únicos que impulsan la inestabilidad y la violencia en el Pacífico. Los gobernadores de Nariño y Chocó destacaron la extracción de recursos naturales por parte de grupos armados organizados y criminales como uno de los principales impulsores de la violencia en su departamento. La Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas (COP16), celebrada en Cali, ofreció una importante oportunidad a corto plazo para mejorar la comprensión de la interconexión entre la pobreza y la desigualdad con las economías ilícitas, como la minería ilegal de oro, la producción de cocaína, la trata de personas y otras actividades depredadoras que aumentan la vulnerabilidad de las comunidades afrodescendientes e indígenas a la violencia y la inseguridad. Las estrategias para proteger la rica biodiversidad y el medio ambiente de estos departamentos del Chocó Biogeográfico deben considerar esa interconexión entre pobreza, inseguridad humana y desigualdad con economías ilícitas.

En octubre del 2024, gobernadores locales de Nariño y Chocó participaron en la Conferencia de las Partes de la ONU (COP16), en Cali, para crear conciencia sobre estos generadores de inseguridad y violencia tanto a nivel local como global, así como su impacto en las comunidades. Durante la COP, se prometieron importantes fondos para promover la conservación y preservación del medio ambiente en sus departamentos, incluyendo los Fondos de Múltiples Donantes específicos para la región.

Esto representa una oportunidad significativa para que los departamentos de Nariño y Chocó y sus líderes aprovechen estos fondos para mejorar no solo la conservación de la biodiversidad, sino también la seguridad y prosperidad socioeconómica.

A medida que la implementación pasa a primer plano, incluyendo nuevos proyectos y flujos de financiamiento, la necesidad de comunicaciones transparentes, responsables e incluyentes con las comunidades se volverá primordial, en sintonía con la participación sostenida con los donantes y los responsables de la formulación de políticas internacionales.

PROMOVER LA FINANCIACIÓN Y EL DESARROLLO PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD TERRITORIALES

Un enfoque de seguridad pública que integre el desarrollo territorial sostenible e incluyente – centrándose en la creación de oportunidades económicas, prosperidad y medios de vida para y con las comunidades locales y los gobiernos regionales – es esencial para abordar la inseguridad multidimensional que enfrentan las comunidades afrodescendientes e indígenas. A pesar de ser ricas en recursos naturales y biodiversidad, gracias – en gran medida – a la protección ambiental y prácticas ancestrales de estas comunidades, las regiones de Nariño y Chocó siguen siendo subdesarrolladas e inseguras. Ambas zonas sufren de una aguda falta de infraestructura y un desarrollo local insuficiente, y las comunidades experimentan pobreza multidimensional derivada de injusticias históricas, abandono sistémico y violencia continua. Abordar estos desafíos no sólo necesitará un marco operativo de seguridad y desarrollo, sino también repensar más ampliamente cómo son asignados y manejados los recursos financieros, posiblemente destinando una mayor proporción de fondos al nivel regional para asegurar que las inversiones efectivamente satisfagan las necesidades locales y no sean los intereses predatorios y los grupos violentos quien se apoderen de estas.

Los funcionarios y líderes locales señalaron que aún comunidades que habían recibido algunas transferencias de recursos públicos o inversiones de desarrollo continúan enfrentando inseguridad y violencia generalizadas. Esto subraya la necesidad de una transformación territorial sistémica, en vez de proyectos de desarrollo a retazos o inversiones aisladas. Si no se garantiza la seguridad ni se aborda la economía política subyacente, los recursos financieros corren el riesgo de quedar en manos de grupos violentos en lugar de beneficiar a las comunidades.

Por ejemplo, la débil aplicación de las garantías de seguridad para los actores locales que participan en políticas transformadoras, como el Programa Nacional Integral de Sustitución de coca (PNIS) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ha limitado el impacto de estas políticas en la entrega de dividendos de paz a las poblaciones locales en zonas de disputa. Abordar estos desafíos requiere comprender y modificar el sistema de incentivos que sustenta a los grupos violentos, ya sea para negociar la paz con ellos, perturbar las condiciones que les permiten regenerarse o atacar sus bases de poder económico y de gobernanza en un escenario de no paz. Si no se modifican estas dinámicas, seguirán surgiendo nuevos grupos, lo que reforzará los ciclos de violencia e inestabilidad.

Involucrar a las comunidades en la creación de planes de desarrollo regional ha sido un paso crítico, pero una transformación duradera requiere acciones más sólidas y enfocadas a nivel local, nacional e internacional.

Para apoyar eficazmente el desarrollo impulsado por la comunidad (CDD por sus siglas en inglés), son necesarias varias acciones: movilizar recursos, asignar el financiamiento público a niveles apropiados, abordar los cuellos de botella en la prestación de servicios y reconocer y empoderar a los líderes y consejos comunitarios en el proceso de toma de decisiones y ejecución.

Adicionalmente, proveer seguridad para los actores locales, comunidades e instituciones civiles que participan en estos procesos es esencial para una implementación exitosa del CDD. Esto es, coordinar las acciones y recursos que involucren actores civiles y militares, locales y nacionales, y públicos, privados y comunitarios.

Actores clave en este proceso incluyen oficiales locales, instituciones relevantes, ministerios, grupos cívicos, comunidades y aliados internacionales.

Una transformación territorial sistémica es un avance frente a esfuerzos previos como la Política de Consolidación al integrar las acciones de seguridad y de desarrollo para producir resultados intersectoriales sostenibles, como infraestructura, seguridad y medios de vida. Involucra el conocimiento de las comunidades y autoridades locales para abordar la economía política de la violencia y la criminalidad. Este enfoque busca fortalecer la legitimidad del estado a nivel local de abajo hacia arriba, no solo extender la presencia del estado central. Lograr esto requiere un conocimiento profundo en enfoques programáticos y de política que asegure que los recursos y servicios responden a las necesidades locales, y que los planes de desarrollo y los recursos se alinean con decisiones de la comunidad.

MANTENER EL IMPULSO Y FORTALECER LA LEGITIMIDAD ELEVANDO LA ACCIÓN COMUNITARIA EN UN "PROCESO DE VISIÓN" NACIONAL DE LA PAZ TERRITORIAL

Es imperativo reconocer los éxitos de Colombia hasta la fecha, incluyendo la acción comunitaria en curso en torno a la paz. La labor futura en materia de paz y seguridad debe aprovechar los esfuerzos realizados hasta ahora. Las comunidades de Tumaco y Quibdó están particularmente avanzadas en este sentido.

Por ejemplo, los grupos comunitarios en Quibdó, entre otras iniciativas, han formado un "Acuerdo Humanitario" de 11 puntos que articula algunas de sus preocupaciones y deseos de un desescalamiento de la violencia en el terreno.

Es valioso garantizar que estos esfuerzos a nivel comunitario no estén aislados, sino que se eleven para influir en procesos, discursos y toma de decisiones más amplios. La incidencia y la comunicación efectivas de estas iniciativas a nivel local y nacional pueden llamar la atención sobre las necesidades y demandas de las poblaciones afectadas, manteniendo el impulso y sentando las bases para diálogos más amplios y a largo plazo. Estos esfuerzos también pueden influir directamente sobre los procesos formales de negociación y de formulación de políticas, asegurando que las voces de la comunidad incidan en la dirección de los esfuerzos de paz y seguridad.

Apoyar a las comunidades para que comuniquen sus opiniones de manera más amplia (ya sea directa o indirectamente) no sólo amplifica su capacidad de acción, sino que también fortalece el diseño y la legitimidad de los procesos de paz. Arraigarlos firmemente en las aspiraciones y necesidades de las comunidades que experimentan violencia e inseguridad aumenta su pertinencia y legitimidad. La evidencia de Irlanda del Norte también demuestra la forma como estos documentos de "visión", en los que un grupo consigna su visión de la paz, pueden suscitar respuestas y visiones de otros agentes, comunidades y actores, incluyendo los actores armados, que comparten sus propias necesidades e intereses con sus bases.¹⁸

¹⁸Ben Acheson, 'What will peace look like?', In In Search of Peace for Afghanistan, edited by the Heart of Asia Society, 2021, disponible en: <https://kakarfoundation.com/wp-content/uploads/2021/04/Sample-of-In-Search-of-Peace-for-Afghanistan-Final-Final-March-17.pdf>

Esta participación indirecta recíproca puede fomentar el entendimiento mutuo, incluso sin diálogo directo, y permitir la identificación de puntos de consenso, así como divergencias, que, a su vez, ayudan a dar forma a las agendas en las mesas de negociación y a los discursos y diálogos nacionales más amplios sobre la paz y la seguridad.

APOYAR UN FORO DE PAZ Y SEGURIDAD HUMANA PARA SER PIONERO EN UN "ENFOQUE DEL SUR GLOBAL" HACIA LA PAZ Y LA SEGURIDAD, CON COLOMBIA EN EL CENTRO.

A medida que la violencia y los conflictos se vuelven cada vez más complejos, los enfoques tradicionales "descendientes" de paz y seguridad están demostrando ser inadecuados. Si bien las Naciones Unidas han introducido nuevos conceptos operacionales y directrices de mediación para la construcción de paz local¹⁹, sigue habiendo una falta de orientación integral para abordar la naturaleza multidimensional de la violencia, en particular cuando dominan las agendas delictivas, o sobre "cómo" integrar los enfoques localizados en un marco nacional.

Muchos foros internacionales siguen dando prioridad a los mediadores y expertos tradicionales del Norte Global, pasando por alto la experiencia del Sur Global y dejando una brecha en la comprensión completa de estas dinámicas en evolución.

Colombia está liderando el camino en la innovación de estrategias de paz y seguridad para los complejos entornos actuales, junto con nuevos enfoques y conocimientos valiosos que han surgido de experiencias y lugares como Afganistán, Pakistán, Sierra Leona, Siria, Sudán del Sur, Somalia, Tailandia y América Latina. Existe una oportunidad real de reunir a diversos expertos y profesionales del Sur Global, junto con expertos tradicionales en paz y seguridad, para aprovechar estas experiencias e innovaciones inexploradas para promover enfoques más relevantes para la violencia organizada.

El lanzamiento de un Foro de Paz y Seguridad Humana liderado por el Sur Global, con Colombia en el centro, crearía una plataforma muy necesaria para el análisis conjunto, el desarrollo de estrategias y la construcción de soluciones. El Foro promoverá el intercambio de experiencias y conocimientos aplicados sobre la seguridad centrada en las personas, los ceses al fuego locales y los acuerdos de múltiples niveles que respondan a las comunidades y las protejan, y la reconciliación y el desarrollo impulsados por la comunidad. A corto y mediano plazo, este foro puede aprovechar las oportunidades actuales para aplicar los conocimientos, prevenir el retroceso y comenzar a institucionalizar adaptaciones en los enfoques de paz y seguridad centradas en las personas para garantizar la resiliencia a los cambios en los entornos nacionales y geopolíticos. Al destacar el liderazgo de Colombia, el Foro podría promover un modelo de seguridad centrado en las personas, al tiempo que empodera a los profesionales del Sur Global para liderar la conversación sobre la remodelación de la paz y la seguridad y sobre cómo ofrecer alternativas viables a los enfoques tradicionales descendentes.

¹⁹Ver, e.g., United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA), "Engaging at the Local Level: Options for UN Mediators." 2022, disponible en: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2022/11/2209214-dppa-local-mediation-practice-note.pdf>

