THE CARTER CENTER

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Retos y Oportunidades de la Paz Total:

Una mirada desde las regiones

Agosto de 2024

Asocapitales

Luz María Zapata Zapata
Directora Ejecutiva Asocapitales

Carlos Medina Ramírez
Director de Convivencia, Seguridad y Justicia

Diana Celis Mora
Directora TIC y Cooperación Internacional

David L. Barreto Triviño
Profesional Especializado Convivencia, Seguridad y Justicia

Gabriela Baquero Ordoñez
Profesional de apoyo Convivencia, Seguridad y Justicia

Valentina Arias Hernández
Profesional Especializada Cooperación Internacional

Pablo Alejandro Quiroz Moreno
Pasante Convivencia, Seguridad y Justicia

Lina María Chaparro Mosquera
Asesora de Comunicaciones

David Stiven Colmenares Cifuentes
Diseñador Gráfico

Centro Carter

Jennie K. Lincoln, Ph.D.
Asesora Senior para América Latina y el Caribe

Mario Puerta
Líder de Proyecto

Harold Martínez
Asociado de Proyecto

THE CARTER CENTER

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Introducción

El ciclo de diálogos **"Retos y Oportunidades de la Paz Total: Una mirada desde las regiones"** fue una iniciativa conjunta del Centro Carter y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), diseñada para reunir las perspectivas de las nuevas autoridades locales de ciudades capitales en Colombia con el fin de identificar los desafíos y oportunidades en la implementación de la política de Paz Total del Gobierno nacional. Estos encuentros constituyeron espacios constructivos en los que, mediante la reflexión y el debate, se construyeron propuestas desde las regiones, esenciales para fortalecer la paz y la convivencia en los territorios más afectados por el conflicto armado.

El **Centro Carter** ha consolidado importantes lazos de amistad con Colombia, apoyando decididamente los esfuerzos de paz y el fortalecimiento de la democracia en el país. A lo largo de los años, ha jugado un papel fundamental en la promoción de diálogos inclusivos y la construcción de soluciones sostenibles para la paz. En este contexto, la participación del Centro Carter en estos diálogos respondió a su compromiso continuo de acompañar a Colombia en la búsqueda de una paz duradera.

Por su parte, **Asocapitales** es una organización que representa los intereses de las ciudades capitales de Colombia, promoviendo la articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales para mejorar la gestión territorial en áreas como la seguridad, la convivencia y la justicia. Su participación en esta iniciativa reflejó su misión de fomentar la colaboración entre las alcaldías y garantizar que las voces de las regiones sean escuchadas en los procesos de formulación de políticas públicas.

Los diálogos se realizaron en cinco ciudades clave: **Quibdó, Pasto, Montería, Inírida y San José de Cúcuta,** durante los meses de mayo a agosto de 2024. Cada uno de estos encuentros proporcionó un espacio seguro y confidencial para que los participantes pudieran compartir sus experiencias y desafíos, permitiendo así la construcción de este documento con una visión más completa y regionalizada sobre la Paz Total.

Elementos críticos sobre la Paz Total, una visión desde las ciudades capitales

A continuación, se resaltan diez elementos comunes que se consideran fundamentales para que tanto el Gobierno nacional, como la comunidad internacional y organizaciones de la sociedad civil, tengan en cuenta para una mejor implementación y territorialización de la política de paz en las ciudades capitales.

1 Cambio en las dinámicas del conflicto

Las dinámicas del conflicto han evolucionado, transformando también las formas en que se ejerce la violencia armada. Antes dominada por acciones como secuestros, enfrentamientos directos, desplazamientos forzados y confinamientos en áreas rurales, la violencia ahora se manifiesta de manera más sutil pero igualmente efectiva. El control territorial y social se ejerce a través de mecanismos como la restricción de la movilidad, la carnetización de la población, la extorsión sistemática y la apropiación de rentas criminales.

Estas nuevas dinámicas, que impactan significativamente entornos urbanos cercanos a zonas de conflicto, requieren políticas de seguridad adaptativas que respondan a las estrategias de control social y económico de actores armados que operan sin estructuras de mando monolíticas y organizadas.

Las nuevas dinámicas del conflicto requieren políticas de seguridad que respondan a las estrategias de control social y económico de actores armados que operan sin estructuras de mando tradicionales en las ciudades capitales.

2 Incidencia del conflicto armado en las ciudades capitales

La presencia e incidencia de los grupos armados ilegales tanto en las ciudades capitales, como en los territorios próximos a estas, se ha manifestado en el aumento de las amenazas y la extorsión. Lo anterior, teniendo como consecuencia la concentración de focos de violencia en las ciudades, por disputas territoriales en zonas de especial interés para estos actores que exceden las capacidades y competencias de los gobiernos locales para hacer frente a estas dinámicas delictivas y a las condiciones de seguridad y convivencia en sus territorios.

Adicionalmente, las ciudades capitales se auto reconocieron como laboratorios de paz en los que diferentes grupos poblacionales confluyen y demandan diversos servicios. En ese sentido, manifestaron su disposición de diálogo con los departamentos, el Gobierno nacional, la sociedad civil y la comunidad internacional para articular políticas, programas, proyectos y actividades de paz que incorporen su visión y construcción territorial.

3 Impacto de las economías ilegales

La fluctuación de los precios de la cocaína y la inestabilidad de otras rentas criminales ha tenido repercusiones directas en la economía de las regiones afectadas. En las ciudades cercanas a zonas de conflicto, la disminución de ingresos derivados de actividades ilícitas ha provocado un incremento en la extorsión y una mayor presión sobre las estructuras armadas para buscar nuevas fuentes de financiación. Esta situación agrava la inseguridad y dificulta la estabilidad económica, evidenciando la necesidad de crear alternativas económicas que sustituyan el ingreso generado por las rentas criminales y fomenten la economía solidaria y formal.

El aumento de la extorsión y las amenazas por parte de los grupos armados, tiene como consecuencia la concentración de focos de violencia en las ciudades que exceden las capacidades y competencias de los gobiernos locales.

4 Falta de claridad y articulación en la Política de Paz

La falta de una visión clara y compartida de la política de Paz Total por parte del Gobierno nacional ha generado confusión y desarticulación en su implementación a nivel local. Las autoridades territoriales se encuentran con una hoja de ruta confusa, lo que limita su capacidad para promover acciones de paz efectivas. Es crucial que se establezcan canales de comunicación claros y permanentes entre el gobierno central y los gobiernos locales, para asegurar que la estrategia de Paz Total sea coherente, apropiada y articulada entre los niveles de gobierno.

5 Prevalece la necesidad de fortalecer capacidades locales frente a sus responsabilidades en materia de conflicto y paz

Las ciudades capitales, que han sido receptoras de un gran número de víctimas del conflicto, enfrentan enormes desafíos para la atención de dicha población. La centralización de los recursos y la debilidad institucional en muchas regiones impiden que las autoridades locales respondan de manera adecuada a las necesidades de sus comunidades. Es imperativo que se fortalezca la capacidad institucional local, armonizándola con la departamental y nacional, para que las ciudades puedan cumplir con sus responsabilidades y contribuir de manera efectiva a la construcción de paz.

La Paz Total será una realidad cuando las instituciones sean lo suficientemente fuertes para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo a sus competencias. Esto incluye no solo la provisión de recursos financieros, sino también el fortalecimiento del capital humano y la mejora de los sistemas de gobernanza local. Lo anterior, requiere de la participación y escucha de las comunidades durante el proceso de toma de decisiones, ya que son el actor clave para asegurar que las políticas de paz respondan a las necesidades y realidades del territorio.

6 La Paz Total es con todos

El éxito de la Paz Total depende del involucramiento de todos los actores relevantes, incluidos aquellos que hasta el momento habían estado por fuera de las discusiones, como, por ejemplo, las autodefensas gaitanistas de Colombia o "Clan del Golfo". Este grupo, que controla vastos territorios y es responsable de gran parte de la violencia, debe ser parte de las negociaciones socio-jurídicas si se quiere lograr una paz sostenible. Sin embargo, el camino jurídico para su inclusión es complejo, lo que subraya la necesidad de un enfoque legal y estratégico que permita integrar a todos los actores involucrados en el conflicto. Es importante crear un marco jurídico que permita el avance en los acercamientos con bandas criminales.

7 Importancia de los ceses al fuego, con una verificación objetiva

La gobernanza para la paz requiere de la participación y escucha de las comunidades durante el proceso de toma de decisiones, ya que son el actor clave para asegurar que estas políticas respondan a las necesidades y realidades del territorio.

Las mesas desarrolladas consensuaron sobre la importancia de los diálogos y los ceses al fuego, puesto que estos mecanismos (bien implementados) permiten una reducción del accionar violento por parte de los grupos armados ilegales, un desescalamiento del conflicto y la mejora de las condiciones de convivencia y seguridad en los territorios. Sin embargo, los ceses pactados no pueden ser solamente de las acciones bélicas en contra de la Fuerza Pública, ya que como se evidenció, prevalecen disputas entre grupos armados que no mitigan el conflicto.

Por otro lado, la confianza en los procesos de paz se fortalece cuando hay mecanismos de verificación objetivos y efectivos que incluyan a todos los actores armados que tengan presencia regional.

8 Alternativas para los jóvenes como estrategia para la paz

En las regiones afectadas por el conflicto la juventud se encuentra en una encrucijada, entre las bandas criminales y los grupos armados que ofrecen réditos económicos de corto plazo y el Estado, que, con el apoyo del sector privado, propenden por la realización de su proyecto de vida libre de miedo y violencia. Para evitar que los jóvenes sean reclutados por grupos armados, es esencial desarrollar alternativas económicas sostenibles y programas que fomenten el uso productivo del tiempo libre. La creación de espacios culturales, recreativos, educativos y el aumento de la oferta laboral los empoderará como agentes de cambio en sus comunidades.

9 Desarrollo de instrumentos jurídicos para la Paz Total

La ausencia de un marco jurídico sólido que ofrezca incentivos reales para que los combatientes se desmovilicen y reintegren es un obstáculo importante para la Paz Total. Es necesario diseñar instrumentos legales que no solo fomenten la participación en los espacios de negociación, sino que también ofrezcan soluciones viables y duraderas para los combatientes en su diversidad. Esto incluye opciones de amnistía, programas de reintegración socioeconómica y garantías de no repetición, que son esenciales para construir una paz duradera y sostenible.

La ausencia de un marco jurídico sólido que ofrezca incentivos reales para que los combatientes se desmovilicen y reintegren es un obstáculo importante para la Paz Total.

10 Implementar el Acuerdo de Paz del 2016, el camino hacia la transformación territorial

La implementación del acuerdo no se logrará, sin la comprensión de las visiones de ciudad sobre la seguridad, el desarrollo y la integración socioeconómica para la construcción de una paz urbana sostenible.

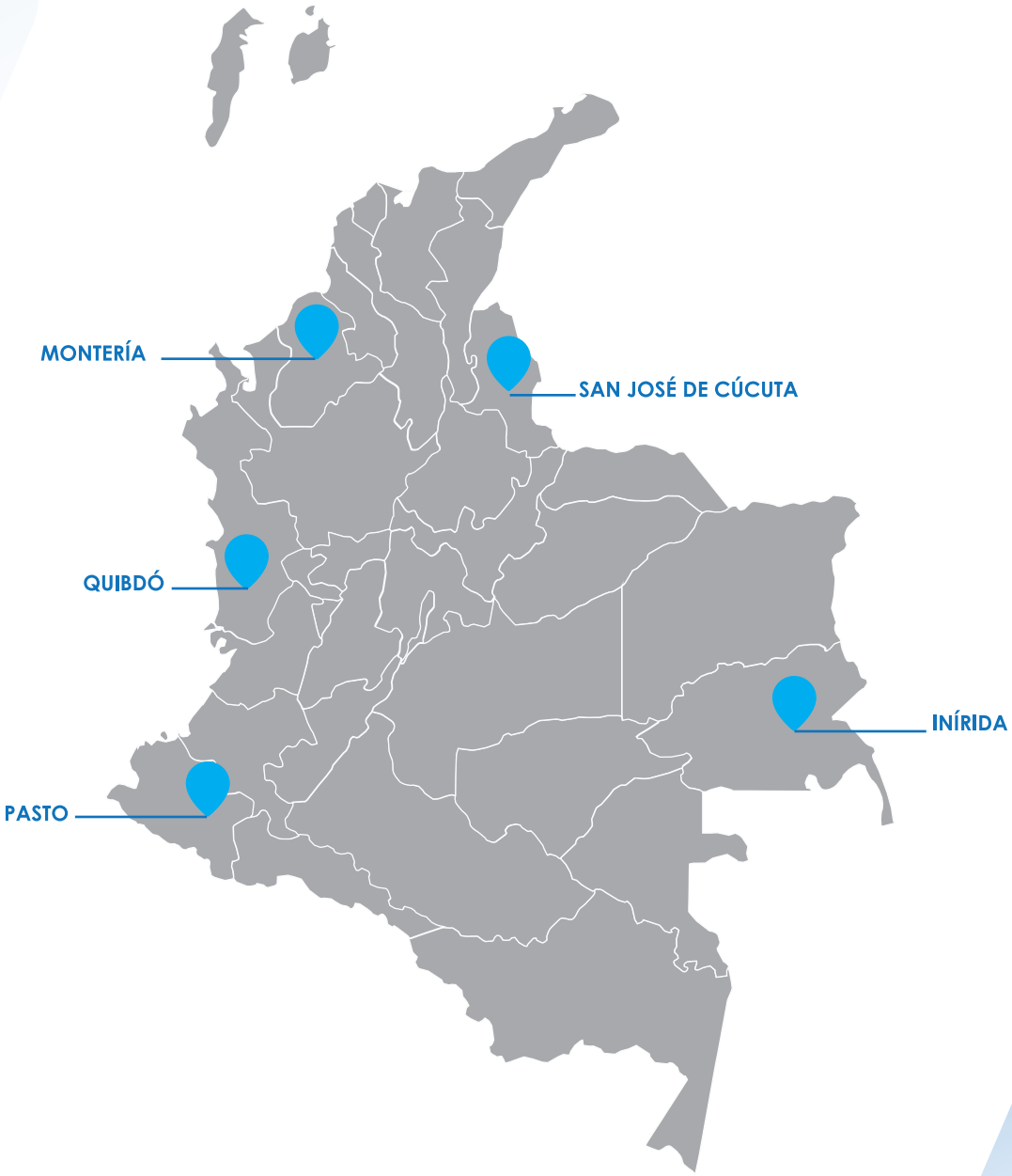
En Colombia ha existido una larga tradición de diálogos, negociaciones y Acuerdos de Paz, sin embargo y a pesar de algunos avances, no se ha logrado de manera contundente el anhelado objetivo de la transformación territorial. Por ello, es fundamental la implementación del Acuerdo de Paz, mediante acciones concretas y tangibles que mejoren las condiciones de vida en los territorios mientras se avanza en los diferentes diálogos de paz total.

La implementación del acuerdo no se logrará, sin la comprensión de las visiones de ciudad sobre la seguridad, el desarrollo y la integración socioeconómica para la construcción de una paz urbana sostenible. Mientras no se generen transformaciones profundas, seguirán existiendo las condiciones para que el conflicto se recicle y prevalezca en el país.

THE CARTER CENTER

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

La perspectiva de las ciudades capitales



Quibdó, Chocó
(14 de mayo de 2024)

En Quibdó, uno de los principales retos es la falta de alternativas viables para los jóvenes, lo que lleva a un "reciclaje de la violencia" que facilita su aleatoriedad entre grupos armados y bandas criminales, formando nuevas estructuras que ejercen control territorial. La ausencia de un marco jurídico atractivo para la reintegración, junto a la insuficiencia de capacidades técnicas en los equipos de diálogo socio-jurídico, exacerba la situación. Se subrayó la necesidad de involucrar activamente al "Clan del Golfo" en las negociaciones y diálogos de paz, ya que es el principal actor criminal en la región, así como de mejorar la interlocución y articulación entre los niveles de gobierno.

La falta de oportunidades económicas sostenibles y espacios para el uso del tiempo libre para los jóvenes sigue siendo un problema grave, acentuado por la disputa de control territorial entre bandas criminales tradicionales y el "Clan del Golfo". La coordinación entre el gobierno local y nacional es insuficiente, lo que impide una implementación efectiva de políticas que podrían ofrecer alternativas a la violencia y fomentar la paz en la región.

Pasto, Nariño
(27 de mayo de 2024)

La ciudad de Pasto, enfrenta el desafío de ser receptora de un gran número de víctimas del conflicto, lo que ha sobrecargado sus capacidades para atender a estas poblaciones. Asimismo, múltiples elementos han afectado la economía de la ciudad y la región, lo que ha aumentado la presión sobre las estructuras armadas para diversificar fuentes de financiación recurriendo a la extorsión generalizada sobre actividades económicas legales, afectando a las empresas y el desarrollo económico local. Además, los bloqueos en las vías y la inseguridad han llevado al cierre de numerosas empresas, exacerbando la crisis económica.

Es esencial priorizar a Pasto en la implementación de la política de Paz Total, no solo en términos de infraestructura, sino también en aspectos como la salud mental y la reconciliación. Se destacó la importancia de explorar ceses al fuego entre los diferentes grupos armados y de fortalecer el Espacio de Diálogo Regional, que tiene el potencial de articular diferentes niveles de gobierno y promover la transformación territorial. A diferencia de otras regiones, la articulación efectiva entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales ha sido crucial para enfrentar estos desafíos de manera integral.

Montería, Córdoba
(28 de junio de 2024)

El diálogo en Montería se centró en la presencia de estructuras criminales como el "Clan del Golfo", lo que ha generado inseguridad y extorsión. La ciudad enfrenta limitaciones en la gestión de recursos debido a que no está clasificada como territorio PDET ni ZOMAC. Se resaltó la necesidad de fortalecer las instituciones locales y la coordinación interinstitucional con los organismos de seguridad y justicia que operan en el territorio.

La ciudad ha hecho esfuerzos por mejorar sus capacidades institucionales y de seguridad, ejemplo de lo anterior es la creación de un centro de control en la Comuna 6 y un laboratorio de criminalística, reflejando el compromiso de la administración local para combatir el crimen organizado. Sin embargo, se requiere una mayor articulación interinstitucional para abordar la seguridad desde una perspectiva integral, que incluya la coordinación entre la Policía Nacional, la Fiscalía y el Ejército.

Finalmente, se abordó la situación de migración en la región al ser un corredor estratégico para los actores criminales que se lucran con la trata de personas y el tráfico de migrantes y la importancia de contar con las capacidades para la atención de las víctimas, con un enfoque de garantía de derechos.

Inírida, Guainía
(3 de julio de 2024)

En Inírida, se discutió la presencia de múltiples actores armados ilegales, lo que ha generado un ambiente de inseguridad y desplazamiento. La minería ilegal, especialmente de oro, ha atraído a actores criminales y ha tenido un impacto negativo en la salud y la soberanía alimentaria de la región. Se subrayó la falta de presencia institucional y el apoyo limitado del Gobierno nacional como factores agravantes.

El diálogo enfatizó la necesidad de una mayor articulación interinstitucional entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, así como de involucrar a las comunidades indígenas en la implementación de la política de Paz Total. La participación activa de la Alcaldía y la Guardia Indígena se considera crucial para fortalecer la seguridad en la región.

San José de Cúcuta, Norte de Santander (14 de agosto de 2024)

San José de Cúcuta, dada su ubicación fronteriza y la afluencia de diversos actores armados, hace que enfrente complejos desafíos de paz y seguridad. La ciudad ha sido gravemente afectada por la presencia de grupos como el ELN, las disidencias de las FARC y organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico transnacional. Estas estructuras no solo operan en las zonas rurales, sino que han trasladado el conflicto a las áreas urbanas, lo que ha sobrecargado la capacidad del gobierno local para proporcionar servicios sociales y garantizar condiciones de convivencia y seguridad.

La situación se agrava debido a la falta de coordinación efectiva entre los niveles de gobierno. A pesar de la existencia de programas como los PDET y ZOMAC, la implementación e inversión territorial ha sido insuficiente, lo que ha impedido que las políticas nacionales transformen efectivamente las condiciones de la región. La economía de San José de Cúcuta ha sufrido significativamente por el aumento de las amenazas y extorsiones, lo que ha llevado a un incremento en los comercios vinculados al lavado de activos y la mimetización de las rentas criminales en la economía formal de la región.

El diálogo subrayó la necesidad de promover un enfoque diferenciado para la ciudad, dado su contexto fronterizo y los desafíos particulares que enfrenta (conflicto armado, inseguridad, economía informal; relaciones fronterizas; etc). También, destacó la importancia de mantener abiertas las mesas de diálogo con los grupos armados y reforzar el Plan Catatumbo generando mayor inversión social para abordar de manera integral los retos de la región. La ciudad y departamento se auto reconocieron como laboratorio de paz debido a su ubicación estratégica y las dinámicas complejas que enfrentan. Finalmente, se recalcó que, sin una voluntad política firme por parte del Gobierno nacional y una mejor articulación con las autoridades locales, la paz en San José de Cúcuta y el Departamento de Norte de Santander seguirá siendo un objetivo distante.

Descargo de responsabilidad

Este documento fue posible gracias a los aportes realizados por los participantes de los diálogos en cada una de las cinco ciudades, sin embargo, los hallazgos aquí presentados no comprometen sus visiones ni opiniones particulares.

Este documento es de uso exclusivo de Asocapitales y del Centro Carter. Está prohibida su reproducción y difusión.

THE
CARTER CENTER

Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

GLOBAL COLOMBIA CERTIFICACIÓN
ISO 9001:2015
EMPRESA CERTIFICADA