

Infraestructura de Paz en Colombia

Silke Pfeiffer

2014

Tabla de Contenido

1	Resumen Ejecutivo	3
2	Infraestructuras de Paz	4
2.1	El Concepto de Infraestructuras de Paz.....	5
2.2	Infraestructuras de Paz en la Práctica.....	6
3	Estructuras de Paz en Colombia – Experiencias para Aprovechar	7
3.1	30 Años de Transformación de Conflicto y Construcción de Paz	8
3.1.1	Procesos de Negociación.....	8
3.1.2	Prevención y Protección.....	12
3.1.3	Asistencia Humanitaria	13
3.1.4	Reformas Estructurales hacia la Paz	14
3.1.5	Post-conflicto: Atención Integral de Víctimas y Reintegración de ex-Combatientes	15
3.2	El Proceso de Paz con las FARC - una Nueva Oportunidad para una Infraestructura de Paz	18
4	Balance y Recomendaciones	22
	Listado de Siglas.....	25
	Referencias	26

Este estudio de la Fundación Berghof de enero 2014 se basa en dos vertientes de trabajo de la fundación; por un lado, en la reciente conceptualización y discusión sobre infraestructuras de paz que se llevó a cabo en el marco del Diálogo del Berghof Handbook (Unger et al, 2013), y por el otro lado, en el marco de trabajo de la fundación en Colombia.

A través de mapear las estructuras colombianas de paz y del papel que juegan actualmente o que pueden tener, queremos impulsar y nutrir una discusión sobre cómo potenciarlas para que cumplan las múltiples necesidades de paz del país, con sus diferentes niveles, actores y sectores. Esto se considera particularmente relevante para la negociación actual, la implementación de un posible acuerdo así como para el caso de otras negociaciones en el futuro.

El documento lo escribió Silke Pfeiffer en diciembre 2013 en base a entrevistas y estudio de documentos; después fue discutido con una serie de actores colombianos. Agradecemos a Silke y a las y los entrevistados por sus experiencias y aportes, igual que a Isabel Restrepo por una compilación inicial. Deseamos que los esfuerzos en 2014 para potenciar y activar elementos de la infraestructura Colombiana sean fructíferos.

Responsable: Barbara Unger

1 Resumen Ejecutivo

Infraestructuras de paz son concebidas como un conjunto de espacios interconectados e institucionalizados, con responsabilidades asignadas por las partes de conflicto, mediante los cuales esas, junto con otros actores, construyen la paz y la sostienen en el tiempo. En varios países del mundo han probado ser muy útiles en diferentes momentos de conflicto y post-conflicto. Colombia vive ambos estados a la vez. Después de casi medio siglo de conflicto armado interno y tres décadas de esfuerzos de construcción de paz Colombia cuenta con mucha experiencia y buenos cimientos para el desarrollo de una infraestructura de paz. El actual proceso de negociación entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) representa una importante oportunidad para invertir en estos cimientos y de esta manera lograr que la infraestructura de paz fomente la base no sólo para la negociación en curso sino también para la siguiente etapa de construcción de una paz duradera.

Una infraestructura de paz le da a la paz un lugar visible dentro de un sistema de gobierno. Considerando la necesidad de involucrar a toda la sociedad en la tarea de construcción de paz, los elementos de dicha infraestructura se encuentran localizados en diferentes niveles administrativos. Contribuyen a la transformación de un conflicto de diferentes maneras. Mientras que algunos elementos se dedican a la prevención de la violencia, la protección de la población civil o a la asistencia humanitaria, otros impulsan reformas estructurales para superar las causas del conflicto. Algunos elementos aportan a la reintegración de ex-combatientes y otros atienden a los derechos de las víctimas. Estas últimas dos contribuciones típicamente son relacionadas con el post-conflicto. Las funciones de estos elementos varían entonces entre asesoría, la construcción de capacidades, mediación, gestión, monitoreo y articulación de intereses y necesidades.

A lo largo de las últimas tres décadas en Colombia se han construido muchas instancias que se podrían visualizar como elementos de una infraestructura de paz aunque no hayan sido concebidas como tal. Mientras que los Altos Comisionados de Paz han sido la cara visible de la política de paz de los respectivos Gobiernos y figuras centrales detrás de procesos de negociación con diferentes grupos armados, instancias como el Sistema de Alerta Temprana o el Sistema de Atención a la Población Desplazada han constituido referencias importantes para la prevención de la violencia y la asistencia humanitaria, respectivamente. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación o el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, ambas instituciones de post-conflicto establecidas en medio del conflicto, se distinguen por su apuesta a la inclusión y la integración horizontal y vertical, es decir entre diferentes entidades y niveles de gobierno.

Colombia se caracteriza por una sociedad civil activa en la promoción de soluciones negociadas del conflicto, la defensa y protección de los derechos de las víctimas y la búsqueda de modelos de convivencia fuera de la violencia, tanto a nivel nacional y como en las regiones. Esto incluye instituciones como la Iglesia. En este sentido, el Estado, al construir una infraestructura de paz, cuenta con importantes interlocutores y potenciales representantes desde la sociedad civil.

Estas experiencias y espacios construidos representan un gran activo para el país. Al mismo tiempo llama la atención el que muchas entidades dependan en gran medida de los respectivos presidentes, lo que ha impedido su institucionalización como objeto de una política del Estado. La brecha existente entre compromiso y capacidades de la institucionalidad nacional versus la local representa otro desafío, origen de altos niveles de desconfianza entre el Estado y las comunidades en muchas zonas del conflicto que obstaculiza la construcción colectiva de paz. Además, mientras que algunas instituciones como el Consejo Nacional de Paz destacan en lo formal, en la práctica han quedado completamente desaprovechadas. El país sufre también de la ausencia completa de canales y espacios de comunicación no-proscritos entre sociedad y guerrilla además del proceso actual en La Habana. Finalmente, llama la

atención la poca conexión existente entre las diferentes instituciones cuyo mandato se podría enmarcar en la tarea de construcción de paz. Es decir que aunque podrían funcionar como tal, aún no constituyen una infraestructura de paz.

Este último aspecto queda en evidencia en el actual proceso de paz entre el Gobierno y las FARC. Al tiempo que representa la mayor oportunidad para llevar a término el conflicto con esta guerrilla, requiere de una mayor apropiación social y de una mayor preparación de la sociedad para los enormes desafíos que implicará la fase post-acuerdo. Responder a estos dos desafíos es una función genuina de una infraestructura de paz. Postergar su construcción hasta que haya un acuerdo con las FARC sería muy arriesgado.

Ahora es el momento para empezar a invertir en los buenos cimientos, dotar los diferentes espacios con mandato, funciones, presupuesto, competencia y legitimidad y garantizar que se conviertan de buenas ideas en el papel en una efectiva infraestructura capaz de promover la paz y sostenerla en el tiempo.

2 Infraestructuras de Paz

Los países que llevan muchos años en conflictos armados suelen estar muy bien preparados para la guerra. Más allá de contar con una fuerza pública bien municionada y entrenada han construido instituciones las cuales, dotadas de muchos recursos, diseñan e implementan estrategias de seguridad que de una manera u otra implican a toda la sociedad. ¿En qué espacios y con qué recursos se preparan estas instituciones y sociedades para la paz? ¿Existe en sus Gobiernos una “dirección de paz” al lado del Ministerio de Defensa?

El concepto de infraestructuras de paz parte de la noción de que para terminar un conflicto de manera no-militar y construir una paz duradera no basta sólo con tener buenas voluntades o un proceso de negociación entre los actores armados. Se necesitan espacios permanentes dotados de legitimidad, autoridad y recursos con los cuales los diferentes actores de la sociedad, incluyendo las partes del conflicto, preparan la paz y la sostienen en el tiempo.

Colombia lleva más de medio siglo de conflicto armado interno y más de tres décadas tratando, con interrupciones, de construir la paz por vía de la negociación. El actual proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) presenta una mayor oportunidad para llevar a término el conflicto con la guerrilla más antigua de las Américas y con eso dar un paso importante hacia la paz. Igualmente se está ante la posibilidad de que se abra una mesa de negociación con la segunda guerrilla más importante, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). ¿Cuán desarrollada se encuentra la infraestructura de paz en Colombia y qué pasos se podrían dar para que esta efectivamente ayude a preparar y luego sostener la paz?

Esas son preguntas a las que este estudio pretende dar respuestas. La Fundación Berghof ha contribuido activamente al desarrollo conceptual así como a la aplicación práctica del concepto de infraestructuras de paz en diferentes partes del mundo (Unger et al 2013). Basado en estos trabajos, este estudio mapea y analiza la experiencia colombiana y ofrece algunas recomendaciones sobre cómo fortalecer la infraestructura de paz ante la oportunidad del proceso de paz actual.

2.1 El Concepto de Infraestructuras de Paz

En la medida en que la comunidad internacional ha ido acumulando experiencia en el campo de construcción de paz, ha ido aumentando la conciencia de que esta no puede ser el resultado de una sola intervención o acuerdo de paz sino que requiere de procesos más complejos. La construcción de paz es una tarea de toda la sociedad – incluyendo Gobiernos y actores armados - e implica profundos procesos de transformación política, económica, social y cultural. Se habla por tanto de procesos de transformación de conflictos. El concepto de infraestructura de paz nace en este contexto para sostener estos procesos.

No existe una sola definición de infraestructura de paz ni un modelo fijo que se pueda trasladar de una situación a otra. Se trata de un concepto en evolución que está siendo constantemente alimentado por las experiencias prácticas existentes y cuya implementación está condicionada más que nada por su contexto. El primero en dar vida al concepto fue John Paul Lederach quien en 1997 escribió que

La construcción de paz en conflictos contemporáneos requiere de un compromiso a largo plazo para establecer una infraestructura que atraviesa todos los niveles de la sociedad, una infraestructura que empodere los recursos para la reconciliación desde el interior de la sociedad y maximiza la contribución desde afuera. (Lederach 1997, xvi; traducción de la autora)

Trece años después, representantes de gobiernos, partidos políticos, sociedad civil y de equipos de Naciones Unidas de 14 países africanos se reunieron para ponerse de acuerdo en una definición alternativa de infraestructura de paz como:

Red dinámica de estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de conflictos y la construcción de paz en una sociedad. (Kumar 2011, 385; traducción de la autora)

Al extender estas definiciones relativamente amplias, la Fundación Berghof contribuye al debate destacando la importancia de aspectos *organizacionales* más allá del énfasis en *procesos* de construcción de paz (Hopp-Nishanka 2013). Entre las características principales de infraestructuras de paz se establecen:

- ≡ La formalización de los espacios de intervención como criterio importante para darles estabilidad y autoridad. Para eso se insiste en la importancia de un mandato claro y de su institucionalización dentro del sistema de gobierno. Al tiempo que se reconoce que la participación de Gobiernos puede ser ambigua en algunos contextos, Berghof enfatiza el valor de un compromiso de por lo menos una de las partes del conflicto, idealmente de todas, para que la infraestructura de paz sea efectiva.¹
- ≡ Su fundación nacional - contrario a lo que comúnmente se denomina *peacebuilding architectures* constituidas por la comunidad internacional.
- ≡ Su expresión institucional en todos los niveles de la sociedad así como su interdependencia e integración vertical (entre los niveles) y horizontal (entre los espacios de un nivel).
- ≡ Sus diferentes grados de inclusión. Más allá del compromiso del Gobierno, en sus diferentes elementos pueden participar otras partes del conflicto, sociedad civil y otros actores interesados (*stakeholders*). La composición de un espacio está estrechamente relacionado con su legitimidad y su habilidad para cumplir con su misión (Odendaal 2012), al mismo tiempo que el grado de inclusividad siempre se encuentra condicionado por dinámicas locales que muchas veces pueden implicar soluciones menos óptimas en cuanto al nivel de representatividad.

¹ Los espacios constituidos por la sociedad civil pueden ser partes de una infraestructura de paz. Solos, sin embargo, no pueden constituir una infraestructura (Hopp-Nishanka 2013).

Si bien las infraestructuras de paz frecuentemente se asocian con la implementación de un acuerdo de paz en el que pueden constituir un medio importante para sostener el compromiso de las partes en medio de una alta volatilidad de prioridades políticas (Odendaal 2012), pueden igualmente cumplir roles importantes en situaciones de (riesgo de) violencia o en toda (otra) fase de un conflicto armado o de su transformación. Dependiendo de ello, su objetivo principal puede variar entre la contribución a (i) la prevención de la violencia, (ii) la asistencia humanitaria, (iii) la resolución de un conflicto mediante un proceso de negociación y/o diálogo, (iv) la implementación de acuerdos de paz o bien (v) la superación de causas estructurales de la violencia.

Según su objetivo principal y de la fase del conflicto en que intervienen, los elementos de una infraestructura de paz ejercen diferentes funciones, entre las cuales se encuentran:

- ≡ Desarrollo de capacidades, asesoría a las partes y consultación interna;
- ≡ facilitación de la comunicación o mediación entre las partes u otros actores interesados;
- ≡ contribución a la implementación, el monitoreo o la gestión de actividades acordadas por las partes del conflicto y otros actores interesados;
- ≡ articulación e incidencia de sectores sociales hacia la paz;

2.2 Infraestructuras de Paz en la Práctica

Las experiencias prácticas de infraestructuras de paz han confirmado la utilidad del concepto e ilustrado la diversidad de sus expresiones. Un caso prominente de una infraestructura de paz evolucionada desde las comunidades hacia arriba (*bottom-up*) se encuentra en Ghana², mientras que Sudáfrica³ figura como un caso emblemático de una infraestructura creada después del período del Apartheid desde el nivel nacional (*top-down*). Mientras que en los dos casos las infraestructuras se crearon para prevenir o superar situaciones de violencia, infraestructuras en Nepal o Centroamérica se establecieron en conexión con acuerdos de paz siguiendo conflictos armados.

A partir de estas experiencias se pueden distinguir los siguientes elementos de infraestructura de paz entre muchos otros:

- ≡ **Comités o Consejos de Paz** pueden ser instancias que coordinan o monitorean la implementación de un acuerdo de paz. En algunos países ha probado ser muy útil una estructura vertical de comités a nivel nacional, regional y local que cuenta con el mandato de tres actores clave: Gobierno, grupos armados y sociedad civil. En algunos casos, el Comité de Paz Nacional coordina toda la infraestructura de paz de un país.
- ≡ **Secretariados de Paz** han servido en algunos países para apoyar procesos de negociación y asistir a las partes del conflicto. Su labor durante un proceso puede incluso ir fomentando la base para una infraestructura de paz permanente y más amplia capaz de sustentar la implementación de un acuerdo.
- ≡ **Plataformas o foros nacionales para la construcción de paz** son espacios multi-sectoriales más informales de asesoría, consulta o cooperación.

² La infraestructura se creó en el contexto de violentos conflictos inter-étnicos a nivel de las comunidades y construyó sobre la experiencia de un consejo asesor con representación de todos los actores afectados en una región vulnerable a la violencia en el norte del país. Está compuesta por comités asesores de paz en los niveles distritales, regionales y nacionales; oficiales de promoción de paz afiliados al Gobierno en los niveles regionales y distritales y una unidad de apoyo a la construcción de paz en el Ministerio del Interior (Hopp-Nishanka 2013).

³ En 1991, 27 partidos e instituciones Sud-Africanas firmaron el Acuerdo Nacional de Paz. El Acuerdo estableció una infraestructura de paz consistiendo de un Comité de Paz Nacional con representantes de todos los signatarios, once comités regionales, 260 comités locales y un Secretariado Nacional de Paz (Van Tongeren etc al 2013).

- ≡ **Entidades de monitoreo del conflicto; iniciativas de alerta y respuesta temprana** son mecanismos o instancias con tareas y competencias muy específicas dedicadas a la prevención de hechos de violencia y que suelen formar parte de una infraestructura más amplia.
- ≡ **Comisiones de Verdad, Museos de Memoria, instancias de verificación** y otros espacios relacionados a la etapa de post-conflicto.

3 Estructuras de Paz en Colombia – Experiencias para Aprovechar

Colombia lleva medio siglo en conflicto armado interno. Aparte del Estado colombiano han sido partes del conflicto diferentes grupos guerrilleros - los dos más importantes de los cuales, las FARC y el ELN, siguen activos hasta hoy día - y grupos paramilitares, estos últimos oficialmente desmovilizados en un proceso que terminó en el 2006. A partir de los años 80 se registran en el país numerosas iniciativas de construcción de paz incluyendo procesos de negociación con uno o varios actores armados. Algunos de estos procesos llevaron a la desmovilización oficial del grupo y en caso de grupos políticamente motivados a su incorporación a la competencia política; otros fracasaron. Todas estas actividades se desarrollaron en medio del conflicto. Mientras se negociaba con un grupo, la guerra contra otros (o con este mismo grupo, dependiendo de si se había firmado un cese de fuego) continuaba.

En ese contexto se han creado múltiples espacios e instituciones que se podrían visualizar como elementos de una incipiente infraestructura de paz, aunque no hayan sido concebidos como tal y aunque en la práctica en gran parte (aún) no operen de manera coordinada. Destacan el protagonismo y liderazgo del Estado colombiano en la formulación de políticas y la construcción de una institucionalidad destinada a dar respuesta al conflicto y promover la paz (Rettberg 2012). En eso, Colombia claramente se diferencia de muchos otros países en conflicto o post-conflicto. Al mismo tiempo el país cuenta con mucha actividad e iniciativa por parte de la sociedad civil en ese campo, tanto a nivel nacional como en las regiones.

Las experiencias y capacidades construidas en materia de paz son activos sobre los que se construye el actual proceso de paz con las FARC, el cual representa la mayor oportunidad que ha tenido el país para llevar a término este conflicto. Lejos de ser exhaustivo y sin pretender evaluar a fondo cada instancia, en esta sección se presenta un primer mapeo de los elementos de infraestructura de paz establecidos en las últimas tres décadas así como de la institucionalidad que acompaña el proceso de paz en curso considerando los criterios introducidos en el capítulo anterior.

Sin menospreciar la importancia de la actividad de la comunidad internacional en Colombia en materia de construcción de paz, este estudio se concentra en la infraestructura colombiana. El estudio reconoce al mismo tiempo que gran parte de la misma se ha beneficiado del apoyo de la cooperación internacional.

3.1 30 Años de Transformación de Conflicto y Construcción de Paz

Una particularidad de Colombia es la coexistencia de diferentes momentos de conflicto dada la cantidad de líneas de conflicto y actores involucrados. Los espacios que se construyeron a lo largo del tiempo y que se podrían visualizar como elementos de una infraestructura de paz, se relacionan entonces con diferentes fases del conflicto y cumplieron una variedad de objetivos. Algunos de estos espacios fueron creados para apoyar procesos de negociación con un grupo armado; otros tienen a su cargo tareas de prevención y protección o ejecutan programas de asistencia humanitaria. Algunos se dedican a fomentar cambios estructurales hacia una paz duradera. Otros finalmente realizan actividades relacionadas a la etapa del post-conflicto. Los espacios se constituyeron en diferentes niveles del orden administrativo y tuvieron diferentes composiciones y grados de institucionalización.

3.1.1 Procesos de Negociación

Entre los Gobiernos de Belisario Betancur (1982 – 1986) y Andrés Pastrana (1998 - 2002) en Colombia hubo más de diez intentos de negociar con los más de nueve grupos armados que en un momento operaban en el país (Villarraga 2008, citado en Rettberg 2012). Algunos intentos llevaron a la desmovilización oficial del grupo como lo fue el caso con el Movimiento 19 de Abril (M19) en 1990, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame en 1991 así como la Corriente de Renovación Socialista (CRS) – disidencia del ELN – en 1994. Otros procesos se interrumpieron para ser reiniciados posteriormente bajo nuevos parámetros. Dependiendo de la política de paz del respectivo presidente y de la correlación de fuerzas entre las partes, el diálogo con los grupos incluía grandes temas políticos, sociales y económicos o se restringía a los términos del desarme, de la desmovilización y de la posterior reincorporación a la vida civil.

Siguiendo el fracaso de los diálogos entre el Gobierno de Pastrana y las FARC en el Caguán (1998 – 2002), el Presidente Alvaro Uribe (2002 – 2010) rompe con el paradigma de la solución política como respuesta al conflicto armado. Lógicas anteriores se reemplazan por la designación de las FARC como terroristas sin motivación y legitimidad política alguna y la caracterización del conflicto como algo alimentado principalmente por el crimen organizado, no por causas más estructurales (International Crisis Group 2012). Mientras que las guerrillas se convierten en el principal blanco militar de la Política de Seguridad Democrática, Uribe emprende negociaciones con los diversos grupos paramilitares en el país, lo que desemboca en la desmovilización oficial de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que termina en el 2006.

Más que por instituciones, los procesos de negociación en estas tres décadas fueron impregnados por la política de paz y las gestiones de los respectivos presidentes. Al mismo tiempo, los mandatarios fueron creando diferentes dispositivos institucionales que sustentaron los procesos de diferentes maneras. Asesoraban al Gobierno en materia de la política de paz y de las negociaciones, facilitaban directamente el diálogo con los grupos, impulsaban la implementación de aspectos de acuerdos pactados o simplemente servían para legitimar los procesos ante la sociedad.

Los siguientes dispositivos se distinguen (las figuras creadas en el contexto del actual proceso de paz se describirán en sección 3.2.):

Comités o Comisiones Asesoras

Los Gobiernos solían convocar **comisiones o comités** para asesorar su política de paz o asumir tareas concretas en relación con un proceso de negociación. A través de estas instancias, que raras veces se institucionalizaron más allá de un gobierno de turno, se aseguraba el respaldo de las principales fuerzas políticas y/o de otros sectores importantes. Su legitimidad derivaba más que nada del prestigio y de la experiencia de sus integrantes. Llama la atención la frecuencia de participación de representantes del sector privado y de la Iglesia Católica.⁴ La representatividad de los comités se limitaba sin embargo a la elite del país. No estaban representadas las víctimas del conflicto, ni solía haber mecanismos institucionalizados de consulta con organizaciones sociales.

A modo de ilustración, durante el Gobierno de Betancur se establecieron cuatro comisiones: La Comisión de Paz Asesora del Gobierno (40 miembros) con el mandato de asesorar una comprensiva política de paz (1982); la Comisión Nacional de Verificación (53 miembros) encargada de vigilar el cumplimiento del cese de fuego acordado entre el Gobierno y las FARC (1984); la Comisión Nacional de Negociación y Diálogo (41 miembros, entre ellos miembros de los grupos insurgentes) para adelantar diálogos con otros grupos armados (1984); y finalmente la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación (32 miembros) en reemplazo de las anteriores (1985) (Arias 2008).

En el curso de las conversaciones de paz en el Caguán (1998 – 2002), la Mesa Nacional de Negociación se encontró apoyada por:

El Comité Temático Nacional integrado por hasta 20 personas pertenecientes a ambos lados. Bajo la coordinación de Néstor Humberto Martínez Neira por el Gobierno e Iván Ríos por las FARC el Comité cumplía las funciones de: organizar las audiencias públicas, consolidar información, hacer recomendaciones a la Mesa e informar directamente los resultados de la participación popular. Por el lado del Gobierno, los integrantes representaban autoridades Estatales nacionales y territoriales, sociedad civil y medios.⁵

Esquema de los diálogos de la Mesa de Negociación y del Comité Temático Nacional:



(Fuente: <http://victorgricardo.com.co/?p=952>)

⁴ El Presidente Pastrana incluso promovió la participación de altos ejecutivos empresariales en su equipo de negociación (Rettberg 2012).

⁵ Víctor G. Ricardo: "Funciones de la Mesa de Negociación y del Comité Temático Nacional", <http://victorgricardo.com.co/?p=955>.

Avanzadas las negociaciones, las dos partes decidieron crear la Comisión de Personalidades (también llamada Comisión de Notables). Integrada por cuatro personas (dos propuestas por cada una de las partes), la Comisión estaba encargada de estudiar y formular recomendaciones sobre dos desafíos que afectaron las negociaciones: acabar con el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto (Arias 2008).

En general, las comisiones o comités establecidos en el contexto de negociaciones de paz fueron efímeros. Al mismo tiempo, la participación repetida de algunas personas en estos esfuerzos terminó generando algo de continuidad.⁶

Los Altos Comisionados para la Paz

Bajo el Gobierno de Virgilio Barco (1986 – 90) se establece la primera **Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación** presidida por un consejero presidencial lo cual representa un paso hacia una mayor institucionalización y un mayor arraigo de la política de paz en el sistema de gobierno (Arias 2008) así como un símbolo de un mayor compromiso del primer mandatario (Chernick 1996). Desde el Gobierno de Ernesto Samper (1994 - 98) la figura se convierte en **Oficina del Alto Comisionado para la Paz** adquiriendo rango cuasi ministerial. En 1998 una ley establece su carácter permanente. Con esa instancia no solo las comisiones y el actor armado tienen entonces un referente e interlocutor claro y autorizado dentro del sistema de gobierno. La Oficina se convierte además en “dirección de paz” para la sociedad en medio de la intensificación del conflicto y más allá de intentos de negociación fallidos. Simboliza que no queda descartada la solución política.⁷

El Alto Comisionado coordina e implementa la política de paz del respectivo Gobierno con apoyo de algunos asesores que forman su equipo. Concretamente, el Decreto 2107 de 1994 establece las siguientes funciones del Alto Comisionado:

- a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz;
- b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República;
- c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional;
- d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República;
- e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República;
- f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación;
- g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial;
- h) Ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública.

Efectivamente, aparte de los presidentes, por lo general los Altos Comisionados se han destacado como protagonistas principales en el manejo de los procesos de negociación por el lado del Gobierno. Al mismo tiempo, la estrecha dependencia de la figura de la presidencia refleja y acentúa el protagonismo casi exclusivo del presidente en materia de la política de paz. Esto no solo ha limitado en la práctica el margen de maniobra y poder decisivo del Alto Comisionado sino también se ha reflejado en un bajo nivel de involucramiento de otros órganos Estatales. Esto contribuyó a impedir que la política de paz,

⁶ Entrevista analista política, 29 de Octubre de 2013.

⁷ Entrevista ex-guerrillero, 28 de Octubre de 2013.

coordinada e implementada bajo la cabeza visible del Alto Comisionado, se convierta de política de Gobierno en política de Estado y le restó fuerza a la sustancia de la política. Como dice el analista Gerson Arias: “Otra limitación que se hace evidente es la poca capacidad para la definición y estructuración de los contenidos de la negociación, siendo urgente crear mecanismos en donde el Estado en su conjunto, bajo la coordinación del dispositivo, sea el que se encargue de esta tarea. En las actuales circunstancias la Oficina del Alto Comisionado para la Paz no tiene capacidad para acometer esta labor” (Arias 2008, 27).

Consejo Nacional de Paz

Creada en 1998 todavía bajo el Gobierno de Samper, el **Consejo Nacional de Paz** representa la figura con el potencial de dar respuesta a las limitaciones en cuanto a la representatividad de las instituciones, su continuidad e integración horizontal. La Ley correspondiente (Ley 434, 1998) establece que la

“política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.” (Art 1º)

Presidido por el presidente quien lo convoca, el Consejo se compone de representantes del poder ejecutivo (ministerios, gobernaciones y alcaldías); del poder legislativo (Senado, Cámara, asambleas departamentales y consejos municipales); de los órganos de control (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, personeros); y de la sociedad civil representando diferentes sectores (iglesias, sindicatos, asociaciones empresariales, campesinado, comunidades indígenas y afro-colombianas, fuerza pública en retiro, organizaciones de mujeres, organizaciones de paz, organizaciones de DD.HH., universidades y educación superior, guerrilleros desmovilizados siguiendo acuerdos de paz, organizaciones de desplazados, organizaciones de defensa de los niños). El Consejo tiene las funciones de asesorar al Gobierno en diferentes materias relacionadas con la construcción de paz, entre ellas las negociaciones con los grupos armados, pero también en temas como la promoción de DD.HH. y del DIH o la reintegración y reconciliación. Sus sugerencias son de obligatoria evaluación por parte de las autoridades. Es además encargado de facilitar la coordinación con otras entidades del Estado a nivel nacional y territorial. Para lo último se establece la creación, a iniciativa del respectivo gobernador o alcalde, de **Consejos Departamentales y Municipales de Paz**. En sus funciones y composición, éstos son análogos al Consejo Nacional. El Consejo crea el Comité Nacional de Paz compuesto por siete de sus miembros como órgano ejecutor. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz ejerce la Secretaría Técnica del Consejo (Ley 434).

En la práctica el Consejo no ha podido desplegar su potencial. Después de haber tenido un bajo perfil bajo el Gobierno de Pastrana, el Presidente Uribe solo lo convocó cuando una acción de tutela presentada por la sociedad civil lo obligó a hacerlo. Asimismo tampoco han sido generalmente convocados los Consejos Departamentales y Municipales de Paz. El actual Presidente Juan Manuel Santos (2010 -) sigue sin convocarlo, a pesar de que existan diferentes solicitudes por parte de miembros del Consejo y de otras entidades de que lo haga.

Comisiones de Paz del Congreso

En el seno del Congreso se configuraron en noviembre de 2010 unas **Comisiones de Paz**, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, con la misión de contribuir a la consecución de la paz en Colombia. Las Comisiones, cuyos miembros provienen de diferentes partidos y cuyo “motor” principal es el compromiso y la iniciativa de algunos de sus miembros, han adquirido mayor visibilidad y protagonismo en conexión con el actual proceso de paz con las FARC, en el cual organizaron la consulta con sectores (ver 3.2).

Fuera del ámbito del Estado, en el contexto de la agudización del conflicto a partir de la segunda mitad de los años 90 y la perspectiva de un nuevo proceso de paz con las FARC se crean muchas

organizaciones desde la sociedad civil con el propósito de ambientar la solución política al conflicto y analizar los retos de una eventual paz en Colombia (Rettberg 2012). A iniciativa de la Iglesia Católica nace en el 1995 la Comisión de Conciliación Nacional, y en años posteriores varias Comisiones de Conciliación Regional con el propósito de facilitar el diálogo entre el Gobierno y grupos armados hacia una solución política del conflicto y acompañar esfuerzos de paz. Las Comisiones reúnen a personalidades de diferentes sectores políticos y sociales. Convocando a más de 300 organizaciones y grupos de mujeres de diferentes regiones, la Ruta Pacífica de Mujeres (fundada en 1996) se constituye como movimiento feminista a favor de la solución negociada.

De hecho, es la ciudadanía que prácticamente le impone al Gobierno de Pastrana un proceso de paz. Siguiendo un llamado de la Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), en Octubre del 1997, diez millones de Colombianos se expresaron en las urnas a favor de un “Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad” en un voto sin valor jurídico pero con gran peso político.

Si bien la sociedad civil nacional había estado representada parcialmente en los espacios Estatales, es en esa época y en particular en conexión con los diálogos con el ELN que asume más iniciativa y hasta liderazgo en la promoción de la solución política. En Julio del 1998, representantes de sociedad civil, del Consejo Nacional de Paz y del ELN firmaron en Maguncia (Alemania) una declaración conjunta (sin participación del Gobierno) en la que se comprometieron a preparar un proceso de diálogo nacional, llamado Convención Nacional. La reunión había sido gestionada por las Conferencias Episcopales de Colombia y Alemania. En este contexto se conforma, en el mismo mes, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.⁸ En 1999 se conforma la Comisión Facilitadora de Paz con el ELN con el propósito de mediar en la liberación de personas secuestradas por esa guerrilla y de volver a lograr aproximaciones entre las autoridades y el ELN para avanzar hacia un acuerdo de paz. Está conformada por trece representantes políticos y de la sociedad civil.

A través de su intercambio epistolar con las FARC el colectivo Colombianos y Colombianas por la Paz bajo el liderazgo de la ex-Senadora Piedad Córdoba ha logrado abrir canales de comunicación con la guerrilla y jugar un rol importante en la liberación de secuestrados.

Estas son solo algunas expresiones de un amplio movimiento social a favor de la solución política del conflicto. De por sí, este no representa una infraestructura de paz siguiendo la definición de Berghof. Está claro, sin embargo, que los elementos de la infraestructura en Colombia pueden contar con importantes interlocutores y potenciales representantes desde la sociedad civil. Eso, no obstante el hecho de que una vez fracasadas las conversaciones del Caguán y establecida como nuevo marco la Política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe, que es acogida por la mayoría de la población colombiana, el movimiento haya perdido algo de su perfil.⁹ Es más, el nuevo clima político terminó estigmatizando a los que buscaron promover una solución política.¹⁰

3.1.2 Prevención y Protección

Ante la agudización del conflicto y el estallido de la crisis humanitaria el Estado colombiano ha ido creando una institucionalidad para monitorear, prevenir y mitigar situaciones de violencia y proteger a potenciales víctimas. Destacan en este contexto instituciones como la **Defensoría del Pueblo**, en la que se creó en el año 1998 el Sistema de Alerta Temprana (SAT) y el **Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**, responsable de monitorear las violaciones de los DD.HH. y del DIH e impulsar políticas públicas de prevención y atención. Con la creación de la **Unidad Nacional**

⁸ Importante en su momento, ya que contribuyó activamente a la generación de propuestas de reforma política y de justicia social hoy día la Asamblea se encuentra disminuida en su iniciativa.

⁹ Entrevista representante de ONG, 6 de Noviembre de 2013

¹⁰ Entrevista representante ONG internacional, 10 de Diciembre de 2013.

de Protección adscrita al Ministerio del Interior en 2011, se centralizaron programas de protección anteriormente distribuidos en diferentes instituciones.

Ante una realidad de amenaza diaria y un Estado local muchas veces débil o cooptado por grupos armados, en las zonas de conflicto las comunidades se encuentran muchas veces abandonadas a sus propias fuerzas para protegerse y articularse frente al Estado y los grupos armados. En ese contexto nacen una cantidad de organizaciones de base y organizaciones defensoras de víctimas que con el tiempo han logrado tener un importante nivel de articulación. Para organizar la supervivencia en las zonas de conflicto, dependen de la interlocución con la guerrilla y otros grupos armados. Con excepción de algunas experiencias del pasado esta interlocución no se lleva a cabo a través de canales institucionalizados, sino que es informal. Es más, con la proscripción del contacto con la guerrilla bajo el Presidente Uribe las comunidades enfrentan potencialmente represalias al mismo tiempo que en zonas de influencia de la guerrilla frecuentemente son estigmatizadas como simpatizantes de la misma.

Eso ha contribuido a una gran dosis de desconfianza entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales en muchas partes del país. No obstante importantes diferencias de región a región, no sorprende por tanto la escasa existencia de espacios permanentes de prevención y gestión de conflicto donde convengan autoridades locales y organizaciones sociales. Aun en regiones con altos niveles de conflictividad social debidos a la falta de respuesta a profundos problemas económicos y sociales, la interlocución y cooperación con el Estado (local y nacional) es generalmente *ad hoc* y relativamente esporádica e improvisada, como lo han demostrado ejemplos recientes en el Cauca o en el Catatumbo.¹¹

3.1.3 Asistencia Humanitaria

Desde el año 1985, 5,5 millones de personas, es decir el 11,5 por ciento de la población colombiana, han sufrido directamente del conflicto.¹² Han sido víctimas de masacres, asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados, secuestros, violencia sexual o de accidentes de minas anti-personales. Después del Sudán, Colombia es el país con más personas internamente desplazadas, las cifras varían entre 4.7 y 5.4 millones según fuente.¹³ Ante esa realidad abrieron sus puertas muchas organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema humanitario tales como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, fundada en 1992).

Por parte del Estado operan la Defensoría del Pueblo y, hasta el año 2011, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada bajo la dirección de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), entre otras instituciones. Esta última se convierte en el 2011 en el Departamento de Prosperidad Social (DPS) (ver SNARIV en 3.1.4).

No sorprende que estas entidades reflejen algunas características propias del Estado colombiano. Por un lado cuentan generalmente con un fuerte respaldo jurídico y el sometimiento regular a un proceso de rendición de cuentas propio de un sistema democrático. Por el otro, sufren de importantes limitaciones en la efectiva ejecución y coordinación de sus programas (Rettberg 2012).¹⁴ El Estado colombiano es además un Estado descentralizado donde importantes responsabilidades de gestión residen con las gobernaciones y alcaldías. Las grandes variaciones en cuanto a voluntades y capacidades para la construcción de paz se reflejan en avances muy desiguales en el desarrollo de una institucionalidad en las regiones la cual depende más que nada del compromiso del mandatario

¹¹ Entrevista con funcionario internacional, 23 de Octubre de 2013.

¹² “5,5 millones de víctimas y contando...”, *Semana*, 3-10 de Junio de 2013.

¹³ “Las cifras del drama colombiano”, *Semana*, 3-10 de Junio de 2013

¹⁴ Como dice la analista Angélica Rettberg, “La multiplicidad de organizaciones con mandatos múltiples y a veces contradictorios ha generado (...) una falta de coordinación, la resultante demora en el logro de metas determinadas y la frustración de las poblaciones involucradas.” (Rettberg 2012, 34).

respectivo. Así por ejemplo en algunos municipios destaca el *Personero Municipal* como figura que asume la vocería de las víctimas ante el Estado local. En otros el personero responde más bien a las lógicas políticas locales.¹⁵

3.1.4 Reformas Estructurales hacia la Paz

Como se dijo anteriormente, la construcción de paz no implica solamente el fin de la guerra o de la violencia (“paz negativa”) sino también la superación de las estructuras que motivaron la guerra y/o que podrían causar la recaída en la misma (“paz positiva”). Construir la “paz positiva” no puede ser solamente tarea de las partes del conflicto sino que implica a toda la sociedad en un período que trasciende una negociación. En Colombia, la relevancia de los cambios estructurales (y allí particularmente el fortalecimiento de la presencia de un Estado legítimo en todo el territorio) como respuesta al conflicto se reconoció a partir de la administración de Betancur y se mantuvo hasta la administración de Pastrana. El Presidente Santos retoma el paradigma. En ese contexto se han promovido desde el Estado Nacional políticas e iniciativas de transformación. El criterio que se propone para considerarlos en este mapeo exige que se hayan concebido explícitamente en el marco de una política de paz junto con conversaciones con grupos armados y que hayan generado espacios institucionalizados de diálogo entre Estado y actores sociales en diferentes niveles.

Plan Nacional de Rehabilitación

Un referente importante en este sentido es el **Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)**. Concebido en el 1982 para remediar la ausencia Estatal en las zonas marginadas del país, una de las causas objetivas de la violencia según el Gobierno (Arias 2008) trascendió los Gobiernos de Betancur, Barco y Gaviria y llegó a cubrir más del 40 por ciento de las municipalidades del país.¹⁶ Lo interesante del plan es la existencia de espacios institucionalizados a nivel municipal y departamental destinados a fomentar la participación ciudadana y la gestación de propuestas de desarrollo desde abajo. En estos Consejos Municipales y Departamentales de Rehabilitación se discutía a cuatro bandas, es decir que convenían los funcionarios delegados del PNR, representantes de organizaciones sociales, representantes internacionales así como también representantes guerrilleros de la zona. En este sentido los consejos fueron espacios propicios para construir confianza y desarrollar capacidades tanto de gestión de conflicto como de su transformación.¹⁷

La Asamblea Constituyente

La **Asamblea Nacional Constituyente** (1991) convocada bajo el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) para promulgar una nueva Constitución nace, entre otras, como consecuencia del acuerdo político entre el Gobierno y el M19. También presentaba una posibilidad para facilitar un acuerdo con los otros grupos guerrilleros con los que el Gobierno venía conversando (Arias 2008; Moreno 2011). Entre los 70 Constituyentes elegidos había 19 de la Alianza Democrática M19 a los que se agregaron cuatro sin voto provenientes del EPL, del PTR y del Quintín Lame. El propio decreto de convocatoria de la Asamblea establecía que “...es evidente que la convocación de una Asamblea Constitucional facilita la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil” (Decreto 1926, 1990). La Asamblea se convirtió en espacio de diálogo y expresión entre grupos políticos, diferentes movimientos en armas y diversas organizaciones sociales. Como consecuencia el resultado del texto constitucional representa una base importante para la superación de las causas de la violencia en materias como la caracterización del Estado social de derecho, la democracia participativa o el tema de los derechos humanos y sus mecanismos de defensa y protección (Moreno 2011).

¹⁵ Entrevista historiador, 10 de Noviembre del 2013.

¹⁶ “En qué anda el PNR?”, El Tiempo, 17 de Octubre de 1993.

¹⁷ Entrevistas analista político, 11 de Octubre de 2013; ex-guerrillero, 28 de Octubre de 2013.

Paralelamente existe en todo el país a nivel local una cantidad de iniciativas y articulaciones de comunidades y organizaciones sociales destinadas a superar la violencia a partir de propuestas alternativas de desarrollo y de convivencia. En este contexto han proliferado “zonas de paz”, “zonas humanitarias” y otras iniciativas en algunas de las regiones más vulnerables del país (Bouvier 2008). Muchas de estas iniciativas buscan la articulación con el Estado local, con lo que se han creado espacios colectivos interesantes. A manera de ejemplo presentaremos los Programas de Desarrollo y Paz.

Programas de Desarrollo y Paz

Los **Programas de Desarrollo y Paz (PDP)** parten de la labor de organizaciones de base apoyada por iglesias, entidades del sector productivo (cámaras empresariales, empresas etc.), universidades y/o centros de investigación. A partir de sus “propuestas de intervención integral y de inclusión” (García y Llinás 2012, 273) buscan sumar a otros actores regionales, tanto privados como públicos. Su intervención tiene tres componentes: 1. la atención humanitaria; 2. la creación de una base económica; 3. la reconstrucción de lo público implicando esto último una reformulación de relación entre Estado y ciudadanía. El primer PDP se estableció en 1995 en el Magdalena Medio, y hoy día se cuentan 22 PDPs cubriendo cerca del 50 por ciento de los municipios del país. Los Programas han logrado una importante convocatoria institucional sumando entidades privadas y públicas a nivel local, nacional e internacional. Con la creación de la Red de Programas de Desarrollo y Paz (Redprodepaz) en 2002, los PDPs lograron formar una plataforma para el intercambio de aprendizajes y la interlocución con el Gobierno Nacional (García y Llinás 2012).

3.1.5 Post-conflicto: Atención Integral de Víctimas y Reintegración de ex-Combatientes

Ante la crisis humanitaria y las violaciones masivas a los DD.HH. causadas por el conflicto, la acción del Estado obedecía inicialmente a una lógica de prestar asistencia a las víctimas en situaciones de emergencia (ver 3.1.2). Recién la Ley de Justicia y Paz (Ley 975, 2005; LJP) que establece el marco legal para la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR) de las AUC, atiende por primera vez a los derechos de las víctimas desde una perspectiva de justicia transicional. Con eso LJP rompe con una tradición de indultos y amnistías de procesos anteriores. LJP introduce la posibilidad de sentencias alternativas para los responsables de delitos graves a cambio de su contribución a la verdad y a la reparación de las víctimas. Con la ratificación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448, 2011) el nuevo Gobierno del Presidente Santos se compromete luego a restituir de manera integral los derechos de todas las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación (incluyendo las víctimas de crímenes del Estado e independientemente del avance de los procesos judiciales) y a devolver millones de hectáreas de tierra a campesinos forzosamente desplazados. Este paso, a través del cual Santos se distancia de manera significativa de su predecesor, responde al reclamo creciente de un amplio movimiento de organizaciones abogando por la causa de las víctimas a nivel nacional y en los diferentes territorios del país.

Basado en estas normas, el Estado ha ido construyendo una institucionalidad dedicada a las víctimas por un lado y a la reinserción de los ex-combatientes por el otro. Ambas dimensiones suelen concebirse como actividades pertenecientes a la etapa de post-conflicto. En Colombia se están emprendiendo en medio del conflicto, lo que implica un desafío especial considerando los intereses creados en contra de iniciativas como la restitución de tierras, la subsistencia del uso de la violencia para defender esos intereses y los límites de la capacidad del Estado para controlar el territorio y efectivamente proteger a las víctimas. En este sentido, mientras que se están dando grandes pasos para

dar visibilidad a las víctimas y atender a sus derechos, ellas siguen siendo la parte más vulnerable en la cadena como los asesinatos y amenazas constantes contra sus defensores han mostrado.

Atención Integral de Víctimas

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

La institución encargada por LJP para atender a las víctimas nace en el mismo 2005: la **Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)**. Su misión se concentra en garantizar la participación de las víctimas en los procesos de esclarecimiento judicial, dar seguimiento a los procesos de desmovilización, proponer criterios para las reparaciones establecidos por la Ley y dar seguimiento al tema (Ley 975, Art. 51). Destaca la composición mixta de la CNRR en cuya estructura de gobierno se encontraron representados diferentes ministerios y órganos de control Estatales así como también la sociedad civil y en particular organizaciones de víctimas. Dadas las pocas sentencias que se lograron en contra de los responsables de graves crímenes, poco se logró en cuanto a la reparación de víctimas hasta el 2011. Al mismo tiempo, la Comisión logró sensibilizar a la sociedad colombiana en un tema tan complejo como lo son las reparaciones y realizó un esfuerzo pionero en la creación de una memoria histórica dando así voz a las víctimas del conflicto.¹⁸

Unidades de Justicia Transicional en el Sistema de Justicia

La LJP también llevó a la creación de estructuras focalizadas en justicia transicional en las **Fiscalías, las Cortes y el Ministerio de Justicia**. Gracias a la labor de organismos como la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz a Diciembre del 2012 se habían revelado alrededor de 40,000 crímenes. A Febrero 2013 unas 77,000 víctimas habían participado en audiencias y más 5,000 cadáveres se habían encontrado (International Crisis Group 2013).

El proceso de negociación con las AUC y los resultados de LJP han sido duramente criticados. Al tiempo que LJP ayudó a arrojar mucha información sobre los crímenes perpetrados, poco se logró en términos de sentencias contra los responsables, el desmantelamiento de las estructuras que sostuvieron el paramilitarismo y la reparación de víctimas. La existencia de nuevos grupos armados en Colombia sucesores de paramilitares – llamados bandas criminales (BACRIM) por el Gobierno – generalmente también se atribuye a la imperfección de este proceso.

Centro Nacional de Memoria Histórica

Con la Ley de Víctimas se establece una nueva institucionalidad en el Departamento de Prosperidad Social (DPS) adscrito a la presidencia. En este contexto se desactiva la CNRR. El Grupo de Memoria Histórica es integrado en un nuevo **Centro Nacional de Memoria Historia** en el DPS. Más allá de ser encargado de construir un museo de memoria nacional y de ser la entidad que maneja los “Acuerdos de la Verdad” de ex-combatientes¹⁹, el Centro da continuidad a la labor del Grupo de Memoria Histórica en “elaborar y divulgar una narrativa sobre el conflicto armado en Colombia” que identifique sus causas y la evolución de sus actores ilegales “así como las distintas verdades y memorias de la violencia, con un enfoque diferenciado y una opción preferencial por las voces de las víctimas que han sido suprimidas o silenciadas.”²⁰ El informe encargado por la LJP “Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad”, publicado en Julio del 2013 retrata la evolución de grupos armados ilegales en Colombia (Centro

¹⁸ Entrevistas analista política, 29 de Octubre de 2013; funcionaria pública, 10 de Noviembre de 2013.

¹⁹ Ley 1424 (2010) establece la posibilidad de la suspensión de la orden de captura o de la ejecución de la pena para aquellos ex-combatientes que no hayan cometido crímenes graves y que hayan contribuido a la verdad y reparación. Para ello suscriben un Acuerdo de la Verdad con el Gobierno Nacional.

²⁰ www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/somos-gmh/grupo-de-memoria-historica.

Nacional de Memoria Histórica 2013). “Basta ya!” fue precedido por diecinueve informes más puntuales dando visibilidad a grupos de víctimas, regiones específicas y crímenes particulares como masacres. El Centro está empeñado en crear centros de memoria regionales logrando así descentralizar su trabajo y generar capacidades en lo local para el apoyo de las víctimas.

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) ubicado en el DPS está encargado de implementar la Ley de Víctimas. Construida sobre las estructuras del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, cuyas funciones se trasladan al SNARIV, representa un ambicioso esfuerzo de integración horizontal y vertical por un lado y de participación de víctimas por el otro. A nivel nacional el sistema convoca alrededor de 50 entidades Estatales a partir de las cuales se forma el Comité Ejecutivo como máxima instancia de decisión presidida por el presidente y con representación de los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación, del DPS y de la Unidad de Víctimas la cual actúa como Secretaría Técnica del Comité y del Sistema. Diez sub-comités técnicos apoyan el trabajo del SNARIV. A nivel territorial, las gobernaciones y alcaldías están llamadas a formar Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). En el marco de los planes de desarrollo de las jurisdicciones respectivas esos Comités elaboran Planes de Acción Territorial para definir acciones concretas en materia de atención y reparación.

En todos los niveles administrativos están previstas mesas de participación de víctimas integradas por representantes de organizaciones de víctimas que a su vez mandan representantes tanto al Comité Ejecutivo como a los Comités Territoriales de Justicia Transicional.²¹ En Octubre del 2013 el sistema había registrado a más de 5.800.000 víctimas. A nivel nacional, la Unidad de Víctimas reporta la instalación de más de 1.100 CTJTs. Por el momento la Unidad administra un presupuesto de 54 billones de pesos colombianos (casi 21 Mio EUR) hasta 2021, una gran parte de lo cual es canalizado hacia y ejecutado en los territorios. A menos de dos años de su existencia, es prematuro evaluar el SNARIV. Lo que está claro es que reemplazar viejas estructuras por nuevas genera costos de transacción y que algunas características del Estado colombiano representarán desafíos para la efectiva operacionalización de un proyecto de esta envergadura. No sorprende en este sentido que las autoridades territoriales varíen en cuanto a su compromiso y grado de cooperación con el sistema. Hay indicios también que en algunos lugares los CTJTs son infiltrados por intereses locales en contra la restitución (LAWGEF et al 2012).

Comisión de la Verdad

El Marco Legal para la Paz (2012)²², norma que constituye la base legal para las negociaciones entre el Gobierno y las FARC en torno a temas de justicia transicional, establece la creación de una **Comisión de la Verdad**. Si bien la norma le confiere al Congreso la autoridad de definir composición, propósito, funciones etc., muchos de sus aspectos fundamentales han sido y serán objeto de las conversaciones en La Habana (International Crisis Group 2013). Las FARC han insistido en que la Comisión se conforme ya y en este sentido prepare la discusión del quinto punto de la agenda de negociación sobre víctimas.²³

²¹ ver www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/SNDDHH/UARIV-Coordinacion-SNARIV-SNDH.pdf.

²² El Marco representa un nuevo artículo transitorio No 66 de la Constitución.

²³ “FARC insisten en la comisión de la verdad”, Semana, 18 de Septiembre de 2013.

Agencia Colombiana para la Reintegración

La LJP concede una serie de beneficios a los combatientes desmovilizados con el propósito de facilitar su reintegración. La institución que desde entonces atiende a combatientes que se desmovilizan individual- o colectivamente es la **Alta Consejería para la Reintegración (ACR)**. Fundada en el 2006 hoy día opera bajo el nombre de **Agencia Colombiana para la Reintegración**. La institución ofrece tres prestaciones: Educación y formación para el empleo, el acompañamiento psicosocial y el trabajo con comunidades receptoras. La ACR es directamente adscrita a la presidencia lo cual le da estatus político. Si bien tiene el mandato de trabajar en coordinación con otras entidades, explícitamente con los Ministerios de Defensa, del Interior, de Justicia y con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, esta coordinación no se lleva a cabo a través de canales o espacios institucionalizados. Hasta Abril del 2011, la entidad reconoce haber atendido a 32.458 personas de las 53.022 desmovilizadas (Palau y Méndez 2012, 366).

La ACR no cuenta con una estructura descentralizada en los territorios. Al mismo tiempo muchas de las tareas de reinserción les caben a las gobernaciones y alcaldías que están llamadas a incluir el tema en sus planes de desarrollo. Así es que ya en el curso de los años 90 muchas alcaldías sobre todo urbanas mantienen **oficinas de reinserción** con el principal propósito de fomentar condiciones para el trabajo en alianza con empresas privadas. Sin embargo, el compromiso y desempeño de las autoridades son muy variados.

3.2 El Proceso de Paz con las FARC - una Nueva Oportunidad para una Infraestructura de Paz

En Septiembre del 2012, el Presidente Santos anunció la existencia de un Acuerdo General con las FARC en el que ambas partes se comprometían a iniciar negociaciones con el propósito de poner fin al conflicto.²⁴ En Octubre la mesa de negociaciones se instaló en Oslo para luego ser trasladada a La Habana, su sede principal. La agenda comprende seis puntos: desarrollo agrario integral; participación política; terminación del conflicto; solución del problema de las drogas ilícitas; víctimas; implementación y seguimiento. Después de más de un año de conversaciones seguidas existen acuerdos en el primer y segundo tema. El Acuerdo establece sin embargo que “nada está acordado hasta que todo esté acordado” (Punto VI.10). Las partes no establecieron un cese de fuego. Al tiempo que en Cuba se negocia el fin del conflicto, sigue la guerra en Colombia.²⁵

Lo novedoso de este proceso comparado con procesos anteriores es que las negociaciones estén enfocadas en poner fin al conflicto. El Acuerdo establece la diferencia entre una paz negativa y una paz positiva y explícitamente reconoce la responsabilidad de toda la sociedad en la construcción de la segunda. Esto implica una evolución importante en la posición de las FARC puesto que en procesos anteriores solo había estado dispuesta a desarmarse una vez que sus reclamos históricos fueran atendidos, o sea una vez implementado un acuerdo de paz. De acuerdo con esta lógica, el proceso está concebido en tres fases. Una primera de preparación en la que se llegó al Acuerdo General, una segunda que es la negociación propiamente dicha y que debería concluir con un acuerdo sobre los seis temas en discusión. Y una tercera fase que corresponderá a la implementación de los acuerdos y a su

²⁴ “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y verdadera”, 26 de Agosto del 2012.

²⁵ Paralelamente, el Gobierno y el ELN han declarado en varias ocasiones su voluntad de iniciar negociaciones. Al momento de impresión de este texto no se sabe, sin embargo cuán lejos han llegado las conversaciones preliminares entre ambas partes. En declaraciones públicas, el ELN había dejado de entender que aspiraría a un modelo y una agenda de negociación diferente a los de las FARC.

verificación.²⁶ Al respecto el punto VI del Acuerdo General habla de la necesidad de establecer un “sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones”.

Estas negociaciones probablemente representen la mayor oportunidad de Colombia para poner fin al conflicto con las FARC. Nunca antes han existido tantos incentivos reales en ambos lados para cerrar el conflicto por esta vía. Nunca antes se ha llegado tan lejos en un proceso de paz con las FARC. El proceso enfrenta, sin embargo, una serie de desafíos. Las posiciones entre ambas partes en algunos temas se encuentran aún muy distantes. Más significativos sean de pronto, sin embargo, los desafíos existentes entre las partes y la sociedad. El ex-Presidente Uribe cuyo discurso aún resuena en gran parte de la población y cuyo partido, el Centro Democrático, se está posicionando hoy como alternativa en las elecciones del 2014, está haciendo oposición al proceso a voces.²⁷ Para muchos ciudadanos y ciudadanas, sobre todo en los centros urbanos del país, el conflicto con las FARC hoy día es un asunto marginal. El precio que están dispuestas a pagar para la desmovilización de un actor profundamente desacreditado, no es muy alto.

El éxito del proceso dependerá entonces en gran medida de la legitimidad social y política que se logre construir y de la manera como la sociedad logre prepararse para la tercera fase. Atender a estos dos desafíos podría ser contribución genuina de una infraestructura de paz. ¿Qué espacios institucionales existen entonces para fomentar el proceso? ¿Qué rol han jugado hasta ahora? ¿Qué potencial tienen para afrontar los desafíos?

El modelo de negociación representa la continuación del estilo de las conversaciones preliminares que prioriza la eficiencia y discreción ante la participación y la intermediación.²⁸ Las negociaciones se llevan a cabo de manera directa sin facilitación oficial. Noruega y Cuba actúan como garantes, Chile y Venezuela son acompañantes del proceso. Según el Acuerdo General, ambas partes podían formar delegaciones de hasta 30 personas, de las que hasta diez pueden participar en la mesa. Cinco representantes en cada lado asumen la vocería de la delegación. Más allá de sus delegaciones ningún equipo cuenta con un órgano formal asesor así como tampoco existe una instancia que prestaría apoyo a ambas partes como ha ocurrido en el Caguán. El Acuerdo General establece sin embargo que las partes podrán realizar consultas a expertos sobre los temas de la agenda.²⁹ Para ello se han traído personas a Cuba o se consultaron mediante envíos escritos. Liderados por el ex-Ministro del Interior Humberto de la Calle, los voceros de la delegación del Gobierno son el Alto Comisionado de Paz (nombrado al inicio de las negociaciones), un ex-Alto Comisionado de Paz, dos generales retirados y el Presidente de la Asociación Nacional de Industriales. En ocasión del retiro de este último en Noviembre del 2013 entraron al equipo dos mujeres, la actual Alta Consejera para la Equidad de la Mujer y la Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.³⁰ El criterio de selección del equipo gubernamental le garantiza al presidente tener a bordo grupos de interés poderosos, tales como la Fuerza Pública y el sector empresarial, cuyo compromiso con un eventual acuerdo será esencial para construir la paz en Colombia. No hay representante de la sociedad civil en la mesa.

²⁶ „Así será la negociación“, <http://m.semana.com/nacion/articulo/asi-sera-negociacion/266286-3> (sin fecha)

²⁷ En su discurso de aceptación, el candidato presidencial elegido del Centro Democrático abiertamente se pronunció en contra del proceso de negociación en La Habana. “El uribismo elige a Óscar Iván Zuluaga como candidato presidencial para el 2014”, *El País Internacional*, 27 de Octubre de 2013.

²⁸ Contrariamente a procesos anteriores, las conversaciones preliminares se habían desarrollado en secreto y bajo el estricto control de la presidencia sin aceptar intermediadores. Durante los primeros dos años del mandato de Santos ni siquiera se había nombrado un Alto Comisionado para la Paz. Esto tuvo su lógica. Después del fracaso del Caguán no convenía generar expectativas sin tener certeza acerca del interés real de las FARC en una solución política del conflicto. E, igualmente importante, al cabo de ocho años de Política de Seguridad Democrática, las FARC y la opción de la solución negociada estaban profundamente desacreditadas, y una gran parte de la población convencida de que era posible una victoria militar. Por ello, el anuncio de negociaciones con las FARC para muchos vino de sorpresa.

²⁹ Punto VI.2.

³⁰ Por el lado de las FARC negocian miembros del Secretariado como el segundo del grupo, Iván Márquez, y Pablo Catatumbo, integrantes del Estado Mayor y de diferentes comisiones de la guerrilla así como un guerrillero preso en EE.UU.

Para fomentar la participación ciudadana en el proceso se han establecido los siguientes mecanismos y espacios:

- ≡ Se estableció un **sitio web** (www.mesadeconversaciones.com.co) a través de cual individuos y organizaciones pueden consultar documentos y transmitir propuestas (de manera virtual y física) sobre los puntos de la agenda a la mesa. Hasta el momento el sitio registra más de 5700 propuestas.
- ≡ Las **Comisiones de Paz del Senado y de la Cámara de Representantes**, y allí particularmente algunos de sus miembros, han asumido la tarea de hacer “pedagogía de paz”. Entre Octubre del 2012 y Julio del 2013, organizaron junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una ronda de “**mesas de trabajo regionales para contribuir al fin del conflicto**” en diferentes zonas del país. Las mesas reunieron organizaciones de diferentes sectores sociales con el fin de generar y reunir propuestas sobre cuatro de los temas en la agenda: desarrollo agrario integral; participación política, sustitución de cultivos ilícitos y derechos de las víctimas. Las propuestas sistematizadas de las mesas ya realizadas fueron entregadas a los representantes de los países garantes para que sean tenidas en cuenta por las partes. Una delegación de la Comisión de Paz de la Cámara realizó también una gira a Europa para convocar mesas en diferentes ciudades con el mismo propósito de recoger propuestas. Paralelamente a estas acciones directamente vinculadas con el proceso de paz en La Habana, las Comisiones se entienden como instancia para fomentar el diálogo y mediar en conflictos como ha ocurrido a raíz de la protesta campesina en el Catatumbo contra el abandono Estatal a mediados del 2013. No es claro hasta qué grado la labor de las Comisiones tiene también como objetivo incidir en dinámicas internas del Congreso.
- ≡ En Septiembre del 2012, el presidente posicionó al ex-Alcalde de Bogotá Lucho Garzón como **Ministro Consejero para el Diálogo Social y la Movilización Ciudadana**. Ante el proceso de paz, Santos lo encargó explícitamente de “movilizar la gente y a hacer pedagogía”.³¹
- ≡ Igualmente se organizaron **tres grandes foros nacionales y un foro regional**, con el apoyo del PNUD y la Universidad Nacional, para recoger propuestas en los temas de desarrollo agrario, participación política y drogas ilícitas.

Más allá de los mecanismos impulsados por el Estado o las partes ha habido **iniciativas provenientes de la sociedad civil** con el fin de articularse frente al proceso y el reto de la paz. En eso destacan las mujeres. La “Cumbre Nacional de Mujeres y Paz” en Octubre del 2013 reunió a 400 mujeres para generar ideas concretas sobre los puntos de implementación, refrendación y verificación de un eventual acuerdo de paz. Fue seguida por una movilización de mujeres por la paz en Noviembre. Por otro lado, la Marcha Nacional por la Paz, la Democracia y la Defensa de lo Público el 9 de Abril del 2013 mostró un importante respaldo a la negociación. Iniciada por sectores de la sociedad civil terminó asimilada por el Estado con el presidente y el alcalde de Bogotá liderando la marcha en la capital. Siguiendo el ejemplo del Mandato por la Paz del 1998, Redprodepaz y otras organizaciones de la sociedad civil lanzaron en Noviembre del 2013 el Pacto Nacional por la Paz a través del cual se comprometen a impulsar activamente una “pedagogía para la paz” y convertir la paz en mandato para el próximo presidente.

También se registran **iniciativas desde las comunidades en diferentes partes del país**. Ante la perspectiva de un posible acuerdo de paz, iniciativas como los Comités Ciudadanos para la Reconciliación (CCR) en ocho departamentos de la Costa Caribe y en el departamento de Arauca se están convirtiendo en espacios para generar capacidades y visiones que ayudarán a traducir un acuerdo a contextos locales específicos. Iniciados por organizaciones locales en cooperación con las iglesias, los

³¹ “Lucho Garzón será el ‘ministro’ de diálogo social”, *El Tiempo*, <http://m.eltiempo.com/politica/luis-garzn-manejar-dilogo-social-y-movilizacion-ciudadana/12171201>, sin fecha.

Comités son espacios multi-sectoriales, incluyendo autoridades locales y empresas. El 30 de Octubre de 2013 tuvo lugar una reunión nacional de los CCR.³²

Las opiniones acerca de los mecanismos de participación establecidos por el Estado son divididas. Para unos, instancias como las mesas regionales tuvieron un valor importante en llevar la discusión al territorio y canalizar propuestas desde allí que efectivamente alimentaron la discusión en La Habana. Otros, sin desconocer el valor simbólico de tales mecanismos, lo interpretan como una muestra de que la participación y apropiación social no constituye prioridad antes de que se inicie la tercera fase. En este sentido lo ven más como un “saludo a la bandera” en la medida que la consideración de las propuestas queda a discreción de las partes. Algunos otros aspectos apoyarían esta interpretación. Siendo la instancia natural para defender y ambientar el proceso frente a la sociedad, el Alto Comisionado de Paz ha estado más enfocado en su rol en el equipo de negociadores que en relaciones públicas. El Ministro Consejero para el Diálogo Social, hombre designado para hacer pedagogía, ha tenido muy poca visibilidad en esta capacidad, producto de la falta de presupuesto y claridad de sus funciones dicen unos, de su propia inercia dicen otros.³³ En lo que respecta la movilización de alcaldes y gobernadores, tampoco se ha registrado mucha actividad, no obstante algunas excepciones. Según una funcionaria de la administración del Alcalde de Bogotá Gustavo Petro, las tres Cumbres de Mandatarios por la Paz que se realizaron entre alcaldes y gobernadores desde que arrancó el proceso de negociación encontraron poca respuesta.³⁴ Finalmente, el presidente aún no ha convocado el Consejo Nacional de Paz. Frente a tal situación, los miembros de la Comisión de Paz del Congreso junto con varias organizaciones sociales enviaron una carta a Santos en Noviembre del 2013 solicitándole que convoque el Consejo no como “escenario paralelo a la Mesa de La Habana” sino como “órgano consultivo” encargado de fomentar el apoyo social del proceso y la “tarea estratégica de comenzar a construir la refrendación e implementación de los acuerdos a los que se llegue”.³⁵

Postergar la apropiación social hasta después de la firma de un acuerdo efectivamente constituiría un riesgo. Las partes han anunciado que un eventual acuerdo de paz será refrendado por la población Colombiana.³⁶ En una sociedad dividida sobre las negociaciones con las FARC, el éxito de este referéndum no está garantizado. Pero no es solo eso. Colombia elegirá un nuevo Congreso en Marzo del 2014. Será ese Congreso el que “viabilice o no la paz”³⁷ dependiendo de su disposición de convertir en leyes a las reformas decididas en La Habana. Finalmente serán autoridades territoriales, gobernaciones y alcaldías, en cuyos hombros caerá gran parte de la implementación de un posible acuerdo, con lo que la construcción de capacidades y compromiso con el proceso se convierte en prioridad desde ahora.

³² Ver Bouvier, Virginia: “Arauca” en Colombia Calls Blog, 18 de Noviembre de 2013.

³³ “¿Quién oye a Lucho Garzón?”, <http://m.semana.com/nacion/articulo/quien-oye-lucho-garzon/268343-3>, sin fecha. Entrevista analista político, 10 de Diciembre de 2013.

³⁴ Entrevista funcionaria pública, 5 de Noviembre de 2011.

³⁵ “Solicitan al gobierno que convoque al Consejo Nacional de Paz”, El Colombiano, 18 de Noviembre de 2013.

³⁶ Punto 6 del Acuerdo General establece que habrá mecanismo de refrendación. Ambas partes han afirmado en diferentes ocasiones que este mecanismo implicará la participación directa de la ciudadanía. En Octubre del 2013, el Congreso aprobó una ley que permitiría juntar un referéndum con las elecciones presidenciales en Mayo del 2014. Las FARC calificaron la decisión del referéndum como unilateral. Ellos abogan por una Asamblea Constituyente.

³⁷ Claudia López, „Todavía podemos“, en *La Silla Vacía*, 30 de Noviembre de 2013.

4 Balance y Recomendaciones

Colombia cuenta con una gran cantidad de activos para la construcción de una paz duradera.

- ≡ Una sociedad que después de medio siglo de conflicto añora la paz.
- ≡ Una sociedad civil organizada que ha contribuido a una mayor comprensión del conflicto y de los retos que implica su transformación y que ha sido un motor constante en la promoción de la solución negociada.
- ≡ Comunidades organizadas y representadas por movimientos sociales capaces de articularse y desarrollar propuestas en búsqueda de una convivencia no-violenta.
- ≡ Una institucionalidad Estatal a nivel nacional con respaldo legal y presupuestal importantes y capacidad instalada en el seguimiento del conflicto, la atención a las víctimas incluyendo su reparación, el ajusticiamiento de victimarios, la reintegración de ex-combatientes, la construcción de una memoria histórica del conflicto y la organización de procesos de negociación.
- ≡ Un sector privado en grandes partes comprometido con la paz y que ha apoyado iniciativas de paz, formando parte de equipos y pagando costos.
- ≡ Líderes, provenientes de diferentes sectores sociales que han jugado su prestigio a favor de la paz y cuyo compromiso duradero ha dado continuidad al reclamo por la paz en medio de administraciones y políticas cambiantes.
- ≡ Y Defensores de los DD.HH. en muchas partes del país que han dado su vida para dar visibilidad a la causa de las víctimas.

Son logros ante los cuales el país difícilmente puede dar marcha atrás.

En este contexto se han generado estructuras y espacios que son buenos fundamentos para una infraestructura de paz. Entidades como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz o el Grupo de Memoria Histórica se han convertido en “direcciones de la paz” más allá de un solo ciclo de gobierno. Apuestas como el SNARIV reflejan el valor asignado a la integración vertical de las estructuras y la inclusión. Iniciativas multi-sectoriales locales están fomentando espacios, capacidades y visiones necesarias para sostener la paz en el tiempo.

Esta infraestructura incipiente enfrenta sin embargo algunos retos. Los desafíos que rodean el actual proceso de paz demuestran que muchas de las instituciones que se podrían visualizar como elementos de una infraestructura de paz no necesariamente se perciben a sí mismo como tal. Más que operar como parte de un conjunto de espacios cuyo rol también consistiría en ambientar y sostener la solución negociada así como en crear las condiciones para la implementación de un futuro acuerdo, están enfocadas en sus tareas específicas.

La predominancia del presidente en la orientación de muchas instituciones, la falta de continuidad de algunas y el afán por crear nuevas estructuras han generado costos de transacción y han impedido su arraigo. Mientras tiene todo sentido que un comité asesor de un proceso específico se desactive cuando se haya cumplido su misión, instancias como el Alto Comisionado para la Paz siguen obedeciendo a una política de Gobierno más que de Estado. Ha habido además confusión entre organizaciones con mandatos múltiples y a veces contradictorios. Todo ello ha contrastado enormemente con la institucionalidad rígida y estable que ha desplegado la guerrilla en el tiempo.

Mientras que muchas instituciones brillan en lo formal y jurídico, es en su operatividad donde se presentan los límites como lo demuestra el caso del Consejo Nacional de Paz. Para eso hay múltiples razones, una de las cuales reside en las diferentes lógicas y niveles de capacidad entre los niveles nacionales y territoriales, “pues una cosa son las leyes e instituciones contempladas en el ámbito central

o nacional y otra la manera como dichas instituciones son adaptadas a las lógicas políticas regionales en las zonas de ejecución o ignoradas por ellas” (Rettberg 2012, 37). Más allá de la importante labor de personeros, gobernadores y alcaldes en algunas zonas del país, esa “fractura entre la institucionalidad nacional y la regional y la local” (Rettberg 2012, 37) se convierte en problema en un Estado en el que grandes responsabilidades de gestión del conflicto pero sobre todo de implementación de un posible acuerdo de paz caerán sobre los hombros de autoridades territoriales.

Finalmente, y con algunas excepciones, es notoria la falta de espacios multi-sectoriales institucionalizados dentro de los sistemas de gobierno en los diferentes niveles administrativos. Más allá de una cierta cultura de consulta que se percibe en figuras como los comités o comisiones asesoras o que ha desplegado la Oficina del Alto Comisionado en el curso de los años – pero que se limita al establecimiento – esta ausencia refleja la desconfianza que separa Estado y población sobre todo a nivel territorial y lo poco que se escucha la voz de las comunidades afectadas por el conflicto. A esto se suma la falta total de canales y espacios legales de interlocución con la guerrilla desde el Gobierno de Uribe.

La implementación de un posible acuerdo de paz desafiará particularmente las zonas de conflicto donde la institucionalidad Estatal es débil, los niveles de desconfianza altos y donde la persistencia de actores armados arriesga socavar la implementación de los acuerdos. Para afrontar esos retos hará falta construir nuevas capacidades institucionales y encaminar grandes cambios culturales que implican nuevas actitudes y relaciones entre diferentes sectores sociales.

Los elementos de una infraestructura de paz pueden constituir los espacios en los que la sociedad se prepara para asumir estos retos. En este sentido, el ímpetu actual representa una gran oportunidad para potenciar la incipiente infraestructura de paz atendiendo las debilidades descritas arriba. De esta manera se podría reforzar la base para este proceso de negociación y de la siguiente tercera fase de construcción de paz.

Para ello no necesariamente se tienen que crear nuevas estructuras. Más bien habría que estudiar y discutir las barreras para la implementación de lo que existe y la manera como se pueden aprovechar estructuras existentes para nuevas tareas. Tal como fue exigido por el grupo de organizaciones en Noviembre del 2013, el Consejo Nacional de Paz podría ser la instancia que ayude a levantar el perfil del proceso de paz en colaboración con las instituciones democráticas, los movimientos sociales y los medios de comunicación; podría sensibilizar a la sociedad acerca de los costos de un proceso fallido; los consejos territoriales podrían ser los núcleos a partir de los cuales las autoridades inicien el diálogo con las comunidades para prepararse para la implementación de los acuerdos.

Estos espacios podrían vincularse con otros elementos de la infraestructura existente en Colombia, pensando cuidadosamente en roles, funciones y composiciones apropiadas y complementarias para cada uno así como en canales de comunicación entre las partes.

El comunicado en el que las dos partes presentan los acuerdos alcanzados en el segundo tema de participación política habla de la creación de consejos para reconciliación y la convivencia a nivel nacional y territorial con el fin de “asesorar y acompañar a autoridades en la implementación de lo convenido.” Estas afirmaciones sugieren que las partes están conscientes de la importancia de fomentar una infraestructura de paz. Si bien la estructura y las funciones definitivas de la misma tendrán que modelarse en función de los contenidos de un acuerdo final, es importante no postergar esa inversión hasta la existencia de un acuerdo, por las razones descritas arriba.

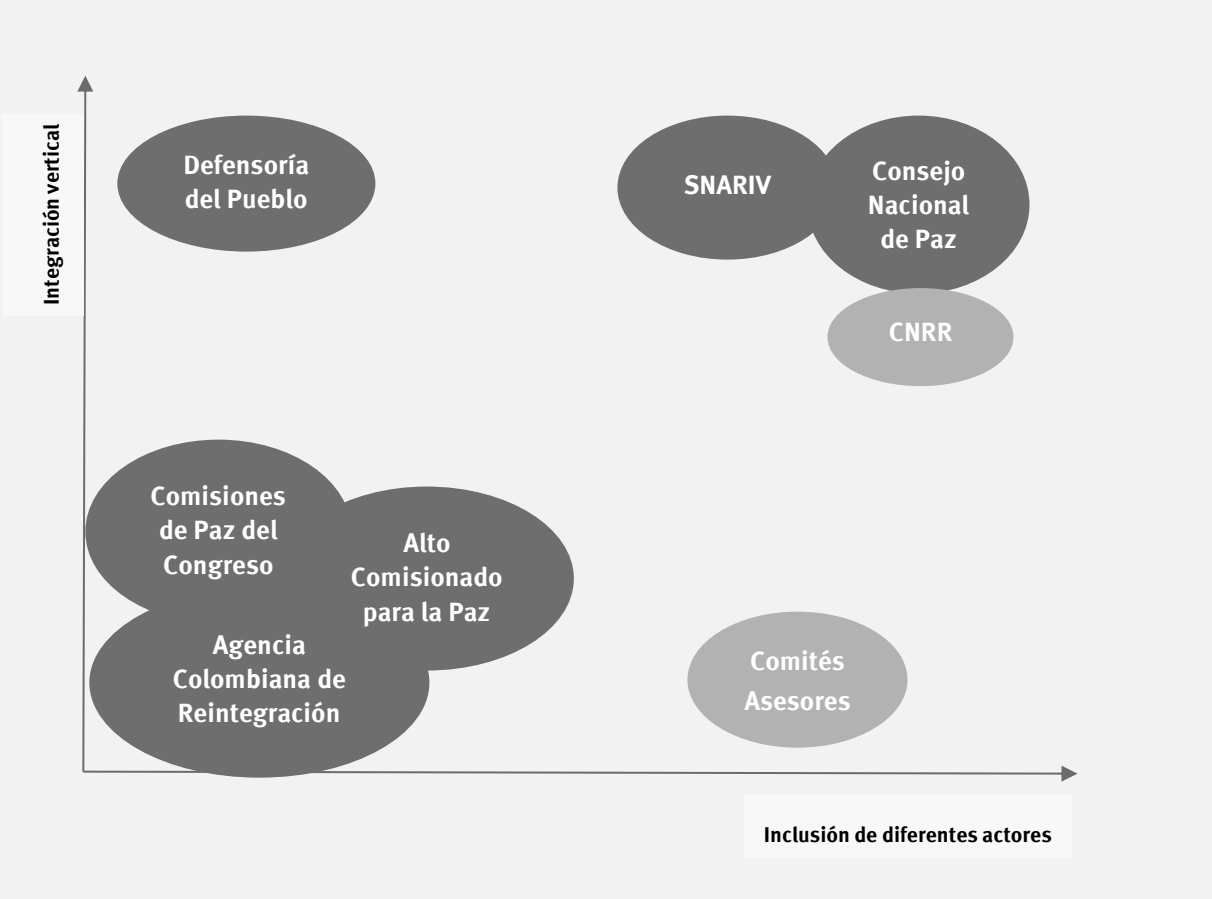
La experiencia internacional muestra que para que los elementos de una infraestructura de paz puedan desplegar su potencial es imperativo que cuenten con mandato claro, con presupuesto, competencia y legitimidad y que estén estratégicamente vinculados. Eso, por supuesto, suena más fácil en teoría que lo es en la práctica y requerirá por lo tanto soluciones muy hechas a la medida de las dinámicas locales. Cuando en teoría la efectividad de estas instancias se fortalece en tanto cuentan con el compromiso de las partes del conflicto, en la práctica habrá que manejar los peligros de politización e

instrumentalización que esto puede implicar. Cuando en la teoría, la inclusividad de los espacios es medida de su legitimidad y eficacia, en la práctica habrá que ponderar el cómo de la inclusión de actores con intereses opuestos. Dado que la construcción de estos espacios tiene lugar en medio de la violencia que no acabará con un acuerdo de paz con las FARC, habrá además serios riesgos de seguridad y cooptación que no se deberán perder de vista. Construir mecanismos de rendición de cuentas para estos espacios cobra especial importancia en este contexto.

Finalmente es importante entender que aunque sea importante la construcción de espacios colectivos, estos no están pensados para reemplazar los espacios de organización social autónoma. Al mismo tiempo, una infraestructura de paz podría convertirse en interlocutora importante de movimientos sociales ofreciéndoles una tribuna más amplia y vinculándolos con otros procesos en otros niveles.

Estructuras de paz Estatales en Colombia según su grado de integración vertical y de inclusión (producción propia)

Gris oscuro: aún en funcionamiento
 Gris claro: desactivados



Listado de Siglas

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
CCR	Comités Ciudadanos para la Reconciliación
CNP	Consejo Nacional de Paz
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
CRS	Corriente de Renovación Socialista
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
LJP	Ley de Justicia y Paz
M19	Movimiento 19 de Abril
PDP	Programa de Desarrollo y Paz
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
REDEPAZ	Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra
Redprodepaz	Red de Programas de Desarrollo y Paz
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Referencias

- Arias, Gerson (2008).** Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano, Working Papers. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz.
- Chernick, Mark (1996).** Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982–1996): Revista Colombia Internacional No 36, Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013).** “Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad”, Bogotá.
- García, Arturo; Llinás; Guillermo (2012).** Los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) de Colombia: una apuesta innovadora por el desarrollo y la paz en medio del conflicto armado. En Rettberg 2012, 273-304.
- Gonzalez, Camilo (2012).** El Consejo Nacional de Paz. Bogotá, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Hopp-Nishanka, Ulrike (2013).** Giving Peace an Address? Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures. In Unger et al. 2013, 1-20.
- International Crisis Group (2012).** Colombia: Peace at Last?, Bruselas, Bogotá.
- International Crisis Group (2013).** Transitional Justice and Colombia’s Peace Talks, Bruselas, Bogotá.
- Kumar, Chetan (2011).** Building National “Infrastructures for Peace”: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent conflicts, in: Susan Allen Nan, Zachariah C. Mampilly & Andrea Bartoli (eds.). Peacemaking: From Practice to Theory. New York: Praeger, 384-399.
- Latin American Working Group Education Fund, Lutheran World Relief (2012).** Still a Dream: Land Restitution on Colombia’s Caribbean Coast, <http://www.lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1090-still-a-dream-land-restitution-on-colombias-caribbean-coast>.
- Lederach, John Paul (1997).** Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Moreno, Héctor Alonso (2011).** La Constituyente: un acuerdo político para la paz, www.viva.org.co/cajavirtual/svc0255/articulo06.html.
- Odendaal; Andries (2012).** The Political Legitimacy of National Peace Committees. En: Journal for Peacebuilding and Development, 7:3, San Diego, 40-53.
- Paladini Adell, Borja (2013).** From Peacebuilding and Human Development Coalitions to Peace Infrastructures in Colombia. En Unger et al 2013, 43-52.
- Palou; Juan Carlos, Méndez; María Lucía (2012).** Balance de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Colombia (1990-2011). En Rettberg 2012, 349-382.
- Rettberg, Angelika (2012).** Construcción de Paz en Colombia. Contexto y Balance. En Rettberg 2012, 3-44.
- Rettberg, Angelika (2012).** Construcción de Paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Unger, Barbara, Stina Lundström, Katrin Planta, Beatrix Austin (eds.) (2013).** Peace Infrastructures - Assessing Concept and Practice. Berghof Handbook Dialogue Series No.10. Berlin, Berghof Foundation.
- Van Tongeren, Paul et al (eds) (2013).** The evolving landscape of infrastructure for peace. En Journal for Peacebuilding and Development, 7:3, San Diego, 1-39.

Textos Legales

Decreto 1926, 1990. Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

Decreto 2107, 1994. Por el cual se asignan unas funciones al Alto Comisionado para la Paz y se crea la Comisión de Acción para la Paz.

Ley 434, 1998. Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

Ley 975, 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Ley 1448, 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Marco Jurídico para la Paz, 2011 (nuevo artículo transitorio No.66 de la Constitución Política)