

# Seguridad y convivencia ciudadana basada en el diálogo multidimensional

Apuesta para la construcción de paz en  
Norte de Santander

Rocío Miranda  
Gladis Espinel  
Leyda Salamanca

Serie: Aún no es tarde en  
materia de seguridad  
**Documento de experto**

16

# Una apuesta en seguridad y convivencia ciudadana basada en el diálogo multidimensional para la construcción de paz en Norte de Santander



Rocío Miranda, Gladis Espinel y Leyda Salamanca <sup>1</sup>

## Contexto

Norte de Santander comparte con otros seis departamentos la posición geoestratégica fronteriza con Venezuela. Pero, a diferencia de los demás, su área de frontera está densamente poblada y tiene una rica tradición histórica de conexión e intercambio social y económico con el país vecino, como sucede en la zona urbana de frontera (ZUF) que abarca a los municipios de Villa del Rosario y Cúcuta, en Colombia, y Bolívar, en San Antonio de Táchira, Venezuela. Esta posición geográfica favorece las formas legales e ilegales de gestión del espacio, los flujos de productos y el tránsito de población (Rodrigues et al., 2021).

En la zona rural del departamento, la pobreza alcanza cifras alarmantes cercanas al 60%: mientras que en Colombia el porcentaje de población considerada pobre por ingresos llegó al 27,8% en 2015, en Norte de Santander esta cifra ascendió al 40%, 12,2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Históricamente, el departamento ha estado sumergido en un contexto de inseguridad desencadenado por múltiples conflictos asociados a la presencia de diversos actores armados, la disputa por el control territorial, las precarias condiciones de desarrollo, el abandono del Estado, los conflictos étnico-territoriales y el aumento de los cultivos ilícitos. La frontera porosa que comparte con Venezuela permite el desarrollo de actividades ilegales, entre ellas el narcotráfico, el microtráfico, la producción y comercialización de gasolina artesanal <sup>2</sup> conocida como pategrillo y el contrabando de alimentos e insumos médicos y agrícolas.

En el territorio fronterizo interactúan organizaciones criminales de expresión extrarregional, como el cartel de Sinaloa (de México), las bandas La Línea, y La Frontera, los Evander (que prestan sus servicios a Los Rastrojos) y el Tren de Aragua. Estas organizaciones, pese a sus distintos orígenes, en muchas ocasiones forman alianzas. Por ejemplo, en la ZUF de Villa del Rosario/Cúcuta-San Antonio de Táchira, el EPL forma junto con Los Rastrojos el Frente Fronteras, una organización que controla ampliamente el tráfico de cocaína y comete extorsión/cobro de pago para el tránsito de personas y contrabando por la frontera

<sup>1</sup> Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña

<sup>2</sup> Esta gasolina se produce con el petróleo extraído ilegalmente del oleoducto y surte de combustible a los laboratorios procesadores de coca en el Catatumbo.

Los conflictos, cuya violencia ha ido en aumento, tienen como común denominador el miedo y la incertidumbre de una ciudadanía sumergida en un contexto de inseguridad, total desconfianza y nula credibilidad del Gobierno, la institucionalidad y la fuerza pública. Esta ruptura del tejido social implica que la convivencia, como dinámica del buen vivir y del bienestar, va en detrimento.

Tras la firma del Acuerdo de Paz, la situación ha empeorado debido a que la lentitud en la implementación, sumada al débil desarrollo territorial, aumentó la dependencia alrededor de las economías ilegales, e incluso la gobernanza se ha trasladado a los actores armados al margen de la ley, los cuales tienen el control territorial que les permite brindar supuestas garantías de derechos y de seguridad a la ciudadanía, expuesta en muchas ocasiones a múltiples factores de violencia.

Además, las estrategias de seguridad que se implementan en el territorio están dirigidas únicamente a fortalecer a la Policía y el Ejército Nacional con el aumento de la presencia de la fuerza pública, el uso excesivo de la autoridad, el incremento de las armas y la legalización de su uso, entre otras medidas. De esta forma, la seguridad que se pone en práctica es deshumanizada y carece de articulación con la institucionalidad local y la ciudadanía.

## **Problemática: un territorio sin goce efectivo de los derechos**

Norte de Santander, además de caracterizarse por su contexto complejo de conflicto y violencia, es un departamento donde el Estado social es débil, pues no se brindan las condiciones mínimas para el desarrollo pleno y el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía como sujeto político, los ejercicios de participación política y democrática en la toma de decisiones de los asuntos públicos son escasos para los ciudadanos y no hay oportunidades de diálogo local para participar en los procesos de planificación, deliberación, toma de decisiones y control social. Además, el acceso a la información clara y precisa es limitado, y al no haber una estrategia clara de comunicación entre los actores institucionales y la sociedad civil, no hay voluntad política para desarrollar un gobierno abierto y transparente con participación efectiva e incidente. Todo esto fomenta una ciudadanía desinformada y con poco interés en formar parte de los espacios de participación.

Otro de los fenómenos que limitan la incidencia política es el miedo a participar en un escenario marcado por la falta de garantías estatales y la inseguridad, donde ha habido un aumento de amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales. Esta situación se ha profundizado tras la firma del Acuerdo de Paz: la justicia es inoperante, no existe un modelo de seguridad con un enfoque de prevención, no hay esclarecimientos de hechos, no existen medidas efectivas de seguridad para las víctimas y los hechos victimizantes, especialmente el desplazamiento forzado, van en aumento.

A pesar de estos factores de violencia, y de las condiciones críticas de pobreza monetaria y multidimensional, también se han desarrollado varias iniciativas para la generación de entornos favorables para la construcción de paz, que van desde el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la sociedad civil en la promoción de la transparencia y la gobernabilidad democrática hasta la construcción de paz bajo un enfoque sistémico de prevención de la violencia, usando metodologías y herramientas innovadoras para el fortalecimiento de la convivencia en espacios juveniles y barriales con la participación y articulación de todos los actores territoriales, incluida la fuerza pública. Dichas alternativas son el resultado de programas y proyectos de cooperación internacional que se instalaron en el territorio a finales de la década de los 90 con el Laboratorio de Paz financiado por la Unión

Europea. De manera paulatina y articulada, otros actores financiados por USAID y el Gobierno alemán, a través de la Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GIZ), han acompañado procesos que han permitido el desarrollo de capacidades en la institucionalidad y las comunidades.

Todo esto, unido al empoderamiento de las organizaciones campesinas (Ascamcat y Cisca) y la Organización Ñatubaiyibari, ha propiciado escenarios donde la participación y la posibilidad de construcción de paces basadas en el diálogo, aunque imperfectas, mejora la convivencia (Espinel-Rubio & Feo- Ardila, 2022) y da paso a la seguridad ciudadana desde una perspectiva local.

## Propuesta

Este contexto exige una seguridad con un enfoque multidimensional bajo la premisa de prevención de violencias que le apueste a la protección de la vida: una seguridad que necesita ser construida con la ciudadanía, fundamentada en acciones de no violencia y pensada con miras a responder a las realidades de cada contexto local conectando lo urbano-rural. Estas acciones deben estar acompañadas de procesos de transformación de conflictos y conflictividades, a partir de la acción de la no violencia y el empoderamiento pacifista entendido como «un concepto de poder no violento en sus formas organizativas propias, su participación social y política, al diseñar un futuro más democrático y pacífico» que permite crear «espacios de interacción y diálogo para la transformación pacífica de conflictos» (Hernández, 2014: 22).

En ese sentido, se debe dar un proceso de diálogo local como herramienta para la participación: la propuesta es propiciar un proceso de diálogo local ciudadano (multiactoral-multinivel, multicultural, interétnico y pluriétnico) bajo la metodología de diálogos improbables, con una mirada horizontal para reconocerse, comprenderse y descubrirse desde un acto conversacional donde confluyan todos los actores, incluidas las autoridades civiles y la fuerza pública. El objetivo es que recoja el sentir de la ciudadanía y sus expectativas frente a la seguridad y el servicio que debe prestar la fuerza pública, bajo la premisa de recuperación de la confianza y la legitimidad de sus acciones con base en el contexto.

Las apuestas que de allí resulten podrán ser articuladas en agendas mucho más amplias, reconociendo aquellas definidas en los ejercicios no formales e invisibles de la ciudadanía y aprovechando y potenciando los espacios legítimos de participación ciudadana para incidir en los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones relacionadas con seguridad efectiva. Así mismo, es importante involucrar a la academia y los actores internacionales garantes de derechos para que resguarden y faciliten el diálogo y los procesos de mediación y negociación.

De igual forma, es necesario que esos diálogos se den desde lo territorial hacia lo nacional, que propendan por buscar salidas de negociación del conflicto armado y que contengan el accionar de las organizaciones criminales a través de procesos de sometimiento a la justicia, bien sea ordinaria o especial según el actor y su caso, con el objetivo de frenar la violencia y reducir el riesgo de la reconfiguración de nuevos escenarios de violencia. Para lograrlo se requiere avanzar en una participación cualificada a partir del fortalecimiento y/o la generación de capacidades técnicas, políticas y sociales para promoverla. Así mismo, es fundamental lograr la voluntad política de la institucionalidad en aras de garantizar los espacios, la promoción de la participación y los recursos necesarios para implementar los procesos.

Otro punto importante es la promoción de la participación política de la mujer, las comunidades étnicas y sobre todo los y las jóvenes, pensando en un relevo generacional, a partir del diseño y la adopción de metodologías y herramientas innovadoras que sean incluyentes y despierten el interés en quienes participan poco.

Además de estas acciones necesarias, se deben implementar procesos de prevención de la violencia que permitan fortalecer la convivencia, replicar en cada municipio programas piloto como Prevenir Primero con metodologías como teatro foro y deporte con principios, y adelantar procesos de diálogo para abordar conflictos interculturales en la región del Catatumbo como el que se dio entre ASCAMCAT y los barí, entre otras estrategias. Las que se han llevado a cabo dejaron experiencias significativas con un componente de innovación para la prevención de las violencias e instan a las comunidades y a la institucionalidad a la reconciliación y a desarrollar procesos de articulación para la transformación de conflictos.

En este mismo sentido, es necesario identificar, priorizar y reactivar las instancias legítimas de participación de la ciudadanía en clave de Construcción de Paz Territorial-CdP y los actores territoriales que desde su rol y accionar se relacionan directa o indirectamente con la seguridad ciudadana efectiva, a fin de fortalecer los liderazgos y el control social para mejorar su efectividad y abrir oportunidades para incidir en la agenda pública del futuro gobierno. También es clave que en las zonas PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) se genere un reconocimiento del trabajo que se viene haciendo con la ciudadanía en materia de seguridad, convivencia y reconciliación desde los grupos motores, cuyas iniciativas deben articularse con las apuestas de cada espacio legítimo de participación.

En relación con el desarrollo rural en términos de seguridad, se deben aunar los esfuerzos mediante procesos de articulación y armonización en todos los niveles para generar y fortalecer el desarrollo rural en clave de construcción de paz, de modo que resuelva las problemáticas y responda a las necesidades de los pobladores del sector rural mediante la implementación y el cumplimiento de lo acordado en el punto 1 de la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo de Paz.

Es recomendable retomar los mecanismos definidos en el Acuerdo de Paz en relación con la participación ciudadana para que esta incida efectivamente en las decisiones de las autoridades correspondientes y así se promueva el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad, la construcción de confianza y la inclusión social. Esta iniciativa demanda la destinación, asignación e inversión de recursos provenientes de fuentes de financiación en los diferentes niveles para la gestión e implementación de acciones estratégicas coherentes con la vocación de los territorios (usos potenciales) en el marco de un ordenamiento ambiental territorial que realmente transforme el campo y busque el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural.

## **Recomendaciones finales en relación con la seguridad ciudadana y la convivencia**

- Hacer una reforma estructural de la institucionalidad encargada de garantizar la seguridad: la fuerza pública, el sistema judicial y las demás autoridades competentes.

- Fortalecer el liderazgo para la transformación del sistema complejo de seguridad en Colombia desde una visión multidimensional que mejore su efectividad y logre incidir en la reforma de la fuerza pública y en la seguridad ciudadana, de modo que permita recobrar la confianza de la ciudadanía y la legitimidad de su accionar.
- Desarrollar un verdadero liderazgo civil y democrático con capacidad de movilizar a la institucionalidad para una articulación y cooperación efectiva con la fuerza pública.
- Esclarecer y dar acceso a la verdad como punto de partida para llegar al perdón y a la reconciliación, y así buscar reconstruir confianzas entre las partes involucradas en el conflicto con la definición de acuerdos y pactos de no repetición y justicia que permitan reparar a las víctimas y conducir de esta manera a situaciones deseadas que abran las puertas para que se propicien escenarios de reconciliación-convivencia en el marco de una seguridad territorial.

## Referencias

- Cruz Rodríguez, E. (2017). La protesta campesina en el Catatumbo Colombia (2013). Un análisis sociopolítico. *Mundo Agrario*, 18(39), Recuperado de <https://doi.org/10.24 215/15155994e073>.
- Espinel Rubio, G. A. & Feo-Ardila, D. (2022). Territorio e identidad de resistencia en jóvenes del Catatumbo (Colombia), constructores de paces imperfectas. *Investigación & Desarrollo*, 30(1), 40-68. Recuperado de <https://doi.org/10.14482/INDES.30.1.303.661>.
- Gutiérrez, N. (2016). Establecimiento de la agroindustria palmera en la región del Catatumbo, Norte de Santander (1999 - 2010). *Ciencia Política*, 11(21), 93-124.
- Hernández, E. (2014). Empoderamiento pacifista de experiencias comunitarias locales en Colombia (1971-2013). [Tesis doctoral]. Universidad de Granada. Recuperado de <https://hera.ugr.es/tesisugr/24287106.pdf>.
- Pares (2020). Sin dios ni ley. Un informe de la violencia en la frontera. Recuperado de <https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-niley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>.
- Rodrigues, T., Mojica, E., Espinel, G. & Pimenta de Souza, M. (2021). Gobernanza Criminal en Zonas de Frontera: Mapeo de grupos ilegales y su impacto sobre la población civil (I) Cúcuta/Villa del Rosario (COL) – Bolívar (San Antonio de Táchira-VEN). *Foro de la sociedad civil latinoamericana y caribeña para la prevención de atrocidades masivas. Cries*, 1-9. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/12/Foro-Cucuta-Miembros-Rodrigues-and-co.pdf>.