

## Nota de Gestión del Conocimiento

### Capacidades institucionales para la construcción de la paz

Sebastián Guerra Sánchez<sup>1</sup>

Una distinción fundamental orientó el diseño y la puesta en marcha del proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP: una cosa es *negociar para finalizar el conflicto* y otra, diferente –aunque con continuidades– es la *implementación* de lo acordado para la *construcción de la paz*. A primera vista parece una distinción evidente, pero no lo es. Al revisar los diversos procesos de negociación y acuerdos de paz que adelantó y suscribió el gobierno colombiano en la década de 1990 (con el M-19, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista, entre otras organizaciones insurgentes), una conclusión salta a la vista: esos procesos se limitaron a la dejación de armas, la desmovilización y la reincorporación de las organizaciones guerrilleras, pero no contemplaron –como sí lo hace el actual proceso de paz–, una *fase de implementación transicional* para construir la paz. Se trata por lo tanto de distinguir entre *mecanismos* (negociación e implementación) y *propósitos* (finalizar el conflicto y construir la paz).

En el lenguaje propio de los estudios de paz y conflicto<sup>2</sup>, lo primero (la negociación para dar fin al conflicto) se podría caracterizar como una *paz negativa* o minimalista, es decir, un tipo de proceso de paz que se limita a la superación de las formas de violencia directa. Lo segundo (la implementación para la construcción de la paz) se puede designar como una *paz positiva*, una paz que, si bien pasa por el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), va más allá, busca la transformación de las condiciones que posibilitaron la perduración del conflicto en el tiempo, según las condiciones particulares de cada país<sup>3</sup>. El Acuerdo que suscribieron el gobierno colombiano y las FARC-EP en el Teatro Colón el día 24 de noviembre se inscribe en esta segunda categoría. Basta repasar el nombre completo del Acuerdo para constatarlo: “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Esta distinción se corresponde con otra de carácter institucional: las *capacidades institucionales para negociar el fin del conflicto* son diferentes a las *capacidades institucionales para la construcción de la paz*. Las primeras hacen alusión a los dispositivos o mecanismos institucionalizados de negociación con los que cuenta el Ejecutivo nacional para iniciar y concluir exitosamente procesos de negociación con grupos armados irregulares. Las segundas se refieren a la capacidad del Estado para evitar el retorno a la guerra y poner en marcha con eficiencia los diversos programas y planes acordados para la fase de transición. Veamos en detalle cada conjunto de capacidades.

### *Capacidades institucionales para la negociación*

Desde una perspectiva formal, los dispositivos institucionales de negociación son instancias “que actúan de manera dinámica para producir estrategias, discursos y reglas de juego, y para articular

---

<sup>1</sup> Coordinador Equipo de Construcción de Paz – Dirección General - [sguerra@funcionpublica.gov.co](mailto:sguerra@funcionpublica.gov.co)

<sup>2</sup> Los denominados “estudios de paz y conflicto” son un campo interdisciplinar de las ciencias sociales que busca entender las causas de los diversos conflictos (armados y no-armados) que afligen a las sociedades y encontrar maneras para prevenirlos o solucionarlos por medios pacíficos.

<sup>3</sup> Galtung, J. (1996) *Peace by peaceful means*. Oslo: International Peace Research Institute – SAGE Publications.

acciones tendientes a representar y canalizar los intereses y las voluntades de las partes dentro de un proceso de negociación que busca la paz”<sup>4</sup>. Se trata de los organismos institucionales responsables de negociar los ejes básicos y mínimos de cualquier proceso para finalizar un conflicto: los temas sustantivos, los operativos y los temas de procedimiento.

Como se evidencia en la gráfica 1, desde los años 80 del siglo pasado el Estado colombiano ha recorrido un camino exitoso de institucionalización de estos dispositivos. De un nivel con alto grado de informalidad, reflejado en las diversas comisiones y consejerías que se encargaron de adelantar acercamientos y negociaciones con las insurgencias durante los mandatos de Julio César Turbay y Belisario Betancur, se pasa a un nivel de creciente de institucionalización con los mandatos de Virgilio Barco, César Gaviria y Ernesto Samper. Un proceso que tiene su última expresión en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)<sup>5</sup>.

<b>Trayectoria de los dispositivos institucionales de negociación desde 1980</b>		
<b>Dispositivos institucionales de negociación - Política de paz</b>	<b>Procesos de negociación</b>	<b>Período de Gobierno</b>
<b>Comisión de Paz (1982)</b>	- Movimiento Revolucionario 19 de abril M-19 (1990) - Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT (1991)	Julio César Turbay Ayala (1978 – 1982) Belisario Betancur Cuartas (1982 - 1986)
<b>Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (CRNR)</b>	Ejército Popular de Liberación EPL (1991) Movimiento Armado Quintín Lame MAQL (1991)	Virgilio Barco Vargas (1986 - 1990)
<b>Consejería para la Paz</b>	Corriente de Renovación Socialista CRA (1994) Autodefensas Unidas de Colombia AUC (2006)	César Gaviria Trujillo (1990 - 1994)
<b>Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) – 1994</b>	La Uribe (1984 – 1988) Caracas y Tlaxacala (1991 – 1992) El Caguán (1998 – 2002)	Ernesto Samper (1994 – 1998) Andrés Pastrana (1998 - 2002) Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 - 2010) Juan Manuel Santos (2010-2014-2017)

Fuente: Fundación Ideas para la Paz

Gráfica 1 – Trayectoria de los dispositivos institucionales de negociación del Estado colombiano

Si se hiciera un balance de este proceso de institucionalización y, de manera particular, del rol desempeñado por la OACP en el proceso de negociación con las FARC-EP desde el año 2014 y hasta el año 2017 –una tarea pendiente del Estado y de la academia colombiana–, habría que concluir, de manera inicial, que se trata de un balance altamente positivo. La curva de aprendizaje entre el proceso de negociación adelantado en El Caguán y el proceso adelantado en La Habana indica un crecimiento sustancial en capacidad técnica, operativa y de coordinación y mediación de sectores y agencias estatales.

<sup>4</sup> Arias, G. I. (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos institucionales de negociación del gobierno colombiano*. Recuperado de [https://www.files.ethz.ch/isn/152333/mirada\\_atras\\_web.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/152333/mirada_atras_web.pdf)

<sup>5</sup> Las funciones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz se establecen en función de lo estipulado en el artículo 16 de la ley 434 de 1998 y el decreto 672 de 2017, el cual modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

### ***Capacidades institucionales para la implementación del acuerdo de paz***

Las *capacidades para la implementación y la construcción de la paz* remiten a la fortaleza del Estado para hacer sostenible la paz. Se trata, de manera específica para el caso colombiano, de superar la “presencia diferencial del Estado” (históricamente más fuerte en el centro andino que en la periferia, donde han anidado los grupos y las economías ilegales) y consolidar el Estado Constitucional de Derecho en todo el territorio, garantizando los derechos de todos los ciudadanos por igual. Para esta labor, se deberá tener en consideración las siguientes características de una institucionalidad propia de una fase transicional:

Flexibilidad e innovación: la institucionalidad encargada de adelantar las acciones de construcción de paz deberá responder de forma flexible a las dinámicas propias de la construcción de la paz en cada territorio. La implementación no debe limitarse por la institucionalidad y la normatividad vigentes. Es necesario ser innovadores.

Simplicidad y agilidad: para asegurar que la atención, los bienes y servicios lleguen de manera ágil y oportuna, la institucionalidad debe estar orientada a simplificar instancias, procesos e instrumentos. Se debe evitar la ocurrencia de reprocesos.

Eficacia y eficiencia: los instrumentos y programas mediante los cuales llegue el Estado a los territorios tendrán que optimizar tiempos y recursos para generar una relación costo-beneficio que permita no solo ampliar la cobertura sino aumentar la calidad en la prestación de los servicios.

Transparencia y control social: la estructura institucional para el postconflicto tendrá que garantizar la transparencia en los procesos de toma de decisiones y la asignación de recursos, así como poner en marcha mecanismos de control social y rendición de cuentas específicos a las labores de construcción de paz.

Aprender del pasado: es necesario tener en cuenta las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de procesos de consolidación institucional territorial que se han ejecutado en el pasado.

Coordinación: la estructura institucional para la construcción de paz debe contar con capacidad efectiva de coordinación y gobernabilidad a través de procesos de toma de decisiones bien establecidos. Estos procesos deben procurar la coordinación horizontal (intersectorial) y vertical (entre niveles de gobierno).

**Referencias:**

- Arias, G. I. (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos institucionales de negociación del gobierno colombiano*, Serie Working Papers FIP, No. 4, Fundación Ideas para la Paz: Colombia. Recuperado de [https://www.files.ethz.ch/isn/152333/mirada\\_atras\\_web.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/152333/mirada_atras_web.pdf)
- Completa, E. R. (2016). *Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional*, *Análisis Político*. Colombia, Bogotá. (pp. 60-67). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n87/v29n87a03.pdf>
- Galtung, J. (1996) *Peace by peaceful means*. Oslo: International Peace Research Institute – SAGE Publications.