

**UNIVERSIDAD  
EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación

## **Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas**



**N. 7**

mayo, 2017

---

**El Consejo Nacional de Paz en Colombia:  
¿una potencial infraestructura de paz  
para apoyar las negociaciones de paz  
y la implementación de los Acuerdos?**





## **Contenido**

05

Presentación

---

09

**1.**  
Introducción

---

15

**2.**  
Concepto de infraestructura de paz

---

25

**3.**  
Métodos

---

28

**4.**  
Resultados sobre el Consejo Nacional de Paz

---

66

**5.**  
Resumen: Consejo Nacional de Paz  
como un elemento de infraestructura de paz

---

71

**6.**  
Conclusión y discusión

---

79

**7.**  
Bibliografía

---

# El Consejo Nacional de Paz en Colombia: ¿una potencial infraestructura de paz para apoyar las negociaciones de paz y la implementación de los Acuerdos?

## Isabel Restrepo Jiménez (Autora)

Magister en Estudios de Paz y Conflictos, Universidad Otto-von-Guericke, Magdeburgo, Alemania. Politóloga con énfasis en Diseño y Análisis de Políticas Públicas, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Consultora en construcción de paz con la cooperación internacional, entidades del estado y organizaciones sociales.



Contacto: [i.restrepoj@gmail.com](mailto:i.restrepoj@gmail.com)

## Santiago Leyva (Presentación)

Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y profesor titular del mismo. Graduado de Administración de Negocios de la Universidad EAFIT con un Master of Research de la Universidad de Lancaster y un Doctorado en Administración Pública de la misma universidad. Tiene experiencia profesional de más de 10 años en temas relacionados con la administración pública, las políticas públicas, el cambio institucional, la teoría del Estado, el análisis de poder local y la gobernanza en Medellín.



## Agradecimientos

Muchas gracias a todas las personas que contribuyeron para hacer posible esta publicación. Sinceros agradecimientos por la valiosa información proporcionada, su confianza y gran apoyo.



## Presentación

Santiago Leyva

Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Universidad EAFIT

La paz y la guerra son en sí mismos procesos multidimensionales que ofrecen distintos puntos de entrada para iniciar el análisis académico. Sin embargo, algunos aspectos han llamado más la atención de la comunidad académica colombiana, dentro de los cuales se destacan aquellos temas relacionados con las dinámicas mismas de la guerra, con los factores sociales y políticos que la activan e incluso con las dinámicas organizacionales de los grupos alzados en armas. Durante el conflicto armado fue mucho más atractivo pensar en la guerra como un asunto de investigación, que reflexionar sobre las políticas públicas para el fin del conflicto y sobre la organización del posconflicto, pues estos temas simplemente no eran opciones reales para los investigadores en ese momento.

Lo anterior permite resaltar que hoy uno de los desafíos académicos más importantes se debe centrar en entender el asunto de la implementación de la paz y las infraestructuras necesarias para construir la paz, sin duda un cambio de agenda importante. Parte de este nuevo reto consiste en generar conocimiento que permita disminuir los fracasos de implementación que se pueden derivar del

solapamiento de funciones, las debilidades territoriales y los problemas de coordinación interorganizacional en el marco de un posconflicto que cambiará profundamente el panorama organizacional. De hecho, en los seis puntos firmados en el proceso de paz adelantado con las FARC entre 2012 y 2016 se ordenó la creación o modificación de 40 organizaciones públicas, de las cuales por lo menos 25 son nuevas, sin contar en este número los múltiples espacios deliberativos que quedaron configurados en los acuerdos y que también pueden dar origen a nuevas organizaciones.<sup>1</sup>

En adición a lo anterior, todo este nuevo escenario deja muchas preguntas sobre cómo estas nuevas organizaciones se ajustarán a las ya existentes. Es decir, cómo se integrará el marco creado durante muchos años de evolución institucional con la nueva arquitectura institucional acordada en La Habana. Dentro de este tipo de cuestiones cae justamente el caso que analiza el presente documento, el cual revisa en detalle el caso del Consejo Nacional de Paz. En este sentido, la *Universidad EAFIT* y su *Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas* apoyaron la publicación de este trabajo, con el fin de difundir un ejercicio que muestra el potencial del análisis de implementación en el marco del posconflicto colombiano. Se trata de un trabajo serio que estudia en detalle el Consejo Nacional

de Paz (CNP), figura que se constituyó en Colombia en 1998, bajo el ejemplo de las experiencias de Suráfrica y otros países africanos. El CNP surgió para involucrar a un número importante de actores sociales en la búsqueda de la paz, dando lugar a un foro en el que se involucró con voz y voto a distintas expresiones sociales que daban cuenta de la diversidad del país. Igualmente, con su creación se buscó generar espacios regionales mediante la emulación de los consejos en todo el territorio nacional. Esto se hacía para crear un consenso duradero que trascendiera los gobiernos, de tal manera que la paz fuera una política de estado. Además, con el CNP se buscaba resolver los problemas de coordinación intersectorial e intergubernamental que aquejaban constantemente a las políticas de paz, dada su naturaleza multisectorial y multinivel.

Cabe aclarar que aunque para muchos este énfasis en una sola organización puede parecer demasiado específico, el interés del presente texto se entiende cuando se va avanzando paso a paso, bajo el marco teórico de las infraestructuras de paz, por el análisis cuidadoso y detallado realizado por Isabel Restrepo sobre cada una de las actividades y alcances del CNP. Dicho marco, le permite a la autora contrastar las expectativas grandilocuentes con las que fue creado el CNP, con la realidad de un espacio que en estos 18 años de actividades solo ha sido convocado en 20 oportunidades y que ha tenido poco espacio para hacer tarea alguna. Este

---

1 Esta lista tiende a seguir aumentando pues en los acuerdos quedó estipulada la conformación de distintos tipos de misiones que tendrán la función de recomendar nuevas reformas. Por ejemplo durante 2017 la Misión Electoral Especial propuso la creación de otras tantas organizaciones nuevas para remplazar a la Registraduría y para suplir las funciones de investigación electoral del Consejo de Estado, incluso después de finalizado el proceso.

ejercicio no solo deja lecciones importantes para repensar y replantear el CNP, sino que también invita a reflexionar sobre lo que se debe evitar a la hora de crear las nuevas instituciones del posconflicto, mostrando que es necesario acotar objetivos y alinear las expectativas con las capacidades reales de estas nuevas organizaciones.

Además, el texto también resulta de máximo interés para entender los retos de las organizaciones de coordinación que serán creadas en el posacuerdo. Cabe recordar que a partir de 2017 se crearán organizaciones con fines muy variados, que van desde la misma protección de los altos mandos de las FARC, hasta asuntos relacionados con el fomento a la agricultura con zonas de riego tecnificadas. Dentro de todos estos propósitos tan variados, se destaca que la gran mayoría de las organizaciones tiene un fin único, por ejemplo el esclarecimiento de la verdad, el juzgamiento de los combatientes, la participación política de las FARC, la difusión de sus ideas en televisión, la sustitución de cultivos, etc. Sin embargo, existen también otras organizaciones, aunque afortunadamente muchas menos, cuyo propósito es el de coordinar a todos los otros actores. Estas organizaciones tienen el propósito de ordenar verticalmente, horizontalmente y de motivar procesos deliberativos y participativos. En este sentido, se trata de organizaciones que se salen del marco clásico de la implementación sectorial de las burocracias jerárquicas unitarias. Se trata de organizaciones que tienen el fin de orientar los procesos de cambio social y de coordinar a múltiples actores en este proceso.

Se podría por ejemplo recordar que el Acuerdo de Paz ordena la creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual tiene varios propósitos que podrían entrar dentro del ámbito de acción del propio CNP, entre los cuales se podría destacar los siguientes asuntos: "...diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales" (Acuerdo final, 2016, p. 47)<sup>2</sup> y "Capacitar a funcionarias y funcionarios públicos y a líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización" (Acuerdo final, 2016, p. 47). Añadiéndole a esta lista de posibles solapamientos dentro de las instituciones coordinadoras, se debe señalar que los acuerdos también ordenan la creación de "un Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión" (Acuerdo final, 2016, p. 139), que deberá estar en "interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de derechos humanos" (Acuerdo final, 2016, p.139), lo cual se asemeja también a las funciones del CNP. Finalmente, también se ordena la creación de la "Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)" (Acuerdo final, 2016, p. 195), con el objetivo de resolver diferencias y hacer seguimiento a la implementación, pero también, de llevar a cabo procesos de participación, lo cual una vez más podría superponerse con los propósitos participativos del CNP.

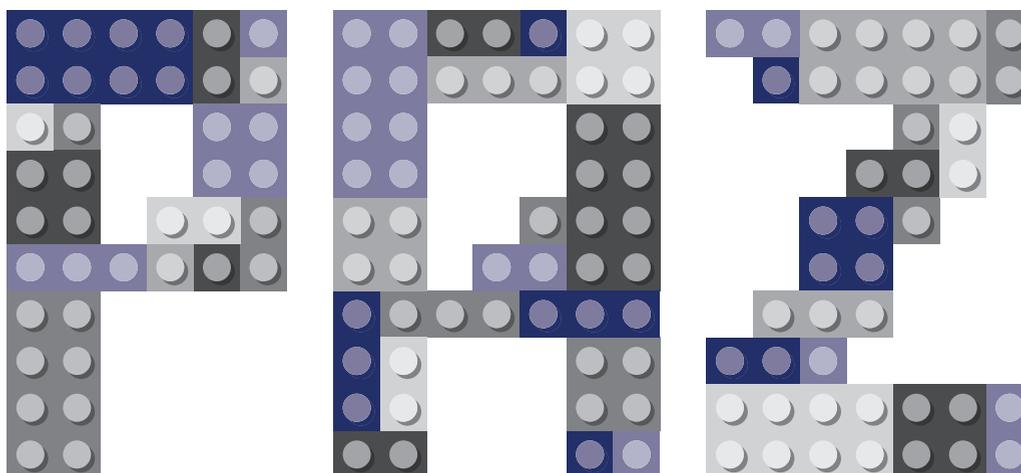
---

2 Estas citas son tomadas del Acuerdo Final

**...el examen crítico de la figura del Consejo Nacional de Paz que realiza este texto, aportará de manera importante para pensar los retos del posconflicto.**

En este mismo sentido, el trabajo también arroja luces, aunque no hace un análisis en este sentido, sobre los cruces de funciones con las entidades creadas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las cuales fueron reglamentadas a finales de 2015; la Oficina del Comisionado de Paz creada en 1994; y la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, que ha sido conocida también como el Ministerio para el Posconflicto, creada en 2014. Incluso, permite ver algunos elementos a tener en cuenta, aunque de manera mucho más distante, para pensar en los retos que devienen de las nuevas las funciones vicepresidenciales que le fueron otorgadas al vicepresidente Naranjo.

Son pues en resumen muchas las organizaciones que se deben dedicar a la coordinación del posconflicto. En contraste, en Colombia pocos son los trabajos que se dedican con cuidado a explorar la naturaleza del diseño de una organización pública, las implicaciones de la conformación de sus miembros, sus retos de coordinación a nivel vertical y horizontal, la manera como puede incluir dinámicas de participación ciudadana y los retos mismos de resolver problemas de manera colectiva, entendiendo la configuración específica de cada organización. En conclusión, el examen crítico de la figura del Consejo Nacional de Paz que realiza este texto, aportará de manera importante para pensar los retos del posconflicto. Esperamos que con esta contribución que hace Isabel Restrepo, y a la que se suma la Universidad EAFIT, podamos ayudar de manera significativa a reflexionar sobre marcos de implementación más realistas —ricos en contexto— y más sofisticados en su concepción de los retos intergubernamentales, territoriales e intersectoriales que involucra el posconflicto.



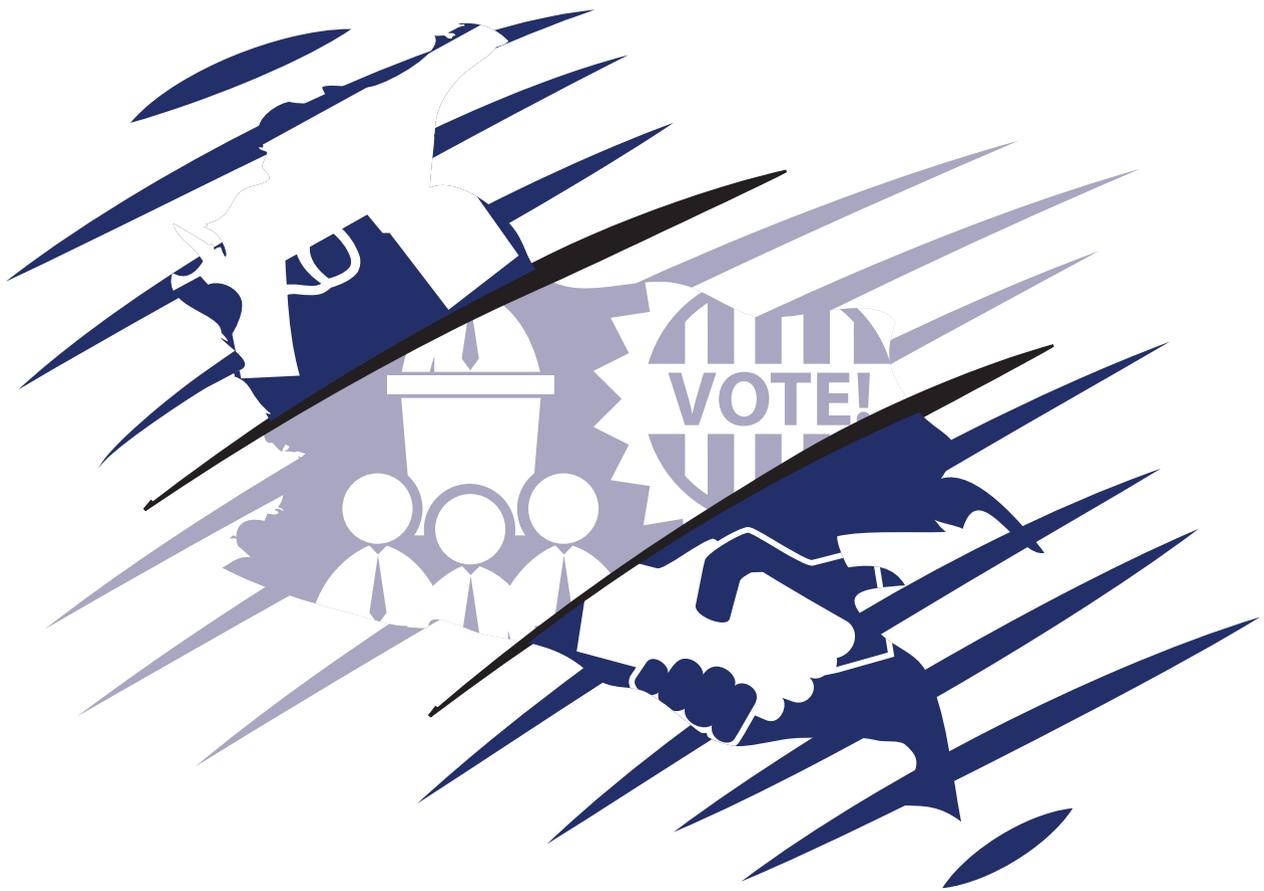
## 1. Introducción<sup>1</sup>

Colombia es un país donde múltiples actores están contribuyendo a la construcción de paz: desde iniciativas de paz hasta movimientos y organizaciones de mujeres, jóvenes, derechos humanos, víctimas de conflicto armado, entre otros. ¿Qué tipo y nivel de articulación tienen estas iniciativas y organizaciones? ¿Qué vínculo tienen con las instituciones del estado en sus diferentes áreas de impacto? ¿En qué medida las políticas públicas y gubernamentales conectan estas iniciativas/organizaciones entre sí en el nivel local, regional y nacional?

Como marco de esta investigación es importante comprender tres aspectos clave del contexto político en Colombia. Primero, Colombia se ha enfrentado a un conflicto armado interno en las últimas cinco décadas, y además ha vivido procesos de transformación y construcción de paz en los últimos 30 años. Segundo, Colombia es un país altamente burocratizado y como consecuencia de esto, la aprobación de una nueva ley o decreto podría implicar la creación de una nueva institución responsable de su implementación. Estos dos

---

1 Este documento es la versión en español mejorada, editada y actualizada de la tesis de maestría en Estudios de Paz y Conflictos presentada por la autora el 30 de octubre 2014 en la Universidad Otto-von-Guericke, Magdeburgo, Alemania. Por un lado, incluye los avances relevantes del Consejo Nacional de Paz (CNP) durante el 2015 hasta julio del 2016, con un seguimiento a las recomendaciones presentadas por la autora en 2014; por otro lado, tiene en cuenta los comentarios de los dos evaluadores de la tesis. La tesis de maestría fue asesorada y evaluada por la Profesora Dra. Ana Geis, encargada de la maestría y del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, y por el Profesor Dr. Hans J. Giessman, uno de los Directores Ejecutivos de la Fundación Berghof en Alemania, una prestigiosa ONG que cuenta con más de 40 años de experiencia en construcción de paz y transformación de conflictos.



aspectos convergen en una multiplicidad de instituciones, entidades e instancias de participación que han sido creadas para abordar los esfuerzos de paz promovidos, como por ejemplo, procesos de negociación, desmovilización, reparación y reintegración. El tercer aspecto del contexto lo constituyen las negociaciones de paz con dos grupos insurgentes. Luego de cuatro procesos de paz con grupos armados (guerrillas y paramilitares) y una fuerte estrategia militar en su contra, el gobierno colombiano y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) llegaron a un Acuerdo de Paz para finalizar el conflicto armado y sentar las bases de una paz estable y duradera en La Habana, Cuba, entre octubre de 2012 y noviembre de 2016. Adicionalmente, el gobierno y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) confirmaron el 9 de junio de 2014 las negociaciones exploratorias que venían adelantando secretamente desde el 2013, para finalmente iniciar el diálogo manera oficial en marzo de 2016.

Como un antecedente relevante a esta investigación, es pertinente mencionar que en el marco de la maestría en Estudios de Paz y Conflictos realicé una pasantía en la Fundación Berghof en Berlín, en la cual hice una compilación inicial de las instituciones colombianas que encajan en el concepto de *infraestructuras de paz*. Este concepto emergente hace referencia a los mecanismos institucionales que promueven e implementan un abordaje de construcción de paz desde la estructura misma del estado. Así que las infraestructuras de paz son organizaciones nacionales que trabajan con un mandato estatal para construir paz en el nivel nacional, regional y local.

Los resultados de esta compilación mostraron que en Colombia hay varias instituciones, agencias y organizaciones que podrían conformar una infraestructura de paz con el mandato de promover procesos de construcción de paz y transformación de

conflictos, pero éstas no están funcionando como tal. Aunque el estado y la sociedad civil están trabajando para crear condiciones que faciliten la construcción de paz y lograr el fin del conflicto armado en el país, la mayoría de estas no están conectadas entre sí y por consiguiente no pueden aprovechar las ventajas de un trabajo en cooperación entre sociedad civil y con el estado. Cada una se enfoca en sus objetivos y actividades, no cooperan con otras agencias o instituciones y no generan vínculos en su trabajo como parte de su estrategia de paz. Por lo tanto, hay un número relevante de actores promoviendo paz en Colombia y parece que existiera algo como una estructura de paz, pero realmente no existe una red constituida que conecte cada estructura en una infraestructura. ¿Por qué no? ¿Qué está faltando? ¿Qué habría que hacer para unir las estructuras de paz que trabajan de manera aislada?

Para abordar estas preguntas generales, este documento se enfoca en un estudio de caso sobre una de las estructuras de paz existentes en Colombia, a saber, en el Consejo Nacional de Paz (CNP) que fue creado en 1998. En el papel, este es el órgano existente que tiene el nivel más alto de inclusión (integración horizontal) y de integración de actores del nivel nacional, regional y local (integración vertical). Pero en la realidad, el CNP no ha jugado un rol relevante y ha sido convocado pocas veces desde su creación. Es interesante ver que a pesar de esto, algunos comités regionales y locales de paz estén operando satisfactoriamente en algunas regiones del país, como por ejemplo, el Consejo de Paz del Departamento del Huila (Entrevistas 3, 4).

Lo anterior conlleva a las siguientes preguntas de esta investigación: 1) ¿Cuáles

son las funciones encomendadas al CNP y sus aspectos relevantes? 2) ¿Cuál es la situación real del CNP y por qué no ha funcionado como se esperaba? y 3) ¿Cuáles serían los factores necesarios para aprovechar todo su potencial de cara a un contexto de negociaciones de paz y hacia la implementación de los acuerdos?

Los supuestos generales que definieron el punto de partida de esta investigación son los siguientes. Primero, el CNP tiene un gran potencial como un elemento de infraestructura de paz; segundo, incluso podría ser el espacio de articulación requerido para que exista una infraestructura de paz, siendo éste la posible infraestructura de paz en Colombia. Tercero, el CNP representa un potencial para las negociaciones de paz y para la implementación de los acuerdos, puesto que se requerirá un mecanismo de articulación que ayude a coordinar dicha implementación. De esta manera, el cuarto supuesto es que el CNP ajustado/mejorado podría suplir esta necesidad en tanto que es un mecanismo de articulación. No obstante, en caso de que el equipo negociador (gobierno y FARC o ELN) decidan no aprovechar este potencial, el quinto supuesto es que otro mecanismo tendrá que crearse para llevar a cabo —prácticamente— lo que el CNP tiene como mandato, con un nuevo nombre pero en términos generales con el mismo objetivo, funciones y miembros establecidos en la ley del CNP. Además, como sexto supuesto, la activación del CNP es clave también con el fin de estructurar mejor los procesos de construcción de paz existentes que se han desarrollado en medio del conflicto armado. Para resumir, las hipótesis de esta investigación son: las estructuras en red son importantes para la paz y para los procesos de paz; el CNP es un

elemento de esta estructura; y de acuerdo con su mandato y funciones, este elemento es apropiado para articular las infraestructuras de paz.

Con el fin de examinar estos supuestos e hipótesis, se realizaron entrevistas con expertos/as nacionales, departamentales y locales, con miembros del CNP (estado y sociedad civil), representantes del gobierno, actores institucionales y miembros de la Red Internacional de Infraestructuras de Paz. Como este proceso demanda alta confiabilidad, especialmente en relación a las entrevistas y conversaciones, los datos se manejan de manera anónima sin mencionar nombres en las referencias y citas textuales. Además, mediante un enfoque empírico se recolectan los datos, documentos y material multimedia necesarios para cumplir con los objetivos y para responder a los interrogantes de esta investigación.

En ese sentido, las preguntas objeto de estudio tienen una relevancia académica, política y práctica. Académicamente es importante discutir, difundir y aplicar el concepto emergente de infraestructuras de paz en Colombia. Su relevancia política es mejorar —potencialmente— la oportunidad actual de paz en el marco de las negociaciones con el ELN y la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC para ponerle fin al conflicto armado más largo del mundo (Fisas, 2012). En la práctica es importante visualizar un órgano existente de carácter consultivo del estado que tiene potencial

y así ahorrar esfuerzos adicionales al crear nuevos espacios en el marco de la implementación participativa de los acuerdos de paz que tengan el mismo objetivo del CNP.

El propósito de difundir los resultados de la investigación cobra vigencia con la reactivación del CNP en el 2014, la inclusión de los Consejos Territoriales de Paz en la agenda nacional y la creación de institucionalidad para la paz<sup>2</sup>. Adicionalmente, el concepto infraestructuras de paz enriquecería la creación y mejoraría la articulación de los mecanismos institucionales recién creados.

Este estudio de caso se expone de la siguiente manera. La primera parte del documento introduce el concepto de infraestructuras de paz para comprender su potencial; la segunda parte presenta los métodos utilizados durante la investigación; y la tercera parte estructura los resultados sobre el CNP de la siguiente manera: sus orígenes, el análisis de su mandato y su realidad desde su creación en 1998, y los aspectos necesarios para aprovechar su potencial en las negociaciones de paz y en un eventual posconflicto. Para finalizar, el análisis se sintetiza mediante un resumen y unas conclusiones y discusión final de los resultados.

De esta manera, este documento se centra en el concepto de infraestructuras de paz y en los resultados del CNP y no aborda un análisis del conflicto armado en Colombia, dado el actual y continuo debate sobre las

---

2 La identificación, acompañamiento y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz es una de las acciones establecidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 para fortalecer y articular mecanismos de transición hacia la paz (pp. 456- 458).

múltiples y diversas causas y consecuencias del mismo. Por ejemplo, el 5 de agosto de 2014 la Mesa de Negociaciones de La Habana acordó la creación de una *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (CHCV), la cual está conformada por doce expertos/as y dos relatores con el propósito de informar mediante ensayos (uno por experto/a) y dos relatorías sobre “los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia, y los efectos e impactos más notorios del mismo sobre la población” (CHCV, 2015, p. 2)<sup>3</sup>.

En relación al estado del arte, infraestructuras de paz es un nuevo concepto entre científicos/as y practicantes/profesionales de paz. Se introdujo en 1997 por el académico y profesional John Paul Lederach en su libro *Construcción de paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. El debate académico y conceptualización sobre infraestructuras de paz sigue vigente. Ejemplo de esto son las publicaciones de John Paul Lederach junto con otros/as académicos/as y practicantes de paz a través de ensayos sobre el tema en el *Journal of Peacebuilding & Development* en 2012. Además, la Red Internacional de la Sociedad

Civil sobre Infraestructuras de Paz, un movimiento emergente que busca promover la idea de infraestructuras de paz, lanzó en junio de 2013 su primer periódico virtual que agrupa varios artículos sobre el tema.

Los estudios sobre la aplicación de este concepto en Colombia son pocos. La página web de la Red Internacional de la Sociedad Civil sobre Infraestructuras de Paz todavía no incluye a Colombia en la opción de búsqueda por países, aunque tres organizaciones colombianas ya integran la red (International Civil Society Network for Peace, 2016). En uno de sus artículos, Paul van Tongeren (fundador de la red) mencionó el crecimiento de algunos componentes de infraestructuras de paz en los últimos quince años en Colombia, siendo el CNP uno de ellos. Él hace referencia al CNP como una “estructura institucional subutilizada [que] podría ser un mecanismo efectivo para canalizar la participación de la sociedad civil” (van Tongeren, 2013, p. 101-102, referencia a Bouvier, 2009<sup>4</sup> - traducción por la autora).

Adicionalmente, el Manual de Series de Diálogo de la Fundación Berghof (publicado en el 2013) construye su propio concepto sobre la idea y la práctica de las infraestructuras de paz (2013)<sup>5</sup> y en uno

- 
- 3 La tesis de maestría incluía un capítulo de acercamiento al contexto, donde se ofrecía una mirada general del conflicto armado en Colombia: sus causas, los actores involucrados, los temas en conflicto y las consecuencias de su larga duración, así como las lecciones aprendidas de tres negociaciones de paz en los últimos 30 años (Negociaciones de paz entre 1982 y 1986: falta de garantías de seguridad; Negociaciones de paz entre 1986 y 1990: ausencia de reformas de seguridad; Negociaciones de paz entre 1998 y 2002: falta de propuestas concretas; Estrategia militar en lugar de negociaciones de paz entre 2002 y 2010: ni vencedores ni vencidos).
  - 4 Bouvier, Virginia (2009). Colombia: Building Peace in a Time of War; Part IV: four chapters on Local and Regional Peace initiatives, USIP, pp. 245-335.
  - 5 En inglés: Berghof Handbook Dialogue Series: “Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice”. 2013.

de sus capítulos se reflexiona sobre las infraestructuras de paz en Colombia. En efecto, Borja Paladini Adell, con base en su experiencia como Coordinador de una Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en Colombia, presenta su perspectiva en un ensayo titulado *De coaliciones de construcción de paz y desarrollo humano a infraestructuras de paz en Colombia* (traducción por la autora).

Más recientemente, la Fundación Berghof publicó en el 2014 un estudio sobre infraestructuras de paz en Colombia. Este es un primer mapeo de los elementos de infraestructuras de paz en las últimas tres décadas y de las instituciones que han apoyado las negociaciones de paz. Este mapeo presenta elementos de infraestructuras de paz creadas en los siguientes contextos: procesos de negociación, programas de prevención y protección, asistencia humanitaria y reformas estructurales hacia la paz y actividades de posconflicto (Pfeiffer, 2014, p. 7-17). En conclusión, la autora reafirma el potencial del concepto de infraestructuras de paz y resalta el papel del CNP al respecto:

“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” (Pfeiffer, 2014, p. 23).

Para resumir, el concepto de infraestructuras de paz está emergiendo y movilizándolo diferentes académicos/as y profesionales. Este documento pretende entonces contribuir al debate mediante el análisis de un órgano consultivo del gobierno que en el papel parece ser un elemento de infraestructura de paz, pero en la realidad no ha sido utilizado como tal.



## 2. Concepto de infraestructura de paz

En aras de una comprensión integral del concepto de infraestructura de paz, es importante dar una mirada a las aproximaciones conceptuales que actores relevantes han presentado en el debate académico en los últimos años. En sus orígenes, John Paul Lederach planteó en 1997:

“Yo tengo por el contrario una tesis modesta. Creo que la naturaleza y las características de un conflicto contemporáneo sugieren la necesidad de una serie de conceptos y abordajes que vayan más allá de la diplomacia tradicional y estática. Construir paz en los conflictos de hoy en día convoca un compromiso a largo plazo para establecer una

infraestructura a través de todos los niveles de la sociedad, una infraestructura que empodere a los recursos de reconciliación desde el interior de la sociedad y maximice la contribución desde afuera” (Lederach, 1997, p xvi-traducción por la autora).

Lederach empezó a formular el concepto en los años 80 y propuso “infraestructuras de paz como un ingrediente central del abordaje integral de construcción de paz” (Lederach, 2012 p. 8 referencia a Lederach 1997 - traducción por la autora)<sup>6</sup>. Por un lado, este concepto responde a los diferentes intereses y principios orientadores de construcción de paz (Lederach, 2012 p. 8 -10)<sup>7</sup>:

- 
- 6 Una serie de libros resaltan los fundamentos del concepto de infraestructuras de paz (Lederach, 2012, referencia a Lederach 1995, 1997, 2003, 2005, 2011).
  - 7 El concepto de construcción de paz se basa en el concepto de *paz positiva*, desarrollado por Johan Galtung y Senghaas. La *paz positiva* está relacionada con la justicia social y la superación de las estructuras políticas y sociales que determinan la existencia de diferentes tipos de violencia en la sociedad. Así, *paz positiva* incluye la igualdad de oportunidades de vida y la superación de la injusticia social, la opresión política y la discriminación cultural (Thorsten Bonacker & Peter Imbusch, 2010, p.131).

- Abordaje integral frente a la complejidad de conflictos.
- Interdependencia entre los distintos niveles de la sociedad.
- Un compromiso estratégico que vincule el apoyo inmediato con las visiones de mediano y largo plazo.
- El desarrollo de una infraestructura de paz que apoye las diferentes funciones y roles en los procesos.
- La sostenibilidad que hace énfasis en los recursos que tengan una base local y arraigo al interior de la sociedad.

Por otro lado, el término infraestructuras de paz busca abordar los tres retos que se enfrentan en la construcción de paz integral. El primero hace referencia a la capacidad estratégica de concebir un acuerdo de paz no como la conclusión del proceso sino como un momento creativo que genere por completo nuevas oportunidades para lograr potenciales cambios sociales, lo cuales requieren de un apoyo inmenso para alcanzar su máxima expresión (Lederach, 2012, p. 10). El segundo reto aborda el tema de la sostenibilidad, al proponer una mirada de cambio a largo plazo basada en el contexto local y en sus capacidades. El tercer reto es construir un abordaje sistémico que permita simultáneamente, por ejemplo, finalizar un conflicto armado y formar relaciones cooperativas (Lederach, 2012, p. 10,11).

El proceso de conceptualización de infraestructuras de paz se basa en diferentes experiencias de construcción de paz que han sido exitosas gracias al accionar de las entidades nacionales y a la arquitectura de paz creada a nivel nacional. Por ejemplo, en el proceso de construcción de paz en Ghana se crearon, entre otros apoyos del gobierno, consejos de paz multi-actor para brindar asesoría en el nivel distrital, regional y nacional. Esta experiencia se caracteriza por los siguientes factores de éxito: 1) el nivel nacional y regional orientan y apoyan las agencias locales, 2) existe una real coordinación entre los niveles local, regional y nacional, de la cual está a cargo el nivel nacional, y 3) la institucionalización de los agentes de cambio a través del sistema de gobierno (Hopp-Nishanka, 2012, p. 2, 6 referencia a Ojielo 2007). Estos aspectos clave pueden reconocerse en las definiciones sobre infraestructuras de paz presentadas a continuación.

Según Paul van Tongeren, la meta de las infraestructuras de paz es la creación de un mecanismo de cooperación entre los actores participantes que promueva una solución a los problemas de manera cooperativa, mediante la institucionalización de mecanismos de respuesta a conflictos violentos. Las infraestructuras de paz son la institucionalización de un abordaje de construcción de paz al interior de la administración del gobierno (van Tongeren, 2011, p. 400). Por lo tanto, éstas reconocen la necesidad de medidas estructurales y a largo plazo que se fundamenten en las capacidades y pertenencia al interior de un país y sus comunidades (van Tongeren, 2013, p. 9-10).

Ulrike Hopp-Nishanka propone una definición que incluye los aspectos de éxito de Ghana en la construcción de paz:

“Las infraestructuras de paz consisten en diversas formas de empoderamiento nacional, inter-conectadas entre los actores en conflicto y otros actores relevantes. Sus elementos organizacionales pueden ser establecidos en todos los momentos de un proceso de diálogo y paz, en todos los niveles de la sociedad y con diversos grados de inclusión. El objetivo de una infraestructura de paz es asistir a las partes (p. ej. mediante desarrollo de capacidades o asesoría), al proceso (p. ej. a través de mediación entre las partes en conflicto o facilitación de espacios participativos), o la implementación de procesos decisorios (p. ej. mediante el monitoreo y la coordinación de la implementación de los acuerdos)” (Hopp-Nishanka 2012, p. 3; Hopp-Nishanka, 2012b, p. 71- traducción por la autora).

El concepto de infraestructuras de paz, también llamadas infraestructuras para la paz (I4P en inglés), hace referencia a la suma de sus elementos (la red) y también a cada una de las partes del sistema (los elementos). Como cada parte tiende a ser unidad compleja, que puede operar más o menos de manera independiente a toda la red, cada una es una “infraestructura en sí misma” (Suurmond & Sharma, 2013, p. 3, referencia a Brand-Jacobsen 2013 y Hopp-Nishanka, 2012a, p. 56; Hopp-Nishanka, 2012b, p. 71- traducción por la autora). Suurmond & Sharma definen las infraestructuras para la paz “como estructuras, recursos y procesos a través de los cuales se ofrecen servicios de paz en todos los niveles de la sociedad” (Suurmond & Sharma, 2013, p. 3 - traducción por la autora).

Por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define infraestructuras de paz como “una red de sistemas interdependientes, recursos, valores y habilidades acogidas por el gobierno, la sociedad civil e instituciones comunitarias que promueven diálogo y consultas; previenen conflictos y posibilitan una mediación pacífica cuando se presenta violencia en la sociedad” (UNDP, 2013 p. 1 - traducción por la autora). La siguiente cita ofrece un panorama general de las definiciones sobre infraestructuras de paz:

“Al parecer existe un acuerdo general en que las infraestructuras para la paz pueden consistir en diferentes componentes (como ministerios para la paz, comités locales de paz, y plataformas de alerta temprana), los cuales pretenden contribuir a la construcción de paz y prevención de conflictos en la sociedad mediante diálogo y solución de problemas. Algunos autores aun describen las infraestructuras para la paz en términos más amplios (Kumar, 2011; van Tongeren, 2011), mientras que otros buscan delinear los límites del concepto, por ejemplo, relacionando las infraestructuras para la paz con los procesos de paz a nivel nacional y explícitamente con el compromiso del gobierno (Hopp-Nishanka, 2012)” (Suurmond & Sharma, 2012, p.81).

Este trabajo sigue la definición delineada de Hopp-Nishanka presentada anteriormente y a continuación se analiza detalladamente. El primer elemento es el *fundamento nacional* de las infraestructuras de paz (Hopp-Nishanka, 2012, p. 3). Hasta ahora

las experiencias han demostrado que es preferible desarrollar un abordaje de abajo hacia arriba que de arriba hacia abajo (van Tongeren, p.10; Hopp-Nishanka, 2012b, p. 72). Según Lederach, una infraestructura tiene que tener una visión a largo plazo y apoyar los esfuerzos que invierten en los recursos que emerjan desde lo local, cercanos y responsables de su propio contexto (Lederach, 2012 p. 13); éstas deben basarse en las dinámicas locales de formación de paz, puesto que tienen la mayor capacidad para ofrecer legitimidad en lo local. Por esta razón, Richmond concibe que las infraestructuras de paz van más allá de tener un carácter nacional (Richmond, 2012, p. 23-24). En sus palabras,

“La elección del término *infraestructura* es importante. Infraestructura supone una conexión *infrapolítica* (Scott, 2009) dentro de la sociedad que logra un alcance más profundo que las instituciones públicas y formales, especialmente las dirigidas por actores externos. Estas alcanzan a acceder a la historia, la cultura, las costumbres y a la sociedad, y de esta manera aumentan la cobertura a nuevos dilemas” (Richmond, 2012, p. 24- traducción por la autora).

El segundo aspecto en la definición plantea que las infraestructuras de paz pueden establecerse en cada momento del diálogo y proceso de paz; y ofrece diferentes formas de integración. Por un lado, la integración vertical entre los diferentes niveles y tipos de actores en la sociedad y entre las entidades administrativas en los niveles local, departamental y nacional<sup>8</sup>. Por otro lado, la integración horizontal al interior de cada nivel busca involucrar y coordinar a los actores que trabajan en el mismo nivel, por ejemplo, mediante una plataforma de consulta. A esto se suma la integración del gobierno nacional, en la cual éste institucionaliza su apoyo y compromiso a través de un soporte legal, otorgándole un presupuesto o creando una entidad responsable de brindar orientación en esta materia. Este punto es muy importante porque las infraestructuras de paz requieren de un alto grado de participación y compromiso por parte del gobierno (Hopp-Nishanka, 2012, p. 3, 4). De esta manera, las infraestructuras de paz se refieren al empoderamiento nacional y local entre actores sociales y actores relevantes, el cual tiene lugar en diferentes niveles de la sociedad, en todos los momentos del proceso de diálogo y construcción de paz, así como mediante diferentes formas de inclusión (Hopp-Nishanka, 2012, p. 3, 4).

---

8 Según Lederach, los tipos de actores en la sociedad pueden agruparse de la siguiente manera. El primer nivel incluye a las y los dirigentes máximos que cuentan con alta visibilidad, p. ej. las y los líderes políticos, militares y religiosos o representantes oficiales; el segundo nivel incluye a las y los líderes intermedios, los cuales pueden influenciar las decisiones políticas debido a su conexión con oficiales del gobierno y también son respetados/as en el nivel local por su reputación, p. ej. figuras académicas, intelectuales o religiosas; y el tercer nivel involucra a las comunidades locales, organizaciones sociales de base y líderes indígenas (Lederach, 1997 en Berghof, 2012, p. 61). *Track* es el término en inglés usado para estos niveles en diplomacia y construcción de paz.



Esto último conduce al tercer aspecto en la definición. Las *diferentes formas de inclusión* hacen referencia a dos tipos de actores y su respectiva acción o función como infraestructura de paz, a saber, el estado que gobierna y la sociedad civil que participa. Estas formas de inclusión y participación de las infraestructuras de paz pueden presentarse en diferentes contextos. Por ejemplo, durante negociaciones de paz entre los actores en conflicto, como secretarías de paz y mesas de negociación; en plataformas de consulta ciudadana donde participan la sociedad civil y el estado; en espacios de toma de decisiones como departamentos o ministerios de paz; así como en foros de participación múltiple, por ejemplo, consejos locales de paz o comisiones de verdad y reconciliación (Hopp-Nishanka, 2012, p. 4-5).

## 2.1 Contribuciones a la construcción de paz de las infraestructuras de paz

Luego de presentar algunas definiciones y características clave de las infraestructuras de paz, este apartado introduce sus posibles contribuciones a la construcción de paz: *manejo de conflictos y desescalamiento de violencia; resolución de conflictos p. ej. mediante negociaciones y diálogo; y transformación de conflictos* (Hopp-Nishanka, 2012, p.8-10).

La primera contribución apunta al *manejo de conflictos y desescalamiento de la violencia*. Las infraestructuras de paz tienen potencial para construir confianza pública frente a las instituciones del estado, contribuir en el

incremento de la legitimidad del gobierno y mejorar su rendición de cuentas. En efecto, la participación de las entidades de gobierno en la infraestructura de paz tiene un impacto en la dinámica de trabajo entre sus funcionarios/as. En contraste con las relaciones jerárquicas y asimétricas propias de un ambiente burocratizado, los y las funcionarias pueden replicar allí su experiencia en el marco de las infraestructuras de paz y comprometerse con sostener relaciones cooperativas y resolver sus problemas colectivamente (Hopp-Nishanka, 2012, p. 8).

La segunda contribución es *resolución de conflictos p. ej. mediante negociaciones y diálogo*. Las infraestructuras de paz ofrecen la posibilidad de dialogar entre los diferentes tipos de actores en la sociedad vía plataformas o foros. Además, las instituciones nacionales pueden establecer diálogos nacionales o negociaciones para llegar a consensos sobre los acuerdos gubernamentales necesarios para cambiar un régimen o asumir una transición política (Hopp-Nishanka, 2012, p.8).

Tercero, las infraestructuras de paz contribuyen a la *transformación de conflictos*<sup>9</sup> en

varias formas: al reunir a los actores interesados y sus constituyentes, al proveer espacios de solución de problemas de manera colectiva, y al cambiar agentes y actores sociales. En este sentido, las infraestructuras de paz pueden apoyar a crear, consolidar o mantener una red de actores transformadores; y pueden ayudar a construir confianza y mejorar las relaciones entre las partes en conflicto (Hopp-Nishanka, 2012, p. 9).

Suurmond & Sharma (2013) proponen analizar las contribuciones de paz de las infraestructuras según sus servicios prestados en los diferentes estados de paz: servicios de paz paliativos, curativos y preventivos. A continuación se presentan algunos ejemplos. Los servicios paliativos se establecen mediante plataformas de mediación, oficinas de asesoría para la paz y misiones de monitoreo y mantenimiento de la paz; los curativos mediante plataformas de diálogo nacional, comités de verdad y reconciliación y equipos facilitadores de diálogo; y los servicios preventivos a través de las unidades de paz del gobierno, plataformas de diálogo, mecanismos de alertas y respuestas tempranas así como educación para la paz e institutos de investigación (Suurmond & Sharma, 2013, p. 3-4).

---

9 Algunos/as académicos/as manejan definiciones concretas de transformación de conflictos, por ejemplo como "estrategias para construir relaciones y patrones efectivos de comunicación entre grupos en conflicto" (Schirch, 2006, p. 63). Lederach propone una definición más integral: *Transformación de conflictos es imaginar y responder a las fluctuaciones de los conflictos sociales como oportunidades que dan vida a la creación de procesos de cambios constructivos, los cuales reducen violencia, incrementan la justicia en directa relación con la interacción y estructuras sociales y, responden a los problemas de la vida real en las relaciones humanas* (Lederach, 2003 – traducción por la autora). (...) *para nosotros la meta a largo plazo de transformación es el validar y construir sobre las personas y recursos existentes en el entorno dado* (Lederach, 2005 in Miall, 2004, p. 4 – traducción por la autora). Adicionalmente, vale la pena mencionar los diferentes tipos de transformación en un conflicto con el fin de comprender mejor su aplicación en la práctica: transformación del contexto, en las estructuras, en los actores, en los asuntos y en el personal o las élites (Miall, 2004 p. 9-10, basado en Vayrynen, 1991).

## 2.2 Retos y requisitos clave para el éxito

Lederach alude a un reto general de las infraestructuras de paz al manifestar su preocupación por la institucionalización de la infraestructura, ya que las “burocracias tienden a hacer rígidos sus roles” (Lederach, 2012 p. 12). Este reto general se refiere a lo siguiente:

“El interés de profesionalizar el campo de construcción de paz pareció ir de la mano con un institucionalismo burocratizado (...) [por ejemplo] La intención de crear evaluaciones y monitoreo no siempre informa sobre el dinamismo y el proceso de aprendizaje adaptativo y necesario para generar respuestas hacia cambios de largo plazo” (Lederach, 2012 p. 12 – traducción por la autora).

Burocratización y profesionalización por sí mismas no aseguran una mayor calidad en la respuesta en procesos de construcción de paz. Por consiguiente, para Lederach, el reto más significativo de las infraestructuras de paz es encontrar la manera de propiciar una capacidad de adaptación y creatividad en un marco más amplio que limitarse estrictamente a la consolidación de instituciones (Lederach, 2012 p. 12).

Adicionalmente, las experiencias de los elementos de infraestructuras de paz existentes en diferentes contextos ofrecen lecciones aprendidas sobre los retos que se enfrentan en el día a día. Estos retos revelan los aspectos clave necesarios para su éxito y Hopp-Nishanka los agrupa bajo

las siguientes categorías: primero, voluntad política y el rol ambivalente de los cuerpos gubernamentales; segundo, inclusión y legitimidad; tercero, vínculos entre niveles sociales (tracks) y niveles territoriales; cuarto, desarrollo de capacidades, liderazgo e integralidad; y quinto, el uso de medios sociales (Hopp-Nishanka, 2012, p. 10-14). A continuación se presentan los primeros cuatro puntos.

### 2.2.1 Voluntad política y politización

Este punto es muy importante pues representa el valor agregado y novedoso en el concepto de infraestructuras de paz, a saber, un fuerte involucramiento gubernamental, reconocimiento por parte de los actores políticos nacionales e internacionales así como por otros actores participantes y un mayor nivel de formalización (Siebert, 2013, p. 33). Siendo así, la voluntad política de los altos niveles de gobierno, y de este modo su mandato oficial, es un aspecto clave y necesario para la operación y efectividad de las infraestructuras de paz. Este mandato es un requisito para que los procesos de consulta y participación de la comunidad local trasciendan al nivel nacional. De esta manera, es un reto que la efectividad de las infraestructuras de paz dependa fuertemente del compromiso del nivel nacional (Hopp-Nishanka, 2012, p. 10, 57).

“Las organizaciones del nivel local no pueden ignorar los imperativos de política nacional, por lo cual, quedan vulnerables a posibles detractores o saboteadores. Para

abordar estos retos requieren de un mandato nacional que las hace, paradójicamente, mucho más vulnerables a manipulaciones políticas” (Hopp-Nishanka, 2012, p. 10 referencia a Odendaal, 2010; Hopp-Nishanka, 2012b, p. 71 – traducción por la autora)

Esta cita ilustra bien el carácter ambivalente del papel de los órganos de gobierno y la politización que enfrentan las infraestructuras de paz, la cual conduce a la manipulación, instrumentalización y dominio del gobierno sobre las infraestructuras de paz.

“El involucramiento del gobierno, sin embargo, conduce a menudo a su dominación sobre los procesos participativos y a la politización (Brett et al. 2007; Rainford/Satkunathan, 2009). Manipulación política e instrumentalización pueden ocurrir si un actor tiene el poder de dominar el diseño y el establecimiento de la infraestructura. Además, los actores transformativos al interior de los elementos de las infraestructuras podrían no tener suficiente espacio para contribuir al necesario proceso de cambio” (Hopp-Nishanka, 2012, p. 10 - traducción por la autora).

De esta manera, el involucramiento del gobierno es importante, pero puede limitar la legitimidad de la infraestructura de paz o contribuir a la división especialmente cuando la sociedad civil no confía en el gobierno o la policía (van Tongeren 2013, p. 4, 11). Es así como surge el interrogante y reto sobre la independencia o dependencia de las infraestructuras de paz.

“El reto es encontrar el balance correcto entre tener independencia y un cuerpo manejado por el gobierno. La construcción de paz es un esfuerzo incluyente que involucra a los actores fundamentales como socios igualitarios. Demasiada independencia y el gobierno se siente demasiado distante con los riesgos adicionales de no tener peso o legitimidad; con muy poca independencia se corre el riesgo que el papel de varios actores (aparte del gobierno) sea reducido” (van Tongeren, 2012, p. 20 – traducción por la autora).

Según Hopp-Nishanka, la efectividad de las infraestructuras de paz parece obedecer a su nivel de politización o dependencia. “La pregunta clave es cómo estas infraestructuras pueden pasar de ser *espejos* que reflejan las dinámicas destructivas del conflicto, a ser *incubadoras* que proporcionan un espacio seguro para sembrar las semillas de un cambio transformador” (Hopp-Nishanka, 2012, p.11 - traducción por la autora).

Otro requisito que hace parte de la voluntad política es el presupuesto que se les otorga. Las infraestructuras de paz necesitan financiación a largo plazo por parte del gobierno, así como también por parte de donantes y organizaciones no gubernamentales (van Tongeren, 2013, p. 14).

## 2.2.2 Inclusión y legitimidad

Además de la voluntad política nacional, otro requisito para la efectividad de las

infraestructuras de paz es el reconocimiento de su legitimidad por parte de todos los actores involucrados, lo cual está relacionado con las siguientes formas de inclusión. Las infraestructuras de paz necesitan integrar no sólo a los actores influyentes sino también a los actores de oposición extrema y a partidos políticos opositores. Además, deben ser incluidos los llamados *saboteadores*, porque a pesar de que tienen el poder de paralizar el funcionamiento de las infraestructuras de paz en el corto plazo, excluirlos puede significar el escalamiento del conflicto en el futuro (Hopp-Nishanka, 2012, p.11; van Tongeren, 2013, p. 12). A esto se suma que:

“...el reto de la inclusión y legitimidad no es meramente de cuestiones políticas. En el nivel técnico también se refleja la pregunta sobre quién está siendo representado en los órganos de gobernanza de las infraestructuras de paz (...) [Además,] los equipos multipartidarios al interior de las organizaciones implican un reto adicional para aquellos que abordan conflictos” (Hopp-Nishanka, 2012, p. 11 - traducción por la autora).

Adicionalmente, es necesario involucrar las perspectivas marginalizadas en las infraestructuras de paz, por ejemplo las minorías étnicas, mujeres, niños y niñas, víctimas y personas que han sido social y económicamente excluidas. Esta inclusión representa también un reto, porque estos grupos son vulnerables a la instrumentalización debido a la ambición de partidos políticos o del sistema en general (Hopp-Nishanka, 2012, p. 11).

**“...el reto de la inclusión y legitimidad no es meramente de cuestiones políticas. En el nivel técnico también se refleja la pregunta sobre quién está siendo representado en los órganos de gobernanza de las infraestructuras de paz...”**

## 2.2.3 Vínculos entre niveles sociales y territoriales

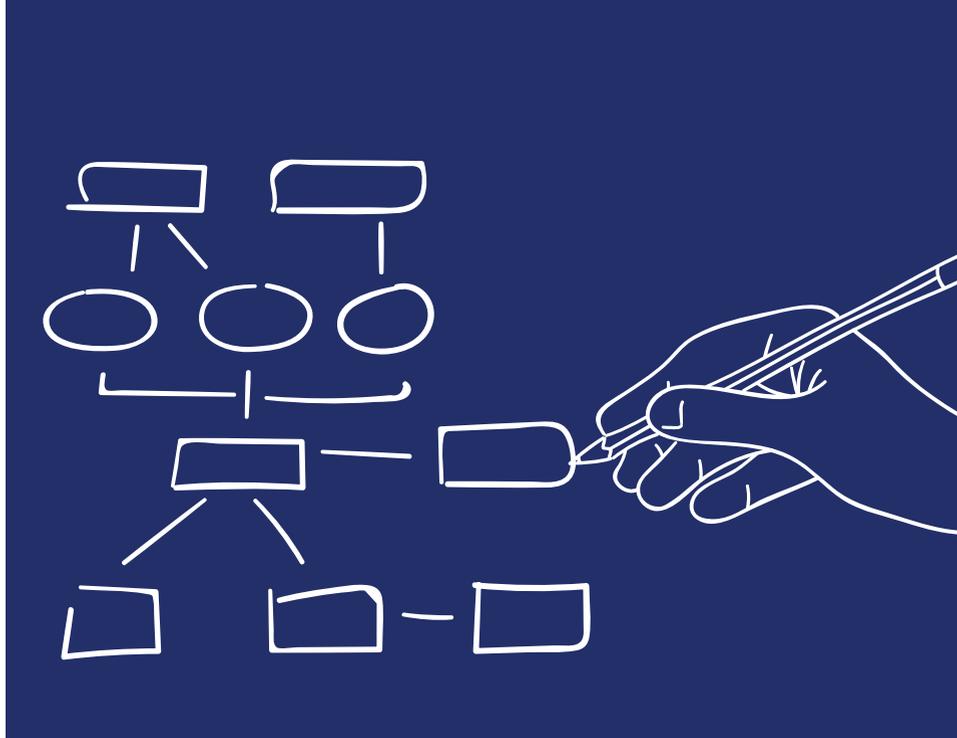
La integración vertical y horizontal es también un requisito para la efectividad de las infraestructuras de paz: las conexiones entre y al interior de los niveles sociales y territoriales buscan abarcar todas las unidades administrativas desde el nivel nacional hasta las comunidades locales (Hopp-Nishanka, 2012, p.11). El gran reto para esta integración es que “el nivel regional es con frecuencia el débil enlace entre las organizaciones locales y nacionales” (Hopp-Nishanka, 2012, p.11 - traducción por la autora) y en respuesta a esto, el nivel nacional establece “una ayuda de escritorio” como medida de apoyo y fortalecimiento a las regiones y municipios (Hopp-Nishanka, 2012, p. 12).

“Sin embargo, este apoyo fomenta la integración solo si existe la disposición para comprometer a todas las partes de la sociedad. Las infraestructuras de paz suelen integrar diferentes niveles sociales y territoriales solamente en el papel. En la práctica, puede haber una capacidad austera y restricciones en la coordinación que limitan los vínculos a un flujo de información de una sola vía. Algunas veces esta comunicación de una vía no es todavía una prioridad en culturas políticas dominadas por las élites. En esta situación, solamente una ayuda de escritorio en lo nacional no puede abordar estos problemas subyacentes” (Hopp-Nishanka, 2012, p. 12 - traducción por la autora).

¿Cómo hallar la disposición para comprometer a todas las partes de la sociedad? “Las infraestructuras de paz, en el mejor de los casos, pueden actuar como puentes entre las comunidades, el estado y los actores internacionales (...) Finalmente, el estado en sí debería convertirse en la infraestructura de paz” (Richmond, 2012, p. 28 - traducción por la autora).

## 2.2.4 Liderazgo de actores e integridad

Las infraestructuras de paz requieren dos elementos complementarios: liderazgo personal e integridad institucional. Existe la necesidad de contar con los correctos líderes y lideresas políticos/as que sean el soporte de la institución y a la vez estén soportados/as por ella. Por un lado, la institución sustenta y mantiene la integridad de su personal, y por otro lado, las y los líderes reconocen la legitimidad y efectividad de ésta. Siendo así, “líderes con habilidades transformadoras exigen contribuir al cambio del ambiente organizacional que frecuentemente está influenciado por violencia, abuso de poder y padrinazgo” (Hopp-Nishanka, 2012, p.12 en referencia a Leftwich, 2009 – traducción por la autora).



### 3. Métodos

Este trabajo analiza los aspectos relevantes y las funciones que el CNP tiene como mandato a partir de lo acordado en el papel y su accionar en la realidad. Aquí se indagan las razones por las cuales el CNP no funcionó como se esperaba durante muchos años y cuáles serían los factores necesarios para reforzar su potencial como infraestructura de paz, con énfasis en las negociaciones y la implementación de los acuerdos.

Adicionalmente, tiene un enfoque normativo al seguir el concepto de infraestructuras de paz y un enfoque empírico basado en la recolección de datos en Colombia. El estudio de caso sobre el CNP tiene un alcance nacional, regional y local: el trabajo de campo fue desarrollado en dos grandes ciudades (Bogotá y Medellín) e incluyó la perspectiva local a través de las y los expertos y organizaciones nacionales y regionales que tienen un impacto en lo regional y local. Es muy relevante incluir las perspectivas locales, debido a las diferentes lógicas y dinámicas entre las capacidades institucionales locales y nacionales en el país.

Un reto identificado antes de iniciar el trabajo de campo fue establecer contacto con las instituciones del estado o representantes del gobierno debido al periodo electoral en el que transcurriría: las elecciones de cuerpos legislativos (del nivel local, regional y nacional) tuvieron lugar dos meses antes (9 de marzo de 2014) de empezar el trabajo de campo y las elecciones presidenciales tres

semanas después (25 de mayo). Dado que el Presidente Santos estaba en campaña para su reelección, fue posible prever un aumento en la dificultad para llegar a los y las funcionarias o figuras públicas, así como la necesidad de tener precaución frente a cualquier tipo de parcialidad en la recolección de los datos.

### 3.1 Análisis de datos

En el trabajo de campo se recolectaron materiales multimedia como artículos de prensa, manuales, leyes, decretos y actas del CNP, y comunicaciones oficiales sobre las negociaciones de paz. Adicionalmente, se desarrollaron entrevistas con expertos y expertas para responder a las preguntas de investigación, dada la compleja realidad colombiana, su contexto dinámico y la actualidad del concepto de infraestructuras de paz.

Para el análisis de la información se utiliza un método cualitativo donde se introducen códigos derivados del concepto de infraestructuras de paz. De esta manera, el análisis del CNP tiene en cuenta los aspectos importantes de las infraestructuras de paz y analiza sus objetivos y funciones a partir de lo que una infraestructura de paz debe hacer (enfoque normativo), a saber, asistir a las partes, asistir al proceso y la implementación del proceso. Con este análisis se espera llegar a una conclusión acerca de si el CNP ha contribuido o no a la construcción de paz, y si podría hacerlo a través del manejo de conflictos y desescalamiento de la violencia y la resolución de conflictos, p.ej. con mediación, diálogo y la transformación de estos.

### 3.2 Entrevistas con expertos y expertas

Para definir las y los expertos a entrevistar se tuvo en cuenta la representatividad del CNP: las y los miembros que por mandato integran el CNP y otros actores que podrían potencialmente integrarlo debido al importante papel que están jugando actualmente en las negociaciones de paz. El CNP incluye, por un lado, representantes de la rama legislativa, ejecutiva y de los órganos de control del estado en el nivel nacional, regional y local, y por otro lado, representantes de diferentes sectores de la sociedad civil. En este sentido, la idea era entrevistar a una persona que representara los siguientes grupos: 1) Ejecutivo, 2) gobierno regional, 3) gobierno local, 4) Procuraduría-, 5) rama legislativa nacional, 6) sociedad civil en el CNP, y 7) otros actores de la sociedad civil, como la academia.

Para seleccionar a los y las representantes por cada grupo, primero se realizó un mapeo amplio de posibles entrevistados/as con el fin de tener varias opciones en respuesta al reto de establecer contactos durante el periodo electoral, especialmente con las instituciones del estado o representantes del gobierno. Segundo, se enviaron 9 invitaciones formales por correo electrónico desde el exterior y se hizo un monitoreo telefónico para confirmar la recepción. Tercero, cuando empezó el trabajo de campo surgieron nuevos contactos gracias a las recomendaciones y facilitación de datos por parte de los y las entrevistadas. En el proceso de encontrar expertos y expertas para realizar las entrevistas se pudieron observar las diferentes dinámicas entre hacerlo desde el extranjero y hacerlo en campo. Finalmente, se realizaron más entrevistas

de las esperadas puesto que el proceso de contactar a las personas se facilita y fluye más en terreno: entre el 4 de mayo y el 11 de junio de 2014 se realizaron entrevistas<sup>10</sup> con 10 expertos/as<sup>11</sup> nacionales en Bogotá y 8 regionales/locales en Medellín y al final no fue posible encontrarse con 7 expertos/as de 25 que se contactaron en general, debido a sus apretadas agendas y al tiempo limitado en campo<sup>12</sup>.

**Tabla 1: Proceso de identificación de expertos/as a entrevistar**

	Poten- ciales	Contactados/as	Entrevistados/as	Entrevistas realizadas en cada grupo
Contactados desde Alemania	21	9	8	3 Ejecutivo 3 Gobierno regional
Contactados en Colombia	16	16	11	4 Gobierno local 1 Órgano de control nacional 1 Rama legislativa
Total	37	25	19	3 Miembros de la sociedad civil en el CNP 3 Actores de la sociedad civil.

Para resumir, este documento ha sido un proceso acumulativo de diferentes etapas inspiradas por la primera compilación de las infraestructuras de paz realizada por la autora para la Fundación Berghof (febrero – abril de 2013), tres versiones de anteproyecto durante el coloquio universitario (octubre 2013 – abril 2014), el trabajo de campo (4 de mayo- 11 de junio de 2014), el análisis de datos y redacción en inglés hasta los primeros días de octubre de 2014. Aquí habría que incluir una nueva fase de redacción en español y la actualización de datos sobre los avances del CNP durante el 2015 hasta julio de 2016, así como un seguimiento a las recomendaciones realizadas en 2014.

- 
- 10 En promedio cada entrevista duró una hora, incluyendo el tiempo de audio registrado y las pausas en la grabación.
- 11 Con un experto se realizaron dos entrevistas en el 2014 y, para la actualización de los datos, otras 2 entrevistas en 2016.
- 12 Ver Anexo: Expertos y expertas entrevistados/as entre el 4 de mayo y el 11 de junio de 2014 y entre el 27 de febrero y el 7 de julio de 2016.



## 4. Resultados sobre el Consejo Nacional de Paz

Este capítulo presenta los resultados empíricos sobre el CNP a partir de las tres preguntas de investigación. Primero, introduce los antecedentes y el contexto de creación del CNP, ya que son claves para comprender la dinámica y motivación del CNP. El segundo subcapítulo trata las funciones por mandato y los aspectos relevantes del CNP, así como sus problemas de operación en la realidad. El tercer subcapítulo propone los factores que serían necesarios para utilizar todo el potencial del CNP en un contexto de negociaciones de paz y hacia la implementación de los acuerdos.

### 4.1 Génesis del Consejo Nacional de Paz

La Constitución Política de 1991 fue creada como un acuerdo político de paz y a pesar de ser reconocida como una de las constituciones más progresistas de Latinoamérica

(Kurtenbach, 2011, p. 4), en la realidad es un pacto por completar (Entrevista 7). A pesar de que la Constitución de 1991 es más incluyente que las anteriores, ya que fue creada con la participación de la sociedad civil e incluyó a excombatientes desmovilizados como parte del acuerdo de paz de 1991, algunos expertos/as manifiestan que este pacto no fue lo suficientemente incluyente al dejar por fuera las perspectivas de las FARC y el ELN, así como a otros partidos políticos del país en su momento. Además, en la Constitución del 1991 existen ciertos conceptos que aún no han sido alcanzados, como por ejemplo su Artículo 22 que reconoce que *la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento* (Artículo 22 de la Constitución de 1991, Entrevista 7).

Posteriormente a la ratificación de la Constitución, el estado no tuvo una estrategia clara en asuntos de paz y, debido a la coyuntura o presión internacional, cambió su posición de una solución política al conflicto armado

a acciones militares. Por ejemplo, dos años después de ratificar la Constitución como un pacto político y de paz, el Gobierno declaró la guerra integral en contra de los grupos armados por su vínculo con el narcotráfico (Entrevista 7). Como resultado de estas medidas surgió un movimiento de paz con el propósito de avanzar en los asuntos de paz a través de la promoción de una política —lo más consensuada posible— de carácter vinculante, que sea estable en el tiempo y que tenga como principio alcanzar una solución negociada al conflicto armado. Entre 1993 y 1995 esta iniciativa ciudadana (conformada por muchos actores) propuso la reglamentación del Artículo 22 de la Constitución (que es la idea detrás del CNP) pero como no encontró voluntad política en el gobierno de turno, no tuvo ningún impacto (Entrevista 7).

Solo hasta 1995 esta idea empezó a tener un impacto en el Comisionado de Paz y el Ministro de Defensa del Presidente Samper (Entrevista 7), un gobierno que manejaba un contexto social y político sumamente complejo: altos incrementos en las violencias, conflictividades sociales y políticas, narcotráfico y un nuevo auge de los grupos paramilitares (Entrevistas 6, 17). Adicionalmente, era un gobierno débil y aislado internacionalmente (1994-1998), luego de que se revelara que el Cartel de Cali había financiado en su etapa final a la campaña del Presidente electo. Después de esto, los Estados Unidos revocaron la visa del presidente Samper y la situación se tornó crítica internacionalmente y el Gobierno nacional hizo grandes esfuerzos para que los Estados Unidos reconocieran su lucha contra el narcotráfico (Entrevista 6).

Internamente la situación también era bastante crítica. Primero, algunos sectores

políticos vieron en el presidente un obstáculo y planearon un golpe de estado en su contra, pero esta conspiración no fue apoyada por los movimientos sociales fuertes, como la Central Unitaria de Trabajadores que se fortaleció mediante una protesta noviolenta (Entrevista 6). Segundo, casi se llega a un Acuerdo de Paz entre el Gobierno y el ELN: esta negociación estuvo cerca de crear una zona de despeje, pero los esfuerzos en esta línea fueron saboteados por los paramilitares y el proceso falló (Entrevista 6).

Estos conflictos sociales y políticos motivaron al gobierno a lograr cambios reales en derechos humanos y paz, todos estos facilitados por un grupo de funcionarios/as con un enfoque social demócrata. El primer cambio fue el reconocimiento de la seria situación de derechos humanos, la creación de la Alta Secretaría de Derechos Humanos —todavía operando— y la Comisión de Esclarecimiento de la masacre de los paramilitares en Trujillo. Aquí el gobierno reconoció su responsabilidad y el presidente Samper pidió perdón a las víctimas por primera vez en Colombia (Entrevista 6).

El segundo cambio fue la voluntad política en el gobierno para apoyar iniciativas ciudadanas para la paz. En el marco de la propuesta del movimiento de paz, —de regular el Artículo 22 de la Constitución—, el Ministro de Defensa y el Comisionado de Paz de ese entonces reconocieron una oportunidad para avanzar en los temas de paz, por lo cual buscaron el apoyo de estas organizaciones y se convirtieron en aliados de la promoción de esta iniciativa social que reunía, por ejemplo, a Redepaz, organizaciones sindicalistas y la Universidad Nacional, entre otros. Juntos abogaron por la regulación del Artículo 22 de la Constitución,

por una estrategia de paz como una política de estado y por una “infraestructura institucional para la paz”<sup>13</sup> (Entrevistas 6, 7, 17).

Como resultado, el estado le abrió las puertas a esta iniciativa social y decidió crear un órgano consultivo en temas de paz con representación de la sociedad civil, a saber, el Consejo Nacional de Paz (CNP) (Entrevistas 6 y 7). Para lograr esto convergieron diferentes iniciativas: el movimiento sindicalista, el movimiento de paz y la voluntad política del gobierno (Entrevista 6). Así pues, la cooperación entre actores sociales y políticos representó un factor de éxito en este proceso de incidencia.

De esta manera, el CNP es creado por la Ley 434 de 1998, la cual fue formulada participativamente luego de varios días de deliberación entre diferentes actores: militares, tres asociaciones sindicales, otras organizaciones sociales y con el liderazgo del Comisionado de Paz y el Ministro de Defensa del momento (Entrevista 6). Un aspecto clave de esta ley es la participación activa de la sociedad civil en un proceso de paz: el CNP sería el intermediario legítimo para conectar a la sociedad civil y sus diferentes sectores en un proceso de paz (Entrevista 6, 16, 17). El origen participativo de la ley se respetó hasta el punto de que la formulación de cada palabra fue debatida (Entrevista 7).

## 4.2 Consejo Nacional de Paz: su mandato en papel y su realidad

Luego de presentar la génesis del CNP, este subcapítulo analiza los aspectos relevantes y las funciones del CNP en el papel y su proceder en la práctica. Hasta el momento, el CNP no ha jugado un papel activo y no ha tenido la posibilidad de desarrollarse plenamente (Entrevistas 6, 7a<sup>14</sup>, 16). Teniendo como base su mandato, este apartado analiza el rol que el CNP ha jugado en Colombia desde su creación y explica por qué no ha funcionado como se esperaba.

### 4.2.1 Aspectos importantes

Basándose en el concepto de infraestructuras de paz presentado en el capítulo dos, esta parte analiza algunos aspectos relevantes del CNP, su mandato y su realidad en terreno. Este se enfoca en los siguientes aspectos: legitimidad, representación y nivel de inclusión, liderazgo de actores, capacidad para tomar decisiones, voluntad política de líderes y lideresas de gobierno a nivel nacional y territorial, y finalmente, su carácter político y politización.

---

13 Es interesante que el entrevistado 7 usara el término *infraestructura institucional para la paz* sin conocer el concepto de infraestructuras de paz.

14 El experto 7 fue entrevistado dos veces en el 2014, antes y después de la reunión de lanzamiento del CNP el 28 de mayo de 2014.

- *Legitimidad, representación y nivel de inclusión*

El CNP debe facilitar el desarrollo de una política pública de paz participativa, y estable en el tiempo; una política de estado en lugar de una política gubernamental que dependa del gobernante de turno. (Art. 1, Ley 434 de 1998). En ese sentido, el Consejo se conforma por diferentes actores plurales que pueden estar a favor del gobierno o en la oposición: representantes del estado, de la sociedad civil y de los órganos de control. Esta pluralidad y diversidad en los y las representantes busca garantizar la durabilidad y legitimidad del CNP en el tiempo (Entrevista 15).

El CNP tiene el mandato para desarrollar, con las autoridades estatales, una política que responda a una visión integral de construcción de paz con la participación activa de la sociedad civil (Art. 2o, 2a y 2d de Ley 434 de 1998; Entrevista 13, 16). Uno de los principios de la política de paz es la integralidad, en donde el fin de la guerra es insuficiente y son requeridas medidas sociales, económicas y políticas para abordar las causas estructurales del conflicto armado (Art. 20 de Ley 434 de 1998)<sup>15</sup>.

El CNP tiene un alto nivel de inclusión. En su diseño es el órgano estatal de paz con la mayor integración de actores del nivel nacional, regional y local (integración vertical) y el más alto nivel de inclusión de

diferentes actores estatales y de la sociedad civil por nivel de gobierno (integración horizontal). Por un lado, incluye representantes del gobierno, la rama legislativa y órganos de control en el nivel nacional, regional y local: por ejemplo, Presidente, cuatro ministros/as, Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Alto/a Comisionado/a para la Paz, Procurador/a General de la Nación, Defensor/a del Pueblo y representación de gobernadores/as y alcaldes/alcaldesas. El CNP también tiene representación de 6 partidos políticos, tres parlamentarios/as de la Cámara de Representantes y tres miembros del Senado (Art. 4 de Ley 434 de 1998, Entrevista 7).

Por otro lado, el CNP incluye a representantes de diferentes actores de la sociedad civil de acuerdo a 17 sectores sociales definidos en la ley, los cuales pueden ser ampliados y así convocar a otros actores que se consideren pertinentes (Art. 4 de Ley 434 de 1998, Entrevista 3, 7). En medio de una alta pluralidad, cada sector elige a sus representantes, los/las cuales serán la voz del conjunto diverso de actores que integra cada sector (Entrevista 3, 7). Para esto, el Decreto N. 352 de 1998, por el cual se establece la reglamentación de la Ley 434 de 1998, regula los mecanismos para elegir los miembros del CNP. Adicionalmente, para aumentar esta pluralidad, cualquier grupo armado que manifieste de manera explícita su voluntad para participar en un proceso de paz podría hacer parte del CNP (Art. 4 de Ley 434 de 1998, Entrevista 3).

---

15 Esta integralidad de paz alude a la definición de paz según el concepto de *paz positiva* presentado anteriormente como nota al pie.

*En la realidad*, el alto nivel de inclusión y representatividad del CNP representa al mismo tiempo su fortaleza y debilidad: la representatividad tiene un alto valor pero es un reto para su operación (Entrevistado 16). La ley del CNP tiene un defecto en relación a cómo se establece el criterio de representatividad dado que no regula la forma en la que los y las representantes de la sociedad civil son elegidos/as.

Actualmente se define por la auto-organización de las organizaciones al interior del sector, donde las organizaciones acuerdan entre ellas quién va a representarlas e informan posteriormente al Alto Comisionado para la Paz mediante una carta (Entrevista 3, 6, 15). El actual Decreto N. 352 de 1998 no suple la necesidad de regular el mecanismo de elección de los/las representantes de la sociedad civil. Por consiguiente, esta limitación en la ley implicó problemas de selección, representatividad y legitimidad, lo cual significó cuestionamientos en la delegación de algunos/as representantes, ya que algunos/as miembros fueron cuestionados/as por otros/as (Entrevista 7a, 13, 15). Este vacío es difícil de resolver debido a la cantidad y diversidad de organizaciones sociales en Colombia, pero llenarlo no solo es posible sino esencial para la operación del CNP (Entrevista 3, 6).

#### • *Liderazgo de los actores*

Las siguientes características le otorgan cierta relevancia al CNP y permiten ver el liderazgo previsto de los actores participantes. Primero, los/las ministros/as integran el Consejo y el Presidente lo preside, como primer responsable de la paz en el país (Art. 2, Ley 434 de 1998). Es el Presidente quien convoca al Consejo, éste se

reúne cada dos meses y las sesiones adicionales que el Presidente requiera (Art. 5, Ley 434 de 1998). Segundo, el CNP fue creado como una unidad administrativa especial con cierta autonomía para ser un órgano de consulta: depende directamente de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la cual cumple el papel de Secretaría Técnica del Consejo, pero cuenta con una estructura administrativa que el permite manejar recursos (Art. 3, 10 Ley 434 de 1998; Entrevista 6, 15). En efecto, el CNP cuenta con un *Comité Nacional de Paz*, conformado por cuatro de sus representantes del estado y tres de la sociedad civil. Este Comité tiene facultades para implementar las funciones que el Presidente delegue al CNP (Art. 7, 8 Ley 434 de 1998; Entrevista 7).

Adicionalmente, el liderazgo de los actores a nivel local y regional juega también un papel relevante en el accionar del CNP. Como parte de sus funciones, el CNP promueve la creación de Consejos Locales y Regionales de Paz y es el responsable de coordinar sus actividades (Art. 3.2, Ley 434 de 1998). Pero la existencia de estos Consejos depende del liderazgo de gobernadores/ras y alcaldes/alcaldesas, ya que los gobiernos emprenden la iniciativa y posteriormente el poder legislativo regional y local crea el Consejo mediante una ordenanza o acuerdo municipal respectivamente (Art. 13, Ley 434 de 1998; Entrevista 4).

**En la realidad**, Colombia cuenta con muchas leyes que no funcionan en la práctica, es decir, con una regulación que obliga a actuar de cierta manera, pero el liderazgo y la "energía para moverlas" están ausentes. Para darle números a este análisis, la estimación de uno de los expertos entrevistados es la siguiente:



“Las acciones políticas requieren 80% de voluntad política y 20% de regulación y diseño institucional. Sin embargo, en Colombia pasa lo contrario: el 80% del peso reside en las leyes y decretos y sólo el 20% representa la voluntad política” (Entrevistado N. 10).

Como estamos hablando de regulaciones de paz, la situación es mucho más compleja, porque la paz es un asunto que requiere liderazgo y voluntad política y no puede quedarse simplemente en el papel (como una ley muerta) ni como un simple discurso. Aquí un gran riesgo por evitar es limitar a que la paz sea únicamente un discurso en lugar de acciones concretas. Muchas organizaciones están acostumbradas a dar largos discursos sobre paz pero les falta una reflexión profunda sobre las consecuencias concretas de la construcción de paz en los diferentes territorios, por ejemplo, cuáles son los territorios para reunificar, cómo

viabilizar la economía después del conflicto, cuál sería el rol específico de los/las excombatientes. Esta reflexión es compleja, ya que las respuestas deben variar en cada una de las regiones y posteriormente serán implementadas en la realidad (Entrevista 8, 10).

Con base en las entrevistas, para algunos/as funcionarios/as públicos/as en el nivel departamental, es difícil que esta discusión tenga lugar en estructuras tan formales como el CNP. Por un lado, manifiestan que convocar a todos los actores que integran el Consejo es complejo y el reto aumenta por las siguientes percepciones. Primero, no hay una línea clara ni una persona responsable en guiar la agenda del CNP o liderar todo el proceso. Segundo, es improbable tener más de una reunión por semestre debido a las apretadas agendas de sus miembros. Tercero, la voluntad política se diluye en estos grupos tan grandes y finalmente sólo unos/as pocos/as terminan involucrándose activamente, así que sería más práctico convocar sólo a

estos/as miembros activos/as. Y cuarto, el carácter obligatorio del CNP crea un efecto psicológico negativo en sus miembros, es decir, su formalidad genera la carga de *tengo que ir* lo que reduce o evapora el interés de asistir. Finalmente, desde una percepción departamental, estos factores podrían llevar a la conformación de consejos de paz a nivel territorial (regional y local) solo para cumplir con una formalidad que dicta una ley nacional (Entrevista 10, 12, 13).

Por otro lado, incluso si todos los actores involucrados fueran convocados e iniciaran reuniones, la estructura formal del CNP no facilita un diálogo alrededor de propuestas concretas y pragmáticas sobre la implementación de la paz y, por consiguiente, la necesaria creación de programas y proyectos específicos en el tema, seguirá siendo un reto (Entrevista 10, 13).

- *Capacidad para tomar decisiones*

Esta capacidad no hace parte del concepto de infraestructuras de paz presentado anteriormente, pero aquí se considera un factor determinante para el liderazgo de actores. En relación al CNP, analizar esta capacidad es esencial para comprender tanto su mandato como su impacto real en la práctica.

El CNP, en tanto que es un órgano de consulta y asesoría, no tiene capacidad para tomar decisiones, sin embargo, muchos/as tomadores/as de decisiones ocupan un puesto en el CNP, como lo son representantes del gobierno y del estado, por ejemplo el Presidente, quien tiene la más alta capacidad de toma de decisiones en el país (Art. 3, Ley 434 de 1998; Entrevista 15, 16, 17).

*En la realidad*, no tener capacidad de tomar decisiones diluye el espectro de éxito del CNP como mecanismo de participación en

donde los/las tomadores/as de decisiones pueden escuchar y recibir las propuestas de un grupo de actores de la sociedad civil familiarizado e interesado con los temas de paz; y deja la impresión de ser sólo un espacio simbólico y formal, relevante para *tomar la foto* y dejar registro que la sociedad civil está participando, pero sin tener voto ni impactos reales posteriormente (Entrevista 10,12,13, González Posso, 2012). El CNP depende de la necesidad del Presidente de ser asesorado. Una conclusión simple podría ser que el CNP no fue convocado en muchos años porque el Gobierno Nacional no había tenido la necesidad (Entrevista 5). Pero como se presentó anteriormente, la situación es más compleja y la capacidad de tomar decisiones está relacionada directamente con la voluntad política.

- *Voluntad política y politización*

Siguiendo los retos de las infraestructuras de paz, la voluntad política y la politización son aspectos relevantes para analizar la realidad del CNP. Dadas las diferentes dinámicas entre lo nacional, regional y local en el país, este trabajo analiza la voluntad política en dos partes: la voluntad política en líderes nacionales y en líderes territoriales; y posteriormente el carácter político del CNP y su posible politización.

- *Voluntad política en líderes nacionales*

El CNP no ha desarrollado todo su potencial y no ha podido empezar a trabajar como se esperaba por la reticencia de los presidentes posteriores a su creación, con la excepción del segundo periodo presidencial de Santos desde 2014. El CNP fue creado en los últimos años de gobierno del presidente Samper, quien tuvo la voluntad política para promoverlo y utilizarlo como una forma de darle legitimidad a su gobierno mediante la

participación de la sociedad en los asuntos de paz (Entrevista 6). Pero los presidentes siguientes no han estado en línea con esta idea a pesar de ser una ley nacional: prefirieron tener su propia política y han convocado al Consejo solo pocas veces y de manera renuente (Entrevista 4, 7,12, 13).

La idea de lograr una política pública independiente del gobierno de turno se quedó en el papel, pues el Consejo (como lo dice su nombre) es un órgano asesor y consultivo que solo entra en acción si el gobierno lo convoca. El CNP no ha procedido de la manera esperada por la falta de voluntad política para convocarlo (Entrevistas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 16, y 17). ¿Por qué no ha habido voluntad política? A continuación se presentan diferentes aspectos relacionados entre sí que explican esta carencia desde diferentes perspectivas, todas atravesadas por un tema de poder.

Una razón de peso es la percepción de que el CNP casi se convierte en una camisa de fuerza para el presidente, limitando su capacidad para tomar decisiones. Según la Constitución Política, el presidente es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa (Art. 188 y 189 de la Constitución de 1991, Entrevista 5); cuenta con un poder legítimo basado en la elección popular y mediante éste legitima las decisiones que toma, mientras que el CNP no tiene el respaldo del voto popular (Entrevista 5, 13).

De esta manera, el presidente no necesita de la *bendición* del CNP para tomar decisiones en los asuntos de paz, por ejemplo para adelantar negociaciones, porque cuenta con el respaldo constitucional para tomar estas decisiones, especialmente las relacionadas con el tema de paz. En efecto, la paz es un asunto eminentemente político, depende de

la interpretación que se tenga del conflicto, de sus partes y de la construcción y percepción del *otro*, convirtiéndose así en un tema muy importante para el país (Entrevistas 5, 10, 13). Así que, desde esta perspectiva, se concibe que el CNP limita la libertad de la rama ejecutiva sobre los asuntos determinantes de la paz (Entrevista 5).

Por ejemplo, el primer gobierno presidencial de Santos actuó como si no necesitara la asesoría del CNP como órgano consultivo y se limitó a desarrollar la política de paz basado en un equipo altamente cualificado al interior de su gobierno (Entrevistas 3, 5). ¿Por qué? Los siguientes argumentos respaldan esta posición.

El primero se refiere a la confidencialidad. Para adelantar exploraciones de paz con los grupos armados ilegales se requieren altos niveles de confidencialidad y su desarrollo debe estar a cargo de actores del gobierno como el Alto Comisionado de Paz o apoyado por la comunidad internacional (Entrevistas 5, 6, 7, 16, 17). Las negociaciones de paz en La Habana son restringidas y privadas, y sería muy difícil, casi imposible, tener la confidencialidad necesaria en un grupo tan grande y plural como el CNP (Entrevista 6).

El segundo argumento apela al rol y relevancia dada a la participación ciudadana en el proceso de negociación, donde encontramos dos posiciones. Una percibe que la participación se ha limitado insuficientemente, por ejemplo, al envío de propuestas online para la mesa de negociación o mediante los foros y mesas de paz organizadas por la Universidad Nacional, las Comisiones de Paz de Senado y Cámara, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (Entrevista 3). Por el contrario, la otra posición reconoce la relevancia de estos espacios para incluir a

la sociedad y sus propuestas en una negociación que se lleva a cabo en el exterior y en un marco de confidencialidad. De hecho, durante el primer año de las negociaciones (octubre 2012-2013), se realizaron cuatro foros<sup>16</sup> y dos mesas de paz<sup>17</sup>; fueron recibidas 3.267 propuestas reales<sup>18</sup> por medio de la página web y cuestionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 16, 34, 35; Entrevista 16).

Actualmente el Gobierno sí le apuesta a la participación como un elemento necesario para la transición de paz. Según el Comisionado de Paz:

“(…) en la Habana estamos reuniendo los acuerdos que serán la base para la transición. Pero estos acuerdos solamente establecen el *qué*. Para el *cómo* se tendrán que hacer cosas en terreno, con prioridades que no van a ser decididas por el Gobierno o las FARC, sino por toda la ciudadanía en las regiones en una fase posterior de la transición, en un gran ejercicio de participación y construcción conjunta de paz” (Jaramillo, 2013, p. 5 – traducción por la autora).

Hasta el momento, la relevancia política en temas de paz ha residido en el Congreso Nacional y menos en la participación ciudadana mediante el CNP. En efecto, las leyes en las cuales se basan las negociaciones de paz fueron iniciativas gubernamentales discutidas con los partidos políticos en el Congreso, a saber, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o el marco constitucional para la justicia transicional, llamado Marco Jurídico para la Paz (Entrevistas 3, 5), presentados a continuación.

Por un lado, el Gobierno no convocó al CNP para deliberar las propuestas que consolidaron dicha ley, tal vez porque el Presidente ya estaba siendo asesorado por los mismos actores institucionales que integran el CNP como representantes del gobierno (Entrevista 5). Quizás era más rápido, concreto y eficiente llevar esta ley directamente al Congreso, pues finalmente el CNP es un espacio de deliberación que no puede atar ninguna decisión (Entrevista 3).

Por otro lado, el Marco Jurídico para la Paz fue aprobado por el Congreso en 2012, regulando los instrumentos legales para la justicia transicional bajo el Art. 22 de la Constitución (Marco Jurídico para la Paz, julio 31

---

16 1.314 ciudadanos/as (33% mujeres, 67% hombres) participaron en un foro sobre Política de Desarrollo Agrario Integral; 1.525 ciudadanos/as (40% mujeres, 60% hombres) participaron en un foro sobre Participación política; y se realizaron dos foros sobre el problema de las drogas ilícitas: uno en la capital con 1.040 participantes (34% mujeres, 66% hombres) y otro en San José del Guaviare, una región muy afectada por narcotráfico con 301 participantes (27% mujeres, 73% hombres) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 35).

17 La primera Mesa de Paz fue sobre Política Agraria Integral, Participación Política y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, donde se recibieron 4.000 propuestas. El segundo momento abordó los temas de derechos de las víctimas, verdad, justicia, reconciliación, transformación y perdón, en donde 4.000 fueron escuchadas y 269 recolectadas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 16, 35).

18 Las propuestas reales representan el 56% del total, 44% fueron spam (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 35)

de 2012). Como se presentó anteriormente, este artículo plantea que la *paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento* y el CNP fue el resultado del proceso de incidencia política para regular este artículo y lograr una política pública de paz. A pesar de esto, el CNP no fue convocado para presentar recomendaciones o participar en la creación de este Marco Jurídico para la Paz.

De esta manera, la realidad política ha mostrado que el CNP es un instrumento discrecional del gobierno, que depende de la voluntad del presidente de turno. Esta debilidad puede llevar a una instrumentalización por parte del gobierno, al convocarlo sólo como una estrategia para aumentar la resonancia social de sus iniciativas, en lugar de adelantar un debate sobre las iniciativas políticas del Consejo. También puede ser usado según su conveniencia llegando a la paradoja de ser “una ley sin fuerza de ley”<sup>19</sup> en las palabras de un experto entrevistado (Entrevistas 3,12, 13, 16).

Es importante aclarar que existe una gran desinformación sobre lo que el Consejo puede y no puede hacer, la cual tiene un impacto directo en la voluntad política de los anteriores mandatarios para no convocarlo. Por ejemplo, es posible que los presidentes pasados no hayan tenido claro para qué existe el Consejo y que lo hayan percibido como algo más molesto que útil (Entrevistas 7, 17).

De hecho, las suposiciones que los anteriores presidentes pudieron haber tenido reflejan una concepción de paz en la cual el presidente

**La realidad política ha mostrado que el CNP es un instrumento discrecional del gobierno, que depende de la voluntad del presidente de turno.**

**También puede ser usado según su conveniencia llegando a la paradoja de ser “una ley sin fuerza de ley”.**

---

19 Cita del experto entrevistado N. 3.

y su gobierno son el centro y la deliberación de la ciudadanía se queda atrás (Entrevistas 7, 17). Como resultado, falta una concepción de paz completamente participativa, soportada en el hecho de que el estado tiene el poder para llevar a cabo negociaciones secretas con los grupos armados ilegales y a la ciudadanía y actores territoriales se les informan sólo los avances del proceso.

Una de las consecuencias negativas de desarrollar negociaciones de paz de manera confidencial es que la desinformación conlleva a la apatía, a la desconfianza y a tener posiciones extremas en contra de las negociaciones que contribuye a desprestigiar aún más a las guerrillas aún más (Entrevistas 7, 12, 17). Si bien es cierto que la confidencialidad trae ventajas para establecer acuerdos, una de sus desventajas es la distancia e indiferencia que genera en la sociedad: las personas no saben cuáles son los asuntos que se están negociando ni por qué son importantes (Entrevistas 7, 10, 13, 16, 17). De hecho, en la ciudadanía hay desinformación y desinterés frente al proceso, lo cual muestra una debilidad estructural, ya que negociaciones avanzaron bien en La Habana y parecen avanzar bien en Quito, pero quizá no tanto o nada bien en la sociedad colombiana (Entrevistas 7, 13, 15).

Ahora, es importante aclarar que, con base en un análisis de la ley, el CNP no representa una camisa de fuerza para el gobierno, puesto que su asesoría y recomendaciones no tienen un carácter vinculante; sin embargo, el CNP sí implica una responsabilidad con la sociedad y su rol de participación en la construcción de paz. Para lograr esto, una gran alianza de organizaciones sociales ha trabajado desde el 2012 en promover la activación del CNP y en marzo del 2014 alrededor de 80 organizaciones, potenciales miembros del CNP, y representantes de las Comisiones de Paz del Congreso conformaron el *Comité de Impulso al CNP* (Entrevistas 3, 7, 13, 15, 17, Comité de

Impulso al Consejo Nacional de Paz, 2014, p. 1). Desde entonces, este comité trabaja para movilizar la energía y la voluntad política necesarias para dinamizar el CNP.

• *Voluntad política en líderes territoriales: locales y regionales*

A pesar del silencio del nivel nacional por tantos años, existe voluntad política en algunos líderes territoriales que movilizaron la creación de consejos locales y regionales de paz, y que han operado exitosamente en algunas regiones de Colombia, por ejemplo el del Huila funciona hace 18 años (Entrevistas 3, 4). Un primer mapeo realizado por el Comité de Impulso muestra que el Departamento del Quindío estableció su Consejo Regional hace 12 años y que el alcalde de Bogotá instaló el Consejo Local de Paz en la capital hace 3 años (Entrevista 4).

Sin embargo, la voluntad política y la percepción sobre el CNP no es la misma en todas las regiones. La Gobernación del Valle del Cauca reconoce al CNP como el punto de llegada para presentar sus propuestas y lograr una mayor incidencia política (Entrevista 15). En Antioquia, varias gobernaciones han creado diferentes espacios, figuras, planes y programas de paz, como las Comisiones de Paz, el Consejero de Paz, el Plan Congruente de Paz y el Programa Preparémonos para la Paz, pero el Consejo Regional de Paz como tal no opera (Entrevistas 8, 9, 10, 11, 13).

En este Departamento el Consejo fue creado en 1998 y se quedó en el papel, porque sólo se reunió dos veces entre 1998 y 2001 y debido a que las nuevas políticas luego del cambio de gobierno nacional en 2002 —presidente Uribe— no respaldaban la idea central del CNP. En este caso, como no había voluntad política a nivel nacional, las regiones se vieron en la obligación de seguir la dirección nacional. Medellín, la capital

antioqueña, tiene una experiencia similar: el Consejo Local de Paz empezó a operar con pocas reuniones, pero terminó perdiendo su esencia al cambiar su objeto como órgano consultivo y al ser un espacio orientado para las personas desmovilizadas (Entrevista 13).

La falta de voluntad política en algunas regiones se puede explicar con la percepción de algunas y algunos/as funcionarios/as públicos/as y gobernantes que piensan que conformar y convocar el CNP es un proceso demasiado formal y complejo que requiere involucrar a muchísimos actores y por esta razón el CNP se convierte en “una estructura muy pesada de mover” (Entrevista 10).

• *Consejo de Paz de Huila: Consejo Regional de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*

A continuación se analiza el Consejo de Paz de Huila, ya que opera exitosamente desde que se creó la Ley 434 del CNP en 1998, y que a partir de ese momento ha jugado un papel muy importante en la región (Entrevista 4). Este caso muestra la relevancia de la cooperación entre la sociedad civil y el gobierno: la sociedad civil motiva activamente la creación de mecanismos de participación como el Consejo de Paz y el gobierno tiene la voluntad política necesaria para hacer que esto pase.

En palabras de uno de los asesores de este espacio: “La verdad es que tener el Consejo de Paz operando ha significado una constante fricción y lucha de la sociedad civil, porque muchas veces durante 17 años los gobiernos regionales de turno no tuvieron voluntad política o no reconocieron el valor

del Consejo” (Entrevista 4). Lo especial de este caso es que su origen no responde simplemente a seguir las directrices de una ley nacional. Antes de que la ley del CNP fuera regulada en el nivel nacional, el Departamento del Huila ya tenía voluntad política y encontró una oportunidad en ella para materializar la visualización y necesidad previstas en 1995: crear un consejo regional de paz y derechos humanos para darle voz a la seria situación de derechos humanos en la región (Entrevista 4).

Este antecedente y disposición de ambos actores — sociales y políticos— para dar un paso adelante en los asuntos de paz representa un factor de éxito para el Consejo de Paz de Huila, el cual fue creado por ordenanza y ha sido reformado varias veces por la Asamblea Departamental para hacer ajustes en relación a los actores y a las nuevas realidades de la región (Entrevista 4).

Los productos y resultados de este Consejo revelan la voluntad política de líderes y lideresas regionales. Hasta mediados del 2014 se realizaron 17 asambleas constituyentes, 37 agendas de desarrollo y paz en la región, planes de derechos humanos en 37 consejos locales de paz apoyados por el Plan Regional de Acción en Derechos Humanos (Entrevista 4). En el 2015 el Consejo continuó trabajando fuertemente por ejemplo en la organización de asambleas subregionales y regionales de paz, donde participan las mesas de paz municipales y departamental. Dada la relevancia en el territorio, la Asamblea Regional de Paz abarcará también otros departamentos del sur del país (Entrevistado 4)<sup>20</sup>.

---

20 Actualización vía correo electrónico.

Finalmente, estos resultados sugieren la interacción entre deliberación y acción: el Consejo funciona porque ha sido utilizado como un espacio de deliberación para acordar propuestas que serán implementadas posteriormente.

- *Carácter político y politización*

Desde el concepto, la politización es un reto de las infraestructuras de paz que está estrechamente relacionado con la voluntad política y el rol ambivalente de los órganos del estado. Este es un reto que también enfrenta el CNP, ligado adicionalmente a su carácter político. Por un lado, las discusiones sobre paz (objeto del CNP) son siempre políticas y por lo tanto, están influenciadas por decisiones políticas (Entrevista 10). Además, la sociedad civil también es política y las y los representantes de los sectores sociales en el CNP tienen vínculos con los partidos políticos (Entrevista 5). Como resultado, el Consejo se convierte en un espacio político con diferentes partidos políticos y sus intereses, es decir, un espacio de poder.

Por otro lado, la experiencia colombiana ha mostrado que la paz es un asunto que depende del gobierno en turno a pesar de que la ley nacional del CNP pretenda darle voz a algunos grupos sociales en este aspecto. La demanda del gobierno de la no participación de partidos políticos en las negociaciones podría explicar la ausencia del CNP en las mesas de diálogo. Si este fuera el caso, serían demasiados los asuntos en juego, como intereses políticos, institucionales, político-electorales, de

reconocimiento internacional etc., que complejizarían tanto la situación hasta llegar posiblemente a un rompecabezas imposible de armar (Entrevistas 5, 7, 12).

## 4.2.2 Funciones

¿Qué debería hacer y qué ha hecho realmente el CNP? A partir del concepto de infraestructuras de paz, este subcapítulo analiza las funciones del CNP en su mandato y en la realidad en terreno.

### *Funciones en el papel*

- *Asistir las partes: servicios de asesoría y consulta para los actores en conflicto*

Como un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, la principal función del CNP es la asesoría (Art. 3, Ley 434 de 1998, Entrevistas 3, 6, 7, 10, 16, 17). Esta función incluye, por ejemplo, asesoría permanente, propuestas para alcanzar una paz integral, propuestas de mecanismos de participación para la sociedad civil en los diálogos de construcción de paz y negociaciones con los grupos armados, y movilizaciones sociales de paz (Art. 3.1, Ley 434 de 1998).

Otra función es la de ser facilitador de una cooperación armónica entre las entidades y órganos del estado. Esta función representa dos aspectos importantes del concepto de infraestructuras de paz: la integración horizontal entre actores al interior de cada nivel y la integración vertical entre los diferentes niveles de gobierno y tipos de actores<sup>21</sup>.

---

21 Recordemos: cada nivel agrupa diferentes actores: máximos dirigentes como líderes políticos, militares y religiosos de alta visibilidad (nivel 1), líderes de grado medio (nivel 2) y líderes de las bases como organizaciones sociales, comunidades locales y líderes indígenas (nivel 3).

Esta función incluye diseño de políticas, proyectos, programas para asegurar la paz integral y presentar recomendaciones a las autoridades estatales locales y nacionales al respecto; promover la creación de consejos regionales y locales de paz y coordinar sus actividades; evaluar y hacer recomendaciones a las políticas y programas de reintegración; monitorear la efectiva implementación de las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario; mapeo del conflicto armado definiendo prioridades para la implementación de políticas de desarrollo y paz (Art. 3.2 de Ley 434 de 1998, Entrevista 6).

- **Asistir el proceso: facilitación, comunicación y mediación entre los actores en conflicto y con otros actores**

La función del CNP presentada anteriormente apunta tanto a la asistencia de actores como del proceso. El CNP facilita la difusión de información, cuenta con mecanismos de comunicación y pedagogía sobre los avances de paz, como por ejemplo presentar anualmente reportes sobre las negociaciones al Congreso de la República (Art. 3.2, Ley 434 de 1998, Entrevistas 6, 16, 17). Adicionalmente, con la autorización del gobierno, puede facilitar procesos de paz, acciones humanitarias o espacios de deliberación con personas desmovilizadas (Entrevista 16).

- **Implementación de los resultados del proceso: desarrollo, monitoreo y coordinación de actividades**

El CNP –como órgano consultivo– no tiene facultades de implementación, pero su comité ejecutivo, el Comité Nacional de

Paz, sí tiene la autoridad para ejecutar las funciones delegadas por el Presidente (Art. 7, 8, Ley 434 de 1998, Entrevista 7).

## ***Funciones en la realidad***

Luego de presentar las funciones en el mandato, este apartado analiza su realidad. Primero, analiza el papel del CNP en los periodos presidenciales posteriores a su creación. Estas funciones incluyen asesoría a los actores y al proceso al apoyar las negociaciones de paz con información y facilitando las comunicaciones. Y segundo, el rol del CNP como actor facilitador de la cooperación armónica entre entidades y órganos del estado en el mismo nivel (integración horizontal) y entre niveles (integración vertical).

### **Funciones del CNP en los distintos gobiernos**

#### ***Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)***

Sin la asesoría del CNP, el ex Presidente Pastrana creó su política de paz gubernamental en lugar de una política de estado. En este gobierno no había mucho interés por actividades participativas, razón por la cual el funcionamiento del CNP fue insuficiente y visto más como una amenaza que como una oportunidad (Entrevistas 7, 17).

A pesar de esto, el CNP pudo desempeñar un papel en el proceso de paz durante este gobierno: con seguimiento y recolección de información para el Comité Temático de la Mesa de Negociaciones y con la participación de sus representantes como delegados/as en este Comité (Entrevistas 3, 7, 17)<sup>22</sup>. Estas

---

22 Un delegado fue un representante de la sociedad civil en el CNP, la coordinadora de Redepaz, organización que jugó un papel importante en la idea originaria del Consejo y en la promoción de este. En la mesa de negociación, ella trabajó de la mano con otro representante del CNP y miembro de Redepaz.

contribuciones de asesoría y consulta a las partes y al proceso mediante la facilitación de comunicación referencian dos funciones del CNP como un elemento de infraestructura de paz. Pese a las pocas reuniones que tuvo el CNP durante el proceso de paz del Caguán (Entrevistas 3, 6, 7), estas funciones sugieren contribuciones a la construcción paz en manejo de conflictos a través de negociaciones y diálogo.

### ***Gobierno de Uribe (2002-2010)***

Luego del fracaso de las negociaciones y del cambio de gobierno surgieron cuestionamientos sobre la relevancia del CNP: ¿Para qué va a convocar Uribe el Consejo si ganó las elecciones sobre la base del fracaso de la salida negociada del conflicto? ¿Para qué si no va a adelantar negociaciones de paz? (Entrevistas 3, 5). Estas preguntas evidencian el supuesto de que el CNP es útil solamente en un contexto de negociaciones de paz.

El gobierno de Uribe desarrolló una estrategia militar en contra de los grupos armados, pero también inició negociaciones exploratorias con ellos de manera secreta (VerdadAbierta.com, s.f.; La W Radio, 2014, octubre 6), y aquí el CNP tuvo la oportunidad de desempeñar un papel en las negociaciones exploratorias con el ELN en La Habana, Cuba, entre 2005 y 2007 (Entrevistas 3, 6, 17; Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.f.). Este papel de seguimiento al diálogo tuvo por supuesto que ver con la acción

de cumplimiento que un miembro del CNP ganó para hacer que el Presidente cumpliera la ley y lo convocara (Entrevistas 3, 6, 7a, 10, Acción de Cumplimiento, 2003; Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, s.f.). Por lo tanto, Uribe convocó al CNP en pocas oportunidades sólo por obligación y renuementemente, lo que evidencia falta de voluntad política. La última reunión del CNP fue en septiembre del año 2007 (Presidencia de la República de Colombia 2014, octubre 9).

### ***Gobierno de Santos (2010-2014, 2014-2018)***<sup>23</sup>

Durante la fase exploratoria de las negociaciones con las FARC y luego de empezar oficialmente en agosto del 2012, el presidente Santos no convocó al CNP, a pesar de un proceso de incidencia para tal fin adelantado por diferentes actores sociales y políticos (Entrevistas 3, 7, 16, 17).

A finales de mayo del 2014, unos pocos días antes de la segunda ronda de elecciones presidenciales, el Presidente anunció públicamente que convocaría al CNP porque las negociaciones habían llegado a un punto de maduración y era el momento correcto para involucrarlo. "Cuando anuncié [Santos] que se había llegado a un acuerdo en materia de drogas, dije que se iba a convocar al Consejo Nacional de Paz, porque ha llegado el momento de que la sociedad se involucre en el proceso y en lo que viene" (El Espectador 28.05.2014 – citando el discurso del Presidente). De acuerdo con varios expertos,

---

23 El 15 de junio del 2014, el presidente Santos ganó las elecciones luego de la segunda ronda. Con el lema "Con paz hacemos más" tuvo el 50% de los votos, lo cual permitió continuar con las negociaciones con las FARC. 45% votó por Zuluaga, el candidato apoyado por el ex presidente y actual senador Uribe que está en contra del proceso de paz.

el actual escenario de negociaciones de paz permitió reactivar el CNP y el Presidente ha mostrado voluntad política de la siguiente manera.

#### *Reactivación del CNP: 28 de mayo de 2014*

Se realizó un proceso participativo para dar respuestas frente al CNP en relación a su actual contexto político, el cual buscaba: 1) llegar a acuerdos sobre su pertinencia, alcance y funciones en el actual proceso de negociación, que tiene una estructura definida, en el exterior y bajo confidencialidad; 2) actualizar sus miembros e incluir otros actores y sectores relevantes como víctimas, jóvenes, personas en situación de discapacidad, LGTBI y movimientos sociales; y 3) garantizar la representatividad y forma de representación para elegir democráticamente a sus miembros (Entrevistas 2, 3, 7, 7a, 15, 16).

Sin embargo, el momento y circunstancias de su reactivación suscitaron entre las/los expertos algunas preguntas y riesgos para el CNP. Primero, la coyuntura electoral y la falta de conciencia pública sobre el valor y las oportunidades subutilizadas del CNP representan un riesgo de instrumentalización del CNP durante la campaña electoral (Entrevistas 3, 10). Segundo, es posible que se hable del CNP sólo por presiones políticas para responder a las demandas de algunos/as congresistas de las comisiones de paz, puesto que el CNP no hacía parte de la agenda pública en ese entonces (Entrevista 3). Tercero, el riesgo de organizar reuniones sólo para cumplir con una formalidad (González Posso, 2012) y darle formalidad al proceso actual de negociaciones. En efecto, Santos ya tenía su equipo de negociadores y el apoyo internacional de los países

garantes y acompañantes del proceso, como Cuba, Venezuela y Noruega, sin el consejo o bendición del CNP (Entrevista 5). Negociar con un grupo armado como las FARC implica una gran complejidad que limita el campo de acción del gobierno. Por ejemplo, las FARC tienen conexiones con otros grupos armados ilegales en el mundo, con gobiernos de izquierda y narcotraficantes en Estados Unidos, Méjico, Perú y Ecuador. De esta manera, la agenda de negociaciones cruza varias fronteras, lo cual incrementa la gran complejidad existente al interior del país (Entrevista 5).

Pese a estos cuestionamientos, el Comité de Impulso del CNP continuó trabajando fuertemente alrededor de las preguntas del proceso participativo de reactivación para hacer cada vez más viable y cercana su instalación oficial.

#### *Instalación oficial del CNP: 9 de octubre de 2014*

El Presidente instaló finalmente el CNP luego de un arduo trabajo de su Comité de Impulso y de la Oficina del Alto Comisionado de Paz. El Presidente clarificó la necesidad de adaptar el CNP a la coyuntura del 2014, al proceso andante de negociaciones de paz y a los próximos 10 años de construcción de paz en Colombia y determinó que este proceso de actualización sería regulado por decreto lo antes posible (Presidencia de la República de Colombia, 2014, octubre 9; El Espectador 2014, oct 9).

Según el Presidente, el CNP informará a los ciudadanos/as sobre el proceso de paz con las FARC, movilizará la activación de los consejos de paz en los niveles territoriales y propondrá estrategias para hacer más efectiva la participación de la sociedad en el



proceso de paz. Todo esto bajo el argumento de que la sociedad (comunidades, movimientos sociales y organizaciones sociales) es la que debe acordar la manera en la que los acuerdos de paz van a ser implementados (El Espectador 2014, oct 9)<sup>24</sup>.

#### *Primera sesión: 4 de diciembre de 2014*

El CNP volvió a sesionar después de 7 años y 3 meses. En esta primera reunión, el Alto Comisionado para la Paz resaltó la relevancia del CNP como una instancia articuladora de la visión de la sociedad frente al proceso de negociaciones y destacó su papel fundamental en los momentos decisivos, como

proponer recomendaciones en relación al fin del conflicto y la construcción de paz. En sus palabras, "nunca antes se había llegado tan lejos, por lo que nunca antes en la historia este Consejo ha sido tan relevante como en este momento" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014a).

#### *Segunda sesión: 21 de abril de 2015*

Luego de su contribución a la movilización de paz del 9 de abril, el CNP sesionó para avanzar en la definición de su agenda, funciones y reglas. El CNP respaldó al Presidente en la continuación de las negociaciones de paz *sin vacilación ni dilatación*

---

24 La instalación del CNP tuvo lugar cuatro meses después de terminar el trabajo de campo y luego de finalizar la redacción de una versión en borrador de la investigación. Me alegró saber que las funciones propuestas en el siguiente capítulo para adaptar al CNP, ya incluían las funciones mencionadas por el Presidente.

y aclaró que la recién creada Comisión Asesora de paz no limita en lo absoluto el objetivo central del CNP (Consejo Nacional de Paz de Colombia, 2015).

En plenaria se acordaron las prioridades del CNP: “Pedagogía de y para la paz, la movilización y la organización de la sociedad, la arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos, la incidencia política para congregar voluntades alrededor de la paz y la construcción de la paz regional” (Consejo Nacional de Paz de Colombia, 2015).

También propusieron: 1) fortalecer el trabajo de la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto en La Habana para avanzar lo más pronto posible hacia el cese bilateral del fuego y hostilidades, 2) incluir un componente internacional a la veeduría del cese unilateral del fuego de las FARC-EP realizada por el Frente Amplio por la Paz, y 3) crear una comisión que desarrolle una estrategia de no-repetición del conflicto armado. Adicionalmente, el CNP hizo un llamado al Gobierno y al ELN para formalizar prontamente las conversaciones de paz

para darle fin al conflicto armado (Consejo Nacional de Paz de Colombia, 2015).

#### *Encuentro Nacional de Paz: 22 y 23 de julio 2015*

A pesar de no ser una sesión oficial del CNP, este Encuentro Nacional de Paz fue convocado por el Comité de Impulso y Acompañamiento al CNP, integrantes del CNP, parlamentarios/as de las comisiones de paz de Senado y Cámara, la Alta Consejería de Víctimas de Bogotá y las organizaciones, redes y plataformas más representativas en temas de paz. Bajo la consigna compartida *La paz es ahora*, más de 100 actores aprobaron una declaración y agenda de actividades para lo que resta del año, la cual orienta la acción de la sociedad hacia la generación de confianza y esperanza en las personas sobre las negociaciones de paz (Sandoval, 2015).

Esta agenda busca especialmente hacer una contribución desde la sociedad colombiana para que los compromisos del comunicado N° 55 de la Mesa de Conversaciones se cumplan efectivamente, a saber, agilizar en La Habana y desescalar en Colombia. Así pues, orienta las acciones por la paz desde la deliberación, movilización, el mandato y voto por la paz en los siguientes momentos (Sandoval, 2015).

### **Agenda de acciones por la paz - finales del 2015**

6-13 de septiembre: Semana por la paz.

20-23 de septiembre: Cumbre Ambiental de Ciudades Capitales de América Latina y Cumbre simultánea de Movimientos Sociales “Paz con la Naturaleza”.

25 de octubre: Elecciones territoriales.

19-20 de noviembre: Asamblea de Paz de la USO (Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo).

8-10 de diciembre: Congreso Nacional e Internacional de Paz, movilización de indígenas, campesinos y afros. (Sandoval, 2015).

#### *Tercera sesión: 5 de agosto de 2015*

El Presidente de la República convocó nuevamente al CNP en la primera semana de agosto con el fin de avanzar rápidamente hacia la implementación de planes de pedagogía y comunicación para la paz ya existentes, lo cual impulsa y articula la asombrosa capacidad instalada de acción por la paz que se observa en las regiones (Sandoval, 2015). Se aprueba el reglamento interno del CNP y la ampliación de los nuevos sectores de la sociedad civil con representación en el CNP (Consejo Nacional de Paz, 2015a).

#### *Cuarta sesión: 4 septiembre de 2015*

El Alto Comisionado para la Paz presenta los puntos cruciales de la mesa de negociación. Se aprueba la agenda de trabajo en relación a las acciones del CNP para favorecer las negociaciones en La Habana y de construcción de paz en Colombia (Entrevistado 7b<sup>25</sup>).

#### *Quinta sesión: 9 de octubre de 2015*

Se eligen los/las representantes del Comité Nacional de Paz y se incluyen tres sectores adicionales de la sociedad civil (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 9.10.2015). El detalle de la ampliación de estos sectores se presenta más adelante (*Tabla 2: Nueva representación y nivel de inclusividad en el CNP, pág. 47*).

#### *Sexta sesión: 27 de enero de 2016*

El CNP acoge la invitación realizada por las FARC para visitar la Mesa de Conversaciones en La Habana (Consejo Nacional de Paz, 27.01.2016).

#### *Séptima sesión: 1 de marzo de 2016*

Presentación del Plan de Trabajo del CNP a través de tres comisiones (que se detallarán más adelante) y los recursos del mismo. El Plan de trabajo busca socializar los Acuerdos y tiene prioridad en la pedagogía para la paz (Entrevistado 7b).

Durante los cuatro meses siguientes las y los representantes del CNP y su Comité continuaron el desarrollo del plan de trabajo a pesar de que el CNP no fue convocado por el Presidente entre abril y junio de 2016. En este sentido, uno de los representantes de las organizaciones que trabajan por el logro de la paz en el CNP llama la atención sobre lo subempleados que están el CNP y sus consejos territoriales por el gobierno, "siguen sin deliberar, sin recomendar, sin actuar, porque el gobierno no le da la luz verde política y financiera para que realice una agenda de acción enfocada cien por cien a volcar la sociedad a la paz" (Sandoval, 07.03.2016; Sandoval, 30.05.2016).

En este periodo vale la pena resaltar la solicitud del Comité Nacional de Paz a la Corte

---

25 En el 2016 tuve dos conversaciones con el experto 7, el 27 de febrero y el 7 de julio. Para referenciar estas conversaciones cito Entrevistado 7b.

Constitucional para que declare exequible el proyecto de ley de refrendación de los acuerdos de paz pactados con las FARC en La Habana (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 27.05.2016). Por otro lado, la reunión del Comité Nacional de Paz para presentarle al Presidente el trabajo adelantado por las Comisiones y las recomendaciones para las acciones de construcción de paz. Como respuesta, el mandatario hace un reconocimiento al potencial del CNP como “verdadero ejército para la paz, no solo para el mecanismo de refrendación (...) ellos serán una parte muy importante para lograr ese objetivo [de construcción de paz]” (Santos, 20.06.2016). Adicionalmente, el Presidente informó que solicitará a gobernadores y alcaldes conformar los consejos departamentales y municipales de paz con el fin de llevar el trabajo a las regiones (Santos, 20.06.2016).

#### *8va sesión: 27 de julio de 2016*

Presentación de avances de acuerdos por parte del Alto Comisionado para la Paz. Los tres copresidentes del CNP se posesionan y el CNP presenta sus propuestas para hacer pedagogía de los acuerdos, así como la página web y cuenta de Twitter: [www.consejonaldepaz.org](http://www.consejonaldepaz.org) y [@consejonalpaz](https://twitter.com/consejonalpaz) (Equipo Paz Gobierno 27.07.2016, Consejo Nacional de Paz 27.07.2016).

#### **Balance**

El análisis de 18 años y cinco gobiernos muestra un cambio significativo en la dinámica del CNP. Durante 16 años fue convocado sólo 12 veces, desde su creación hasta finales del 2014 (Entrevista 7a, mientras que en dos años sesionó 8 veces en plenaria

(entre diciembre del 2014 y diciembre del 2016). El CNP ha sido subutilizado porque casi ningún gobierno ha estado comprometido con una política pública de paz participativa; cada uno ha promovido su propia política de gobierno, por lo que falta un espacio de diálogo para llegar a un acuerdo general y a una posición democrática sobre la paz (Entrevistas 7, 13, 17).

Como se mostró anteriormente, esta conclusión tiene la excepción de los avances logrados en el segundo periodo presidencial de Santos. Sin embargo, la puesta en marcha del CNP ha sido muy lenta y la verdad es que su alcance está todavía por definirse: si sus deliberaciones serán un insumo real para la implementación del acuerdo con las FARC, para la mesa en Quito con el ELN o para lo que pase posteriormente, o si por el contrario serán simples palabras y tiempo perdido (Entrevista 7).

Por ahora, las dos primeras propuestas resultantes de la sesión del CNP en abril de 2015 parecen haber tenido resonancia en la mesa de negociación. Según el comunicado 55, las delegaciones acordaron avanzar sin demoras hacia los términos del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, para lo cual

“Las delegaciones solicitarán el acompañamiento en la subcomisión técnica de un delegado del Secretario General de Naciones Unidas y un delegado de la presidencia de UNASUR (actualmente Uruguay) (...)”. (Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, 2015, p. 1).

No se podría decir si este es un resultado directo del CNP —probablemente es una suma de múltiples factores—, pero de todas formas representa un gran avance en relación a la posibilidad de concretar en la práctica las recomendaciones del CNP y, en este caso, las primeras dos propuestas presentadas anteriormente pueden verse recogidas allí.

Finalmente, no hay necesidad de desacreditar al CNP o su mandato por no haber sido convocado como se esperaba durante todos estos años. Es claro que el hecho de que el Consejo se reúna no garantiza automáticamente resultados productivos. Además, una complejidad de aspectos están en juego, todos atravesados por una pregunta de poder, por ejemplo quién tiene el poder y hasta qué punto se está dispuesto a *compartirlo* en un tema tan determinante como es la paz (Entrevista 5).

#### **Vínculos al interior de los niveles: integración horizontal**

Luego de analizar las funciones del CNP y ver lo *adormecido* que estuvo durante muchos años, en esta segunda parte se presentan varios aspectos relevantes en relación a la integración horizontal de los actores institucionales en el país.

Actualmente existen elementos aislados de una política de paz, pero una estrategia clara y sistémica que integre a todos los actores que operan en el mismo nivel no existe todavía (Entrevista 12). Por el contrario, hay problemas de coordinación entre las instituciones del estado en el mismo nivel, lo cual representa un gran reto para los demás niveles en Colombia. A continuación se presentan algunos puntos que podrían explicar esta dificultad.

Primero, hay una tendencia en algunas entidades colombianas de complicarse con todas las reglamentaciones, modelos y otros instrumentos técnicos y, como consecuencia, los aspectos técnicos conllevan a perder el foco en la coordinación (Entrevistas 1, 12). Segundo, la articulación es difícil porque no puede imponerse y depende de la cultura institucional de los actores involucrados, la cual no es fácil de cambiar y al final son los/as funcionarios/as del gobierno quienes materializan el diseño institucional (Entrevistas 1, 10).

En relación al CNP, por el momento hay vínculos con las comisiones de paz de la Cámara y el Senado. Por ejemplo, el CNP se reunió informalmente en noviembre del 2013 en el marco de estas comisiones, y estas manifestaron su interés y compromiso en el proceso de reactivación del CNP, contactando a organizaciones sociales y al Presidente de la República para tal fin (Entrevistas 7, 16).

#### **Vínculos entre el nivel nacional, regional y local: integración vertical**

Como consecuencia de lo anterior, en lugar de encontrar integración entre los diferentes niveles se percibe desinformación sobre el CNP, especialmente en el nivel local (Entrevistas 8, 9, 12, 13, 14 y 18). Este apartado ofrece una mirada general sobre la integración vertical de las políticas de paz.

En términos de la implementación de las políticas de paz en curso, la desarticulación entre la nación y el territorio es incluso más grave que la existente en el nivel nacional. Esta falta de articulación es problemática porque la implementación de las decisiones nacionales termina siendo una

responsabilidad de los gobiernos regionales y a la vez muchas decisiones requieren la autorización nacional (Entrevistas 12, 13).

Como se presentó anteriormente, para el gobierno nacional la participación es un elemento necesario para la transición hacia una paz territorial. Sin embargo, se percibe una falta de entendimiento profundo sobre la relevancia de las regiones en la construcción de paz, que se ve reflejado en el vacío en la relación entre la nación y el territorio. Desde una perspectiva local, el gobierno no ha involucrado a las regiones en el proceso de paz y falta una construcción participativa desde su perspectiva. Los municipios no saben cómo va a ser la implementación de los acuerdos y de qué manera las regiones van a estar involucradas. Esto se suma a la percepción de que el nivel nacional ha reducido a las instituciones locales a ser una fuente de información para sus reportes (Entrevistas 10, 11, 12).

Este abordaje con las regiones puede tener impactos negativos. Por un lado, la refrendación del Acuerdo con las FARC tuvo lugar en las regiones y allí será su implementación. Por otro lado, el proceso de paz necesita estar blindado frente a actores que realizan fuertes campañas en contra tanto en las regiones como a nivel nacional, a saber, los llamados *enemigos de la paz* que movilizan sus acciones principalmente mediante un discurso guerrillero (Entrevistas 10, 11, 12).

## 4.3 Factores necesarios

Con base en el mandato y la realidad del CNP, este capítulo presenta los factores que este Consejo necesita para convertirse en un elemento de infraestructura de paz,

siguiendo los mismos códigos de análisis presentados anteriormente: los aspectos importantes y las funciones de un CNP adaptado. Como estos *factores necesarios* fueron presentados a manera de recomendación en el 2014, este capítulo incluye un seguimiento a estas recomendaciones frente a los avances del CNP entre 2015 y mediados de 2016.

### 4.3.1 Aspectos importantes para adaptar al CNP

Los aspectos importantes que el CNP necesita tener en cuenta para convertirse en un elemento de infraestructura de paz son: voluntad política en líderes y lideresas a nivel del gobierno nacional y regional, capacidad para tomar decisiones, legitimidad, liderazgo de actores e integridad, representación, inclusividad, además de carácter político.

- *Voluntad política en líderes y lideresas del gobierno nacional*

El primer paso a tener en cuenta es la voluntad política, ya que ésta es un requerimiento esencial para hacer útil al CNP: sin voluntad política es muy difícil y casi imposible hacer que funcione (Entrevistas 4, 10, 11, 12, 13, 16, 17).

El CNP podría funcionar con una cantidad significativa de voluntad política. En otras palabras, sí se pueden hacer algunos ajustes (propuestos aquí), pero en términos generales sería más importante valorar los esfuerzos y avances ya realizados, de cara a la negociación con los grupos armados

ilegales, la implementación de los acuerdos de paz o al futuro del CNP. Como por ejemplo la ventaja de contar con una ley desarrollada participativamente entre diferentes actores, como el gobierno de entonces, el Defensor del Pueblo y una variedad de actores importantes. Podría ser altamente riesgoso para el contexto político actual y el periodo electoral, una reforma sustancial a la ley (Entrevistas 6, 16, 17).

- *Voluntad política en líderes y lideresas de gobiernos regionales y locales*

Para asegurar la voluntad política existen experiencias importantes para investigar posteriormente. Por ejemplo, una muestra de voluntad política en el Huila es que el Consejo Regional y los locales de Paz operan con recursos públicos y hacen parte de los planes de desarrollo regional y locales (Entrevistas 4, 5).

Según el Art. 13 de la Ley 434 de 1998, los consejos territoriales son creados por el poder legislativo en los territorios. La dimensión territorial es muy importante en Colombia, porque la construcción de paz empieza y se desarrolla en las regiones (Entrevistas 4, 7, 10, 12, 13, 14, Kas & Rinde, 2014). Este hecho requiere de un enfoque integral que combine implementación y deliberación.

Desde una mirada más ejecutiva del posconflicto, tanto funcionarios/as públicos como miembros de la sociedad civil a nivel regional están de acuerdo en que es más importante avanzar en la implementación que en la deliberación. Aunque el nivel regional no es responsable de la negociación de la paz en La Habana como lo es el gobierno nacional, sí lo es frente a las acciones a implementar

de cara al posconflicto y la paz territorial (Entrevistas 4, 10, 12, 13 y 14).

De hecho, la participación y representatividad son necesarias, pero se necesitan especialmente planes, programas y proyectos que sean impulsados por buenos líderes y lideresas. Más allá de las recomendaciones de un órgano de consulta, el nivel regional y local necesita programas que sean incluidos en los planes de desarrollo con indicadores y asignación de recursos, todos estos con la participación activa de la sociedad civil. En este sentido, para el nivel local es más importante tener espacios participativos para la toma de decisiones, ejecutivos, con una temática clara y programas y proyectos definidos, en lugar de un órgano consultivo que no tenga capacidad para tomar decisiones (Entrevistas 10, 12, 13, 14).

- *Capacidad para tomar decisiones*

El CNP bien adaptado debe continuar operando bajo la convocatoria del Presidente y así conservar su espíritu de asesor. Si tuviera la autoridad para autoconvocarse o tomar decisiones vinculantes, se convertiría en un cuerpo paralelo al Presidente, lo cual es imposible constitucionalmente. De esta manera, el CNP no puede ser ni un comité directivo ni un cuerpo independiente del Gobierno Nacional, porque sería superior al Presidente y el Consejo no fue electo por el pueblo (Entrevista 5).

En esta línea, el CNP no tiene un espíritu negociador, porque involucrar a tantos actores podría hacer inviable la negociación. Cada actor es un jugador, tiene su propio espectro político así como muchos intereses individuales, por ejemplo, sociales, políticos, económicos e institucionales (Entrevista 5).

- *Legitimidad, liderazgo de los actores e integridad*

El CNP adaptado debe ser reconocido como legítimo, ya que la credibilidad institucional es un requisito para su operación. Sin embargo, esta credibilidad aún sigue siendo uno de los principales retos para el país, dada la evidente desconfianza en las instituciones del estado. Por lo tanto, aumentar la credibilidad fortaleciendo los lazos y el diálogo permanente con la ciudadanía, ayudaría considerablemente en la construcción de una política de paz (Entrevistas 1, 2, 11, 14).

Ahora bien, uno de los mayores retos en la adaptación del CNP es que la representatividad y legitimidad dadas en la ley correspondan al compromiso y desempeño real de los miembros en la práctica. Por su parte, una de las condiciones para lograr realmente la legitimidad del CNP es que deben participar en él las personas que han vivido el conflicto directamente (Entrevistas 2, 10, 15).

En otras palabras, la experiencia del Consejo de Paz del Huila indica que una buena representación y liderazgo de las organizaciones sociales impulsa la voluntad política del gobierno; y también que contar con el apoyo de líderes y lideresas al interior del gobierno es necesario para lograr que este esfuerzo colectivo cobre vida (Entrevista 4).

Adicionalmente, es importante captar la atención de la sociedad para movilizar y encontrar liderazgo en el nivel nacional y regional. Las personas se empiezan a mover y a involucrarse cuando ven, por un

lado, voluntad política, liderazgo y buenos proyectos con una orientación, agenda y responsabilidades claras. Por otro lado, las personas responden especialmente cuando sienten que su contribución a la construcción de paz es reconocida, por ejemplo que su participación en el Consejo es fundamental para la paz en la región y no simplemente porque hacen parte de los sectores de la sociedad civil que el CNP debe involucrar (Entrevista 10).

- *Representación y nivel de inclusividad*

Durante 17 años el CNP estuvo compuesto por un número de representantes entre 50 y 60, y en el 2014 fue evidente que este número podía aumentar como resultado del proceso de actualización iniciado para incluir nuevos sectores y grupos (Entrevistas 7, 16). En esta necesidad se consideró muy importante incluir a la academia, especialmente a las universidades, ya que éstas no se han involucrado del todo en el marco del CNP (Entrevista 6).

En relación a la necesidad de representación e inclusión en el CNP hay grandes avances que destacar, ya que el CNP aumentó el número de sectores y representantes de la sociedad civil. Actualmente cuenta con la participación de 98 organizaciones, de las cuales 62 representan a la sociedad civil y 36 al estado (Santos, 20.06.2016. Entrevistado7b). Esto es muy significativo además para la operatividad del CNP, ya que este aumento ha permitido alcanzar el quórum (la mitad más 1 del total de representantes) para las reuniones en plenaria. Anteriormente esto no se lograba porque eran 36 entidades del estado y 24 de la sociedad civil.

**Tabla 2: Nueva representación y nivel de inclusividad en el CNP**

<p><b>Nuevos sectores</b> <i>19 nuevos sectores con 38 representantes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Población en condición de discapacidad</li> <li>• 2 Acción comunal</li> <li>• 2 Víctimas del conflicto armado</li> <li>• 2 Organizaciones acompañantes de víctimas</li> <li>• 2 Jueces/juezas y funcionarios/as judiciales</li> <li>• 2 LGBTI</li> <li>• 2 Pueblo rom</li> <li>• 2 Organizaciones juveniles</li> <li>• 2 Arte y cultura</li> <li>• 2 Sector empresarial independiente (micro, pequeños y medianos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Productores agropecuarios independientes: micro, pequeños y medianos</li> <li>• 2 Alianza Nacional de Pueblos Indígenas por la Paz</li> <li>• 2 Organizaciones de mujeres de carácter nacional que trabajan por la paz</li> <li>• 2 Movimiento juvenil</li> <li>• 2 Medios de comunicación</li> <li>• 2 Ambientalistas</li> <li>• 2 Colombianos/as en el exterior</li> <li>• 2 Movimientos sociopolíticos</li> <li>• 2 Plataformas de acción por la paz</li> </ul>
<p><b>Sociedad civil</b> <i>17 sectores previstos en la Ley con 24 representantes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Conferencia Episcopal de Colombia</li> <li>• 1 Otras iglesias y confesiones religiosas</li> <li>• 2 Confederaciones de sindicatos de trabajadores/as</li> <li>• 2 Asociaciones nacionales de empresarios/as del sector comercial y de servicios</li> <li>• 2 Asociaciones nacionales de empresarios/as de los sectores industrial y agropecuario</li> <li>• 2 Organizaciones campesinas nacionales</li> <li>• 1 Organizaciones indígenas nacionales</li> <li>• 1 Organizaciones nacionales de las comunidades negras</li> <li>• 1 Organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública</li> <li>• 1 Sector solidario de la economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer</li> <li>• 2 Organizaciones que trabajen por el logro de la paz</li> <li>• 2 Organizaciones no gubernamentales que trabajen por la promoción y defensa de los derechos humanos</li> <li>• 2 Universidades y establecimientos de educación superior</li> <li>• 1 Organizaciones de desmovilizados/as de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional</li> <li>• 1 Organizaciones de desplazados/as por la violencia</li> <li>• 1 Organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño/a</li> </ul>
<p><b>Rama Ejecutiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto Comisionado para la paz</li> <li>• Ministro del Interior</li> <li>• Ministro de Defensa Nacional</li> <li>• Ministro de Justicia y del Derecho</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación DNP</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Gobernadores (Atlántico, Meta, Guanía, Quindío, Nariño)</li> <li>• 5 Alcaldes (Pauna-Boyacá, Miranda-Cauca, Fonseca-La Guajira, Paz de Ariporo-Casanare, Soacha-Cundinamarca)</li> </ul>
<p><b>Rama Legislativa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Senadores</li> <li>• 3 Cámara de Representantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Diputados</li> <li>• 5 Concejales</li> </ul>
<p><b>Órganos de Control</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurador General de la Nación</li> <li>• Defensor del Pueblo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personeros del país- Fenalper</li> </ul>

Fuente de información: Entrevistado 7b.

Otro elemento relevante, como factor necesario en cuanto a la representación y nivel de inclusividad, lo constituyen procedimientos y la regulación de la ley del CNP: "Si el Consejo supera sus dificultades organizacionales, tiene todas las potencialidades por delante" (Entrevista 15). Primero, el CNP necesita un decreto que regule *el cómo* de la Ley 434 de 1998 (Entrevistas 7, 18); por ejemplo la necesidad de definir cómo elegir a sus representantes y así lograr realmente representatividad y legitimidad. Segundo, para tener éxito este proceso requiere tener unas bases claras y ser desde el principio totalmente participativo. Es muy valioso mantener el origen participativo y el espíritu social del CNP, a pesar de la complejidad que implica la pluralidad colombiana (Entrevistas 1, 3, 7 16): "la riqueza de la pluralidad colombiana y la tragedia de la fragmentación" (Entrevistas 1, 7).

Consecuentemente, sería recomendable reformar el Decreto N°. 352 de 1998 a partir de la experiencia adquirida con los decretos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que regulan la participación y representación de las víctimas y la articulación entre los niveles territoriales<sup>26</sup>.

En cuanto a la reglamentación del CNP, hay avances en su reglamento interno, definido mediante su Acuerdo 001 de agosto de 2015, que aborda disposiciones generales del CNP, del Comité Nacional de Paz, de la Secretaría Técnica, y de las comisiones de trabajo y cuerpos consultivos entre otros (Consejo Nacional de Paz, 2015).

En relación a su forma y plan de trabajo, el CNP definió en el 2015 la creación de tres comisiones y su modo de operación, las cuales fueron presentadas en plenaria del CNP el 1 de marzo de 2016 (Entrevistado 7b):

Comisiones	Modo de operación
1. Pedagogía y comunicación 2. Paz territorial 3. Garantías y verificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada comisión cuenta con una coordinación.</li> <li>• El Comité Nacional de Paz se reúne con coordinadores/ras de comisiones y Secretaría Técnica.</li> <li>• Todos/as los/as integrantes del CNP participan en las comisiones, pero están abiertas al público.</li> <li>• El Plenario del CNP es un espacio de voluntad política.</li> <li>• Las comisiones son para desarrollar el trabajo del CNP.</li> </ul>

Más allá de las formalidades de un mecanismo de participación, surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo asegurar y comprobar si la participación es efectiva o no? ¿Cómo será la sociedad civil reconocida, bienvenida e incorporada con sus propuestas en este proceso participativo en el nivel regional y local? ¿Es el CNP el mecanismo correcto para incluir a personas o grupos desmovilizados?

En relación a la última pregunta, la ley del Consejo ya considera esta posibilidad, pero

26 Decreto 4800 de 2011 y el Protocolo para la Participación efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado Interno – Resolución 0588 de 2013-.

en este momento sería muy difícil utilizarla (Entrevistas 1, 3). Según Lederach (1997), las víctimas y victimarios deberían participar en el proceso de construcción del acuerdo de paz para lograr una reconciliación sostenible. De modo que el Consejo Nacional y los Regionales y Locales de Paz podrían ser útiles para esto en un momento dado (mas no ahora), lo cual requiere de un grado alto de voluntad política (Entrevista 3).

- *Carácter político*

El CNP adaptado puede conservar su alta heterogeneidad e intereses políticos, puesto que la paz es eminentemente política y por la diversidad y peso político de sus miembros. Incluso, es posible que este ingrediente aumente. Según la propuesta del Comité de Impulso y Acompañamiento al CNP es importante incluir a todos los partidos y otros movimientos sociopolíticos en el CNP, porque de 12 partidos en el país, sólo 6 tienen representación en el CNP (Entrevista 7, Comité de Impulso, 2014). Esta propuesta tuvo incidencia con la inclusión de dos representantes de movimientos políticos en el CNP y dos plataformas de acción por la paz, lo cual aumenta el carácter político del CNP (ver tabla 2).

## 4.3.2 Funciones del CNP adaptado

El CNP es un órgano muy valioso, que debería jugar hoy un papel en la facilitación y apoyo político al proceso de paz (Entrevistas 3, 6, 7, 15, 16, 17), tanto con las FARC-EP como con el ELN. Estas relevantes funciones están enmarcadas en asistir a las partes, al proceso y a la implementación de los acuerdos de paz. De hecho, “el CNP encaja perfectamente para responder y abordar los retos actuales que estamos enfrentando hoy en día con el proceso de paz” (Entrevista 15).

Las siguientes funciones están referidas al proceso de paz con las FARC y la implementación del Acuerdo Final, y a las negociaciones con el ELN<sup>27</sup> en Quito y su respectiva implementación.

El CNP puede apoyar las negociaciones de paz y facilitar la participación estructurada de la sociedad civil al preparar dos pasos importantes: la validación de los Acuerdos de Paz y el pos-acuerdo<sup>28</sup>. Ambos aspectos están en concordancia con la ley existente del CNP, sin embargo, sería útil focalizar mejor algunos aspectos sobre el pos-acuerdo (Entrevista 7, Comité de Impulso al Consejo

---

27 El ELN es el segundo grupo armado después de las FARC. El Gobierno y el ELN tuvieron un diálogo exploratorio desde el 2013. Luego de la instalación del CNP, un congresista —Entrevistado 16— manifestó que el CNP podría ayudar a consolidar las negociaciones con el ELN (El Espectador, 2014, oct 11).

28 El término pos-acuerdo fue utilizado por algunos/as entrevistados/as, y señala que un eventual acuerdo de paz terminaría la confrontación armada mas no las conflictividades en la sociedad y no lograría una paz integral en las regiones. Conflicto es entendido como un movilizador social para transformar la sociedad, por lo cual, es importante diferenciar entre conflicto y conflicto armado.

Nacional de Paz, 2014, p. 2). A pesar de la interrelación de estos aspectos, este trabajo los presenta diferenciadamente en aras de estructurar el análisis, así que todas las funciones sugeridas en el marco de la *validación de los acuerdos*, también se requieren en la *fase del pos-acuerdo*.

## Validación del Acuerdo de Paz

La fase de validación/refrendación representa una oportunidad fundamental para el CNP (Entrevistas 6, 7, 15, 16, 17) y a continuación se presentan las siguientes funciones necesarias para la validación de los acuerdos.

- **Reflexiones sobre la implementación de los acuerdos**

El CNP debería facilitar las discusiones internas sobre el escenario de implementación de los acuerdos de paz en las regiones, siguiendo el abordaje territorial de paz y preparando a las regiones para

esto (Entrevistas 15, 16). En este momento, como órgano consultivo debería brindar asesoría sobre la implementación, mas no en la construcción del acuerdo o proceso de negociación, ya que el Consejo no es negociador (a menos que el Presidente le delegue esta función). En La Habana, ni las FARC ni el Gobierno estuvieron dispuestos a someter a consideración los acuerdos a un tercero (Entrevistas 3, 5, 6, 15, 17) y falta definir qué papel juega el CNP en las negociaciones con el ELN.

Sin embargo, el CNP tiene potencial (si el Gobierno lo requiere) para asesorar al Equipo de Negociadores alrededor de los asuntos no resueltos en la mesa de negociación (Entrevista 3).

Un avance en este sentido ha sido el trabajo adelantado por la Comisión de Paz territorial e implementación de los Acuerdos del CNP entre 2015 y 2016, la cual tiene los siguientes objetivos, acciones y ruta de acción.

### Comisión de Paz territorial e implementación de los Acuerdos

**Objetivo general:** Contribuir a la reflexión y promoción de la paz territorial, considerando su función de asesoría en el diseño y puesta en marcha de la implementación de los acuerdos.

Acciones:

- Fase de alistamiento:
  - La construcción de mapas regionales de paz que comprendan los actores regionales y sus conflictos, el contexto, las estrategias por adoptar y el papel de las ciudades.
  - La puesta en escena pública de la implementación: encuentros nacional y regionales.
- Largo plazo: Contribución a la implementación de los acuerdos.

Ruta de Acción:

- Conformación y fortalecimientos de los Consejos Territoriales de Paz.
- Articulación con otros espacios territoriales.

Consejo Nacional de Paz (2016a)

- *Analizar el conflicto armado para incrementar el conocimiento público*

Para comprender el por qué de las negociaciones en curso, la sociedad colombiana debe conocer las causas, los orígenes del conflicto armado y además los esfuerzos realizados por instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>29</sup>. El CNP y los Consejos Regionales y Locales de Paz podrían cumplir un papel importante en esta difusión (Entrevistas 1, 10).

- *Análisis, información, comunicación y pedagogía sobre las negociaciones de paz*

Informar, comunicar y hacer pedagogía sobre las negociaciones de paz representa uno de los retos más importantes para responder a la necesidad de la sociedad colombiana de

entender el proceso de paz y sus acuerdos. Este gran reto implica traer la información de lo que se acordó en La Habana a las regiones (y los avances, resultados de Quito), para lo cual se debería incorporar un enfoque diferencial en las formas de comunicación, según a quiénes y dónde se comunica dada la diversidad de actores y regiones en el país (Entrevistas 1, 10, 15, 16, 17). Adicionalmente, un proceso de construcción de paz debe tener un cuerpo encargado de analizar los temas que emerjan de la mesa de negociación, así como otros temas relevantes que involucran el proceso de paz (Entrevista 1).

En relación a esta propuesta, la creación y plan de trabajo de la Comisión de Pedagogía, Educación, Cultura y Comunicación de Paz representa un gran avance.

### Comisión de Pedagogía, Educación, Cultura y Comunicación de Paz

**Objetivo general:** Generar comprensión sobre la paz en Colombia utilizando pedagogías de educación para la paz a través de la articulación de la red de iniciativas de paz y con la circulación de contenidos que ayuden a la construcción de culturas de paz.

- Consolidación de una red de Educación para la Paz que reconozca los avances realizados hasta el momento en el país.
- Generar comprensión sobre la negociación de La Habana y un ambiente positivo para la refrendación de los acuerdos.
- Creación de agendas ciudadanas para la implementación de los acuerdos.
- Conformar el sistema de comunicación del Consejo Nacional de Paz.

(Consejo Nacional de Paz, 2016)

29 Su misión es “Contribuir a la realización de la reparación integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto así como al deber de memoria del estado con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, en un horizonte de construcción de paz, democratización y reconciliación” (CNMH, 2014). Este es también un potencial elemento de infraestructura de paz.

#### • *Legitimación del Acuerdo de Paz*

El CNP no puede validar el Acuerdo de Paz por sí solo, ya que está en manos de los y las ciudadanos/as: ellos/ellas tienen la última palabra mediante el mecanismo de refrendación que se acuerde (Entrevistas 3, 7, 11, 12, 15), en este caso, un plebiscito. Sin embargo, el CNP podría contribuir con las siguientes alternativas.

Primero, el gobierno podría presentar los Acuerdos de Paz con el ELN al CNP con el fin de darles legitimidad, aprobación o refrendación de su parte, así como también escuchar sugerencias (Entrevista 5). Segundo, el gobierno podría solicitarle al CNP asesoría sobre el mejor mecanismo de refrendación como una jugada política para legitimar el proceso de refrendación (Entrevista 3). Y tercero, el CNP podría informar y preparar a la ciudadanía para refrendar los acuerdos, ayudando a ganar legitimidad entre los y las ciudadanas mediante la difusión y promoción de los acuerdos (Entrevistas 5, 6). El Consejo puede apoyar a convocar a la soberanía popular, que es esencial durante el proceso de transición (González Posso, 2012).

#### • *Creación de una opinión favorable para la paz*

Otra función relevante del CNP es convencer a la sociedad de la importancia de los acuerdos y crear una opinión favorable sobre la paz. Primero que todo, hay que convencer a la sociedad urbana, las élites y las clases altas de la importancia de terminar un conflicto armado rural, un conflicto que termina siendo “una guerra de pobres matando a pobres” (Entrevista 12). Además del reclutamiento forzado, muchos jóvenes se unen al Ejército o a los grupos armados

como una oportunidad de vida: para ganar dinero que les permita sobrevivir y tener seguridad (Entrevistas 10, 12, 13).

“Me preocupa que en las ciudades muchas veces la terminación del conflicto armado se ve como algo banal. Se dice que los narcotraficantes no desaparecerán; que todavía habrá inseguridad; que los robos continuarán. Claramente, un Acuerdo Final no podrá fin a todos los males de la nación. Pero nada, absolutamente nada podría ser más importante para este país que pasar la hoja del conflicto” (Jaramillo 2013, p. 10 – traducción por la autora).

Así pues, convencer a la sociedad urbana es un gran reto manifestado por el Alto Comisionado para la Paz. El Centro Nacional de Memoria Histórica lo explica mediante los diferentes impactos que el conflicto armado ha tenido sobre los territorios:

“La nuestra es una violencia con mucho impacto en lo local y lo regional, pero con muy poca resonancia en lo nacional. A eso quizás se deban la sensación generalizada de habituación al conflicto y la limitada movilización ciudadana por el fin de la guerra” (GMH, 2013, p. 108).

Suena banal y raro pero es necesario convencer a la sociedad colombiana que un país en paz es mejor que un país en guerra: los discursos guerreristas y sus precondiciones históricas e irreales para empezar un proceso de negociación, todavía permanecen en la mente y corazón de las personas,

lo cual imposibilita los esfuerzos de paz. De esta manera, el CNP debería ayudar a la sociedad colombiana a creer y defender el proceso de paz de sus enemigos (Entrevistas 5, 7, 10,12, 16 y 17).

Para crear una opinión favorable de paz es fundamental empezar a transformar los corazones y la voluntad de las personas; ambos son pasos necesarios para realmente lograr una transformación social, política y cultural. "Tenemos que lograr una verdadera movilización social en los territorios alrededor de la idea de construcción de paz" (Jaramillo, 2013, p.10 – traducción por la autora). Los Consejos Nacional, Regionales y Locales de Paz bien adaptados tienen un gran potencial para contribuir a esta movilización social.

#### • Diálogo

El CNP podría construir un consenso nacional sobre los acuerdos de paz y así, empezar el proceso de construcción de paz. Un acuerdo nacional depende de escenarios plurales como el CNP, los cuales reúnen a grupos situados tradicionalmente en diferentes lados de la sociedad: trabajadores y empresarios, campesinos y terratenientes, fuerzas de izquierda y de derecha y grupos excluidos como jóvenes, indígenas, grupos afro, mujeres y comunidad LGTBI. Este tipo de escenarios son fundamentales para la paz, para construir confianza entre diferentes actores (Entrevistas 16, 17).

Existe la demanda por participación en el proceso de paz, es decir, mecanismos para la participación efectiva que contribuyan con decisiones participativas. El CNP, como mecanismo de participación y representación,

debía servir como una plataforma legítima para el diálogo sobre la implementación de los acuerdos en la región, pero no para implementarlos (Entrevistas 3, 13, 16 y 17).

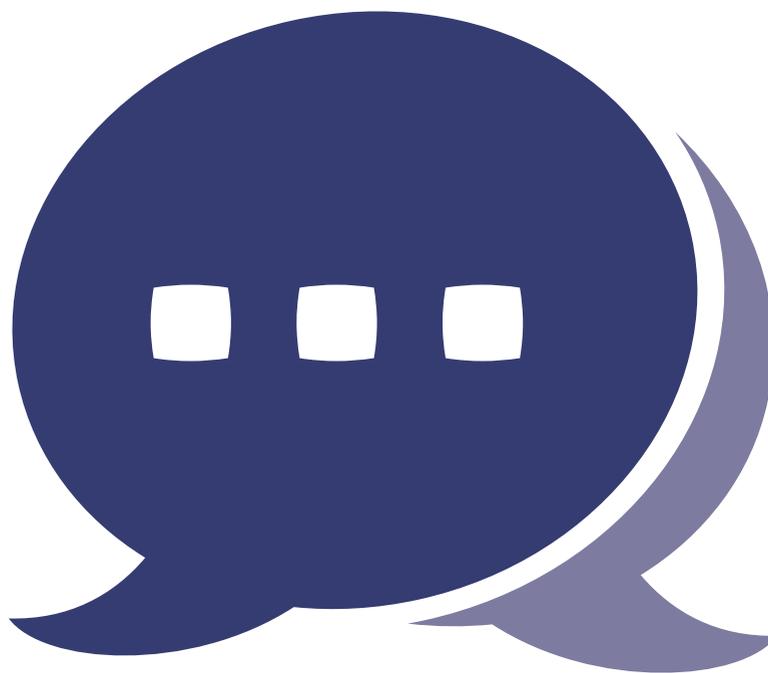
## El pos-acuerdo- posconflicto

El CNP podría hacer contribuciones importantes a la construcción de paz como desescalamiento de la violencia, la búsqueda del diálogo social y la transformación de los conflictos.

#### • Diálogo

El diálogo representa una contribución a la construcción de paz y la transformación de conflictos a través de los siguientes aspectos. **Primero**, *un diálogo entre el estado y la sociedad civil*, donde las y los representantes de la sociedad compartan sus experiencias en el conflicto, se analicen y se formulen propuestas hacia su transformación. De hecho, la mejor forma de integrar políticamente a las regiones y sus ciudadanos/as en la participación en asuntos públicos, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto armado, es garantizar que la voz de estas personas sea tenida en cuenta para consolidar la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p.27).

Aquí es importante que las personas afectadas por el conflicto participen, expresen sus experiencias y percepciones sobre lo que está andando bien o mal y sobre los retos, riesgos y oportunidades del acuerdo de paz. Las personas construyen su consideración de paz a partir de sus realidades en el día a día. Por consiguiente, este diálogo debería tocar el corazón de las personas y no ser sólo un espacio para discusiones de tecnócratas (Entrevistas 2, 10, 13, 17).



**Segundo**, un *diálogo entre la nación y las regiones* para promover la coordinación vertical y horizontal en los niveles territoriales, la cual realza el impacto de las diferentes acciones (Entrevista 15). El CNP, así como los Consejos Regionales y Locales, debería ser un espacio para construir acuerdos territoriales de desarrollo y paz. Este sería una forma de coordinar el nivel nacional con los regionales y locales y así generar un debate sobre el tipo de desarrollo que facilita la viabilidad de los acuerdos (Entrevista 3).

El **tercer** aspecto de diálogo es su potencial para *contribuir a la reconciliación*. Con base en la experiencia de Huila, los consejos de paz en el nivel territorial podrían ser un escenario para el perdón entre víctimas y victimarios. Adicionalmente, pueden facilitar un espacio de diálogo sobre la implementación de los acuerdos alrededor de la reconciliación en Colombia, con un enfoque diferencial según las regiones, etnia, género, etc. (Entrevista 4). Además, el

CNP podría ser el espacio interlocutor con las organizaciones que emerjan del acuerdo de paz (González, 2012).

- **Facilitación de una cooperación armónica entre las entidades del estado y de la sociedad civil**

*- Integración horizontal entre actores en el mismo nivel*

El trabajo en el posconflicto implica la participación armónica entre muchas entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil. La coordinación institucional es uno de los principales retos según las lecciones aprendidas de los mecanismos institucionales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Entrevista 1).

A partir de la experiencia de Huila, el CNP o los regionales en cada nivel podrían ser el espacio central donde podrían converger todos los comités y mesas en asuntos de paz. Por ejemplo, en el Consejo de Paz de Huila convergen:

- El Comité del posconflicto, reconciliación y convivencia, conformado por miembros del estado y la sociedad civil.
- El Comité de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario donde participa sólo el estado.
- Las mesas de paz y posconflicto, un espacio amplio abierto para la sociedad.
- Y el Comité Operativo, conformado por miembros del estado y la sociedad civil.

Este último es el comité ejecutivo del Consejo de Paz de Huila que implementa las funciones delegadas por la Gobernación o el Consejo de Paz de Huila. En el marco de los consejos locales de paz, existen mesas locales de paz en todos los municipios, como un espacio de diálogo entre el estado y la sociedad civil sobre la paz y la convivencia (Art. 7 y 9, Ordenanza 0021, 2014 - Asamblea Departamental del Huila, 2014; Entrevista 4).

Para resumir, la integración horizontal es un aspecto clave para las instituciones colombianas. Por consiguiente, una función del CNP adaptado sería facilitar la cooperación entre sus miembros: representantes del estado y la pluralidad de los actores sociales (Entrevista 7, Art.4 Ley de 1998). Para hacerlo realidad es necesario especificar mejor su mandato como "facilitador de la cooperación armónica ente las entidades y órganos del estado" (Art. 3.2, Ley 434 de 1998; Comité de Impulso al Consejo Nacional de Paz, 2014, p. 3).

Es muy importante creer en el CNP como un espacio para ayudar a la coordinación dentro del estado y entre éste y la sociedad civil. Desarrollar esto es algo difícil en la realidad, pero el CNP podría ayudar a crear un ambiente favorable que mejore las acciones en curso de la nueva institucionalidad para la paz: todos los actores del estado creados para implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como la Unidad de Víctimas, la Unidad de Protección y la Unidad de Tierras. El Consejo podría ayudar en esto ya que es un espacio para llegar a consensos y esto es precisamente lo que se necesita en cuanto a la política pública de paz y los recursos para esta movilización (Entrevista 7).

#### *- Integración vertical entre diferentes niveles*

La participación es uno de los mayores retos luego de la firma de los acuerdos de paz, ya que debe abordar la problemática brecha entre la nación y las regiones y requiere cambios estructurales que sean motivados por una alta voluntad política en los y las gobernantes en el nivel local, regional y nacional (Entrevista 12).

La articulación entre la nación y las regiones puede lograrse con la presencia de gobiernos locales y regionales en el CNP, así como mediante el establecimiento de Consejos Regionales y Locales de Paz. Por ejemplo, empezar con cinco consejos en las regiones más afectadas por el conflicto armado e incluir a todos los municipios para tener una presencia territorial relevante (Entrevistas 11, 16).

Para integrar mejor los diferentes niveles en Colombia (de abajo hacia arriba y

viceversa), es importante desarrollar las siguientes acciones: comunicación con los niveles locales y regionales, comprender y promover la idea de un consejo de paz en todos los niveles y tener consciencia sobre las realidades territoriales. La primera acción es definir los canales de comunicación entre el CNP con los consejos regionales y locales de paz existentes.

Segundo, informar y clarificar los objetivos de estos consejos como órganos consultivos (Entrevista 15), puesto que la meta principal para el nivel local y regional es la implementación de programas y proyectos y esta meta supera el alcance de los consejos que son por esencia consultivos. Por consiguiente, un aspecto clave para que este espacio sea atractivo para los gobiernos locales y regionales es mostrar que la deliberación participativa tiene efectos positivos en la implementación de programas, planes y proyectos. Además, que un espacio de asesoría sí es útil para crear y proponer esfuerzos que serán implementados posteriormente por el gobierno y que esta implementación puede ser mejor si cuenta con la cooperación de la sociedad civil.

La tercera acción es informar mejor y hacer reflexiones sobre el enfoque territorial del Acuerdo Final. Según el Alto Comisionado para la Paz, el proceso de construcción de paz tendrá un enfoque territorial, un modelo integral de *paz territorial* que combina construcción de paz y medidas de justicia transicional, al reconocer las diferentes afectaciones por el conflicto en las regiones de Colombia y la necesidad de coordinación y movilización social de paz *en y desde* los territorios (Jaramillo, 2014; Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 4-8, Entrevistas 15, 16).

A pesar de las discusiones que se han desarrollado al interior del estado sobre cómo va a funcionar este enfoque territorial, se necesita una mayor claridad para descubrir qué es lo que esto implica para las regiones realmente (Entrevista 1). Este punto conecta con el cuarto punto de acción, en el que el Gobierno Nacional debería ser consciente sobre las capacidades reales de los entes territoriales para implementar las decisiones que se toman al nivel nacional. Se supone que las entidades territoriales jugarán un papel relevante en la implementación de los acuerdos de paz, pero con capacidades y recursos que no tienen todavía. Por esta razón, se necesita no solo reflexionar al respecto sino también del apoyo y presencia de las instituciones nacionales en la implementación de políticas al nivel regional (Entrevistas 1, 12, 13).

#### • Activación de los Consejos Regionales y Locales de Paz

Para manejar las causas estructurales del conflicto armado y la necesidad de llevar a cabo transformaciones en el sistema, a saber, superar la brecha entre lo local y nacional, el CNP debería reactivar los Consejos Regionales y Locales de Paz y asesorar a los gobiernos locales en este tema (Entrevistas 16, 17 Comité de Impulso al Consejo Nacional de Paz, 2014, p. 2).

El primer paso para esta activación es preguntarse por la motivación para hacerlo, porque una cosa es crear un consejo y otra consolidar una plataforma de trabajo que opere (Entrevistas 5, 13). Para que funcione es necesario incluir las percepciones y necesidades regionales, como por ejemplo lograr un espacio ejecutivo y participativo

que mejore la implementación posterior de políticas, de modo que las recomendaciones se aplican en la realidad y no se quedan en el papel o como un discurso.

Adicionalmente, la reactivación de los Consejos Regionales y Locales debe responder a enfoques diferenciales, como por ejemplo género y grupo étnico. En efecto, el contenido de la paz es nacional, pero su implementación es regional. Como todas las regiones son diferentes, la paz tiene diferentes rostros; cada cultura tiene un concepto diferente de paz, así que es necesario lograr un concepto integral que incluya a todos estos (Entrevistas 2, 7, 8, 13).

En relación a la integración vertical y horizontal, los Consejos Regionales, Locales y el Nacional de Paz se enfrentan con el gran reto de llevar las teorías e ideales políticos a la práctica. Hay posturas críticas que consideran que crear vínculos horizontales y verticales es posible como una visión política, pero no para ser implementadas completamente en la realidad. Cada institución, gobernación, alcaldía local y organizaciones sociales tienen preferencias y estrategias diferentes: las visiones de cada municipio son completamente diferentes y por lo tanto siguen diferentes formas de alcanzar la paz (Entrevistas 11, 13). Así que para superar este reto se requiere un enfoque territorial e integral que conecte la teoría con la práctica.

De este modo, para implementar realmente procesos de construcción de paz con un enfoque territorial es pertinente crear algunas instituciones como comisiones de verdad en lo local y discutir algunos asuntos del acuerdo de paz en los Consejos Regionales y Locales de Paz, en lugar de hacerlo exclusivamente a nivel nacional. Por

consiguiente, es recomendable determinar cuáles son los temas relevantes para el nivel nacional y para el regional. El alcance nacional se discutió en la mesa de negociación en La Habana y está en discusión en Quito, pero los puntos de entrada para las acciones de construcción de paz son diferentes en cada región, por ejemplo en algunas es mejor empezar con acciones de memoria histórica, mientras que en otras con desminado humanitario (Entrevistas 3, 8, 12).

Adicionalmente, el análisis de las capacidades institucionales en los niveles territoriales es fundamental, ya que determina la posibilidad de establecer los Consejos Regionales y Locales de Paz y su potencial de éxito (Entrevista 8). Actualmente, los municipios no tienen los recursos para operar un *espacio adicional*, porque ya tienen problemas con la operación de los comités, consejos y otros mecanismos de participación existentes. Por esta razón, los recursos deben llegar del nivel nacional y la creación de estos Consejos Locales/Regionales de Paz no puede significar instaurar un *espacio adicional*, sino la oportunidad para ver la integralidad del trabajo realizado y *ver con los mismos ojos* las acciones de paz que se está implementando en el municipio.

Además, sería importante hacer un mapeo de los consejos de paz creados de manera autónoma en los departamentos y municipios, en aras de aprovechar sus lecciones aprendidas y mejorar la eficiencia del CNP en relación a su funcionamiento y coordinación en un nivel operativo. El aspecto técnico es clave para resolver las preguntas sobre el cómo: cómo cooperan los/las funcionarios/as públicos entre sí, al unir las acciones que implementan en los diferentes comités y

consejos existentes, teniendo en cuenta que muchas funciones recaen en una misma persona. También valdría la pena contactar a los/las consejeros de paz, porque pueden indicar voluntad política regional y una posición favorable sobre los consejos de paz (Entrevistas 7, 15).

- **Implementación de los acuerdos de paz**

El CNP podría contribuir en la implementación de los acuerdos de paz a través del su comité ejecutivo, el Comité Nacional de Paz, el cual tiene la autoridad para ejecutar las funciones delegadas por el Presidente. De esta manera, este comité debería convertirse en un elemento central y dinámico entre el Presidente y el CNP en la tercera fase del proceso de paz, ya que su accionar sería en nombre del CNP y del Presidente. De acuerdo con el Comité de Impulso es recomendable especificar mejor cuáles podrían ser las funciones delegables, con el fin de definir mejor su alcance real.

- **Monitoreo**

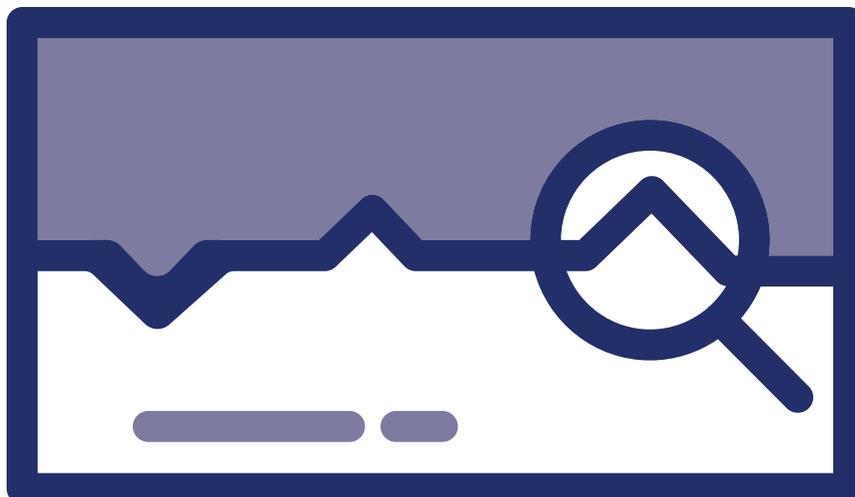
El monitoreo al proceso de paz representa otra función relevante donde el CNP podría jugar un papel importante. La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha mostrado la pertinencia y necesidad de incluir al Presidente en los procesos de monitoreo. Por esta razón, monitorear el proceso de paz requiere de un espacio con presencia de una autoridad directiva como el Presidente, con el fin de

facilitar y agilizar la rendición de cuentas y la toma de decisiones. Este sería un espacio para hacer declaraciones concretas sobre los aspectos críticos que requieren intervención y toma de decisiones estratégicas por parte del Presidente. Como esta instancia de alta deliberación está orientada a tomar decisiones de largo alcance, mucho mejor si participan representantes de la sociedad civil para darle un valor agregado a su impacto (Entrevista 1).

A continuación se proponen algunas opciones para las funciones que podría desarrollar el CNP en el monitoreo, lo cual depende finalmente de las funciones específicas que el Presidente delegue al CNP. Primero, el CNP podría ser el/un espacio de deliberación para monitorear la implementación del Acuerdo Final; segundo, como facilitador de la coordinación de las entidades del estado, podría facilitar la coordinación entre los actores involucrados en el monitoreo; tercero, el CNP podría aprovechar su comité ejecutivo para asumir la ejecución de este monitoreo. Si este fuera el caso, el Comité Nacional de Paz sería un espacio ejecutivo de alta deliberación y toma de decisiones estratégicas por parte del Presidente que serían implementadas posteriormente por el Comité.

La apuesta del CNP para contribuir al monitoreo del Acuerdo Final se refleja en los objetivos de la Comisión de veeduría y garantías de no repetición, los cuales se pueden ver a continuación:

**...monitorear el proceso de paz requiere de un espacio con presencia de una autoridad directiva como el Presidente...  
Como esta instancia de alta deliberación está orientada a tomar decisiones de largo alcance, mucho mejor si participan representantes de la sociedad civil...**



### Comisión de veeduría y garantías de no repetición

**Objetivo general:** Aportar en el monitoreo de la situación de derechos humanos, en la perspectiva de las garantías de no repetición y de una paz integral con justicia social. Aportar en la sostenibilidad de la construcción de la paz con tareas a corto, mediano y largo plazo.

- A corto plazo:
  - Seguimiento del desescalamiento del conflicto y del cese al fuego, y las acciones relacionadas.
  - Identificación de un mapa de riesgo que identifique zonas y actores prioritarios de atención y hacer recomendaciones.
- A mediano plazo:
  - Monitoreo sobre la situación de derechos humanos.
  - Seguimiento a los compromisos asumidos por el estado y el gobierno.
  - Contribuir al desarrollo del plan de financiación, ejecución y planeación estratégica del Acuerdo Final.
  - Contribuir al informe de rendición de cuentas.
- A largo plazo:
  - Contribuir al monitoreo del cumplimiento de los acuerdos, de las garantías para la participación en democracia, a que la política de implementación de la paz sea una política de estado, a la coherencia entre las distintas instancias del estado y de las políticas públicas y al acompañamiento de la comunidad internacional al proceso.

Esto desde su contribución a la articulación permanente entre las instituciones estatales —nacionales, regionales y municipales—, con organizaciones de la sociedad civil y plataformas de paz, así como con la comunidad internacional. Consejo Nacional de Paz (2016b)

Para finalizar este capítulo y tener una imagen de la realidad del CNP hoy en día es pertinente consolidar los logros alcanzados entre octubre de 2014 y julio de 2016, así como algunos aspectos por trabajar.

**Tabla 3: Síntesis de avances del CNP entre octubre de 2014 y julio de 2016**

<p><b>Logros</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria del CNP.</li> <li>• Clima de confianza.</li> <li>• Acuerdo que define el reglamento interno del CNP (Acuerdo 001 del 5 de agosto de 2015).</li> <li>• Designación del Comité Nacional.</li> <li>• Comité Asesor de Expertos/as.</li> <li>• Plan de trabajo e interlocución con el gobierno.</li> <li>• Creación de tres comisiones que están trabajando: Pedagogía y comunicación, Paz territorial y Garantías y verificación.</li> <li>• Solución al problema de la inclusión de actores en el CNP.</li> <li>• Quorum (50 representantes) para las reuniones debido al aumento de miembros de la sociedad civil.</li> <li>• Avances sobre la arquitectura institucional para la paz.</li> </ul>
<p><b>Aspectos por trabajar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El reto de cómo manejar la pluralidad del CNP para que sea un espacio productivo.</li> <li>• El reto de la cohesión con la que llega la sociedad civil al CNP para mejorar el impacto.</li> <li>• Falta clarificar para qué es el CNP, pues persiste la percepción que el CNP es un actor pasivo tanto para el gobierno como para los grupos insurgentes.</li> <li>• Falta capacidad de articulación en el CNP y en el mismo gobierno.</li> <li>• Falta clarificar el papel de la comunidad internacional; participan en las comisiones mas no en el CNP.</li> <li>• Acoger la propuesta de convocar al CNP para deliberar sobre el proceso con el ELN, en un trabajo desde las tres comisiones y en plenaria.</li> <li>• El tema de los recursos para implementar y hacer efectivos los planes de trabajo de las Comisiones.</li> </ul>
<p><b>Las comisiones son la realidad del CNP</b></p>	<p><b>Algunos ejemplos de sus actividades son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 y 2 octubre 2015: Encuentro Nacional de Pedagogía y Comunicación para la paz. Organizado por CNP y las Comisiones de Paz de Cámara y Senado en articulación con la Red de Universidades para la Paz –Unipaz– en coordinación del Instituto Pensar de la Javeriana (Entrevistado 7b).</li> <li>• El desarrollo conjunto de 8 foros regionales convocado por el CNP y las Comisiones de Paz de Cámara y Senado para la sensibilización y apropiación ciudadana de la agenda de paz y acción preparatoria para la validación de los acuerdos (Consejo Nacional de Paz, 27.01.2016).</li> <li>• 18 de julio de 2016: Conversatorio Acuerdos de Paz de La Habana, en Medellín. Convocado por el CNP, las Comisiones de Paz del Senado, Universidad EAFIT y otros aliados (Congreso de la República, 14.07.2016).</li> </ul>



## 5. Resumen: Consejo Nacional de Paz como un elemento de infraestructura de paz

Este capítulo busca sintetizar el análisis sobre el CNP bajo las siguientes preguntas:

### 5.1 ¿Por qué se considera al CNP como un potencial elemento de infraestructura de paz?

El CNP es un elemento de la institucionalidad de paz que podría contribuir y apoyar la red institucional de paz; es uno de los actores que hace parte del complejo sistema ya establecido para implementar las medidas de justicia transicional. El hecho de que varios entrevistados hayan usado los términos “institucionalidad de paz” y “red de paz” sin conocer el concepto de infraestructuras de paz, indica la pertinencia de este último, pues expresan la idea y dan cuenta de la existencia del fenómeno, sin necesidad de tener el término preciso que puede denotar al mismo.

La firma del Acuerdo Final implica la creación de nuevas leyes y entidades para implementar nuevos programas y proyectos que aumentarán la complejidad de las acciones y el engranaje institucional por la paz. Cada

entidad a nivel nacional y territorial tiene un papel que jugar en esta transición y el CNP podría aportar identificando puntos de encuentro y articulación entre dichas entidades (Entrevista 7).

En el papel, el CNP cumple con las funciones de un elemento de la infraestructura de paz al ofrecer diferentes niveles de integración y formas de inclusión, por ejemplo: es un órgano consultivo fundado en una ley nacional que permite el manejo de recursos; está dedicado a ofrecer una orientación en la política nacional de paz; y es una plataforma que facilita la colaboración entre actores relevantes a través de su integración horizontal y vertical.

Así, el CNP podría ayudar a armonizar la acción de los actores que lo componen, por ejemplo propiciando un ambiente favorable para su articulación al crear visiones estratégicas de construcción de paz y encontrar puntos de conexión y falencias entre las acciones implementadas. Sin embargo, como órgano

consultivo (que hace recomendaciones) no tiene la potestad para interactuar como un órgano ejecutivo (que toma decisiones) y por lo tanto no produce ni implementa *per se* la articulación de toda la red de actores (Entrevistas 7, 17). Por consiguiente, el CNP sería un elemento potencial de infraestructura de paz, pero no es el sistema o la red de infraestructuras de paz en Colombia, como se asumió al inicio de la investigación. El CNP es un elemento realmente complejo pero no tiene la capacidad para articular todos los otros actores involucrados en la institucionalidad para la paz, es decir, en la potencial infraestructura de paz en Colombia.

“Por supuesto que ese Consejo es una pieza más, aún de pronóstico indeterminado, en un engranaje mayor que requiere muchos escenarios para la participación y para que se haga sentir la voz de la gente que piensa que la hora de la paz no se puede quedar ni en una mesa en La Habana, ni en un salón en la Casa de Nariño” (González Posso, 2012).

Por el contrario, el Presidente de la República, como cabeza del ejecutivo y legítimo responsable de la seguridad y la paz en el país, sí tiene la capacidad y autoridad para negociar, tomar decisiones y articular a todos los actores involucrados en temas de paz. En ese sentido, cada uno de estos actores podría constituirse como un elemento en la infraestructura de paz y es el gobierno el responsable de coordinar esta red (Art. 2, Ley 434 de 1998, Entrevistas 5, 7).

## 5.2 ¿Cómo podría un CNP ajustado cumplir con las necesidades de construcción de paz en Colombia?

Luego del análisis se puede ver que el CNP podría contribuir a las tres necesidades de paz en Colombia de la siguiente manera.

**Tabla 4: Posibles contribuciones a las necesidades de la construcción de paz por parte del Consejo Nacional de Paz adaptado**

<i>Trabajar sobre las causas estructurales del conflicto</i>	Promover estructuras civiles y no violentas en el estado y la sociedad civil. Fomentar y fortalecer estructuras civiles y cooperativas. Fomentar y fortalecer las instituciones estatales.
<i>Disminuir la dinámica del conflicto</i>	Fomentar y fortalecer instituciones y procesos para un manejo constructivo de conflictos.
<i>Fomentar y fortalecer alianzas de paz</i>	Fomentar y fortalecer redes y alianzas entre diferentes actores del estado y de la sociedad civil, y entre ellos, para un manejo constructivo de conflictos.

Además, si se retoman las contribuciones a la construcción de paz de los elementos de infraestructuras de paz, el CNP podría aportar de tres maneras: uno, manejo de conflictos y desescalamiento de la violencia; dos, resolución de conflictos a través de negociaciones y diálogo y; tres, transformación de conflictos. Según los servicios de paz que pueden prestar

las infraestructuras de paz (Suurmond & Sharma, 2013, p. 3-4), el CNP podría proveer servicios paliativos como asesor de paz y servicios curativos y preventivos como plataforma nacional de diálogo. La Tabla 4 resume las posibles contribuciones a la construcción de paz que el CNP podría realizar al adaptarse como un elemento de infraestructura de paz.

**Tabla 5: Posibles contribuciones a la construcción de la paz del CNP adaptado como elemento de infraestructura de paz**

Manejo de conflictos y desescalamiento de violencia, resolución de conflictos mediante negociaciones y diálogo y transformación de conflictos. Servicios paliativos, curativos y preventivos como asesor de paz y plataforma nacional de diálogo.		
Validación del Acuerdo de Paz	Validación del Acuerdo de Paz + Pos-acuerdo	Pos-acuerdo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar el conflicto armado para incrementar el conocimiento público.</li> <li>• Análisis, información, comunicación y pedagogía sobre las negociaciones de paz.</li> <li>• Legitimación del Acuerdo de Paz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexión sobre la implementación del Acuerdo.</li> <li>• Creación de una opinión favorable para la paz.</li> <li>• Diálogo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación de una cooperación armónica entre las entidades del estado y de la sociedad civil.</li> <li>• Diálogo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diálogo nacional.</li> <li>- Diálogo entre los niveles nacional y sub-nacional.</li> <li>- Diálogo entre diferentes mecanismos e instancias de participación.</li> <li>- Diálogo en las regiones.</li> </ul> </li> <li>• Activación de los Consejos Regionales y Locales de Paz.</li> <li>• Monitoreo.</li> </ul>

### 5.2.1. Diálogo como una necesidad para la construcción de paz

El diálogo juega un papel fundamental e indispensable para la sociedad colombiana como un medio para abordar las tres necesidades de paz. De este modo, vale la pena profundizar sobre el papel específico del CNP en la facilitación de espacios de diálogo que responda a esta necesidad de construcción de paz.

#### • *Diálogo nacional*

El CNP representa una oportunidad para iniciar un diálogo nacional. “La paz demanda sociedad, ahora más que nunca. El Consejo Nacional de Paz es una oportunidad en donde la sociedad solicita tener la palabra” (Carta al Presidente. Comité de Impulso al Consejo Nacional de Paz, 2014, p.1).

#### • *Diálogo nación-regiones*

El CNP es una oportunidad para establecer un diálogo entre representantes del nivel nacional y local. Conectar la nación y las regiones podría ser un cometido clave para el CNP. Esta coordinación representa un aspecto importante para el desafío de lograr una verdadera descentralización en Colombia, tema central para la implementación del enfoque territorial de paz, a saber, paz en y desde las regiones (Entrevista 8; Kas & Rinde, 2014).

Este diálogo entre representantes nacionales y locales aborda dos realidades que para muchos han venido trabajando como *fuerzas opuestas*: los niveles local y regional contra el nivel nacional en temas de paz, dado que ésta se construye desde el nivel local (de abajo hacia arriba), pero el Presidente tiene el poder constitucional para direccionar y tomar decisiones en estos

temas (de arriba hacia abajo). Por lo tanto, este diálogo es una gran oportunidad para unificar estas fuerzas y abordar la necesidad actual de incluir las regiones en la visión nacional de paz y de movilizarlas con la promoción de una educación para la paz.

*- Diálogo entre diferentes mecanismos e instancias de participación*

Una recomendación para mejorar la coordinación entre el estado, las regiones y los municipios en temas de paz sería la de transversalizar la política de paz en el nivel territorial, conectando los mecanismos de participación ya existentes. En este sentido, se podría pensar en, por ejemplo, conectar los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional con los Consejos Nacionales, Regionales y Locales de Paz. De esta manera, el CNP sería una oportunidad de diálogo entre diferentes mecanismos e instancias de participación en el nivel local, regional y nacional.

Los CTP existen en el nivel local, regional y nacional y comprometen diferentes sectores sociales para llevar a cabo dos funciones principales. Primero, presentar un concepto sobre el plan de desarrollo<sup>30</sup> (de su municipio/departamento/nación respectivamente) a los/as gobernantes en el nivel nacional y sub-nacional antes de que lleguen a un acuerdo sobre el plan. La segunda función es el seguimiento al cumplimiento de metas del plan de desarrollo.

A continuación se presentan dos propuestas para conectar el CNP con los CTP respectivamente en los diferentes niveles territoriales. Primero, los CTP podrían incorporar las recomendaciones del CNP en el concepto que emitan frente al plan de desarrollo y en el seguimiento en materia de paz. La segunda propuesta es que los CTP discutan los asuntos de paz del plan de desarrollo en el mismo espacio de trabajo del Consejo Nacional/Regional/Local de Paz, el cual reúne a representantes del estado y de la sociedad civil, con el objetivo de tener una visión integral de los temas de paz por sectores, poblaciones y territorios.

Ahora bien, respecto a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, como mecanismo de diálogo, coordinación y articulación de la oferta institucional para la implementación participativa de la política pública de víctimas a nivel local, departamental y nacional (Ley 1448 de 2011, Art. 173 y 193), podrían recibir insumos y recomendaciones por parte de los Consejos Nacional, Regionales y Locales de Paz frente a la política de paz y específicamente en el tema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. En otras palabras, dado que los Comités Territoriales de Justicia Transicional son espacios vinculantes, las inquietudes, amenazas, propuestas y recomendaciones sugeridas en los Consejos de Paz sobre el tema, pueden ser revisadas y dialogadas en este espacio para tomar medidas específicas que mejoren la elaboración de los planes de acción para las víctimas.

---

30 Programas y proyectos a ser implementados durante un periodo de gobierno.

Estas estrategias buscan mirar el tema de paz de manera integral y evitar duplicidad en funciones, tareas y participación de funcionarios/as y representantes de la sociedad civil en diferentes espacios sobre los mismos temas. En efecto, debido al reducido número de funcionarios/as en las regiones (y esto es aún más grave en los municipios), una persona es responsable de participar en varios consejos, comités o mesas redondas que tratan asuntos de paz en la región desde diferentes perspectivas.

Recurriendo a una metáfora, esta persona participa en cada espacio con *gafas diferentes*, con ojos diferentes, y por lo tanto no puede ver su accionar con *los mismos ojos*. Los y las funcionarias dividen la información y la *etiquetan* según los diferentes comités en que participan: de víctimas, de los derechos humanos, de género y paz, etc., y no visualizan la integralidad de esos espacios como parte de una política pública integral.

Retomando el ejemplo específico, las y los funcionarios/as delegados/as al CNP podrían ver allí la integralidad de diversas acciones por la paz desarrolladas en su municipio y llevar esta visión integral de paz al Comité Territorial de Justicia Transicional.

#### • *Diálogo en las regiones*

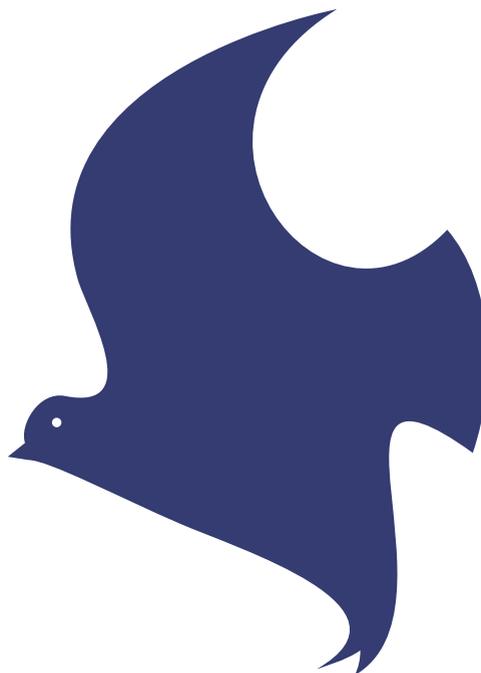
Esta fragmentación entre funcionarios/as del mismo nivel exige un diálogo en las regiones, que puede ser facilitado por el CNP. Debido a que la implementación de los acuerdos y políticas de paz es un reto en lo local, es central ligar esta implementación con deliberación, ya que ambas son claves en la construcción de paz en Colombia. De hecho, actores del nivel local, regional y nacional reconocen la relevancia simbólica del CNP como mecanismo de participación en donde diferentes actores deliberan sobre la paz y sus avances en el país.

Sin embargo, en el nivel local se demanda muy fuertemente una implementación efectiva, ejecutiva y participativa de programas de construcción de paz. Así que si el órgano consultativo se limita a tener exclusivamente un carácter simbólico, sin capacidad para influir en la toma de decisiones, ni lograr un impacto real, no tendrá muchas oportunidades de éxito.

Basado en la experiencia del Huila, es importante concebir los Consejos Regionales y Locales de Paz como espacios de deliberación para acordar propuestas que posteriormente se llevarán a cabo por los órganos competentes. Esto es relevante para mantener el vínculo entre deliberación e implementación y así aprovechar el diálogo como un instrumento para cualificar la puesta en marcha de políticas de paz.

“La construcción conjunta de paz requiere que nosotros facilitemos en las regiones nuevos espacios de participación, debate y deliberación democrática pacífica entre personas que se traten unos a otros como iguales en sus derechos y libertades —entre autoridades, comunidades, víctimas, agricultores, ganaderos, empresarios, comerciantes y también excombatientes desmovilizados— para discutir cómo se van a implementar las cosas que se acuerden” (Jaramillo, 2013, p. 5 – traducción por la autora).

Esta cita del Alto Comisionado para la Paz permite concluir este subcapítulo al resumir la relevancia y pertinencia de los Consejos Regionales y Locales de Paz, como espacios de diálogo, participación y reconciliación en las regiones.



## 6. Conclusión y discusión

El CNP tiene un gran potencial para ser un elemento de infraestructura de paz, un actor más dentro del complejo sistema de actores que conformarían la infraestructura de paz en Colombia, mas no representa la suma de las partes, es decir, la red en mí misma. Con este potencial podría jugar un papel relevante en las negociaciones de paz y en la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP, y así como en el proceso de diálogo con el ELN.

Por un lado, el CNP podría asistir a los actores, por ejemplo, reflexionando acerca de las formas de implementar los acuerdos; ayudar a coordinar los actores participantes; y promover la coordinación necesaria en el nivel nacional y entre la nación y las autoridades regionales y locales. Por otro lado, podría apoyar el proceso de paz mediante

la preparación de pasos importantes, tales como la validación del acuerdo de paz y el pos-acuerdo/posconflicto.

El CNP podría ser un mecanismo para estimular lo que el Alto Comisionado para la Paz llama la “transición de paz”: la campaña nacional para construir paz y una nueva alianza entre el estado y las comunidades (Jaramillo, 2014, p. 6). En ese sentido, lo planteado anteriormente confirma la mayoría de puntos de partida —hipótesis— de la investigación.

El concepto de infraestructuras de paz pretende el progreso de las estrategias de construcción de paz; se trata de las sinergias e interacciones entre las instituciones y los procesos que promueven y construyen paz. En un país tan burocratizado como Colombia, este concepto aún no ha sido

implementado; sin embargo, la idea de una estructura institucional para la paz produce las siguientes dos reacciones.

Las personas optimistas reconocen una oportunidad para conectar las instituciones existentes en una red efectiva de cooperación. Las escépticas cuestionan las formalidades que implican las estructuras institucionales y que la *forma* sea el medio efectivo para resolver los problemas; para ellas el problema radica más bien en el *contenido* y resaltan la necesidad de voluntad política para abordarlo.

Los problemas de coordinación y el gran número de instituciones, consejos, comités y mesas redondas que trabajan el tema de paz posiblemente pudieron haber completado la implementación de programas y proyectos. Colombia se ha concentrado más en la planificación de lo formal como leyes, decretos, etc., que en el fortalecimiento de liderazgo y de la voluntad política requerida para ponerlo en práctica.

Además, las experiencias de paz de Colombia muestran que el contenido y especialmente la energía necesaria para movilizar el contenido (expresada en voluntad política) son más importantes que la forma. Por lo tanto, las y los escépticos/as tienen una mirada crítica frente al establecimiento de instituciones y cuestionan su relevancia cuando la voluntad política para alcanzar los objetivos planteados está ausente.

Sin embargo, el concepto de infraestructuras de paz es más que sólo el establecimiento de instituciones; es la dinámica e integración de las instituciones y los procesos de construcción de paz. Los dos puntos de vista (optimista y escéptico) no son en este

sentido contradictorios sino complementarios y están recogidos en el concepto de infraestructuras de paz: ni aborda sólo la forma ni sólo el contenido de paz, sino una combinación de ambos que requiere voluntad política como una condición clave de éxito.

Por lo tanto, la implementación del concepto de infraestructuras de paz tiene un gran potencial y pertinencia para abordar las dos posiciones anteriores. Por un lado, tiene potencial para realizar las conexiones que hacen falta entre los mecanismos institucionales, para fortalecer los esfuerzos que se están llevando a cabo actualmente y así, para conectar los elementos que podrían conformar una infraestructura de paz en Colombia.

Por otro lado, el concepto de infraestructuras de paz representa una oportunidad para enfocarse de manera explícita en la voluntad política como energía y motor que mueve todas las intervenciones: la voluntad política permite que las infraestructuras de paz operen. La siguiente cita sintetiza la esencia del concepto, la complementariedad de las perspectivas presentadas anteriormente y la relevancia de los factores invisibles que dan vida a la estructura:

“Por supuesto que un número de foros, consejos o secretariados en diferentes niveles podrían conformar bien una red de actores e instituciones relevantes, pero éstas necesitan ser vistas en el marco de su interacción. No es su sólo su presencia física, material, sino el proceso de su acción e interacción lo que contribuye a la transformación del conflicto. Sin esto, estas permanecen como conchas vacías

o corren el riesgo de ser cooptadas e instrumentalizadas por intereses partidistas (...) Los aspectos de estructura son relevantes mientras puedan impactar significativamente en la manera en la que los actores se comprometen en el proceso” (Hopp-Nishanka, 2012a, p.59-traducción por la autora).

Colombia necesita este proceso de interacción. El gobierno nacional y los regionales deberían orientar sus acciones con base en una política pública de paz y reconciliación que sea coherente. Esta política se requiere para que allí converjan consistentemente todas las leyes, normas e institucionalidad del nivel local, regional y nacional. También debe integrar a los actores nacionales y regionales en el proceso de implementación y así unir estrategias de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba*. Por ejemplo para construir puentes entre los instrumentos legales para víctimas y personas desmovilizadas; para alcanzar un entendimiento común que permita identificar quiénes son las personas víctimas y victimarios/as y cuáles han sido las experiencias de vida que los/las han conducido a su situación actual (Entrevista 12).

El CNP tiene como mandato desarrollar una política de paz que debería cumplir esta necesidad de interacción, ya que en el papel pretende acordar una política de paz que sea estable en el tiempo y que contribuya a la coordinación entre actores. Sin embargo, esta meta ha sido difícil de implementar y su necesidad sigue vigente.

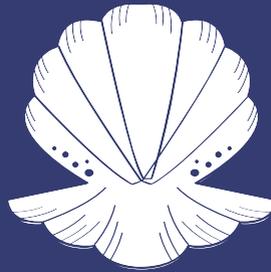
Aunque el CNP debería ser el medio para lograr la estabilidad en la política de paz, aún tiene una relación inestable, cambiante y dependiente de la voluntad política del gobierno de turno. Adicionalmente, los

cambios en los y las miembros del gobierno y del CNP en los periodos presidenciales generan dinámicas diferentes en la interacción entre el CNP y el gobierno, lo cual implica que el Consejo no sea el mismo siempre.

¿Cómo podría el CNP ser el medio para realizar una política estable de paz si depende de cada gobierno? El Consejo bien adaptado debe ser lo suficientemente sólido para ser sostenible en el tiempo como órgano consultivo y en la implementación de las funciones delegadas por el Presidente a su comité ejecutivo —el Comité Nacional de Paz—. El CNP debe contar con la legitimación y peso político de todos sus miembros y recoger las experiencias en el tema de paz de los gobiernos anteriores. Como resultado, los presidentes venideros reconocerán la oportunidad enriquecedora de utilizar sus recomendaciones (Entrevista 15).

El CNP como elemento potencial de infraestructura de paz enfrenta los desafíos y confirma los factores de éxito sugeridos por el concepto de infraestructuras de paz: voluntad política, politización, inclusión y legitimidad, liderazgo y vínculos entre niveles territoriales y sociales. Según Paul van Tongeren (2013),

“Un Consejo Nacional de Paz debe mantener un perfil de imparcialidad política y de interlocutor de confianza. Una estructura de paz medio-independiente parece una opción preferible. En caso contrario, podría perder legitimidad y sería vulnerable frente a manipulación y control político” (p.45).



Sin embargo, en el caso colombiano, el CNP no puede ni ser imparcial ni independiente. Ha sido una *concha vacía*<sup>31</sup> debido a la falta de voluntad política de los gobiernos; su relación dependiente con el gobierno y su alto nivel de politización indican un riesgo de instrumentalización y al mismo tiempo representan una oportunidad de éxito. Este hecho hace que el CNP sea muy vulnerable. Adicionalmente, para abordar un reto de operación que enfrentan las infraestructuras de paz es necesario que agentes de cambio participen en el CNP y que tengan espacio suficiente para contribuir al proceso de transformación de estas dinámicas.

Luego de la instalación del CNP en octubre de 2014, el proceso en curso de definición y adaptación al contexto político actual

representa una gran oportunidad para que el Consejo sea adaptado como elemento de la infraestructura de paz. El CNP bien adaptado podría iniciar una movilización social para la refrendación del acuerdo de paz con el ELN.

El CNP debe jugar un papel importante frente a la necesidad de diálogo nacional, lo cual representa dos retos principales. Primero, *el conflicto*, como las y los colombianos/as usualmente nombran el conflicto armado interno, hace parte de la sociedad colombiana. Según Jaramillo (2014), debido a la larga duración y continuidad del conflicto armado, las y los colombianos/as construyen su memoria colectiva *durante* y no *al final* del conflicto, y por lo tanto, el conflicto es al mismo tiempo cercano y distante en la cotidianidad. De manera paradójica, las y los

---

31 *Concha vacía* hace referencia a la metáfora usada anteriormente sobre la esencia de las infraestructuras de paz.

colombianos/as se aproximan y distancian del conflicto al mismo tiempo.

Además de esta peculiaridad, se suma el hecho de que el proceso de construcción de la memoria histórica es *per se* subjetivo: es una reconstrucción selectiva de una representación social que conecta sentimientos, afectos, etc. (Jaramillo, 2014<sup>32</sup>). De este modo, un proceso de diálogo entre diferentes actores en Colombia debe propiciar el reconocimiento de los y las participantes sobre esta paradoja y de las diferentes y plurales memorias que existen sobre la historia del conflicto armado. Este es un tema clave para mejorar la comprensión entre unos/as y otros/as, transformar posiciones radicales entre sí, superar la indiferencia y apatía de muchos colombianos y colombianas, y para dar un paso hacia la reconciliación.

Un desafío adicional para el diálogo nacional es la alta polarización que vive la sociedad colombiana a favor y en contra de las negociaciones de paz y los acuerdos, en la cual la paz se ha convertido en un objeto electoral politizado. Por esto, los resultados muestran la importancia de la facilitación y el acompañamiento de actores neutrales en el proceso de diálogo. Esta facilitación y acompañamiento puede ser de muchas formas y niveles, desde una facilitación directa de escenarios de diálogo hasta el fortalecimiento de capacidades para líderes y lideresas locales y regionales con el fin de que sean multiplicadores/ras de diálogo.

Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye en sus funciones “asistir los gobiernos para diseñar políticas y regulaciones que apoyen el establecimiento de una infraestructura de paz” (PNUD, 2013) y cuenta con una gran experiencia para realizar esta facilitación. Debido a que contar con multiplicadores/ras de diálogo es necesario en el nivel local, regional y nacional, se recomienda iniciar un proceso o programa de fortalecimiento de capacidades de diálogo con las y los miembros del CNP así como para los Consejos Regionales y Locales de Paz.

A continuación se analizan algunos desafíos importantes del CNP. Primero, el tema de paz no puede quedarse ni en el papel ni solamente en el discurso de un mecanismo de participación. Debido a las más de 5 décadas de conflicto armado interno, muchas organizaciones han utilizado un discurso normativo de paz y creado propuestas que se quedaron en papel. Por lo tanto, falta un enfoque pragmático de paz.

Ahora es el momento para llenar este vacío y desarrollar propuestas que reconozcan que la paz es un proceso complejo que necesita de liderazgo nacional y regional para ser implementado. Esta es una oportunidad para que el Consejo Nacional, los Regionales y Locales utilicen un enfoque de democracia participativa con el fin de mejorar la implementación de las políticas de paz y lograr un enfoque pragmático.

---

32 Jaramillo, Jefferson. (2014, May). “El silencio, el olvido, el recuerdo”. Conferencia presentada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana en razón del Centenario de la Primera Guerra Mundial. 8 de mayo, 2014. Bogotá, Colombia.

El segundo desafío es crear estrategias atractivas para persuadir al gobierno y a la sociedad de la utilidad de los Consejos de Paz. Por ejemplo, ¿cómo va a capturar el Consejo Nacional/Regional/Local de Paz la atención de las y los jóvenes? (Entrevista 10). El proceso de reactivación del CNP involucró a las y los jóvenes como un sector nuevo para incluir en el CNP y actualmente cuenta con cuatro representantes de organizaciones y movimientos juveniles. Sin embargo, es bueno reconocer que las y los jóvenes suelen apoyar y crear iniciativas alternativas e innovadoras de construcción de paz a través de música, arte, deporte, poesía, etc., como alternativa a los mecanismos formales que ofrecen los programas estatales o las instituciones públicas. Por esta razón, el CNP necesita atraer el interés de las personas que no están a favor de una formalización de las estrategias de construcción de paz.

El tercer desafío es ¿cómo se va a vincular/ conectar el CNP con los consejos, espacios, comités adicionales que resultaron del Acuerdo Final con las FARC o que surjan del proceso con el ELN? Por ejemplo, la creación del Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia fue acordada en el segundo punto de la Agenda —Participación Política—. Este órgano nacional consultativo tiene como objetivo asesorar y acompañar al gobierno nacional en temas de reconciliación

y convivencia; y con el mismo objeto se crearán consejos regionales y locales en los niveles territoriales para asesorar a las autoridades locales. Una de sus funciones incluye “pedagogía y didáctica del Acuerdo Final y su difusión desde el sistema de educación pública y privada en todos sus niveles y dentro el estado” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014, p. 31).

A finales del 2014, esta investigación recomendó que este Consejo tenga en consideración las lecciones aprendidas eventualmente por el CNP en cuanto a pedagogía y difusión del Acuerdo Final. Estas consideraciones podrían facilitar el encuentro de conectores entre estos los dos Consejos y, por lo tanto, tejer una red que los una como potenciales elementos de la infraestructura de paz en Colombia.

En relación a este punto, los resultados de las Conversaciones ciudadanas sobre paz y participación,<sup>33</sup> realizadas en 19 departamentos del país en el segundo trimestre de 2016, no avalaron la creación del Consejo de Convivencia y Reconciliación de los Acuerdos y propusieron fusionarlo con el CNP y sus Consejos Territoriales, haciendo las reformas requeridas para que cumpla las funciones previstas en el Acuerdo. De esta manera, reconoce la necesidad de fortalecer al CNP y a sus Consejos Regionales y Locales para que cumplan un papel en la implementación de los Acuerdos. El llamado de la ciudadanía es a no crear nuevos

---

33 Presentación de resultados de la consulta ciudadana Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana, realizada con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, Cinep, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia y el Secretariado de Pastoral Social. Mesa Nacional. Bogotá, 7 de Julio 2016.

espacios —economía de espacios—, sino a aprovechar los existentes, potenciarlos y ajustar las funciones que sean pertinentes, debido al gran número de instancias y mecanismos de participación y para evitar polimembresías donde los mismos actores participan en los mismos espacios (Foro Nacional por Colombia, Cinep, Transparencia por Colombia *et al* 07.07.16)

La seguridad representa el cuarto desafío. Para promover y hacer visible los mecanismos de participación en temas de paz es necesario asegurar primero la seguridad de líderes, lideresas y funcionarios/as que participarán en estos espacios. Contar con garantías de seguridad es un requisito fundamental para el funcionamiento de cualquier mecanismo de participación y sobre todo en temas de paz con el fin de evitar una acción con daño, debido a que el conflicto armado continúa y a la existencia de grupos criminales que están en contra de las negociaciones de paz<sup>34</sup>.

A continuación se presentan de manera breve algunas sugerencias para investigaciones posteriores. El concepto de infraestructuras de paz ofrece los factores de éxito para su implementación; sin embargo es necesario investigar cómo podría cumplirse cada factor exactamente. Por ejemplo, sería muy útil elaborar un manual para actores nacionales, especialmente para gobiernos, dado su alto nivel de involucramiento en las

infraestructuras de paz. Como cada contexto demanda enfoques y estrategias diferentes, este manual o guía debería proponer diferentes puntos de entrada para promover y afrontar los retos de las infraestructuras de paz y ofrecer diferentes alternativas para resolver problemas en caso de que algunos puntos de entrada no apliquen en un contexto específico.

Adicionalmente, sería relevante analizar el rol del CNP en la fase de transición a la paz y examinar en qué medida se ha convertido en un elemento de infraestructura de paz. Este trabajo ha propuesto recomendaciones sobre qué se requiere para adaptar el CNP y cómo pueden lograrse estos requerimientos; sin embargo, una investigación que profundice sobre lo operativo y técnico ayudaría mucho para comprender el funcionamiento de una infraestructura de paz en el día a día.

En este punto sería muy útil investigar las experiencias locales. Por ejemplo, ¿cómo han trabajado y coordinado sus funciones los Consejos Regionales y Locales de Paz existentes? ¿Cómo funciona el Consejo Regional de Paz del Huila? ¿Qué permite que el Consejo del Huila pueda conectar los comités y consejos existentes en un nivel técnico y operativo? Estudios de caso que examinen las dinámicas de los Consejos Nacionales, Regionales y Locales de Paz serían una contribución muy valiosa al estado del arte en el tema.

---

34 Desde mediados de septiembre de 2014, el Consejero de Paz de la Gobernación de Huila —entrevistado 4—, entre otros 89 defensores de derechos humanos, ha recibido amenazas de muerte por parte de las Águilas Negras, un grupo criminal derivado de los paramilitares (email con el entrevistado 4; Diario del Huila, 2014). Actualmente cuenta con garantías de seguridad por parte de la Unidad de Protección Nacional (email con el entrevistado 4, 2015).

## Síntesis de resultados de la investigación

- El CNP tiene potencial para ser un elemento de infraestructura de paz —pero no es el sistema de infraestructura de paz— que afronta los retos y confirma los factores de éxito sugeridos por el concepto de infraestructuras de paz: voluntad política, politización, inclusión y legitimidad, liderazgo y vínculos entre niveles territoriales y políticos.
- El CNP ha sido subutilizado porque casi ningún gobierno se ha comprometido con una política estatal de paz que sea participativa; cada gobierno promueve su política gubernamental, por lo cual hace falta un espacio de diálogo para un acuerdo general y una postura democrática frente a la paz.
- El alto nivel de inclusión y representatividad del CNP representa al mismo tiempo su fortaleza y debilidad: la representatividad tiene un alto valor pero es un reto para su operación (Entrevistado 16).
- Un CNP bien adaptado debe conservar su espíritu asesor y debe continuar operando según el llamado del Presidente. Si el Consejo pudiera tener la autonomía para convocarse de manera autónoma se convertiría en un cuerpo paralelo al Presidente, lo cual es constitucionalmente imposible.
- Un CNP bien adaptado podría apoyar las negociaciones de paz y facilitar la participación estructurada de la sociedad civil al preparar dos pasos importantes: la validación de los acuerdos de paz y el pos-acuerdo/posconflicto.

## 7. Bibliografía

- Acción de cumplimiento a favor del Consejo Nacional de Paz. (2003). Centro Cristiano para Justicia, Paz y Acción noviolenta. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Bogotá, diciembre 12 de 2003.
- Asamblea Departamental del Huila. (2014). Ordenanza 0021, 2014. Por la cual se reforma el Consejo Departamental de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Asamblea Departamental Del Huila. 11. Agosto, 2014. Neiva, Colombia.
- Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.). (2013). Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice. *Berghof Handbook Dialogue Series* No.10. Berlin: Berghof Foundation. ISSN 1616-2544 / ISBN 978-3-941514-12-6.
- Berghof Foundation. (Ed.). (2012). "Peace, Peacebuilding, Peacemaking". In Berghof Foundation. (Ed.), *Berghof Glossary on Conflict Transformation. 20 notions for theory and practice* (pp. 59 – 64). Berlin: Berghof Foundation.
- Bouvier, Virginia. (2009). Part IV: Local and Regional Peace Initiatives. In Bouvier, Virginia. (2009). *Colombia: Building Peace in a Time of War* (pp. 245-335). Washington: USIP.
- Bouvier, Virginia. (2010). Cautious Optimism for Peace in Colombia. *United States Institute of Peace, Peace Brief*, 54. Washington: USIP.
- Bouvier, Virginia. (2013). Colombia Peace Talks: Next Steps on Political Life for Opposition. *United States Institute of Peace*. En: <http://www.usip.org/olivebranch/colombia-peace-talks-next-steps-political-life-opposition>
- Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. (2014). ¿Qué es el Centro Nacional de Memoria Histórica? 28.01.2014. En: <http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica>
- Cercapaz-GIZ & COMO/Berghof (2012). Necesidades de construcción de paz: Objetivo Cercapaz. *Compendio Cercapaz* (pp. 22-23).

- CINEP/ Programa por la Paz. (2012). *Aportes a los Diálogos de Paz. Horizontes del proceso de paz*. Documento 1. Bogotá: CINEP/PP.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Febrero de 2015. Versión online en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/oacp/Pages/informes-especiales/resumen-informe-comision-historica-conflicto-victimas/el-conflicto-y-sus-victimas.aspx#sthash.nADkQr88.dpuf>
- Comité de Impulso al Consejo Nacional de Paz. (2014). *Sugerencias y Propuestas al Gobierno Nacional*. Bogotá, 9 de Mayo de 2014.
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley No. 1753 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "*Todos por un nuevo país*". 9 de junio 2015, Bogotá.
- Congreso de la República (2016, Julio 14). Comisión de Paz continúa con pedagogía de acuerdos de paz. *Prensa Senado*. Bogotá D.C. de 2016 En: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/24966-comision-de-paz-continua-con-pedagogia-de-acuerdos-de-paz>
- Consejo Nacional de Paz de Colombia (2015). *Declaración del Consejo Nacional de Paz: La construcción de Paz es de todos y todas, todo el tiempo, en todas partes*. Bogotá, 21 de abril de 2015. Publicado por la Corporación Nuevo Arco Iris, En: <http://www.arcoiris.com.co/2015/04/declaracion-del-consejo-nacional-de-paz-la-construccion-de-paz-es-de-todos-y-todas-todo-el-tiempo-en-todas-partes/>
- Consejo Nacional de Paz (2015a). Acuerdo 001 del 05 de agosto de 2015 "Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Consejo Nacional de Paz de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 434 de 1998. <http://portal.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/reglamento-interno-cnp.pdf>
- Consejo Nacional de Paz (2016). Agenda común para la construcción de la paz. Comisión de Pedagogía, Educación, Cultura y Comunicación de Paz. Consejo Nacional de Paz. *Documento de trabajo*.
- Consejo Nacional de Paz (2016a). Comisión de paz territorial e implementación de acuerdos. Propuesta de trabajo. Consejo Nacional de Paz. *Documento de trabajo*.
- Consejo Nacional de Paz (2016b). Comisión de veeduría y garantías de no repetición. Informe de actividades y propuesta de trabajo. *Documento de trabajo*.
- Consejo Nacional de Paz ( 2016, Enero 27). Declaración del Consejo Nacional de Paz. Sesión del 27 de enero de 2016, Bogotá D.C.
- Consejo Nacional de Paz ( 2016, Julio 27). Se posesionaron tres Copresidentes del Consejo Nacional de Paz. En: <http://www.consejonacionaldepaz.org/prensa/78-consejo/127-se-posesionaron-los-tres-copresidentes-del-consejo-nacional-de-paz>
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2014). *Corriente de Renovación Socialista: 20 años de un proceso de reinserción política*. 8 de abril de 2014. En: <http://www.arcoiris.com.co/2014/04/corriente-de-renovacion-socialista-20-anos-de-un-proceso-de-reinsercion-politica/>

- Decreto Número 352 de 1998 (1998). Ministerio del Interior. Decretos. Febrero 19, *por el cual se reglamenta la Ley 434 de 1998. Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C.*
- Decreto Número 4800 de 2011 (2011). Ministerio del Interior. Decretos. Diciembre 20, *por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011. Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C.*
- Diario del Huila. (2014, septiembre 16). Olmo Guillermo Liévano declarado objetivo militar de las Águilas Negras. *Diario del Huila*. En: [diariodelhuila.com/judicial/olmo-guillermo-lievano-declarado-objetivo-militar-de-las-Águilas-negras-cdgint20140915222711129](http://diariodelhuila.com/judicial/olmo-guillermo-lievano-declarado-objetivo-militar-de-las-Águilas-negras-cdgint20140915222711129)
- El Espectador (2014, mayo 28). Un Consejo Nacional de Paz para la sociedad. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/un-consejo-nacional-de-paz-sociedad-articulo-495190>
- El Espectador (2014, Oct 9). Política: Consejo Nacional de Paz, a hacer pedagogía. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/consejo-nacional-de-paz-hacer-pedagogia-articulo-521476>
- El Espectador (2014, Oct 11). Política: Proceso de paz. Iván Cepeda pide que Consejo Nacional de Paz ayude a concretar diálogos con ELN. *El Espectador*. En: [www.elespectador.com/noticias/politica/ivan-cepeda-pide-consejo-nacional-de-paz-ayuda-concreta-articulo-521721](http://www.elespectador.com/noticias/politica/ivan-cepeda-pide-consejo-nacional-de-paz-ayuda-concreta-articulo-521721)
- El Espectador (2015, Marzo 10). Gobierno anuncia suspensión de bombardeos contra las Farc por un mes. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/gobierno-anuncia-suspension-de-bombardeos-contra-farc-u-articulo-548593>
- El Tiempo (2014, agosto 13). Santos reestructura la Presidencia con nuevos ministros consejeros. *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/reestructuracion-de-la-presidencia/14381436>
- Equipo Paz Gobierno (2016, Julio 27) "Llegó la hora del Consejo Nacional de Paz": Sergio Jaramillo. Noticias. En: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/noticias/Paginas/llego-hora-consejo-nacional-paz-sergio-jaramillo.aspx>
- Foro Nacional por Colombia, Cinep, Transparencia por Colombia *et al* (2016). Presentación de resultados de la consulta ciudadana "Arquitectura Institucional para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana". Mesa Nacional. 7 de julio de 2016. Bogotá.
- GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.
- Government of Colombian Republic & FARC-EP, 2012. *General Agreement to end the conflict and the construction of a stable and lasting Peace*.
- González Posso, Camilo. (2012). Consejo Nacional de Paz. Indepaz: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Hopp-Nishanka, Ulrike. (2012). Giving Peace an Address – Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures. In Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice* (pp. 2-19). Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.

- Hopp-Nishanka, Ulrike. (2012a). *Circularity, Transversality and the Usefulness of New Concepts. Reflection on the Response Articles*. In Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice* (pp. 53-58). Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.
- Hopp-Nishanka, Ulrike (2012b). *Infrastructure for Peace at the height of violent conflict: lessons from establishing peace secretariats for track 1 negotiators*. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), 70-74. ISSN 1542 3166 Print/2165-644- Online. Briefings.
- Human Rights Watch. (2012). *World Report 2012: Colombia*. En: <http://www.hrw.org/world-report-2012/colombia>
- International Center for Transitional Justice. (n.d). *What is transitional Justice*. En: <http://ictj.org/about/transitional-justice>
- International Crisis Group. (2012). *Colombia: Peace at Last? Latin America Report N°45*. 25 Sep 2012.
- International Civil Society Network on Infrastructures for Peace*. (2015). *NGO's and Networks*. En: <http://www.i4pinternational.org/>
- Jaramillo, Jefferson. (2014, May). *El silencio, el olvido, el recuerdo*. Conference presented at the School of Political Sciences of Haveriana University due to the Centenary of First World War. 8th May, 2014. Bogotá. Colombia.
- Jaramillo, Sergio. (2013). *Transition in Colombia*. Complete text of the speech given by the High Commissioner for Peace, Sergio Jaramillo, at Externado University on 9 May 2013, published by El Tiempo.
- Jaramillo, Sergio. (2014). *La Paz Territorial*. Edición de conferencia dictada por el Alto Comisionado para la Paz en la Universidad de Harvard, 13.03.14. En Oficina del Alto Comisionado para la Paz (pp. 4-8). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Kas & Rinde. (2014). *Descentralización en-clave de paz*. Serie Rutas para la Paz. Bogotá D.C, Colombia: KAS & RINDE. ISBN: 978-958-57456-9-8
- La W Radio (2014, octubre 6). Santos afirmó que el Gobierno de Uribe intentó negociar con las Farc en Brasil. *La W Radio*. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/santos-afirmo-que-el-gobierno-de-uribe-intento-negociar-con-las-farc-en-brasil/20141006/nota/2449285.aspx>
- Lederach, John Paul. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, John Paul. (2003). *Defining Conflict Transformation*. In *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Books. Online version: Restorative Justice online. Reviewed from: <http://www.restorativejustice.org/10fulltext/lederach>
- Lederach, John Paul. (2012). *The origins and evolution of Infrastructures for Peace: a personal reflection*. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), 8-13. ISSN 1542 3166 Print/2165-7440- Online.
- Ley 434 de 1998 (febrero 3). *Diario Oficial No. 43.231*, del 5 de febrero de 1998. Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ley 1448 de 2011. (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. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Junio 2011.
- Marco Jurídico para la Paz. Acto Legislativo # 1, 31 de Julio 2012. Congreso de Colombia. Bogotá.
- Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. (2013). Comunicado Conjunto, La Habana, mayo 26, 2013.
- Miall, Hugh. (2004). *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*. Edited version 2004, first launch March 2001. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2014). *Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz: Visión, realidades y avances en las conversaciones que adelanta el Gobierno Nacional en La Habana*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2014a). La resolución de la crisis demostró la madurez del proceso de La Habana: Alto Comisionado para la Paz, 4 de diciembre de 2014, Bogotá. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/prensa/Pages/2014/Diciembre/la-resolucion-de-la-cri-sis-demostró-la-madurez-del-proceso-de-la-habana.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2015). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Actualizado el 8 de marzo de 2015. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/oacp/Pages/default.aspx#sthash.pl2Z7GLU.dpuf>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2015, Octubre 9). Reporte Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paz, Sesión 09 de octubre de 2015, Reporte N° 3. En: [http://portal.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/Reporte-S\\_T\\_-votacion-9-de-October-2015.pdf](http://portal.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/Reporte-S_T_-votacion-9-de-October-2015.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016, mayo 27). "Comité Nacional de Paz solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el proyecto de ley de referendación". *Oficina del Alto Comisionado para la paz*. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/mayo/Comite-Nacional-de-Paz-solicita-a-la-Corte-Constitucional-que-declare-exequible-el-proyecto-de-ley-de-referendacion.aspx>
- Ojielo, Ozonnia. (2007). *Designing an Architecture for Peace: A Framework of Conflict Transformation in Ghana*. Paper presented at the First Biennial Conference and General Assembly of the Society for Peace Studies and Practice, Abuja, 22-25 January 2007.
- Paladini Adell, Borja. (2012). From Peacebuilding and Human Development Coalitions to Peace Infrastructure in Colombia, In Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice* (pp. 44-52). Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.

- Presidencia de la República de Colombia (2014, octubre 9). Agenda Presidencial. 09.10.14. En: <http://wp.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (2014). Ministro Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. 20 de octubre de 2014 En: <http://wp.presidencia.gov.co/Gobierno/Secretarias/Paginas/Postconflicto.aspx>
- Resolución 0588 de 2013 (2013). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Junio 13. Por la cual se adopta el *Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado*.
- República de Colombia (1991) Constitución Política de 1991. Bogotá, Colombia.
- Rettberg, Angelika. (2013). *Kolumbien: Friedensverhandlungen vor dem Durchbruch?* GIGA Gespräch. Analysen von GIGA-Expertinnen. 24.10.13. German Institute of Global and Area Studies. Institut für Lateinamerika-Studien.
- Richmond, Oliver P. (2012). Missing Links – Peace Infrastructures and Peace Formation. In Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice* (pp. 21-29). Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.
- Sandoval, Luis I. (2015, 29 julio). Encuentro sin desencuentros. *El Espectador*, 29 julio de 2015. En: <http://www.elespectador.com/opinion/encuentro-sin-desencuentros>
- Sandoval, Luis I. (2016, marzo 7). Todo se complica.... *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/luis-i-sandoval-m>
- Sandoval, Luis I. (2016, mayo 30). No está solo, presidente. *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/opinion/no-esta-solo-presidente>
- Santos, Juan Manuel (2016, 20 junio). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al concluir reunión con representantes del Consejo Nacional de Paz. *Presidencia de la República de Colombia*. En: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160620-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-concluir-reunion-con-representantes-del-Consejo-Nacional-de-Paz/Discursos>
- Santos, Juan Manuel (2016, 20 junio). Presidente solicitará a gobernadores y alcaldes conformar consejos departamentales y municipales de paz. *Presidencia de la República de Colombia*. En: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/noticia/160620-Presidente-solicitar-a-gobernadores-y-alcaldes-conformar-consejos-departamentales-y-municipales-de-paz/Noticia>
- Schirch, Lisa. (2006). Linking Human Rights and Conflict Transformation. A Peacebuilding Framework. In Mertus, Julie and Helsing, Jeffrey W. (Eds.), *Human Rights and Conflict. Exploring the Links between Rights, Law and Peacebuilding* (pp. 63-95). Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Siebert, Hannes. (2012). National Peace and Dialogue Structures – Strengthening the Immune System from Within instead of Prescribing Antibiotics. In Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice* (pp. 30-41). Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.

- Suurmond, Jeannine & Sharma, Prakash Mani. (2013). *Serving People's Need for Peace: Infrastructures for Peace, the Peace Sector, and the Case of Nepal. Reader's Comment of: Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta and Beatrix Austin. (Eds.). Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice. Berghof Handbook Dialogue Series No. 10. Berlin: Berghof Foundation.*
- Suurmond, Jeannine & Sharma, Prakash Mani. (2012). Like yeast that leavens the dough? Community mediation as local infrastructure for peace in Nepal. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), 81-86. ISSN 1542 3166 Print/2165-644- Online Briefings.
- Thorsten Bonacker/Peter Imbusch. (2010). Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In Peter Imbusch/Ralf Zoll. (Eds.), *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen* (5th ed.) (pp. 67-106). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH.
- United Nations Development Programm. (2014). Issue Brief: *Infrastructure for Peace*. UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery. February 2013. New York.
- van Tongeren, Paul. (2013). Creating Infrastructures for Peace – Experiences at Three Continents. *Research & Analysis. Pensamiento Propio* 36-37, 91-128.
- van Tongeren, Paul. (2013a). *Background paper on Infrastructures for Peace*. Seminar on Infrastructures for Peace part of the Sixth GAMIP Summit. Global Alliance for Ministries and Infrastructures for Peace 19. September 2013, Geneva Switzerland.
- VerdadAbierta.com. (s.f). Conflicto Armado en Colombia. Acercamientos y negociaciones de paz entre el Eln y el gobierno Uribe. *VerdadAbierta.com*. En: <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/53-procesos-de-paz/el-n/4304-acercamientos-y-negociaciones-de-paz-entre-el-eln-y-el-gobierno-uribe>

## Anexo:

### Expertas y expertos entrevistados/as entre el 4 de mayo y el 11 de junio de 2014 y entre el 27 de febrero y el 7 de julio de 2016

Grupo	19 expertos/as en 22 entrevistas
4 del Gobierno Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos funcionarias del Gobierno Nacional expertas en temas de paz y posconflicto.</li> <li>• Funcionario asesor del Gobierno Nacional en temas de gobernabilidad.</li> <li>• Funcionario experto en institucionalidad para la paz y asesor en la reparación integral a las víctimas.</li> </ul>
3 de gobiernos departamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario asesor de la Gobernación de Antioquia en paz y reparación a las víctimas; experto en las dinámicas territoriales del conflicto a nivel local y regional.</li> <li>• Funcionario público experto en temas de seguridad, paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario; experto en las dinámicas territoriales a nivel local, regional y nacional.</li> <li>• Funcionario y asesor experto en paz, derechos humanos, derecho internacional humanitario de la Gobernación de Huila.</li> </ul>
4 del gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario asesor en temas de participación ciudadana.</li> <li>• Experto asesor del municipio en noviolencia.</li> <li>• Funcionario experto en seguridad y paz del municipio; ex asesor local y regional de procesos participativos de paz.</li> <li>• Funcionario experto en memoria, verdad y reconciliación del municipio.</li> </ul>
1 de un órgano de control nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionaria experta en derechos humanos y derecho internacional humanitario.</li> </ul>
1 de la rama legislativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político experto en el conflicto armado y promotor de alianzas por la paz; ex delegado del CNP en representación de las organizaciones defensoras de derechos humanos.</li> </ul>
3 miembros de la sociedad civil en el CNP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experto en paz, desarrollo y redes de paz a nivel nacional, regional y local; miembro de la Red de la sociedad civil sobre infraestructuras de paz; miembro del Comité de Impulso del CNP.</li> <li>• Experto de organización social de paz con alcance regional y local en Antioquia.</li> <li>• Experto en paz y procesos de participativos; promotor del CNP desde sus orígenes y miembro activo del Comité de Impulso y Acompañamiento del CNP, miembro de organización social de paz con alcance nacional.</li> </ul>
3 actores de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experto en derechos humanos y derecho internacional, abogado participante en la creación de la Ley del CNP, ex delegado del CNP en representación de las organizaciones defensoras de derechos humanos.</li> <li>• Analista político, ex funcionario público del nivel nacional.</li> <li>• Analista político experto sobre el conflicto armado colombiano, miembro activo del Comité de Impulso y Acompañamiento del CNP.</li> </ul>

©2017 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT  
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526  
Medellín, Colombia  
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876

Todos los derechos reservados.

Rector: Juan Luis Mejía  
Decano Escuela de Humanidades: Jorge Giraldo  
Jefe departamento de Gobierno: Santiago Leyva

ISSN: 2462-9375

Diseño y diagramación:  
Pregón S.A.S.  
Medellín, Colombia  
2016

**UNIVERSIDAD  
EAFIT**®

Vigilada Mineducación

El **Centro de Análisis Político** es la plataforma para la consultoría en temas públicos y políticos de la Universidad EAFIT. Cuenta con una experiencia de una década en análisis desarrollados para el sector público y al privado sobre temas como análisis de riesgos sociopolíticos, conflicto armado, construcción de políticas públicas, estudios sociales y gestión pública.

El **Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas** es la unidad académica que unifica al Pregrado en Ciencias Políticas, a las especializaciones en Estudios Políticos y Gestión Pública Municipal, y a la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Igualmente, el Departamento ofrece un amplio portafolio en curso de extensión y a la medida para la capacitación de funcionarios del Sector Público.

---

**Cuadernos de trabajo en  
Gobierno y Ciencias Políticas**

Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Escuela de Humanidades



Vigilada Mineducación