

Abordando la Marginalidad

Fomentando la participación y la seguridad desde las personas

Intervenciones Iniciales

El foro inició con una introducción por parte de CONPEACE de la Universidad de Oxford y la Universidad del Rosario (los entes organizadores) dando paso a unas consideraciones iniciales por parte de los representantes del gobierno colombiano, la comunidad internacional, la sociedad civil y la academia. Las intervenciones equiparon con casos de estudio y marcos conceptuales a los asistentes con el fin de guiar tanto la plenaria como los grupos de discusión.

El foro examinó el carácter cambiante de la seguridad, las oportunidades de desarrollo y las posibilidades de participación popular de los grupos marginados en el contexto del pos-acuerdo de la Habana. La marginalidad fue conceptualizada de dos maneras: como áreas marginales en las fronteras geográficas de Colombia; y como grupos marginales que afrontan exclusión debido a su género, raza, clase social, orientación sexual o estatus socioeconómico. Estos factores permiten explicar el porqué tanto académicos como analistas consideran que los procesos de marginalización, en varias ocasiones, afectan no

a una minoría sino a una parte sustancial de la sociedad colombiana.

Las áreas marginales son las periferias del país y afrontan los efectos de la doble crisis generada por la inseguridad en el marco del pos-acuerdo y la llegada masiva de individuos desde Venezuela que tiene afectaciones por el tráfico ilegal de personas y mercancía.

La seguridad desde el individuo requiere de participación ciudadana

La idea de seguridad tradicional es decir militar o nacional, contrarresta aquella enfocada en el individuo. Evidencia demuestra la importancia tanto de la seguridad nacional como la individual. Los participantes del foro resaltan la diferencia entre el proveer guardaespaldas y vehículos blindados para evitar poner en riesgo a los individuos y la reducción de la violencia social y política, lo cual evita el uso del primer método de defensa. Estas medidas físicas son en gran parte inefectivas debido a las

limitaciones geográficas y físicas. Los participantes argumentaron que se requiere atención urgente de las problemáticas sociales desde un marco institucional para garantizar una seguridad holística desde el individuo.

La atención institucional según los participantes, debe considerar la participación de los ciudadanos como un componente vital para mejorar la seguridad; esto tiene el fin de dar una solución a la marginalidad resultado de la brecha en la relación entre el Estado y la sociedad, la cual es indispensable para pensar una seguridad desde el individuo. Sin embargo eso requiere un alto nivel de confianza en las instituciones por parte de la sociedad civil que no ha sido evidente. Un participante presentó evidencia reciente del departamento del Cesar que indica los bajos niveles de confianza en las instituciones estatales a excepción de la Defensoría del Pueblo. Con respecto al sector seguridad, las personas reportan tener mayor confianza en las fuerzas armadas que en la policía pues a los segundos se les percibe como incompetentes y corruptos pues no patrullan con regularidad los centros urbanos ni previenen o investigan crímenes.

El Acuerdo de Paz no ha puesto fin a la marginalidad

La discusión también incluyó la relación entre el Acuerdo de Paz de la Habana y la presencia efectiva del Estado en las áreas marginales. Los participantes del foro expresaron el cómo la implementación del acuerdo puede mejorar y volver más efectiva la presencia del Estado. El Acuerdo de Paz específicamente los puntos 1,3 y 4 son una oportunidad para confrontar

problemas históricos. Esto ha generando altas expectativas entre la sociedad. Esta esperanza suponía que al haber un ambiente de calma debido a la desmovilización de las FARC, las comunidades iban a ser menos susceptibles a la coerción o que se encontrarían menos en medio de confrontaciones armadas.

Es así como el Mecanismo Tripartito creado para verificar el desarme y la desmovilización en los ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación) ha llegado a ser considerada una buena práctica a nivel internacional. Además el compromiso con las comunidades en las regiones marginales por medio de las etapas iniciales de los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) con entidades estatales de planeación han tenido una acogida internacional debido a su hoja de ruta y esfuerzo institucional.

No obstante, la implementación se ha quedado corta en comparación a las promesas iniciales. Las demoras constantes y la ausencia de recursos para los planes genera dudas sobre la seriedad y el compromiso que ha decidido hacer el gobierno para mostrar presencia efectiva y compromiso a lo largo del territorio colombiano. Los conflictos sociales continúan y las comunidades siguen en riesgo. De la misma manera, entre la sociedad civil se percibe recurrentemente que la oportunidad creada por el Acuerdo de la Habana para reconstruir un Estado efectivo en las márgenes está siendo despilfarrada con pedagogía insuficiente y aún más con la polarización política que se vivencia en la actualidad en Colombia. .

Adicionalmente, la implementación está altamente centralizada y tiene poca articulación

local disminuyendo su efectividad, como es el caso de los PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos Ilícitos) y los PDET. La legitimidad de los PNIS ha sido erosionada pues se vienen realizando programas de sustitución voluntarios y erradicación forzada sin una oferta real de alternativas de subsistencia. La ejecución de los PDET está atrasada y corre el riesgo de salir de la agenda de políticas públicas mientras los proyectos de infraestructura pequeños que han iniciado en La Guajira y el Cesar han hecho uso de recursos existentes en vez de traer nueva inversión a los departamentos. Los ETCR no han tenido apoyo suficiente para cumplir con los objetivos de reincorporación estipulados.

El resultado general vislumbra un vacío institucional debido a la imposibilidad del Estado de ocupar de manera efectiva los espacios que ha dejado FARC. Estos territorios han pasado a manos de disidentes y grupos sucesores de los paramilitares los cuales han establecido un orden social y control territorial en áreas marginales como Tumaco. Urge la necesidad para la creación de diálogo que incluya las políticas de seguridad desde el individuo y la presencia efectiva del Estado. Esta depende de procesos inclusivos que logren superar la desconfianza que históricamente ha generado el Estado por su ausencia en las áreas marginales- pues hay poca evidencia de participación e interlocución entre el Estado y las comunidades.

Un ejemplo específico del cómo la implementación de los Acuerdos de la Habana contribuyen a la continuación de la marginalización, la negación de espacios de participación popular, y la constante desconfianza entre el Estado y las comunidades específicamente afectadas por el conflicto

armado. Sin ellas los patrones de participación política no tenderán a cambiar: pocos alcaldes y concejales continuarán siendo parte de comunidades rurales o de periferias urbanas, y marginales es el rechazo a la Constituyente Especial para la Paz. Las constituyentes se perciben como un mecanismo que garantiza oportunidades de participación política a nivel nacional de las víctimas de áreas los candidatos a las elecciones continuarán sin tener en cuenta las comunidades marginales. Además seguirán habiendo pocos foros institucionales sobre participación a nivel local y las amenazas a opositores.

PDET

Planes de trabajo a 15 años que determinan las prioridades de inversión en áreas de bajos recursos: 5 factores en cada municipalidad; 8 pilares de discusión; 18000 iniciativas seleccionadas.

Discusión

1. Las buenas prácticas de las comunidades

Durante la discusión se tomaron en cuenta las prácticas de gobernanza existentes en las comunidades como las Terminales de Justicia en Arauca que congregan a las comunidades de fe, Juntas de Acción Comunal, instituciones educativas y entidades estatales en torno a la denuncia y resolución problemáticas sobre las dinámicas de poder e impunidad. Las entidades estatales demuestran un interés por tener una presencia territorial más fuerte pero enfrentan barreras de seguridad. Salvar vidas es el objetivo principal por lo que los esfuerzos no se pueden limitar únicamente a la 'justicia de martillo' (justicia retributiva), sin ánimo de desconocer su importancia. Adicionalmente se discutió sobre el involucramiento de excombatientes como informantes por parte de las instituciones estatales pues esto pone en riesgo la vida de los excombatientes lo cual se vio relegado en la muerte de un excombatiente en Arauca el pasado 20 de Junio.

Las comunidades en el departamento de Norte de Santander explican que han intentado dar solución a sus propios problemas creando Comités de Convivencia para desarrollar Planes de Desarrollo, Seguridad y Manuales de Convivencia. Estos manuales prohíben la entrada de actores armados a las que se conocen como 'comunidades de paz' que también se encuentran en otras partes del país (eg. Samaniego, Nariño) las cuales han sido exitosas en su gran mayoría.

Sin embargo, las comunidades continúan sufriendo por visitas periódicas de actores armados, viéndose forzadas a retirarse por su propia seguridad.

La sociedad civil en La Guajira han luchado para crear mecanismos similares haciendo uso de acciones civiles, protestas y manifestaciones para solicitar infraestructura adecuada y acciones en contra de la corrupción. La Fiscalía está ausente a pesar del alto índice de homicidios. La Defensoría por otro lado es la única entidad estatal efectiva en el departamento (similar a lo que se encuentra en el Cesar). Aun así, existen críticas implícitas a la labor de la Defensoría por su respuesta principalmente ante la situación en Venezuela en vez de hacer énfasis en los problemas regionales a largo plazo. Existen denuncias sobre corrupción de altos mandos en el departamento, y se cree las instituciones estatales solamente se preocupan por la protección de sus propios intereses. Un ejemplo de ello son las amenazas y visitas anónimas a individuos de la sociedad civil que deciden hacer denuncias ante la policía. Situaciones similares fueron compartidas por participantes de otras regiones.

La discusión giró en trono a las lecciones similares de las comunidades al igual que las buenas practicas que podrían replicar (ver [CONPEACE Buenas Prácticas](#) para conocer buenas practicas compartidas en foros anteriores). Los corto circuitos entre el Estado, sus instituciones y la sociedad civil son transversales a todos los niveles, algunas veces ni siquiera de manera municipal, sino local y comunitario. Se ve la necesidad de reparar estas brechas para compartir los aprendizajes de manera horizontal y vertical.

2. El rol del Estado y las Fuerzas Armadas

Algunos representantes de las Fuerzas Armadas hicieron énfasis en la importancia de su participación en espacios de diálogo como el foro inter-agencial de CONPEACE. Esto les es de beneficio pues permite comprender y reforzar su entendimiento en su rol como garantes del orden constitucional sobre temáticas como la marginalidad. Miembros de las fuerzas armadas compartieron sus preocupaciones con los otros participantes sobre el incremento de la violencia, los combates y los vínculos entre las organizaciones armadas como el ELN y el tráfico de drogas. Tanto participantes de la milicia como civiles estuvieron de acuerdo en que la representación del Estado y la seguridad no solamente significan presencia de los uniformados.

De la misma manera, es primordial garantizar que las acciones para combatir la criminalidad respeten los derechos humanos, incluyendo las obligaciones impuestas por el Derecho Humanitario Internacional. Esto permite construir procesos robustos que impulsa un trabajo más cercano con instituciones como la Procuraduría y la Defensoría, y con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para sobre llevar sus responsabilidades. Trabajar en conjunto resulta más coherente pues permite combinar políticas públicas en temas de desarrollo y seguridad, permitiendo un accionar más efectivo de las fuerzas armadas en el país (por ejemplo en cuanto a protección ambiental) a pesar de los retos y riesgos existentes como lo son la extorsión, bandas criminales etc.

Mediante la generación de programas como los PNIS y los PDET que son considerados un proceso participativo de mucha importancia se ha visto el resultado del trabajo de los colombianos en las regiones altamente afectadas por el conflicto armado y marginales. Los representantes de las comunidades marginales alrededor de Colombia explican cómo el construir confianza es un proceso largo y complejo que puede ser fácilmente erosionado por la falta de implementación del acuerdo de paz y por la continua falla al no considerar las especificidades locales. La incongruencia entre los programas de sustitución y la erradicación de la coca en Tumaco son un ejemplo del daño en la confianza pues individuos y comunidades que han accedido a sustituir sus cultivos sufren debido a los programas de erradicación forzada en su territorio, más aún ahora que el gobierno busca reintroducir la fumigación aérea. Testimonios de Tumaco, Norte de Santander y Cesar expresan dudas sobre el interés y/o capacidad para implementar las recomendaciones de los PDET las cuales se hacen inteligibles en el Plan de Desarrollo Nacional. De todos modos, el PDET es un ejercicio participatorio único por lo cual otros espacios como este deberían ser fortalecidos o fomentados. Aún cuando sólo 17 proyectos productivos de los ETCR han sido aceptados (muchos menos de los que se requieren) estos han generado nuevas dinámicas. Según varios representantes de gran importancia como las Naciones Unidas, ésta es la ruta que se debe seguir, no obstante debe de agilizarse.

El proveer justicia efectiva es un factor transversal a las problemáticas de legitimidad del Estado, su agencias e instituciones, frente las comunidades. Lo anterior se hizo evidente

en debates sobre Justicia en el Territorio, la Justicia Ordinaria Restaurativa, y la creación de un Sistema de Justicia Integral.

Canadá brinda apoyo a la Policía Nacional especialmente para reforzar las capacidades policiales en las comunidades y las áreas rurales. Las Terminales de Justicia en Arauca demuestran cómo es Estado y al sociedad civil podrían trabajar en conjunto entorno a la justicia desde el individuo para reconstruir las relaciones que hasta ahora son problemáticas entre los ciudadanos y el Estado en el sector seguridad.

3. La doble crisis: inseguridad y migración

En la actualidad, la reconfiguración de los sectores armados amenaza con revertir este periodo de justicia y paz pues la desmovilización parcial y los programas de reintegración han llevado a la mutación del conflicto armado y de la violencia. Las alianzas entre los ex combatientes de las FARC y el ELN/EPL han aumentado la posibilidad de una amenaza contra comunidades marginadas mientras los grupos criminales organizados (incluyendo aquellos que no son de procedencia colombiana, como los carteles Mexicanos) se han expandido. El desplazamiento interno continúa y así mismo la estrategia de los actores armados de confinar a las comunidades en sus territorios limitando su acceso a medicina, educación etc.

Es necesario realizar un análisis detallado sobre el impacto en las seguridad desde el individuo

de estas diferentes modalidades o comportamientos de los actores armados.

El sensacionalismo mediático entorno a la situación política en Venezuela y la yuxtaposición entre migración y crimen ha generado una percepción distorsionada sobre los venezolanos que ha contribuido a la xenofobia. Aún cuando algunos ciudadanos venezolanos han sido reclutados por grupos armados, o involucrados en delitos y criminalidad, no se trata de la mayoría sino por el contrario son víctimas de estos perpetuadores del crimen. La provisión de asistencia social se ha debilitado por los problemas fiscales y se ha incrementado la competencia entre migrantes y las víctimas del conflicto armado por los recursos limitados del Estado.

La competencia entre los grupos marginales es un indicador fuerte del cómo la inequidad continúa siendo el problema central en Colombia. Algunas preocupaciones han sido expresadas sobre el proceso de paz y la erosión de un conceso político nacional en Colombia mientras que de manera paradójica el conceso sobre la necesidad de la implementación del acuerdo de paz en Colombia parece haber sido reforzada aún internacionalmente. Participantes de la Guajira y de Tumaco argumentan cómo la percepción sobre la falta de implementación de los planes y acuerdos estatales parece provenir del agotamiento de las formas de Estado y los desafíos emergentes que requieren una representación más incluyente lo cual contempla procesos de toma de decisiones.

Conclusiones y Consideraciones Finales

Reforzar el involucramiento de la comunidad en la planeación, implementación y monitoreo de los planes de desarrollo Por ejemplo la experiencia engendrada en la planeación de los PDET ha incrementado la confianza y la capacidad de las comunidades marginalizadas para participar en la toma de decisiones. Estas habilidades adquiridas deberían ser usadas en la toma de decisiones locales donde se vivencian la mayoría de las problemáticas y sus soluciones.

Reducir los costos de transacción asociados a los proyectos y programas de desarrollo haciendo recortes a los intermediarios por medio contrataciones directas. Tanto las Juntas de Acción Comunal como otras organizaciones comunitarias demuestran ser la solución para evitar estas dinámicas, como es el caso de Tibú en Norte de Santander donde se gasta 30% más del presupuesto de lo que realmente se invierte en las comunidades. Es necesario realizar un análisis sobre los mecanismos, los sobrecostos y las condiciones necesarias para la implementación efectiva de proyectos y planes.

La construcción de justicia a nivel local como medida de resolución del conflicto debe contemplar los principios restaurativos. Las Terminales de Justicia en Arauca podrían ser un modelo replicable en otras regiones - de nuevo, es importante estudiar las características y dinámicas que han permitido su implementación efectiva.

Alentar el cambio de la idea centralista que pretende ‘traer el Estado a las regiones aisladas’. Estas regiones cuentan con atributos propios y estructuras que deberían ser reforzadas, disminuyendo así las demandas al Estado central. Esto por el contrario empodera y devuelve responsabilidades a los niveles locales.

Crear espacios de diálogo liderados por las comunidades con las entidades Estatales especialmente con las Fuerzas Armadas. Representantes de la sociedad civil consideran necesarios estos espacios para dar fin a la percepción negativa entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, en la cual se perciben mutuamente como ‘opresores’ y ‘guerrilleros’.

Reconocer y fortalecer el rol de las Fuerzas Armadas por medio del buen uso de sus habilidades técnicas y capacidades. Por medio de obras de infraestructura y su mantenimiento, se refuerza una integración más constructiva de las políticas de seguridad y desarrollo (existe una advertencia para evitar la idea de una ‘seguridad’ del desarrollo) y permitir que la ejecución de los proyectos con menores costos reduciendo la contratación del sector privado.

Fortalecer y extender el compromiso de las Fuerzas Armadas para defender, respetar y proteger los derechos humanos. . Esto provee un mayor conocimiento sobre las obligaciones y hace uso de este conocimiento común en las decisiones estratégicas, tácticas y operacionales.