

Tercera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza (Relatoría)

Jenny Salcedo

- La tercera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza abordó de manera particular tres grandes temas: la situación de seguridad y convivencia en la región de Antioquia, la reconfiguración de las economías criminales en tiempos de posconflicto, y las capacidades institucionales existentes para la paz.
- El balance realizado sobre la situación de seguridad y convivencia en Antioquia, puso de presente el avance significativo que el departamento ha tenido en el tema, a partir de la construcción de acciones, estrategias y mecanismos adecuados a las necesidades y particularidades territoriales. Se destacan las transformaciones en la forma de abordar el tema, la realización de estudios con metodologías cuantitativas y cualitativas, la participación de los distintos sectores sociales para la comprensión del fenómeno en el territorio y la construcción de políticas públicas integrales y de herramientas tecnológicas para la adecuada toma de decisiones.
- Las reflexiones presentadas en la reunión evidenciaron el lugar central que actualmente ocupan las economías ilegales y criminales en la emergencia de dinámicas de violencia e inseguridad. Con un eventual proceso de transición hacia la paz tras la firma de los acuerdos con las Farc, el escenario no resulta muy alentador. Por ello, los avances que en esta materia se puedan alcanzar y la construcción de medidas de prevención para los posibles escenarios de transición deben ser una prioridad para el gobierno local y nacional.
- La experiencia internacional demuestra que todo proceso de transición hacia la paz, lleva consigo grandes dificultades. Sin embargo, el espacio hizo evidente que en Colombia existen problemas particulares que dificultan aún más estos procesos. Se planteó en este sentido la necesidad de construir instituciones –entendidas como el conjunto de reglas y mecanismos que permiten la configuración de un orden social–, capaces de anclarse en la subjetividad de los grupos y comunidades, a partir del reconocimiento de las necesidades y particularidades territoriales.



Contenido

Crimen, seguridad y convivencia: capítulo Antioquia..... 5

Economías criminales y escenarios del posconflicto 8

Instituciones para el posconflicto y construcción de paz..... 9

Conclusiones..... 12





La tercera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza se llevó a cabo en la universidad EAFIT de Medellín, el 15 de abril del 2015. Este evento, organizado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia y la Escuela de Humanidades de la Universidad EAFIT, reunió a expertos nacionales e internacionales con el fin de reflexionar sobre los fenómenos de violencia, crimen organizado y delincuencia en el país, contribuir en la producción de estrategias para enfrentarlos, y aportar a la construcción de políticas públicas en seguridad acordes a un posible escenario de post-conflicto.

Este encuentro abordó de manera particular tres grandes temas. En primer lugar, la situación de seguridad y convivencia en la región de Antioquia. En segundo lugar, la reconfiguración de las economías criminales en tiempos de posconflicto. Y finalmente, las capacidades institucionales existentes para la paz. El presente texto da a conocer al lector las principales ideas, reflexiones y recomendaciones que, para cada uno de estos temas, compartieron los asistentes al evento.

Crimen, seguridad y convivencia: capítulo Antioquia

Las desigualdades sociales, la violencia y la cultura de la ilegalidad¹, identificadas como las principales problemáticas que afectan al departamento de Antioquia en materia de seguridad y convivencia, configuran un escenario territorial que por su complejidad demanda a las instituciones competentes la creación de estrategias y mecanismos apropiados para hacer frente a la situación. En este sentido, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín en los últimos tres años han avanzado significativamente en

1 De manera más específica, se evidencia una correlación entre los distintos actores armados que hacen presencia en el territorio (Farc, ELN, Bacrim) y los negocios ilegales como el microtráfico, la extorsión, la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico ilegal de inmigrantes, los cultivos ilícitos y los laboratorios para la producción de estupefacientes.

la construcción de miradas alternativas, innovadoras y prácticas frente a la seguridad y la convivencia, así como en el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas al contexto territorial.

Los avances alcanzados en la materia han implicado transformaciones a nivel epistemológico y metodológico. En lo que se refiere al primer nivel, se logró pasar de la militarización a la orientación cívica, de miradas normativas a miradas más empíricas, humanas y realistas del problema, y de la búsqueda de resultados inmediatos a la construcción de estrategias que demuestren logros sostenibles en el largo plazo. Para ello, ha sido fundamental reconocer la multidimensionalidad del fenómeno (microtráfico, tráfico de armas, etc.), el importante papel que cumplen las dinámicas territoriales tanto físicas como cognitivas y la necesidad de abordar de manera conjunta y clara las nociones de seguridad y convivencia.

A nivel metodológico se ha hecho un gran esfuerzo por avanzar en la comprensión del fenómeno a través de la realización de estudios que trascienden el área urbana y combinan metodologías cuantitativas y cualitativas. En este sentido, se ha logrado complementar la información existente sobre el fenómeno (datos, indicadores, etc.) mediante la aplicación de encuestas², la exploración de historias de vida y la construcción de espacios para el diálogo con comunidades y funcionarios públicos en distintos escenarios, a saber: escenarios comunales, municipales y departamentales. Adicionalmente se construyó el *Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia*³ (SISC), una herramienta que con base en tec-

2 Encuesta de percepción y victimización de Medellín, por ejemplo.

3 En un sentido más amplio, esta herramienta determina la gobernanza, la evaluación y los distintos enfoques frente a los temas de seguridad y convivencia. En Medellín, es un sistema oficial que depende de la subsecretaría de planeación de la secretaría de seguridad y su foco de acción está orientado a respaldar con evidencia las decisiones al momento de planear, implementar y evaluar la política pública. Es una pieza clave en la articulación con otros niveles del gobierno y otras ramas del poder público. Es indispensable



nología de alto nivel permite configurar una especie de observatorio del delito, a partir del cual se pueden generar alertas georreferenciadas en materia de seguridad y convivencia⁴.

Tanto la Alcaldía de Medellín como la Gobernación, reconocen que los datos por sí solos no permiten comprender del problema. Por ello, además de los esfuerzos mencionados, ambas instituciones han procurado por trabajar de manera articulada con las distintas instituciones encargadas de la seguridad y la convivencia en los territorios, con el fin de construir elementos de contexto que permitan analizar los datos y la información recopilada de una forma más cercana a la realidad. Además, bajo la convicción de que es casi imposible avanzar en el tema desde una visión exclusivamente gubernamental, dichas instituciones han construido puentes entre la ciudadanía, el gobierno y la academia para avanzar en la comprensión del fenómeno y la adecuada toma de decisiones.

Lo anterior ha dado como resultado la consolidación de datos sobre percepción de seguridad, victimización, percepción sobre la convivencia, confianza institucional y aspectos informales, que al ser analizados de manera rigurosa arrojan, entre otras, las siguientes conclusiones:

- ♦ Existen bajos niveles de confianza interpersonal y baja eficacia colectiva por parte de las comunida-

en las mesas técnicas para hacer análisis de los crímenes con las distintas instituciones. Se tiene un equipo interdisciplinario. Produce reportes de todos los delitos y las variables. Sistema de información georreferenciado. Quedó como un objetivo específico del plan de desarrollo. Se ha consolidado durante los tres años, con una plataforma tecnológica de alto nivel. Como Sistema de información georreferenciado. Es una buena práctica para identificar áreas de intervención prioritaria para la implementación de los planes locales de seguridad y convivencia. Semanalmente el comité técnico de trabajo con los distintos sectores se reúne para hacer un análisis y tomando decisiones.

- 4 Hasta el momento se considera la herramienta de política pública más importante de Medellín en esta materia, y de igual forma a nivel departamental.

des, como efecto de largos procesos de violencia. Se evidencia un agotamiento general.

- ♦ Existe una fuerte correlación entre percepción de inseguridad, victimización y desconfianza interpersonal y en las instituciones.
- ♦ Se reconoce a la Policía Nacional como la principal institución en materia de seguridad, y no a los correspondientes organismos de justicia. Esto es clave en la medida que se reconoce el importante papel que cumple esta institución, pero desconcertante en tanto se le pasa el rol de estatalidad completa en los territorios.
- ♦ La percepción de inseguridad crece a medida que las personas se distancian de los espacios que habitan.
- ♦ Existe una relación entre confianza y percepción de seguridad. La gente que más confianza interpersonal muestra (más disposición a la acción colectiva), tiene mejor percepción de seguridad. La gente que mejor percepción de seguridad tiene aumenta su disposición a confiar y a trabajar con otros.
- ♦ La variación contextual en Colombia es muy grande y en ese sentido las políticas deben ser contextuales.

En conjunto, estos avances han permitido que las decisiones de política pública en la materia dejen de fundamentarse en intuiciones o creencias y comiencen a sostenerse sobre datos y análisis validados científicamente y cercanos a las demandas y necesidades locales.

Ahora bien, interesa mencionar rápidamente las acciones que una y otra institución ha desplegado en la materia. En primer lugar, en el marco del Plan departamental de desarrollo Antioquia la más educada y su línea de acción Antioquia es segura y previene la violencia, la Gobernación ha venido trabajando de manera conjunta con las secretarías o gerencias de la gobernación, policía, ejército, fiscalía y administraciones locales, en la implementación de una política de seguridad integral. Ésta ha concentrado sus esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado,



particularmente contra los delitos de extorsión y microtráfico, la promoción de los Derechos humanos y atención integral a las víctimas del conflicto armado, el fortalecimiento de las instituciones de justicia formal y no formal, y la construcción de entornos protectores que prevengan la violencia. Este trabajo está basado en un enfoque de prevención y promoción por una parte, y de contención y control por otra.

De manera muy resumida la gobernación ha trabajado en:

- ♦ Programas educacionales y campañas de sensibilización y prevención frente a los delitos (extorsión y microtráfico especialmente).
- ♦ Acceso a la justicia, acercando al ciudadano de las zonas más alejadas a las instituciones competentes como inspecciones de policía, comisarías, entre otras, a través de jornadas de casas móviles de justicia, y mediante la descentralización de los Gaula con oficinas en distintas zonas del departamento.
- ♦ Fortalecimiento institucional, mejorando las capacidades instaladas en las administraciones locales y los operadores de justicia para encarar los distintos delitos que afectan el departamento.
- ♦ Fortalecimiento de los procesos de judicialización de las grandes estructuras criminales identificadas, particularmente en los tres ejes fundamentales de la política criminal regional (Bacrim, microtráfico y extorsión).
- ♦ Ampliación en la dotación e infraestructura de la fuerza pública. Construcción o adecuación de estaciones de policía, fortalecimiento de parque automotor, fortalecimiento o ampliación infraestructura para el ejército.

En el caso de Medellín, en el marco del plan de desarrollo de la alcaldía y el componente de 'seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad' de la línea de trabajo 'respeto por la vida', se ha avanzado en la construcción de la Política pública y el Plan integral de seguridad y convivencia, con miras a tener una carta de navegación que permita al alcal-

de la toma informada de decisiones frente al tema. Este hecho ha generado un cambio positivo en las reglas de juego de la relación alcalde organismos de seguridad y justicia, ya que en el escenario anterior las decisiones en materia de seguridad y convivencia se supeditaban a las necesidades puntuales del comandante de policía. Ahora existe un conjunto de prioridades, problemáticas, acciones y estrategias claras que sitúan al alcalde como un actor central en los temas de seguridad.

La política pública tiene como lineamientos básicos el empoderamiento, la gestión del conocimiento, la transformación social para la construcción de paz, las competencias y formación para la seguridad y convivencia, la tecnología, la cooperación, la incidencia y transversalización, y la justicia. Estos lineamientos se acompañan con diversos enfoques, a saber: poblacional (haciendo énfasis en la población juvenil), territorial (mirada local de la ciudad, visión metropolitana, regional y nacional), de género (violencias contra las mujeres), y de derechos humanos.

De manera puntual la alcaldía ha avanzado en el fortalecimiento institucional en el tema de seguridad y convivencia a través de la creación de la Secretaría de Seguridad, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales instaladas en los distintos actores sociales encargados de la seguridad y la justicia (policía, fiscalía, etc.).

Reflexiones y recomendaciones

El balance presentado sobre la situación de seguridad y convivencia en el departamento de Antioquia, propició un debate frente al tema y algunas reflexiones que se presentan a continuación:

- ♦ Si bien es importante reconocer la evolución de las herramientas mencionadas y de los sistemas de información ahora utilizados en la materia, es importante reflexionar sobre las fuentes primarias para el análisis de los delitos y la inseguridad en los territorios: las denuncias. Es preciso anotar que



persisten niveles bajos de denuncia, sobre todo en las zonas rurales. Si no se registran los hechos, estos no existen. Existe en este sentido el reto de financiar la seguridad institucionalizada, ganar la confianza de las comunidades y contemplar otras figuras posibles de asociatividad territorial.

- ♦ Un tema que no fue abordado, pero que resulta fundamental a la hora de explorar el tema de la seguridad y la convivencia, es el que tiene que ver con lo penitenciario. Es necesario pensar si realmente la cárcel representa una solución viable con respecto a la inseguridad. De hecho no se puede perder de vista que gran parte de los delitos ejecutados en este país se cometen desde las cárceles.
- ♦ Es importante plantear que las instituciones encargadas de la seguridad no están capturando a los principales miembros de las bandas delincuenciales o de los grupos criminales. A este respecto, es importante centrar la atención en el desmantelamiento de las estructuras criminales, más allá de la captura de individuos que conforman el eslabón más débil de las cadenas criminales.

Economías criminales y escenarios del posconflicto

La experiencia colombiana pone de presente algunos de los riesgos que existen en el marco de transformaciones económicas, políticas y sociales propias de las transiciones hacia escenarios de posconflicto. La experiencia vivida en el departamento del Valle del Cauca y la región Pacífica, en relación con el proceso de desmovilización de las estructuras paramilitares, ejemplifica dichos riesgos en materia de seguridad en un posible escenario de acuerdo de paz con las Farc.

Después del acuerdo de desmovilización de los grupos paramilitares realizado a principios de la década del 2000, se ha hecho evidente la relación existente entre inseguridad, violencia, desigualdades sociales y economías criminales. En la región Pacífica por ejemplo, o en el caso de Cali, se ha constatado que tras el proceso de desmovilización de estos grupos los nive-

les de violencia e inseguridad, muy al contrario de lo que podría esperarse en un escenario de transición hacia la paz, se han mantenido o van en aumento. El fenómeno del narcotráfico en la región después de la desmovilización, no solo persistió sino que se diversificó ante la emergencia de nuevos actores criminales y nuevas dinámicas ilegales. Al parecer, en la actualidad el narcotráfico se encuentra en un momento de transformación a nivel regional y nacional, en el que se ratifica el importante rol que cumple el país no sólo en el proceso de producción y exportación de narcóticos sino en la intermediación de los mismos a nivel transnacional.

Al igual que el narcotráfico, otras economías criminales han comenzado a adquirir fuerza en el escenario de posconflicto. En la región Pacífica, por ejemplo, se ha evidenciado la correlación existente entre la disminución de los cultivos ilícitos y el aumento de la minería ilegal en zonas con fuerte presencia de actores armados ilegales. La minería ilegal representa un potencial enorme dentro de la economía criminal en tanto no se encuentra tipificada como delito y aprovecha el bajo costo de apalancamiento laboral. Los daños ambientales visibles en varios ríos son la muestra más indiscutible de la fuerza que ha tomado este fenómeno en el territorio.

En medio de este escenario se observa con preocupación la coexistencia de negocios legales e ilegales. Se cree que el aumento de solicitudes de minería legal configura una de las razones que explican el aumento de la minería ilegal en la zona, bajo el control de las bandas criminales. Además, el panorama existente en una ciudad como Buenaventura, en lo que se refiere a los altos índices de violencia, pobreza, marginalidad y crecimiento de las economías legales articuladas a la actividad portuaria, plantea serios cuestionamientos sobre las formas en que legalidad e ilegalidad tienen lugar en un mismo espacio. Este hecho sugiere pensar la existencia de posibles relaciones entre el narcotráfico (o las distintas economías ilegales), los actores violentos, las redes de poder local y las apuestas económicas y políticas que se tienen a nivel regional.



Ahora bien, en un posible escenario de acuerdo de paz con las FARC el panorama no resulta alentador. La experiencia tras la desmovilización de los grupos paramilitares, las economías ilegales sostenidas por las FARC⁵, su presencia en casi todo el territorio nacional, una historia de reciclaje de grupos (mano de obra criminal) y economías ilegales⁶, y las pocas diferencias existentes entre grupos criminales y grupos insurgentes, permite pensar que parte de los miembros de esta guerrilla terminarán negándose a la desmovilización y manteniendo su estrecha relación con las economías criminales.

Se espera que este proceso de paz se caracterice por ser más territorial, ya que a diferencia de los procesos anteriores, las personas desmovilizadas tenderán a permanecer en los lugares en los que vienen operando. A su vez, en la mayoría de los municipios con presencia guerrillera, existen cultivos ilícitos, minería ilegal y algunos circuitos económicos derivados de los mismos. En este sentido, es muy probable que se generen nuevas olas de violencia debido a la emergencia de actores armados que intenten tomar las cadenas y economías ilegales dejadas por las FARC o a la reincidencia de mandos medios y excombatientes alrededor de las mismas.

Es válido pensar también que ante la ausencia de las FARC y el posible fortalecimiento del ELN, parte de los miembros y economías ilegales de la primera guerrilla pueden terminar fortaleciendo a esta otra.

Reflexiones y recomendaciones

- ♦ Es preciso investigar las dinámicas que subyacen a las economías ilegales. Preocupa de manera particular lo que viene aconteciendo en el Pacífico con la minería ilegal. Es necesario caracterizar

el fenómeno y poner en alerta a las entidades e instituciones competentes.

- ♦ Resulta necesario que el Estado colombiano realice un análisis de estos fenómenos teniendo presente las particularidades territoriales.
- ♦ Debe pensarse cómo pueden construirse estrategias que permitan la protección de la vida de los excombatientes, para que no sucedan hechos como los acontecidos con la Unión Patriótica.
- ♦ Es central no perder de vista que las Farc no solamente tiene un componente criminal. Tienen un componente político que determina los posibles escenarios en un contexto de posconflicto.
- ♦ Resulta fundamental construir estrategias que eviten nuevas olas de violencia, debido a un posible rearme de los excombatientes de las Farc o al reciclaje de las estructuras de economías ilegales que dejaría este grupo insurgente tras su desmovilización. En últimas, es importante generar estrategias para el control de la violencia.
- ♦ Se considera pertinente tener en cuenta que las economías ilegales no solamente pueden quedar en manos de estructuras criminales configuradas por reductos de los actores armados. Existe un porcentaje de la población que cotidianamente realiza prácticas que transitan entre la legalidad y la ilegalidad.
- ♦ Es necesario construir una base de datos o un sistema de información que permita observar si efectivamente hubo un proceso de transformación en materia de seguridad tras el acuerdo de paz, y si los delitos cometidos en los territorios responden a una reconfiguración de las estructuras armadas desmovilizadas o a la construcción de nuevas dinámicas y grupos criminales.

Instituciones para el posconflicto y construcción de paz

Las experiencias de los países que han pasado por procesos de transición de la guerra a la paz, evidencian la importancia que tiene la institucionalidad al

5 Narcotráfico, extorsión, minería, contrabando. Economías criminales que sostienen a las Farc.

6 Existe cierta facilidad de reciclaje de las economías ilegales por parte de otros grupos



momento de enfrentar los diversos procesos que la transición misma exige. En el caso colombiano, la desmovilización de los grupos paramilitares demostró los enormes desafíos existentes en esta materia para la implementación de los acuerdos y las nuevas políticas. Ahora, en el marco de un posible acuerdo de paz con las Farc, el tema reaparece y las reflexiones acerca de las capacidades institucionales para hacer frente a los nuevos escenarios del posconflicto resultan más que pertinentes.

¿Qué hacer para que la paz no sea peor que la guerra? la respuesta está en las instituciones. En otras palabras, para que la paz sea posible es preciso construir instituciones⁷ que, con arraigo en los territorios cognitivos, faciliten el tránsito de la guerra a la paz, de formas autoritarias de gobierno hacia formas pacíficas, y de la informalidad a la formalidad. La paz tiene que ver con un orden social estable que requiere, en gran medida, de equilibrios en lo político y lo económico, pero sobre todo tiene que ver con la construcción de reglas ancladas en la mente y en las prácticas sociales de las comunidades.

Pensar en las instituciones para el posconflicto, implica pensar en las transformaciones de los modelos mentales. En este sentido, el aspecto cultural no puede quedar por fuera. Los modelos mentales, así como los actores y las instituciones formales, deben transitar de un orden social a otro. Aunque se realicen transformaciones importantes a nivel macro-social, estas no tendrán mayor impacto si no se producen al mismo tiempo cambios a nivel micro, en las concepciones y prácticas de los sujetos. Es por ello que la paz puede construirse, si se edifican instituciones con arraigo en lo local, y encuentran allí mecanismos adecuados para el sostenimiento de las nuevas reglas.

⁷ Desde el institucionalismo cognitivo, las instituciones de deben comprender en un sentido más amplio, como el diseño de reglas y la activación de mecanismos informales que sustenten el funcionamiento de las mismas, reglas y mecanismos que de otra forma no funcionarían.

La construcción de paz y de las instituciones capaces de asegurar un tránsito de orden social en el caso colombiano, precisa reconocer los aprendizajes de la experiencia internacional y los retos particulares que tendría el caso colombiano. En este sentido, algunos de los elementos generales que se deben tener en cuenta en tiempos de posconflicto, son los siguientes:

- ♦ Ningún país, en sentido estricto, puede hablar de postconflicto. Es más adecuado reconocer que el nuevo escenario es de posacuerdo, dado que el conflicto social es inherente a las relaciones sociales y después de los acuerdos es evidente la existencia de elementos de tensión que atraviesan las dinámicas sociales. De igual forma es importante no perder de vista que la noción de paz no plantea la ausencia de conflicto y debe comprenderse en un sentido más amplio.
- ♦ La paz se construye con los distintos actores de la sociedad, no solamente con las entidades gubernamentales. La sociedad civil cumple, en este sentido, un papel fundamental.
- ♦ Aunque los acuerdos de paz, por lo general, negocian aspectos que deben implementarse al mismo tiempo, en la práctica se impone un enfoque secuencial (Primero una cosa y después la otra). Esto genera complicaciones en los escenarios de posconflicto.
- ♦ En los acuerdos se negocian periodos de tiempo para la implementación que siempre quedan cortos. En algunos casos se han planteado acciones de DDR en un periodo de 4 o 5 años, que finalmente han tardado entre 7 y 8 años.
- ♦ En ningún país del mundo se ha implementado hasta el final un acuerdo de paz. En muchos casos no se ha llegado a cumplir ni el 50% de lo pactado.
- ♦ Los cinco primeros años después de los acuerdos de paz están centrados en el proceso de DDR, reformas del sector de seguridad y seguridad ciudadana.



- ♦ En general, el buen desempeño en la implementación de los acuerdos va ligado a una capacidad de alianza político institucional fuerte. No hay ejemplos de éxito cuando la implementación de los acuerdos de paz se realiza con el país dividido. Se puede gobernar con legitimidad en medio de dicha división, pero no se puede hacer un proceso de paz en estas condiciones.
- ♦ En todos los casos ha sido necesario reinterpretar y reacomodar los acuerdos de paz. Por ello, es necesario que existan mecanismos de negociación, control y seguimiento permanentes.

Ahora bien, puede asegurarse que el gran reto para el país no consiste en la firma de los acuerdos de paz, sino en la efectiva implementación de los mismos. Estudios recientes ponen de presente que ante la firma de los acuerdos, el escenario más probable es la existencia de una oposición local muy grande para su implementación. En este sentido, es necesario que el gobierno haga frente a la división del establecimiento, la falta de consenso, la polarización, el fraccionamiento social y la incertidumbre, y logre el apoyo necesario dentro del proceso de paz.

Los retos particulares para el caso colombiano pueden agruparse dentro de los cuatro grandes campos de construcción de la paz, según el modelo genérico de las Naciones Unidas, a saber: seguridad y gobernanza, reconstrucción y recuperación socioeconómica, participación política y justicia. Estos son:

- ♦ *Seguridad y gobernanza*: es probable que la mayoría de municipios en los que se van a aplicar los acuerdos, no contarán la capacidad institucional para asumir los retos que implica la implementación de los mismos. Por ejemplo, algunos funcionarios públicos no se encuentran debidamente capacitados para poner en marcha planes, programas y proyectos; algunos departamentos se encuentran en ley de quiebras, no tienen recursos suficientes o cuentan con fondos mínimos; los alcaldes y las instituciones encargadas de la seguridad y convivencia aún consideran que éstos radican en mayor equipamiento para la fuerza pública, o construyen programas integrales a los cuales no se les hace seguimiento; se sigue pensando desde miradas que no tienen en cuenta las zonas rurales y los distintos territorios en los cuales se implementarán los acuerdos; la gran mayoría de la población que habita estas zonas parte de que el Estado no va a cumplir, no sólo porque históricamente les ha incumplido sino porque existen visiones sobre la corrupción institucional, particularmente de la Policía⁸; finalmente, cada territorio lleva consigo un conjunto de conflictos sociales derivados de los ordenamientos territoriales, que una vez terminado el conflicto armado se convertirán en las principales problemáticas.
- ♦ *Administración de justicia*: Colombia deberá enfrentar grandes retos a nivel de justicia. En algunas zonas rurales, las Farc crearon un sistema paralelo de administración de justicia basados en las juntas de acción comunal (JAC), mediante las cuales han regulado la vida social de las comunidades. Ante el desconocimiento del funcionamiento del Estado y las debilidades del aparato institucional en el territorio, dichas comunidades han optado por preferir estos sistemas de administración de justicia anclados a las dinámicas locales. Por lo anterior, en un escenario de posacuerdo el Estado tendrá como reto revisar qué

⁸ Existe en este sentido un gran problema de legitimidad estatal que ha llevado a la construcción de un discurso de autonomía en las regiones. Al parecer tal es la desconfianza en el Estado que, en buena parte de los municipios focalizados, se espera que éste transfiera el dinero para la implementación de los acuerdos a las instituciones propias de las comunidades, con el fin de que desde allí se administren los recursos de manera independiente. En el caso del Pacífico se están creando guardias cimarronas, parecidas a las guardias indígenas. En otros casos, de la misma forma se están creando guardias campesinas.



acciones podrá llevar a cabo en esta materia y qué deberá hacer con dicho sistema de administración de justicia paralelo.

A nivel macro, es importante que el Estado recuerde que la tarea fundamental de la reparación es el reconocimiento y la dignidad de las víctimas, y el reconocimiento de la responsabilidad por parte de los victimarios y los distintos actores de la sociedad. El reto se encuentra en construir un modelo adecuado de justicia para la transición, sin perder de vista la importancia de la justicia restaurativa en este tipo de escenarios. Finalmente, el establecimiento de una Comisión de la Verdad es una necesidad que, entre otras cosas, debe estar bien separada de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Esta debería ser descentralizada y tomar como ejemplo de la experiencia sudafricana.

- ♦ *Reconstrucción y recuperación socioeconómica:* En el ámbito económico existen varios retos importantes que hay que tener en cuenta, a saber: la construcción de un nuevo modelo de desarrollo pensado para el país desde las particularidades locales y regionales, el proceso de retorno de la población desplazada, la financiación para la construcción de la paz, entre otros. Sin embargo, cobra especial atención la implementación de medidas para el control de las economías ilegales y la posible reincidencia de mandos medios y excombatientes asociados a las mismas.
- ♦ *Participación política:* En este sentido los retos se concentran en la construcción de consensos, la participación temprana de los actores desarrollados y la adecuada elección de alcaldes y gobernadores.

Reflexiones y recomendaciones

- ♦ A nivel general es importante revisar qué instituciones funcionan a nivel local, regional y nacional (así sean las instituciones de las Farc), y las razones que permiten dicho funcionamiento. De allí es posible encontrar elementos que permitan la construcción o reconfiguración de instituciones

capaces de impulsar las transformaciones necesarias para la construcción de la paz.

- ♦ El Estado deberá crear una organización para el posconflicto, sea un ministerio o una alta consejería, con el fin de que implemente los acuerdos de paz. Además tiene que crear una institucionalidad, acompañada de un marco jurídico, que permita la adecuada implementación.
- ♦ El Estado debe tomar una decisión en materia de seguridad y gobernanza. Una posibilidad es que concentre la policía rural y de carabineros (la Dicar) en combatir la minería ilegal, el tema de hidrocarburos, y demás conflictos territoriales, y cree otra fuerza para el tema de justicia policial, como una policía rural. Otra posibilidad es que utilice la Dicar para ejercer esa justicia policiaca, y cree por otra parte una fuerza de choque para las economías ilegales. Puede ser una fuerza nueva o que le entregue esta responsabilidad al ejército. Lo cierto es que la DICAR no puede hacer ambas cosas.
- ♦ En materia de justicia, el Estado debería crear jueces rurales, darles capacidad penal a los inspectores de policía y elevar el estatus de las JAC. Es importante que no se destruya la estructura de administración de justicia paralela creada por las Farc.
- ♦ En materia de recuperación socioeconómica, es importante que se cree una especie de Pan Nacional de Rehabilitación donde, a través de una consulta rápida, las comunidades decidan cuáles son las obras de infraestructura más rápidas que necesitan. Esto permitiría crear un nuevo diálogo social y aumentar la confianza por parte de la población.
- ♦ Es importante también que se garantice la inversión de recursos en los territorios en los cuales se implementarían los acuerdos. Para ello es preciso que se focalicen estos territorios en los planes de desarrollo local.

Conclusiones

A manera de conclusión es posible afirmar que el Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza



za, durante la tercera reunión, logró avanzar en reflexiones particularmente ancladas en escenarios de posconflicto o posacuerdo. Ello, sin lugar a dudas, constituye un aporte fundamental al actual debate sobre los acuerdos de paz con las Farc y los desafíos que el país deberá enfrentar en un nuevo proceso de transición.

El balance realizado sobre la situación de seguridad y convivencia en Antioquia, puso de presente el avance significativo que el departamento ha tenido en el tema, a partir de la construcción de acciones, estrategias y mecanismos adecuados a las necesidades y particularidades territoriales. En primer lugar resulta importante destacar los cambios en la forma de abordar el tema, reconociendo las múltiples dimensiones que lo atraviesan y la importancia que tienen ahora las dinámicas territoriales - económicas, políticas, sociales y culturales- para la elaboración e implementación de políticas públicas que respondan efectivamente a la violencia y la inseguridad. Se evidencia, de esta forma, un paso de la militarización a la orientación cívica, de miradas normativas a miradas más empíricas, y de la búsqueda de resultados inmediatos a la construcción de estrategias que demuestren logros sostenibles en el largo plazo.

En segundo lugar, se resalta que para ello tanto la Alcaldía de Medellín como la Gobernación de Antioquia, han emprendido importantes estudios con distintos sectores sociales, combinando metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de acercar al Estado a una comprensión más amplia del problema. De igual forma, cabe destacar los avances en la construcción de políticas públicas integrales en la materia y de nuevos y mejorados sistemas de información sobre delitos e inseguridad en el territorio, una de las principales herramientas para la implementación de dichas políticas.

Por otra parte, frente a las economías criminales y los escenarios de posconflicto, las reflexiones presentadas en la reunión evidenciaron el lugar central que actual-

mente ocupan dichas economías en la emergencia de dinámicas de violencia e inseguridad. En Medellín y Antioquia, por ejemplo, es claro que éste configura uno de los principales problemas en materia de seguridad y convivencia para la región, unido a la existencia de actores armados ilegales que se transformaron y consolidaron tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. En el caso de Cali y la Región Pacífica no solo ocurre una situación similar, sino que además demuestra la fuerza que están adquiriendo ciertas economías ilegales en la región y la falta de intervención Estatal en este sentido.

Con un eventual proceso de transición hacia la paz tras la firma de los acuerdos con las Farc, el escenario no resulta muy alentador. La probabilidad de que las economías criminales tomen mayor fuerza, de la mano de nuevos o reconfigurados grupos armados ilegales, es muy alta. Por ello, los avances que en esta materia se puedan alcanzar y la construcción de medidas de prevención para los posibles escenarios de transición deben ser una prioridad para el gobierno local y nacional.

Finalmente, las reflexiones relacionadas con las instituciones para el posconflicto y la construcción de paz, arrojaron ideas valiosas que adquieren especial importancia en la coyuntura actual. Si bien la experiencia internacional demuestra que todo proceso de transición hacia la paz, en especial la implementación de acuerdos firmados con grupos armados ilegales, llevan consigo grandes dificultades, es evidente que en Colombia existen problemas particulares que dificultan aún más estos procesos. Existen aún múltiples desafíos para el caso colombiano en la materia, que implican la construcción y reconstrucción de instituciones capaces de consolidar dinámicas políticas, económicas y socioculturales sólidas en relación con la paz. Construir la paz en este sentido implica construir instituciones -entendidas como el conjunto de reglas y mecanismos que permiten la configuración de un orden social-, arraigadas en la subjetividad de los grupos y comunidades que componen el territorio y basadas en las necesidades y particularidades de dichas comunidades.



Acerca del autor

Jenny Salcedo. Profesional del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la maestría en historia de la Universidad Nacional de Colombia.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

La Friedrich Ebert Stiftung en Colombia presente en Colombia desde 1979, trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de democracia y pluralidad política.

La Fundación trabaja para que los actores sociales, políticos, militares y gubernamentales lleguen a consensos en pro de una solución negociada al conflicto armado en Colombia, promoviendo iniciativas y espacios de encuentro para la visibilización de experiencias de reconciliación, respeto a los derechos humanos, apoyo a las víctimas del conflicto, entre otras. A su vez, trabaja en la formulación de propuestas para hacer frente a los viejos y nuevos fenómenos de la violencia, crimen organizado y delincuencia común, que pueden representar un desafío para articular y consolidar la seguridad pública y la democracia en Colombia en el largo plazo.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.