



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

Hacer La Paz

Aportes para la construcción
de una(s) política(s) pública(s)
de paz en Colombia

2023

Propuesta de lineamientos
conceptuales, fundamentos políticos
y técnicos y modelo de gestión

Equipo de trabajo

Jhon Jairo Arboleda Céspedes

Rector

Elmer de Jesús Gaviria

Vicerrector general

Hugo Buitrago Montoya

Director de la Unidad Especial de Paz

Autores

Juan Camilo Domínguez Cardona

Zaira Alejandra Agudelo Hincapié

Alvaro Rodríguez Pastrana

Colaboradores

María Camila Toro Molina

Valentina Morales Yepes

Unidad Especial de Paz

Diseño y diagramación

Fotografía: Alejandra Uribe F.

Dirección de Comunicaciones



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**



Índice

	Página
1. Prólogo	5
2. Presentación	8
3. Antecedentes institucionales	9
• La paz más allá de los acuerdos	11
4. ¿Para qué unos lineamientos desde un enfoque de política pública de paz?	16
5. Lineamientos conceptuales	18
• La paz como principio axiológico y derecho: los aportes de la Corte Constitucional	18
• La paz como derecho humano: la paz es todo, no todo es la paz	19
• Hacer la Paz: concepto orientador	20
• Estructura para el diseño técnico de "Hacer la paz"	21
• Enfoques para hacer la paz	25
6. Hacia una(s) política(s) pública(s) nacional(es) de paz en Colombia	28
• Lineamientos transversales	28
• Lineamientos por Eje de Trabajo	30
7. Modelo de gestión	39
Referencias bibliográficas	41



1. Prólogo

Llamamos a sanar el cuerpo físico y simbólico, pluricultural y pluriétnico que formamos como ciudadanas y ciudadanos en esta nación. Cuerpo que no puede sobrevivir con el corazón infartado en el Chocó, los brazos gangrenados en Arauca, las piernas destruidas en Mairipán, la cabeza cortada en el Salado, la vagina vulnerada en Tierralta, las cuencas de los ojos vacías en el Cauca, el estómago reventado en Tumaco, las vértebras trituradas en Guaviare, los hombros despedazados en Urabá, el cuello degollado en el Catatumbo, el rostro quemado en Machucá, los pulmones perforados en Antioquia y el alma indígena arrasada en Vaupés.

Fragmento del discurso del Padre Francisco de Roux el 28 de junio del 2022 en el marco de la entrega al gobierno y al país del Informe de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición

Este cuerpo que se nos llama a reconocer, a liberar y sanar en una Colombia de guerra de guerras, encarna lo que ha significado habitar en un país que se ha dirimido entre la guerra, los procesos de paz y las prácticas de reconciliación que desde los territorios de nuestra Colombia profunda, cientos de personas y organizaciones han desplegado para resistir a los embates del exterminio y de la muerte y hoy se asoman a la nueva promesa de un proceso de Paz Total que pretende erradicar todas las formas de violencias que por años, por décadas, por siglos, han segado cientos de vidas y marchitado también cientos de sueños.

En nuestro país, la guerra ha significado una constante disputa por el poder, la representación política y el cambio social. Como lo señala Hernando Gómez Buendía nuestra frágil democracia se ha dirimido entre las balas y los votos. Pasamos del siglo XIX al siglo XX, en medio de la guerra de los mil días y del siglo XX al siglo XXI en medio de una guerra de guerrillas, cuya lucha se vio envenenada por el paramilitarismo y el narcotráfico. Durante los últimos treinta años hemos vivido en medio de acuerdos de paz, sometimientos a la justicia, negociaciones y hoy re-negociaciones entre actores armados.

Como se documenta en este texto llamado: Hacer Paz. Aportes para la construcción de una (s) política(s) pública(s) de Paz en Colombia, "Colombia ha consolidado una tradición en la elaboración de acuerdos de paz entre el Estado y actores políticos y militares de diverso origen, orientación ideológica y capacidad militar". De igual manera podría afirmarse que hemos transitado por múltiples agendas las cuales han pretendido, algunas más, otras menos, erradicar las llamadas causas objetivas de la guerra. Sin embargo, este conflicto de conflictos parecería perpetuo.



Nuestras subjetividades como formas de ser y estar en el mundo, han permanecido ancladas a los múltiples repertorios de violencia, pero como nos lo recuerda Michel Foucault no hay poderes absolutos. Las resistencias y las prácticas que buscan “subjetivar la paz” han permitido que en medio de tanta muerte y dolor, siempre se asome la vida.

En el texto se nos propone asumir y encarnar nuestra Constitución del 91, como la “Constitución de la Paz”. Hacer de su Artículo 22 el derecho y el deber de vivir en paz, una premisa ético- política.

De igual manera se nos plantea pensar la paz no sólo como el cese de la violencia, como el propiciar la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos sino también asumir la paz como “la definición de acciones gubernamentales específicas junto a su articulación consciente de modo que logre a su vez, una coyuntura entre diferentes actores que buscan soluciones en torno a la paz entendida como derechos humano” Una paz tejida entre la institucionalidad articulada de manera intersectorial y poblacional y los habitantes de los territorios. Agregaría que se trata de un paz integral, territorial, multicolor. Una paz, unas paces que estaríamos llamados a construir en nuestros espacios más cotidianos, los ámbitos de micropolítica y del cuidado de la vida

El documento elaborado desde la Unidad Especial de Paz de la Universidad Antioquia con la participación de instancias del orden nacional, el Consejo Distrital de Paz y Reconciliación de Medellín, integrantes de la Mesa de víctimas de Medellín, profesores de la Universidad de Antioquia, y personas conocedoras de la formulación de políticas públicas de paz de Medellín y Antioquia, nos presenta a manera de “caja de herramientas” unos lineamientos en los cuales se esbozan: los enfoques que guían la política de paz; los elementos constitutivos que la harían posible; la articulación entre sus elementos desarrollados como dimensiones, ejes de trabajo y líneas de acción y por último el modelo de gestión de la política pública .

Este modelo de gestión se presenta en el documento como una nueva arquitectura institucional que propone la creación del Ministerio de Paz, Reconciliación y Atención a las Víctimas cuya misión permitirá articular y fortalecer el sector de paz que de manera especial en los últimos años se ha creado en nuestro país y también le dará visibilidad a múltiples esfuerzos de construcción de paz . Su tarea se cumpliría con una perspectiva mixta de gestión combinen y promuevan la colaboración entre los entes nacionales y territoriales.

Pensar la propuesta a manera de “caja de herramientas” permitiría articularla a otros esfuerzos que desde el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez se están proyectando o de iniciativas que en la rama legislativa se están proyectando para hacer de la paz y la cultura de paz una política de Estado.



De cara al carácter devastador de las guerras que hoy de nuevo acechan al mundo y también a nuestro país, nos asiste el derecho de anhelar y trabajar por una Paz Total, una Paz Grande, una Paz Querida y así evitar nuestro exterminio y la continuidad de una guerra que parecería perpetua.

Este texto nos invita a seguir en la lucha de "Hacer Paz "con todos, para todos, y en clave territorial. Hacer Paz como aquí se plantea aporta a reconocer, liberar y sanar el cuerpo en nuestra Colombia ensangrentada.

Ángela María Robledo G.
Asesora de paz y género.
Universidad Pedagógica Nacional.
Junio 3 de 2023.

2. Presentación

La Universidad de Antioquia, en su Plan de Acción Institucional 2021-2024 "Una Universidad solidaria, comprometida con la vida, la equidad y la diversidad, con visión global y pertinente frente a los retos de la sociedad", definió como uno de sus programas el desarrollo de iniciativas universitarias hacia la contribución en la construcción de paz, que se articula con el tema estratégico "compromiso de la Universidad con la construcción de paz, equidad, inclusión e interculturalidad" del Plan de Desarrollo Institucional 2017-2027. Este trabajo, que presenta una propuesta de lineamientos conceptuales, fundamentos políticos y técnicos y modelo de gestión para la creación de unas políticas públicas de construcción de paz en Colombia, hace parte de las iniciativas que la Unidad Especial de Paz, en nombre de la Universidad de Antioquia, ha construido para nutrir el debate actual de las discusiones sobre las formas más estratégicas y sostenibles para que el Estado colombiano implemente y desarrolle el derecho constitucional a la paz.

Este documento se elaboró haciendo inicialmente un rastreo documental de los debates al interior de la Corte Constitucional de Colombia sobre el derecho a la paz y las discusiones que ha suscitado su estado de implementación. Para esto fue fundamental la labor realizada con este mismo objetivo por el grupo coordinado por los profesores Iván Darío Gómez Lee (2018) y Ricardo Barona (2017). Asimismo, se rastrearon debates internacionales respecto al derecho a la paz, como la Declaración de Santiago de Compostela, la cual será central en nuestra propuesta. Además, se realizó un rastreo de políticas públicas y sus esquemas de elaboración para identificar enfoques pertinentes para los fines de este trabajo.

Estos aportes son también el resultado de diálogos con actores de la sociedad civil, funcionarios públicos y académicos que trabajan en temas de paz y creación de políticas públicas de paz, o que se relacionan con las instituciones creadas para la atención a las víctimas o están a cargo del ensamblaje de una nueva institucionalidad, como es el caso del Ministerio Ciencia y Tecnología. Para elaborar los lineamientos y verificar la pertinencia del enfoque que se propone, dialogamos con integrantes del Consejo Distrital de Paz y Reconciliación de Medellín, contratistas encargadas del diseño de las políticas públicas de paz de Medellín y Antioquia, miembros de la Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia, profesores de la Universidad de Antioquia y el Viceministro de Conocimiento, Innovación y Productividad. Además, este documento recoge los aportes que surgen desde la propia Unidad Especial de Paz tras tres años de funcionamiento, relacionamiento y debate sobre la construcción de paz que se han consolidado en el interior del equipo de trabajo.

Este trabajo pretende ser una contribución al debate público sobre la proyección de la transformación del conflicto y la construcción de paces en Colombia y para que los tomadores de decisiones del ecosistema de la paz en el país puedan hacer definiciones estratégicas, por su pertinencia, eficacia y su eficiencia, en función del respeto, protección y cumplimiento del derecho constitucional a la paz, a través de un enfoque de política pública.



3. Antecedentes institucionales

Tras haber vivido una larga sucesión de guerras internas en los siglos XIX y XX, en los últimos 30 años Colombia ha consolidado una tradición en la elaboración de acuerdos de paz entre el Estado y actores políticos y militares de diverso origen, orientación ideológica y capacidad militar.

El último conflicto armado del siglo XX inició aproximadamente una década después de finalizar La Violencia, como se conoce a la guerra entre los partidos políticos Liberal y Conservador o sus fracciones, y de configurarse el Frente Nacional en 1957, que derivó en la exclusión política, burocrática y electoral del partido comunista y los liberales más cercanos a esta corriente ideológica, además de la posterior persecución y exterminio contra sus simpatizantes y bases sociales ubicadas principalmente en las zonas rurales de reciente colonización. Aunque los efectos masivos de la confrontación militar entre las guerrillas —surgidas como respuesta armada a la exclusión política— y el Estado solo se evidenciaron a finales de los años 1970 e inicios de los años 1980.

El primer intento de acuerdo de paz en Colombia entre el Estado y las guerrillas de origen comunista o liberal de izquierda se dio en 1982 tras la llegada de Belisario Betancur a la presidencia de la República, quien logró acordar las primeras treguas y la creación de partidos o movimientos políticos amplios en busca de una apertura democrática, cuyos esfuerzos se vieron truncados luego de la toma del Palacio de Justicia en 1986, la consecuente agudización de la intensidad de la confrontación armada y el aumento de la violencia asociada al narcotráfico.

Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), el país afrontó una violencia generalizada y masiva que incluyó el inicio del genocidio de la Unión Patriótica, partido político surgido en el marco del proceso de negociación del gobierno anterior. El nivel de la violencia y la mezcla de violencia insurgente en el campo y guerra narcotraficante en la ciudad puso en jaque la institucionalidad colombiana y la pervivencia del Estado de derecho.

Fue desde 1989, con la firma del acuerdo de paz entre el Estado y el Movimiento 19 de Abril (M-19), que se dio inicio a una nueva forma y contenido de los acuerdos de paz en el país. La principal característica fue la inclusión de fuerzas políticas nuevas en el Congreso y el poder ejecutivo regional y local, lo que ha significado una paulatina apertura democrática, pero también cambios institucionales de muy diverso calado, siendo el de mayor importancia en más de un siglo: la redacción de una nueva Constitución Política a cargo de una Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991. De esta Asamblea también participaron, sin voto pero con voz, delegados del Ejército Popular de Liberación (EPL), del Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), tras acordar su desmovilización y reinsertión a la vida civil.



La Constitución de 1991 se concibió, redactó y se continúa implementando como un acuerdo de paz en construcción continua. Ya sucesivas sentencias de la Corte Constitucional —creada justamente por esta Carta Magna— así lo han señalado y expuesto: *la Constitución desde su preámbulo y en el conjunto de sus artículos es una carta de acciones a realizar para la lograr la paz en Colombia.*

Tras la promulgación de la Constitución de la Paz, como se le conoce a la de 1991, se han realizado tres procesos de paz: con la Corriente de Renovación Socialista (CRS) en 1994, con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el año 2003, y con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, siendo este último un acuerdo de gran calado institucional por el número, alcance y complejidad de reformas propuestas.

En el proceso de implementación de las definiciones contenidas en el Acuerdo de 2016, durante la revisión en la Corte Constitucional de la exequibilidad de las normas derivadas de los mismos, ha primado un principio: *la paz como valor máximo de la Constitución* y, por tanto, como derecho de orden superior que se impone en la revisión de normas, incluso cuando estas vayan en contravía de otros derechos o que de manera transitoria o permanente transformen procedimientos o la organización del Estado en sí mismo. Existe, eso sí, una gran diferencia con respecto a acuerdos previos a 1991: la eliminación del indulto y la amnistía generalizada o leyes de punto final que impidan la investigación y el juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Es por esto que en los acuerdos con las AUC y las FARC-EP se ha necesitado la creación de modelos de justicia transicional como el Tribunal de Justicia y Paz y la Justicia Especial para la Paz (JEP), respectivamente.

El grueso de puntos acordados entre el Estado y los grupos guerrilleros se ha concentrado en una reforma al régimen político que busca la ampliación del sistema de representación, la garantía del derecho a la participación y el desarrollo regional o la reforma agraria (solo el MAQL presentó unas demandas étnicas). De acuerdo con Ricardo Barona (2017), quien recoge los acuerdos finales con cada una de las guerrillas y los grupos paramilitares, estos fueron en general los contenidos de los mismos:

- El acuerdo logrado con el M-19 en 1989 se concentró en diez temas: incorporación a la vida civil, circunscripciones especiales de paz, fondo para la paz, reforma electoral, reforma a la justicia, comisión para estudiar la producción, tráfico y consumo de estupefacientes, desmovilización (programas productivos y de reinserción), comisión de seguimiento y plan de seguridad.
- De los tres acuerdos logrados en 1991 con el EPL, PRT y MAQL en el primer caso se concentró en once puntos: representación en la Asamblea Constituyente, promoción del proceso, promoción del proyecto político, veeduría, legalización del partido, garantías jurídicas, plan de reinserción (educación, capacitación y participación), plan de seguridad, derechos humanos, planes regionales y procedimiento para la dejación de armas. En el segundo caso, en doce temas: participación en la Asamblea, garantías políticas y promoción del proceso, promoción del proyecto político, legalización del partido, garantías jurídicas, plan de seguridad, dejación de armas, derechos humanos, policía indígena, plan de reconciliación en



la paz (vivienda, salud, educación, proyectos productivos, programas complementarios y empleo), política de normalización (planes regionales) y seguimiento de los acuerdos. Y en el tercer caso, en ocho puntos: dejación de armas, veeduría, garantías (indulto y condiciones para el desarme), derechos humanos, plan de seguridad, promoción del proceso, plan de reinserción (en el que se vinculan, además de criterios anteriores, una transición con educación no formal y validación de la primaria, alfabetización, reforzamiento de la lectoescritura y matemáticas, validación acelerada de la primaria) y obras regionales de desarrollo.

- En el acuerdo logrado en 1994 con la CRS, los puntos negociados giraron en torno a nueve temas: desarrollo regional en zonas de conflicto, participación ciudadana (compromisos del gobierno, foro en Urabá), derechos humanos (institucionalidad para la promoción y defensa de los DDHH), programa de reinserción (vinculando los derechos a la salud, educación, apoyo psicosocial, capacitación y asistencia técnica, vivienda, cultura, proyectos productivos, programa de tierras y promoción del proceso), beneficios jurídicos, favorabilidad política, programa de seguridad, dejación de armas y comisión de verificación.
- Finalmente, en la última negociación dada entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP en 2016, fueron seis puntos los incluidos en el Acuerdo Final: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto (dejación de armas, reincorporación), solución al problema de drogas ilícitas, víctimas del conflicto e implementación, verificación y refrendación.

Además de los acuerdos sobre el proceso de desarme y reincorporación a la vida civil, se evidencia la intención de los grupos guerrilleros por acordar procesos de reforma de las desigualdades territoriales-regionales del país, siendo el último intento y quizás el más detallado el asociado a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivado del acuerdo con las FARC-EP.

Contrario a esta experiencia con las guerrillas, los acuerdos en la negociación entre el Estado y las AUC en 2003 vinculan únicamente temas de desmovilización, desarme y reinserción, dejando por fuera reformas del Estado o la inclusión de determinadas políticas públicas que hicieran posible la construcción de paz. Esto principalmente dada la negativa de la Corte Constitucional (Sentencia C-370/06) a reconocerle a los paramilitares la aplicabilidad del delito de sedición y el reconocimiento como actor armado de origen político.

La paz más allá de los acuerdos

El Estado colombiano ha creado programas, instituciones, cargos en el Ejecutivo y leyes que han buscado la paz por diferentes vías y con diversos enfoques, ya sea desde una perspectiva de seguridad-militar, desde el intento de cerrar la brecha campo-ciudad o en la búsqueda de la reconciliación o la reparación integral de las víctimas. En este apartado se presentan las principales apuestas institucionales que ha emprendido el Estado para hacer realidad la paz en el país.



El primer ejercicio institucional que intentó superar las llamadas “causas objetivas” de la guerra fueron los Programas Nacionales de Rehabilitación (PNR), que iniciaron en 1983 y que sirvieron para apoyar, en parte, el proceso de reincorporación de los guerrilleros amnistiados en 1982 durante el gobierno de Belisario Betancur. Con la llegada de Virgilio Barco se convirtieron en programas con mayor alcance territorial y se consolidaron como una estrategia de Estado a partir del Decreto 2707 del 30 de diciembre de 1993, que en su Artículo 1 los definió así:

El Plan Nacional de Rehabilitación (en adelante PNR) es un programa especial de la Presidencia de la República que —como parte integral de la política de paz y normalización de zonas afectadas por desequilibrios del desarrollo, debilidad en la presencia institucional del Estado y conflictos sociales— tiene como objetivo central generar ámbitos para la convivencia pacífica entre los colombianos a través de la realización de las acciones que sean necesarias para contribuir al proceso de reconciliación nacional, y poner en práctica mecanismos que permitan establecer una relación armónica y duradera entre el Estado y la población, y entre los diversos sectores y grupos que conforman la sociedad civil. (Decreto 2707, 1993, p. 1)

A partir de 1995 los PNR desaparecieron y se ejecutó la Política de Desarrollo Alternativo (PLANTE) bajo un enfoque que asumía la lucha contra el narcotráfico como una lucha por la paz, en este caso, actuando sobre zonas cocaleras. Con ello en mente, fue definido así:

PLANTE estará orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos. El Plan se limita a zonas de economía campesina e indígena donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica. (CONPES 2799, 1995, p. 2)

El PLANTE estuvo acompañado por la Red de Solidaridad Social y el Fondo de Programas Especiales para la Paz. Estas tres estrategias fueron creadas mediante la Ley 368 de 1997, aún vigente con modificaciones.

Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, mediante la Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009, se creó el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), el cual partía de un enfoque de seguridad y control del orden público como antesala a una (re)construcción y consolidación del “orden político y social”:

El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.



Para avanzar en la consolidación sostenible de forma más eficiente, efectiva e integral se propone continuar con la Acción Inter-Agencial como herramienta de actuación rápida y dinámica para producir los resultados esperados, incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado, a través de: planeación conjunta y en paralelo, acciones colectivas y ejercicios de coordinación de las múltiples instituciones que participan en la implementación de la estrategia. (Directiva Presidencial 01, 2009, p. 1)

Este Plan fue posteriormente regulado por el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), creado en el gobierno de Juan Manuel Santos mediante el Decreto 1894 de 2013, que buscó detallar el proceso de colaboración y armonización "inter-agencial" que la Directiva Presidencial 01 de 2009 había diseñado para los PNCT.

En cuanto a la creación de cargos que desde el Ejecutivo debían cumplir con la tarea de asesorar, dirigir y promover acciones orientadas a la paz y la reconciliación, estos comenzaron a crearse muy temprano tras la promulgación de la Constitución de 1991. Fue así como en el Decreto 1860 del 26 de julio de 1991, que creó la planta de cargos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se estableció el cargo de Consejero para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Con el tiempo, tal denominación iría cambiando: bajo el Decreto 53 de 1992, pasó a llamarse Consejero para la Paz; a partir del Decreto 1951 de 1994, comenzó a denominarse Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la Paz, y finalmente, hasta hoy, mediante el Decreto 1959 de 1994 el cargo recibe el nombre de Alto Comisionado para la Paz, el cual tiene las siguientes funciones mediante el Artículo 1 del Decreto 2107 de 1994:

- a) *Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz;*
- b) *Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República;*
- c) *Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional;*
- d) *Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República;*
- e) *Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República;*
- f) *Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación;*
- g) *Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial;*
- h) *Ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. (Decreto 2107, 1994, p. 1)*



El Consejero de Política Social, cargo creado en el ya citado Decreto 53 de 1992, tenía como misión "orientar la acción" de los programas de Reinserción y de Rehabilitación. A partir de 2003 la reinserción de excombatientes fue una tarea de la Política de reincorporación a la vida civil, a cargo de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, que desde el año 2006 pasó a llamarse Alta Consejería para la Reintegración y luego tomó el nombre de Agencia Colombiana para la Reintegración, mediante el Decreto 4138 de 2011. Seis años más tarde, por medio del Decreto Ley 897 del 29 mayo de 2017, se denominó Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), como se le conoce actualmente.

En términos de Leyes, son relevantes al menos tres de ellas:

- a) La Ley 418 de 1997, que regula varias de las acciones institucionales antes reseñadas y que acaba de ser prorrogada y reformada en consonancia con lo que el gobierno nacional en cabeza de Gustavo Petro ha denominado "Paz total". Esta ley crea los "instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia", y define, por tanto, la hoja de ruta de actuación de las diferentes ramas del poder del Estado decretando, en su Artículo 10, que

La dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones y diálogos a que hace referencia este capítulo, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz. (Ley 418, 1997)

La modificación, adición y prórroga de esta ley en el Gobierno de Petro se hizo mediante la Ley 2272 de 2022, que entre otros asuntos amplía el espectro de negociaciones al sometimiento a la justicia y desmantelamiento de "grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto". Ordena a los entes territoriales la creación de un capítulo, en los planes de desarrollo, llamado "Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz"; asimismo establece la designación de Comisionados de paz regionales para que, bajo el liderazgo del Alto Comisionado para la Paz, avancen en diálogos con los grupos armados presentes en "regiones de paz" (Artículo 8b), aunque les impide cualquier firma de acuerdos o negociaciones directas, pues se insiste en que tal potestad está en cabeza del Presidente de la República, quien tendrá a su vez la facultad de crear las regiones de paz que considere según las necesidades.

Esta ley también crea el Servicio Social para la Paz como alternativa al servicio militar obligatorio, y una política de incentivos (económicos y penales) para el desarme.



- b) La Ley 434 de 1998 le dio vida al Consejo Nacional de Paz, uno de los instrumentos más importantes del entramado jurídico para promover y acompañar las diferentes estrategias de paz, incluidas, claro está, la realización de negociaciones y acuerdos con organizaciones armadas de diferente naturaleza. Este Consejo cambió de nombre a Consejo Nacional de Paz y Reconciliación a partir del Decreto Ley 885 de 2017, que además creó los Consejos Territoriales de Paz. Por su parte, la Ley 434 consignó también, por primera vez, el deber de crear una Política de Paz, la cual pasó a denominarse Política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, mediante el decreto anteriormente citado. El 2 de agosto de 2022 esta política fue finalmente promulgada, a través del Decreto 1444 del saliente gobierno de Iván Duque, con el nombre de "Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización". Adicionalmente, con esta ley (Artículo 16) se establece que "la Oficina del Alto Comisionado para Paz tendrá carácter permanente" (Ley 434, 1998).
- c) Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas. Es el antecedente del *Acuerdo Final de Paz* en lo que toca a la transformación institucional orientada a la consecución de la paz. El Artículo 11 de esta Ley indica: "Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional" (Ley 1448, 2011). Esta ley creó, entre otras instituciones, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Centro de Memoria Histórica. Esta ley fue prorrogada por otros diez años de vigencia mediante la Ley 2078 del 8 de enero de 2021.

Todo lo anterior da cuenta de las iniciativas estatales de muy diverso origen, enfoque y duración que se han adelantado para buscar la paz en el país, y que han configurado lo que puede denominarse como el *Sector estatal de paz, reconciliación y atención a las víctimas*, del que en este texto se han presentado solo algunos de sus componentes y dentro del que habría que contar las instituciones, los cargos y las normas derivadas del Acuerdo Final con las FARC-EP, que van desde las instancias del Sistema Integral de Paz y las Curules de Paz a los Actos Legislativos, Leyes Estatutarias, leyes ordinarias y Decretos, pasando por la creación de cargos y algunas Altas Consejerías Presidenciales, entre otros.

Este sector ha emergido sin planeación institucional, sin un direccionamiento estratégico y al vaivén de los intereses y enfoques que cada gobierno le imprime; desperdigando las acciones institucionales hacia la paz e interactuando de manera descoordinada con la población que se interesa, por diversos motivos, en ayudar a la construcción de paz en Colombia.

Como antecedentes de esta propuesta están entonces los acuerdos de paz firmados entre diversos grupos armados y el Estado, además de las iniciativas que, fuera de dichos acuerdos, han configurado el *Sector Paz* dentro de este último. Si bien esto demuestra que el Estado colombiano ha tenido diferentes estrategias para tramitar el conflicto armado en los últimos 40 años, también es muestra, pese a la diversidad, de la carencia de un lineamiento general que guíe la acción institucional que a su vez dé orden a las acciones orientadas a la paz y pase de ser política de gobiernos y a política de Estado.

4. ¿Para qué unos lineamientos desde un enfoque de política pública de paz?

Este documento busca aportar a la discusión nacional sobre la paz a partir de propuestas que superen dos visiones que impiden comprender la paz como una realidad posible, como algo que se puede *hacer* con acciones concretas.

La primera, que parte de asumir que toda acción gubernamental —bien sea en temas de seguridad, ambiente, economía, salud, educación, etcétera— es un aporte a la paz, impide pensar realmente en una política pública integral de paz. Esto no pasa solo alrededor de la paz, sino en general con todas las medidas gubernamentales, al punto que,

Basados en esa apreciación, algunos analistas y agentes del gobierno consideran cualquier acción gubernamental que responda a un asunto de interés público y la consecución de los fines del Estado como acciones de política; dificultando la labor de una real delimitación en la práctica de lo que es política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013. p. 58)

En el caso del derecho a la paz, esta visión pareciera partir de la concepción del mismo como la implementación de los derechos fundamentales; sin embargo, tal perspectiva realmente diluye el derecho a la paz y hace que se pierda su concreción, pues además de impedir que los planificadores y tomadores de decisiones diseñen estrategias específicas desde un enfoque de construcción de paz, hace que no sopesen los modos en que sus planes de gobierno o determinaciones afectan o benefician la paz. Como vimos en el apartado anterior, si bien hay una diversidad de decisiones institucionales que se orientan —cada una a su manera, con su propio origen y enfoque— a ejecutar acciones gubernamentales para la paz, “una misma acción gubernamental puede ser o no una acción de política; lo que lo condiciona no es la naturaleza de la intervención sino su origen predeterminado” (p. 58). Así, en conclusión, “cuando hay falta de coherencia interna en la secuencia de los acontecimientos que no permiten dar forma a un patrón significativo, se habla de que no hay política pública” (p. 58).

La segunda plantea la paz como aquellos asuntos limitados al cese de *toda* violencia homicida, la generalizada convivencia pacífica, la resolución de *todo* desencuentro de manera no violenta, además del buen trato generalizado. Eso lo demuestra bien el Decreto 1444 del 2 de agosto 2022, en el que se prescinde de la palabra paz y en cambio hace referencia a “la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización” que, claro está, se tienen que incluir en el diseño de una política de paz, no puede reducirse solo a esto. Pensar la paz desde un horizonte de política pública implica partir del enfoque de cómo *hacer la paz* de la forma más concreta, eficiente y sostenible posible dadas las condiciones históricas y la realidad territorial de la Colombia de inicios del siglo XXI. Para ello, ese debe reconocer que en una sociedad pueden presentarse tanto acciones de violencia directa asociadas a conflictos sociales que generan disturbios



como homicidios en el marco de violencia asociada a la desigualdad económica, violencia racial, xenofobia e incluso violencia política, y pese a ello no configurarse una ausencia de paz. De otro modo, la noción de paz se diluiría en una armonía que no tiene lugar, es decir, en una utopía. Son precisamente la guerra o el conflicto armado, y no así los problemas de convivencia o casos de violencia homicida, la verdadera antítesis de la paz. Los primeros pueden entenderse en los términos del Derecho Internacional Humanitario como un conflicto bélico entre las fuerzas armadas y grupos armados o en enfrentamientos entre grupos armados.

Colombia necesita *hacer la paz* en la medida en que perviven tanto enfrentamientos bélicos entre el Estado y diversos grupos armados organizados con estructuras de mando y control de diverso origen y formación como confrontaciones armadas entre grupos no estatales. Pero también es necesario *hacer la paz* en las localidades y regiones en donde, si bien ya han cesado las acciones bélicas, se mantienen sus efectos.

Con este enfoque se busca no solo aportar a la terminación de conflictos armados específicos o de manera total, en lo que se ha entendido como la Paz Grande (Comisión de la Verdad) o la Paz Total (Gobierno Nacional), sino también perfilar un conjunto de acciones que eviten que nuevos conflictos armados surjan en el país y así detener la espiral de violencia que no ha cesado pese al desarme de decenas de miles de combatientes durante los últimos 30 años. Esto último pasa necesariamente por la implementación efectiva de los derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de unos lineamientos de política pública, se busca entonces identificar un objetivo más amplio que la paz como asunto reducido a la convivencia o la resolución pacífica de los conflictos (aunque incluyéndolos), pero también aspira a definir acciones gubernamentales específicas junto a su articulación consciente, de modo que logre, a su vez, una coyuntura entre diferentes actores que buscan soluciones en torno a la paz entendida como derecho humano. Así, en este documento se entiende la política pública

[...] como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56)

Para proponer unos lineamientos de política pública consideramos necesario entonces: i) definir el enfoque o los conjuntos de enfoques que guiarían la política de paz, ii) identificar los elementos constitutivos que harían posible la paz, iii) establecer una articulación coherente entre los elementos propuestos y iv) proponer un modelo de gestión. Advirtiendo que, como lo indica la Corte Constitucional, “las decisiones constitutivas del diseño de una política pública pueden ser plasmadas, o bien en documentos políticos, o bien en instrumentos jurídicos — esto es, normas, sean éstas de rango constitucional, legal o reglamentario” (Sentencia C-936, 2016). Es decir, que la apuesta por unos lineamientos de política pública de paz no se limitaría a la formulación de una política específica, sino que se plantearán asuntos que irán desde el diseño de varias políticas públicas sectoriales o transversales hasta la creación de nuevas normas y adecuaciones necesarias en la gerencia pública.



5. Lineamientos conceptuales

La paz como principio axiológico y derecho: los aportes de la Corte Constitucional

La Carta Magna de 1991 ha sido entendida como una Constitución de Paz no solo por su origen como resultado de una negociación de paz, sino por su contenido. Desde el Preámbulo se establece que la paz es un valor y un fin esencial del Estado (Gómez Lee, 2018). *La implementación integral de la Constitución sería el primer paso para alcanzar la paz*, según los propios postulados del Constituyente.

Por medio de diferentes sentencias, la Corte Constitucional ha sido quien más ha trabajado sobre el contenido del derecho a la paz en los últimos 30 años, y es por eso una de las fuentes principales del enfoque que se propone construir. Al ser, como ya se dijo, fuente del origen de la Constitución y marco de referencia de su implementación o transformación, la Corte reconoce el derecho a la paz como un derecho superior que tiene por definición un carácter axiológico. El derecho a la paz es además un fin imperioso no solo de Constitución, sino de toda la labor del entramado institucional del Estado y de toda la ciudadanía de la República, lo que lo convierte en un deber. Además, es un derecho fundamental y por tanto contra mayoritario, que requiere una implementación normativa específica y el diseño de políticas públicas que lo materialicen.

Ya desde 1993 la Corte misma entendía

- i) El derecho a la paz como respeto efectivo de los derechos humanos. Lo anterior implica la prohibición del homicidio, el secuestro, la tortura y la desaparición forzada;*
- ii) la paz como un nivel más alto que la simple ausencia de guerra; iii) la paz como obligaciones positivas a cargo del Estado y, de manera correlativa, un poder de exigencia de la sociedad; iv) la del derecho universal como derecho a vivir en una sociedad no violenta. (Sentencia T-102 de 1993 citado en Gómez Lee, 2018, p. 170)*

Por su lado, la Sentencia T-025 de 2004 de la misma corporación plantea: “el principio de dignidad humana y el derecho a la paz no solo impone el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a moderar sus efectos” (Gómez Lee, 2018. p. 170). Esto último permite señalar que es parte de la función del Estado no solo prevenir o terminar el conflicto, sino propiciar acciones humanitarias que ante la inevitabilidad del conflicto le permita a la población civil reducir las afectaciones.

En la Sentencia C-379 de 2016, mediante la que se declaró exequible el proyecto de Ley estatutaria 94 de 2015 del Senado y 156 de 2015 de la Cámara, “Por el cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Ley 1806 de 2016), La Corte Constitucional señaló:



La jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material. (Sentencia C-379, 2016)

Esto último coincide con el enfoque de la paz como derecho. Síntesis que asume que la implementación de los derechos reconocidos constitucionalmente son en sí mismos la implementación de la paz como derecho humano. Aunque es posible retomar de esta concepción la idea integral de la paz, no puede omitirse, como ya se mencionó, la necesidad de diseñar estrategias específicas en las políticas públicas para *hacer la paz*.

La paz como derecho humano: la paz es todo, no todo es la paz

A esta perspectiva axiológica y normativa resultado de los debates de la Corte Constitucional es necesario agregarle un enfoque de la paz como derecho humano, semejante al propuesto por la Declaración de Santiago de Compostela sobre el Derecho Humano a la Paz en el año 2010.¹ Esta declaración comparte el enfoque integral de la Constitución colombiana y además resalta el conjunto de diez derechos que deben articularse para hacer la paz, a saber: i) Derecho a la educación en y para la paz y los demás derechos humanos. ii) Derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano. iii) Derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible. iv) Derecho a la desobediencia y a la objeción de conciencia. v) Derecho de resistencia contra la opresión. vi) Derecho al desarme. vii) Libertades de pensamiento, opinión, expresión, conciencia y religión. viii) Derecho al refugio. ix) Derecho a emigrar y a participar. x) Derechos de las víctimas. Esta declaración tuvo la intención de complementar la *Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz* de 1984 de la Asamblea General de Naciones Unidas y convertirse, por esa vía, en referencia para el diseño de políticas internacionales.

Este enfoque de la paz como derecho humano no en vano parte de la educación en y para la paz como elemento esencial en la promoción y construcción de una cultura de paz. Esto permitirá *subjetivar la paz* o, lo que es lo mismo, lograr que la ciudadanía en general la sienta como suya y tenga los elementos necesarios para proponer, hacer y evaluar acciones que

¹ La Declaración de Santiago de Compostela sobre el Derecho Humano a la Paz es resultado del "Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a Paz Reunido los días 9 y 10 de diciembre de 2010 en Santiago de Compostela con ocasión del Foro 2010 o Foro Social Mundial sobre la Educación para la Paz".



conduzcan a la paz. El incluir la seguridad humana, complementada con la posibilidad de un ambiente sano, es novedoso para el enfoque del derecho humano a la paz porque justamente invita a establecer lineamientos sobre cambios en la doctrina de seguridad —esto en concordancia con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad—, además de explicitar la relación entre guerra y ambiente, que en el caso colombiano resulta paradigmática, dados los vínculos que existen entre el conflicto armado y los cultivos de uso ilícito, la deforestación, pero también con la violencia asociada a la extracción y distribución de hidrocarburos y minerales como oro, carbón, coltán, entre otros. Esta perspectiva invita al debate respecto al modelo de desarrollo, la crisis ambiental presente y futura y su correlación con el conflicto armado.

De este enfoque también es importante destacar el derecho al *desarme* contemplado de manera clara por la adición al derecho a la paz establecido en el Acto Legislativo 05 de 2017, “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”. *Hacer la paz* pasa por establecer lineamientos al respecto para dar cumplimiento al actual marco constitucional que tiene el derecho a la paz. Y esto conecta a su vez con la necesidad de una política de seguridad que garantice el monopolio de las armas en manos del Estado.

Hacer la Paz: concepto orientador

Al pasar de una posición filosófica o axiológica de la paz al terreno de los lineamientos de política pública, se hace necesario no solo establecer los enfoques que permitan definirla sino *hacerla*. Y por *hacer la paz* no debe entenderse el limitado significado de elaborar acuerdos (*peacemaking*) diferenciado de la construcción de paz (*peacebuilding*), sino como el conjunto de acciones concretas que permitirán lograr que la paz sea algo tangible para la mayoría de la ciudadanía de Colombia; una paz *en obra*, es decir, en constante actividad, además de *progresiva*, dada la incapacidad de resolver todos los problemas mediante una o una serie de políticas públicas que la “decrete”; una paz posible en la medida en que, al actuar de manera clara sobre las causas de los conflictos, *los prevenga, termine y repare sus daños, y permita la vigencia plena de los derechos fundamentales*

Así, *Hacer la paz* consiste en el diseño e implementación de acciones que permitan producir efectos prácticos que *materialicen la paz*. A su vez, materializar la paz significa que el conjunto de la sociedad debe evidenciar efectos concretos en la forma en que el Estado se organiza, propone y actúa con relación a los problemas estructurales, humanitarios y simbólicos que hacen que se mantenga, resurja o degrade el conflicto armado; o que impiden la plena vigencia de los derechos fundamentales. *Hacer la paz* pasa también por superar las visiones limitadas de la misma como asuntos de convivencia pacífica —aunque los incluye— e ir tras los nudos más apretados de la sociedad para desatarlos y poder crear nuevos acuerdos políticos, culturales, económicos, institucionales y de socialización.



Estructura para el diseño técnico de “Hacer la paz”

En este apartado se presenta la conceptualización técnica que permita la estructuración de la(s) política(s) pública(s) de paz. Se propone trabajar a partir de dimensiones, ejes de trabajo y líneas de acción como componentes de la política pública.

En primer lugar, se entiende por *dimensión* el marco de comprensión que funciona simultáneamente como delimitación del problema y línea de base para la definición de los objetivos estratégicos. Se han definido previamente (Rodríguez, 2022) las siguientes dimensiones para *Hacer la Paz*:

Dimensión estructural

Como parte del desarrollo histórico del Estado colombiano, la dimensión estructural del conflicto se refiere a los modos en los que se han institucionalizado el ordenamiento jurídico, los mecanismos de participación y representación, las relaciones políticas, las formas de organización y funcionamiento del Estado (en sus expresiones nacional y territorial) y el modelo de desarrollo económico. Estas nociones y expresiones empíricas de marginación, discriminación y violencia han inducido los niveles actuales de desigualdad y de vulneración de derechos humanos, y es alrededor de ellas que se ha configurado el panorama social, económico y político colombiano. Esta dimensión estructural reconoce que a raíz de las formas institucionales y las prácticas formales del poder político se configura el régimen de exclusión y marginación en el que han germinado todos los ciclos de violencia en Colombia.

Dimensión humanitaria

Por dimensión humanitaria del conflicto y de las violencias derivadas o asociadas a él se entiende el amplio espectro de victimizaciones a individuos, comunidades, colectivos y territorios como resultado directo e indirecto de las confrontaciones entre los grupos armados. Las formas de estas victimizaciones, incluyendo tanto su carácter individual y colectivo como sus connotaciones físicas, psicosociales y materiales (que en su conjunto materializan la vulneración de los derechos humanos y la integridad física y moral de las víctimas), son el homicidio, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la tortura, el secuestro, el reclutamiento forzado, el confinamiento, el exilio y demás prácticas delictivas que vulneran la integridad física y moral de los sujetos y las comunidades.

Esta dimensión representa el repertorio cotidiano de crisis humanitaria en la que se expresa la confrontación armada y se desarrolla la expresión violenta de los conflictos y las actividades criminales que se asocian con las rentas ilegales, en cuanto son fenómenos que gravitan alrededor del conflicto armado.



Dimensión simbólica

La dimensión simbólica representa las relaciones de la prolongación y la degradación del conflicto armado junto a las violencias en la cultura colombiana y cómo en torno a dichas relaciones el campo de la cultura se convierte en contexto explicativo, campo de enunciación y campo de reproducción de las violencias. Esta interpretación y las consecuentes formas de la relación de la cultura y las violencias configuran un ciclo perverso que alimenta una espiral más amplia de dimensiones estructurales y humanitarias que nutren las causas y la prolongación del conflicto armado colombiano y sus violencias. La cultura pone en evidencia las implicaciones de la violencia en los comportamientos individuales y colectivos, así como, a través de estos, la creación de imaginarios que alimentan la repetición de los ciclos de violencia. Estos ciclos, en el caso colombiano, han determinado directamente la prolongación y degradación del conflicto armado interno y, por extensión, “el recrudecimiento exponencial de la barbarie” (De Zubiría, 2015, p. 242). Esta dimensión simbólica permite valorar todas las formas y expresiones en las cuales la cultura puede convertirse en un escenario que tolera la reproducción de la violencia y se constituye como violencia en sí misma, de modo que retroalimenta conflictos estructurales como el nuestro.

En relación con esta dimensión debe señalarse que, así como algunos aspectos de los diferentes campos de la cultura tienen la capacidad para legitimar, reproducir y crear escenarios de violencia, también pueden ser potenciales constructores de escenarios de paz (Rodríguez, 2022, pp. 284-285).

Las Dimensiones darán orden a las propuestas concretas que estarán agrupadas por *líneas de acción* y que a su vez se articularán en *ejes de trabajo*. Por eje de trabajo se entiende los ámbitos generales sobre los que debe operar la acción institucional de modo que permitan materializar la paz. Mientras que por línea de acción se entenderá el ámbito específico de un eje de trabajo sobre el que se propone actuar con acciones concretas. En consecuencia, se propone articular las acciones a partir de los siguientes ejes de trabajo:

Eje de trabajo 1: del conflicto armado

Prevenir y terminar el conflicto armado

- **Prevenir.** Pese a que Colombia ha logrado terminar sucesivos conflictos armados entre muy diversas organizaciones, carece de una estrategia de prevención tanto del resurgimiento del mismo conflicto o de un nuevo conflicto en zonas en las cuales se han retirado estructuras armadas como de la aparición de un conflicto en territorios donde previamente no había conflictividad armada. Prevenir se refiere a evitar que (re) surjan conflictos armados.
- **Terminar.** Como ya se indicó en el apartado 4.1, es un deber social (del Estado y la sociedad) la búsqueda negociada de la terminación del conflicto armado.



Reparar los daños

El conflicto armado ha causado daños incalculables a millones de ciudadanos de Colombia, pero también a los seres sintientes y no sintientes de la naturaleza, lo que en muchos casos agrava las violaciones a los Derechos Humanos y las Violaciones al DIH. Una(s) política(s) pública(s) de paz debe(n) diseñar estrategias de reparación sobre los múltiples tipos de daños causados.

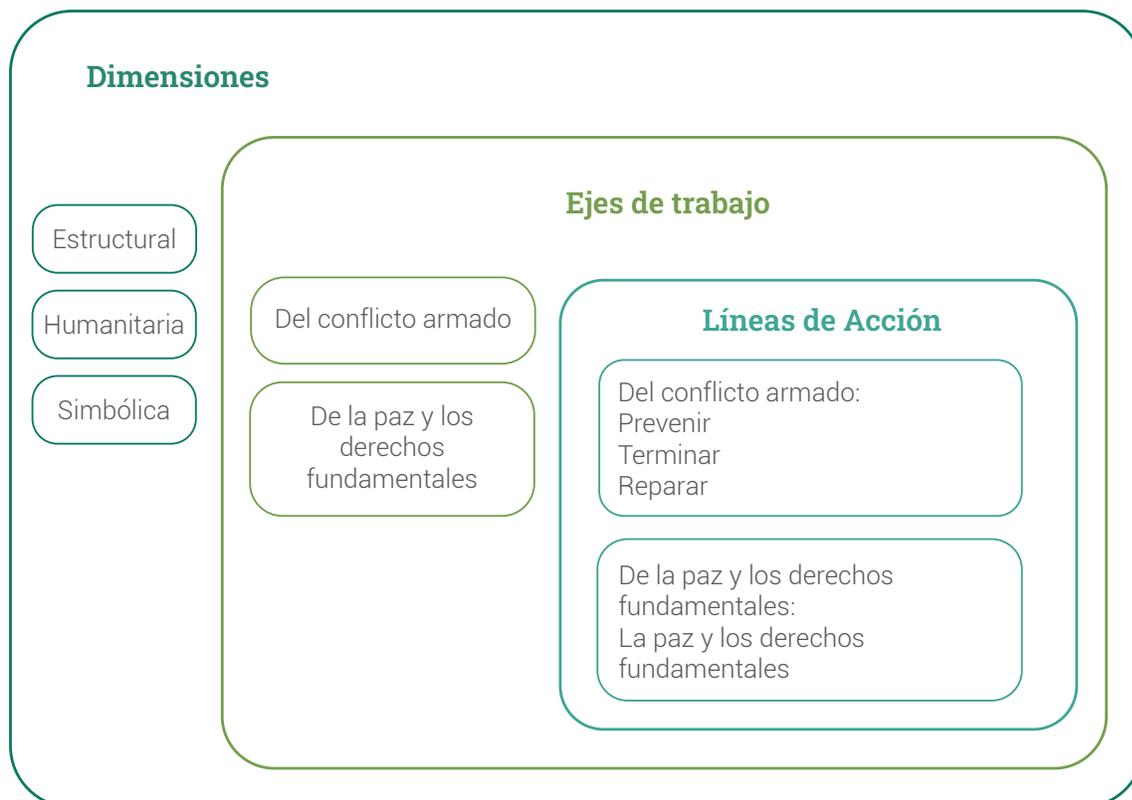
Eje de trabajo 2: de la paz más allá del conflicto armado

La paz y los derechos fundamentales

La implementación, vigencia y garantía de los derechos fundamentales es central para el logro de la paz. La guerra casi permanente de los últimos 40 años ha tenido un efecto paradójico: la escasa implementación, vigencia y garantía de los derechos fundamentales ha sido causa de la confrontación armada, pero la propia guerra impide la efectiva implementación, vigencia y garantía de los derechos en Colombia para porciones importantes de su ciudadanía en muchas zonas del país. Se deben diseñar estrategias concretas que hagan visible la relación entre los derechos fundamentales y la paz.

A continuación, una expresión gráfica del modelo conceptual:

Hacer La Paz





La ruta de comprensión y abordaje (integrada y sincrónica) que propone, en clave de política pública, estos lineamientos en torno a tres ámbitos orientadores —un ámbito comprensivo en relación con las dimensiones de causa y consecuencia del conflicto armado (estructural, simbólica y humanitaria), un ámbito de intervención, de orden prospectivo que discrimina la paz en función de la terminación del conflicto armado y la paz basada en los derechos humanos, y un ámbito de praxis o acción concreta que define la líneas de acción— supone una alternativa para dirigir la gestión pública en función de una vía de transformación del conflicto armado en Colombia.

Este abordaje (comprensivo y prospectivo) multinivel, en perspectiva de política pública, permite que la gestión pública resignifique y reconfigure la cultura y la estructura social en torno a las cuales tiene origen el conflicto, dotándolo de una verdadera y potencial capacidad transformadora. Esto quiere decir que, validando y reconociendo el potencial positivo de los conflictos en una sociedad madura política y socialmente, se hace uso de sus facultades para impulsar el cambio de la sociedad, haciendo que, sobre la base de sus orígenes e interviniendo sus formas de expresión, se estructuren los cambios que permitan superar su fase violenta y se transite hacia el respeto, la protección y el cumplimiento pleno de los derechos humanos y hacia una cultura de paz.

Hacer la paz, transitando una senda de transformación del conflicto, implica estimular y utilizar todo el potencial creativo que las propias dinámicas, las tensiones y el desarrollo que este le imponen a la sociedad. Terminar, moderar y reparar las consecuencias del conflicto debe ser, en sí mismo, un proceso que conduzca a la configuración de un orden político, económico y social que dé por superadas las causas que originan todos los ciclos de violencia en sus distintas dimensiones. El conflicto, con todas sus implicaciones, entendido como la oportunidad de aprendizaje más dolorosa de una sociedad, es el lugar —simbólico y fáctico— para hacer emerger toda la capacidad creadora y creativa de esa misma sociedad en función de la dignificación de su proyecto político de comunidad.

Los aspectos positivos del conflicto, que emergen justamente cuando se adopta para sí un tratamiento pacífico (terminación, moderación y reparación), son la base y el soporte de la transformación del conflicto mismo, en la medida en que permiten regular sus dinámicas de violencia por medio de varios procesos, entre ellos la negociación, el diálogo, la transformación social, la comunicación o la cooperación. Estos procesos, como ruta de regulación pacífica del mismo, son a su vez el lugar donde se reconfiguran las condiciones culturales y materiales en torno a las cuales tienen origen los distintos ciclos de violencia del conflicto armado interno.

Transformar el conflicto, con el fin de resignificar incluso semánticamente el trabajo por la construcción real del derecho a la paz para las instituciones y la sociedad, es la perspectiva que adopta este documento de lineamientos, a fin de que tanto la solución negociada y humanitaria de las violencias asociadas al conflicto armado interno como las transformaciones necesarias para superar causas de la violencia se integren en la formulación de una política pública de construcción de paz.



Enfoques para *hacer la paz*

Sobre este aspecto cabe recalcar que el enfoque define la política. Como se ha indicado, esta propuesta busca *hacer la paz* desde una perspectiva de política pública. Debido a ello, es necesario definir el conjunto de enfoques que han de articularse para lograr ese objetivo y que han de guiar no solo el diseño de los lineamientos, sino su puesta en práctica. Con ello en mente, a continuación, se presentan los enfoques que se consideran pertinentes para *hacer la paz*:

Derechos humanos

Así como lo consigna la política pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, adoptada mediante Decreto 1444 de 2022, el primer enfoque transversal a estos lineamientos debe ser el de los derechos humanos, dado que “las acciones que se adopten deben contener como núcleo esencial la dignidad humana y el bienestar de todas las personas sin discriminación alguna”, es decir, en razón de su sexo, género, orientación sexual, edad, pertenencia étnico-racial, discapacidad, ideología política, estatus migratorio o procedencia geográfica. Con esto se reconoce que los derechos humanos solo se garantizan cuando las políticas públicas que se adoptan buscan la garantía de estos derechos entendidos como mínimos para la vida en dignidad e igualdad. Esta mirada se articula al enfoque de paz como Derecho Humano (Declaración de Santiago de Compostela), el cual plantea que la paz se hace a través de la garantía de un articulado de derechos.

Enfoque territorial

Estos lineamientos reconocen el enfoque territorial como parte central del diagnóstico, el diseño y la implementación de acciones orientadas a hacer la paz. Cada territorio fue afectado de manera diferencial por la guerra e incluso aquellos lugares donde no se presentaron hostilidades se han visto afectados estructural o simbólicamente por las mismas. Ya que la guerra afectó diferencialmente los territorios, la paz también debe hacerse de manera diferencial, sin que esto signifique que la paz es un asunto exclusivo de los habitantes de territorios fuertemente afectados por el conflicto armado.

Las experiencias de resistencia o solidaridad de los pobladores con los grupos armados, la presencia estatal, el nivel y tipo de acción colectiva, el tipo de territorio bélico y su importancia estratégica o el tipo de actividad económica predominante son solo algunos de los elementos a tener en cuenta al definir si cada lineamiento propuesto tiene o no posibilidad de ser implementado en cada territorio y cómo puede adaptarse a las necesidades específicas del mismo.

Por lo anterior, las metodologías de diseño, implementación y seguimiento de cada lineamiento deben basarse en un enfoque territorial en los términos acá expuestos.



Enfoque diferencial

El enfoque diferencial tiene una perspectiva integral de análisis e intervención que busca que se tengan en cuenta las particularidades poblacionales en Colombia a partir del derecho humano a la paz. Por lo tanto, para lograr respuestas adecuadas que permitan *hacer la paz*, es necesario tener en cuenta aspectos como el tipo de victimización, la intensidad de la misma y el trato estigmatizante que han sufrido poblaciones en razón de su sexo, género, orientación sexual, edad, pertenencia étnico-racial, discapacidad, ideología política, estatus migratorio o procedencia geográfica.

Entre los elementos constitutivos del enfoque diferencial se encuentran:

- **Enfoque de género**

Estos lineamientos reconocen que tanto las mujeres como las disidencias sexuales y de género enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el acceso a sus derechos. Por ello, las acciones que se adopten a partir de estos lineamientos deberán tener en cuenta el enfoque de género propuesto por el *Acuerdo Final de Paz* que apunta a acciones concretas en materia de i) reconocimiento de la desigualdad estructural así como del impacto diferenciado que el conflicto armado tiene sobre las niñas, jóvenes, mujeres y disidencias sexuales y de género; ii) medidas afirmativas para garantizar la priorización de las mujeres y disidencias sexuales y de género en programas relativos a superar las brechas existentes, y iii) fomento de sus liderazgos y participación en organismos o procesos que apunten a la construcción de paz. Adicionalmente se propone incluir dentro de esta perspectiva la comprensión del género como una estructura de relaciones que también modula una masculinidad violenta, por lo que también se propone iv) fomentar masculinidades no hegemónicas, no violentas y corresponsables en la consecución de la equidad de género y la construcción de paz.

Además, estos lineamientos reconocen a las mujeres, independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujetos de derechos y de especial protección constitucional, y con base en ello adopta este enfoque como ruta de análisis transversal a las acciones que se planifiquen, implementen y evalúen en la garantía del derecho humano a la paz.

- **Enfoque étnico**

Las acciones que se adopten en esta política pública atenderán las características propias y particulares de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom, así como tendrá en cuenta el impacto diferenciado del conflicto armado sobre estas comunidades y sus territorios. También se deberá promover la adopción de metodologías y conceptos que las diferentes comunidades definan como pertinentes para el diseño, la implementación y el seguimiento de los lineamientos.



- **Enfoque de ciclo/curso de vida**

Se reconocen en este enfoque dos elementos en las acciones que se planifiquen: el primero busca reconocer las fases etarias de los habitantes del país, y el segundo, la afectación diferenciada que ha tenido el conflicto armado en niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores.

En coherencia con lo expuesto, estos lineamientos adoptan la crítica a la mirada adultocéntrica y reconocen a los niñas, niños y adolescentes como agentes de cambio y constructores de paz.

- **Enfoque de discapacidad y capacidades diversas**

Se reconocen que las acciones que se deriven de estos lineamientos deberán propender por la transversalización del enfoque de derechos humanos de la discapacidad, reconociéndoles como sujetos de derechos; esto es, fomentar su inclusión desde la garantía del derecho humano a la paz que supere la visión médico-rehabilitadora y propenda por medidas que eliminen las barreras de acceso al ejercicio de sus derechos, a la participación activa y vinculante que garantice acciones positivas de mejora de las condiciones de vida de la población con discapacidad, pero también con capacidades diversas, tanto físicas como mentales, sensoriales y cognitivas.

Enfoque intersectorial

Las acciones que se adopten con base en estos lineamientos tendrán en cuenta que para *hacer la paz* las instituciones deberán actuar a partir de la integración sectorial. Así lo contempla, por ejemplo, la política de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, al reconocer que las entidades del gobierno están organizadas por sectores teniendo en cuenta "las principales misionalidades de cada una de las entidades, en este sentido esta política buscará que las acciones interinstitucionales estén alineadas con los objetivos sectoriales a fin de identificar acciones que puedan ser articuladas por las entidades del sector o incluso de manera intersectorial" (Decreto 1444, 2022).



6. Hacia una(s) política(s) pública(s) nacional(es) de paz en Colombia

Lineamientos transversales

Ya en otros documentos como *Aportes UdeA al diálogo Nacional (2022)* y *Pilas con el Futuro (2022)*, el equipo de la Unidad Especial de Paz de la Universidad de Antioquia ha presentado propuestas pertinentes para integrarse a una política pública de paz en Colombia. Al mismo tiempo, el país cuenta con los aportes realizados por la Universidad Nacional de Colombia en *Construir la paz y cuidar la vida (2022)* y *Paz total: insumos para la formulación de una política pública de paz (2022)*. Además de estas contribuciones, se encuentran las recomendaciones como resultado del *Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022)*. Es por esto que los lineamientos que se plantean a continuación tienen la intención de sumarse a los ya propuestos y por tanto no pretenden ser exhaustivos con todas las posibilidades que propicia el enfoque en el que se basan.

El primer lineamiento hacia una(s) política(s) pública(s) de paz tiene que ver con el enfoque que propone este documento: superar la visión limitada de la paz —como acuerdos de paz y como convivencia, no violencia y reconciliación— y ampliar el espectro en el sentido de las dimensiones, ejes de trabajo y líneas de acción expuestos. Las iniciativas, propuestas o recomendaciones contenidas en los documentos citados anteriormente pueden organizarse en el esquema aquí propuesto y verificar sus potencialidades y limitaciones.

El segundo lineamiento es de carácter general y aunque se enmarca en la dimensión Estructural, excede los ejes de trabajo y las líneas de acción propuestas. Se trata de la promulgación de una “Ley Estatutaria de Paz” que trace los principios orientadores, los enfoques y las definiciones necesarias para la implementación del derecho fundamental a la paz.

Si bien los intentos de Ley Estatutaria de Paz no son una completa novedad en Colombia, no han estado en el centro del debate nacional, sobre todo en las implicaciones de la misma. El primer intento es el Proyecto de Ley 251 de 1996 Senado, presentado por el entonces defensor del pueblo, Jaime Córdoba Triviño. Más tarde, el también defensor del pueblo, José Fernando Castro Caycedo, hace tres intentos mediante los Proyectos de Ley 111 de 1998, 011 de 1999 Cámara (183 de 1999 Senado) y 034 de 2000. Por su parte, Ingrid Betancourt Pulecio, en calidad de senadora, presenta el Proyecto de Ley 092 de 2000. En el año 2018, en el marco de las discusiones normativas de la implementación del Acuerdo Final de Paz, se presenta el Proyecto de Ley 011 de 2018 Senado como iniciativa parlamentaria de los senadores Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Palacio Mizrahi, John Milton Rodríguez y el representante a la Cámara Carlos Eduardo Acosta.



La apuesta por una Ley Estatutaria de Paz busca concretar al menos tres aspectos fundamentales: a) La definición de los contenidos del derecho a la paz. Como ya se detalló, si bien la paz tiene un entramado de definiciones derivadas de las sentencias de la Corte Constitucional (ver *supra* 4.1), es necesario que el Legislativo desarrolle el sentido material del derecho fundamental a la paz, definiendo sus elementos constitutivos y las obligaciones concretas del Estado en su implementación, así como los deberes de la ciudadanía. Esto implica desarrollar no solo los contenidos del Artículo 22 en su postulado original de 1991 como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, sino en su adenda de 2017, que relaciona la paz con la garantía del monopolio de las armas en manos del Estado y la prohibición constitucional de autodefensas paramilitares. b) *El marco normativo para el diseño de políticas públicas*. Asociado al punto anterior, es necesaria una definición más clara de la paz y sus componentes que sirva de referencia en el diseño de proyectos de ley, decretos y otras disposiciones normativas que determinen una o varias políticas públicas de paz. c) *Exigibilidad de cumplimiento constitucional*. Una ley estatutaria ayudaría a impedir la perfidia mediante tutela; además, daría la posibilidad de demandar mediante tutela las leyes, decretos y acciones de funcionarios estatales y civiles que violen, impidan, limiten o afecten la plena implementación de la paz como derecho fundamental y como deber.

Un tercer lineamiento general derivado de este enfoque integral de la paz parte del principio de realidad de que no es posible hacer la paz sin una política de seguridad nacional, ciudadana y de control territorial eficaz y de largo plazo que establezca el control de las zonas estratégicas (corredores, retaguardias) de histórica presencia insurgente o de estructuras multicrimen; pero también que despliegue planes de vigilancia y control en las ciudades para que en su conjunto salvaguarden la vida, fomenten la convivencia y protejan los bienes públicos y privados de la ciudadanía. ¿Una política de seguridad tiene que ver con el derecho a la paz? Tras el Acto Legislativo 05 de 2017, se estableció que toda política de seguridad debe estar vinculada al derecho a la paz. Aunque se entiende que dicho Acto Legislativo se concentra en la prohibición de las autodefensas y el paramilitarismo, la historia reciente demuestra que dicha prohibición pasa por el *desarme* de las estructuras armadas vigentes y el control efectivo de las zonas donde estas hacen presencia actualmente para evitar su rearme. Una política eficaz de control territorial es una garantía de no repetición, pero además de prevención, moderación y terminación del conflicto y un mínimo para la implementación plena de los derechos fundamentales.

Un cuarto y último lineamiento general es la discusión del papel del ordenamiento territorial colombiano como causa estructural de la persistencia de la confrontación armada. La actual división político administrativa, la definición de los usos del suelo, la superposición de normas de ordenamiento con enfoques diferentes en un solo territorio y la relación entre división territorial-administrativa y elecciones son causas estructurales de la agudización y persistencia de diversas conflictividades armadas en el país, así como impedimentos para la superación estructural de la violencia. De ahí, que sea necesario discutir el papel que tendría la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) y otras normas de rango inferior en promover o impedir *hacer la paz* y, tras una evaluación amplia de dicha relación, proponer los cambios normativos a diferentes niveles que hagan del ordenamiento territorial un mecanismo eficiente de superación de la guerra.

Lineamientos por Eje de Trabajo

- **Eje de Trabajo 1: Del conflicto armado**

Prevenir

Dimensión Estructural

- Colombia carece de un mecanismo eficiente de monitoreo de la conflictividad social que permita prevenir el surgimiento de conflictos armados en su territorio. Aunque el país cuenta con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, este se limita a alertar sobre procesos armados en curso, por lo que no logra prevenir el surgimiento de la violencia armada ni identificar —antes de la conformación de los grupos armados o su llegada a territorios concretos (urbanos y rurales)— las causas que explicarían dicha conformación o presencia.

Colombia posee suficiente material académico sobre las diversas causas de emergencia de conflictos armados en localidades y regiones como para lograr establecer un mecanismo de monitoreo permanente que anticipe la guerra o, en caso de darse la confrontación armada, tenga identificadas las causas que la originaron y permita trazar cursos de acción institucional más eficientes para su moderación o terminación.

Se propone crear el *Observatorio Nacional de Monitoreo y Evaluación de la conflictividad social en Colombia*.

- Colombia carece de un mecanismo permanente de diálogos, negociación y concertación de la conflictividad social a nivel territorial y nacional. De ahí que sean constantes los bloqueos de vías y las acciones de hecho de comunidades inconformes con las decisiones u omisiones institucionales que afectan o afectarán sus modos de vida.

Se propone crear un *Sistema Nacional de Diálogo, Negociación y Concertación de los conflictos sociales*, con instancias nacional y territoriales, que permita tramitar los conflictos y anticiparse a la violencia armada como forma de reclamo o solución.

- El cierre de la democracia en Colombia ha sido una causa estructural del surgimiento y persistencia del conflicto armado. Este cierre ha venido cediendo producto de las negociaciones de paz con los grupos insurgentes. Pese a ello, las barreras financieras y los bloqueos partidistas, principalmente asociados a clanes políticos, impiden la aparición de nuevos liderazgos políticos, lo que continúa siendo un factor estructural de la debilidad de la democracia representativa y la elección popular como mecanismo de democratización del país, así como una fuente estructural de violencia política. Por eso es necesario definir una ruta de apertura y profundización del régimen democrático que resignifique el sentido y alcance de la democracia representativa, en perspectiva de dotarla de una carácter más directo y participativo, tal como lo estipula la Constitu-



ción, por lo que debe crearse un sistema sancionatorio específico que desestime el asesinato de liderazgos políticos en las regiones y localidades.

Se propone realizar una *reforma política* que amplíe la democracia eliminando las barreras financieras, que promueva la superación de la política de clanes mediante una *reforma electoral* que impida la elección popular sucesiva y simultánea de parientes de políticos, y que elimine el umbral mínimo para acceder al Congreso y el reconocimiento legal del partido o movimiento político.

Dimensión Humanitaria

- i) No toda violación de los derechos humanos está enmarcada en el conflicto armado. De ahí que para prevenirlo sea indispensable el fortalecimiento de la protección y garantía de los derechos humanos en Colombia. La denuncia, investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos es garantía de prevención del conflicto armado.

Se propone realizar una *reforma a la justicia* que, por un lado, simplifique al máximo la recepción de denuncias, el proceso de investigación y el juzgamiento sobre violaciones a los derechos humanos.

- ii) El asesinato de líderes sociales, comunales y gremiales, así como el asesinato de ex-combatientes es sistemático en Colombia desde hace décadas. Ese carácter sistemático debe ser contrarrestado con un diagnóstico que precise los móviles de la mayoría de los homicidios y establezca criterios más claros para prevenirlos.

Se propone elaborar un *Plan Nacional de protección de la vida de los liderazgos sociales y de los firmantes de Acuerdos de Paz*.

- iii) Colombia es un país con una extensión territorial considerable, cuya inmensa mayoría es rural, lo que hace necesario tener una presencia policial específica para estos territorios de modo que reemplace de manera rápida y eficiente los poderes no estatales —que han cumplido la función de garantizar la convivencia, proteger los bienes y servicios privados y colectivos—, y garantice el orden público en general. Es recomendable que el Estado apropie la experiencia de control territorial de los grupos no estatales que han controlado por décadas extensas zona del país y a partir de ellos, dadas las condiciones socioespaciales específicas, forme una nueva fuerza capacitada para una labor novedosa pero necesaria para prevenir el resurgimiento del conflicto armado en zonas donde se han replegado o desarmado grupos armados.

Se propone crear un cuerpo especial de *policía rural de mantenimiento de la paz*.

- iv) En el mismo sentido de la propuesta anterior, es necesaria la creación de instancias rurales de atención de justicia, bien sea mediante jueces de paz o cualquier otra figura, que permitan a las comunidades rurales tener atención eficaz de la justicia y que de manera eficiente garanticen a la población rural en Colombia el acceso a la justicia.



No bastaría una jurisdicción rural que tramite asuntos de tierras, sino todo un nuevo mecanismo que lleve la justicia a las zonas más alejadas de los centros poblados y que reemplace a los actores no estatales.

Se propone la creación de una *justicia rural en Colombia*.

Dimensión Simbólica

- i) Es necesaria una política educativa de paz que vaya más allá de la cátedra de paz establecida en la Ley 1732 de 2014 y permita la formación integral de la ciudadanía de Colombia —incluso de aquellos que se encuentran fuera del sistema educativo— en la promoción de la paz y la prevención del conflicto armado. Se trata de apostar por una educación en paz que incluya a las artes y que tenga una gran difusión por los medios de comunicación masiva, pero también que optimice los espacios artísticos como teatros, cines, parques, plazas, etc.

Se propone crear la *política educativa y formativa integral para la promoción de la paz y la prevención del conflicto armado*.

- ii) Los discursos de odio, contrarios a la paz o que promueven las soluciones armadas en detrimento de las soluciones negociadas deben ser prevenidos, principalmente si estos discursos emergen de agentes estatales o representantes políticos.

Se propone crear *mecanismos legales que permitan sanciones a todo empleado o funcionario público que promueva discursos de odio, que incentive la guerra o promueva la no terminación pacífica de la misma*.

Terminar

Dimensión Estructural

- i) Una política integral de paz debe recoger las experiencias de las decenas de negociaciones políticas y judiciales con los actores generadores de violencia armada en Colombia y a partir de ellas definir mecanismos específicos de desmovilización, desarme y reincorporación, además del diseño de las agendas de negociación y procedimientos de implementación verificada de los acuerdos a los que se lleguen.

Se propone estabilizar un *modelo de negociación, desarme, reinserción e implementación de acuerdos* que recoja las experiencias de negociaciones pasadas y sirva para agilizar los futuros acuerdos de paz.

- ii) Para terminar el conflicto armado es clave que el Estado revise las normativas asociadas a la construcción de megaproyectos como embalses, puertos, carreteras y otras infraestructuras estratégicas para el desarrollo de la economía nacional. En Colombia es verificable la correlación entre aumento de la conflictividad armada previa o posterior al inicio y finalización de las obras de grandes obras de infraestructura.



Se propone establecer un *mecanismo o conjunto de mecanismos —o fortalecer los ya existentes— como la consulta previa, ampliándola a todos los sectores poblacionales y promoviendo la armonización entre desarrollo económico y paz.*

- iii) Colombia cuenta con una abrumadora tasa de informalidad y precariedad laboral. Una reforma laboral estructural que incentive la formalización laboral, el pago de salarios justos y la protección social de los trabajadores es indispensable para *hacer la paz*. Esto último resulta fácticamente imposible o insostenible en condiciones de extrema precariedad laboral o nula actividad económica formal.

Se propone realizar una *reforma laboral para la paz* que formalice el empleo, promueva la contratación indefinida y garantice prestaciones sociales que mejoren las condiciones de vida de la población.

Dimensión Humanitaria

- i) La Justicia Especial para la Paz (JEP) debe ser un tribunal de cierre para todas las violencias asociadas al conflicto armado. Debe promoverse una reforma constitucional que permita la llegada voluntaria de aquellos que hacen o hicieron parte de otras justicias transicionales y retornar a la propuesta original del Acuerdo Final de la obligatoria comparecencia de los terceros no combatientes tanto en calidad de agentes del Estado como en calidad de civiles.

La JEP debe reformarse para que tenga competencia preferencial sobre aquellos crímenes cometidos contra firmantes de acuerdos de paz o sobre delitos no directamente asociados a crímenes internacionales o no amnistiables como los relacionados con la corrupción, pero que afectan la implementación de los acuerdos finales de paz y por tanto impiden el cumplimiento de las garantías de no repetición que es una de sus funciones.

Se propone entonces *tramitar las reformas necesarias a la Justicia Especial de Paz.*

Dimensión Simbólica

- i) Se propone la *derogación del Decreto 1444 del 2 de agosto de 2022*, que crea la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, al ser una norma que explicita la perfidia al Acuerdo Final de Paz al eliminar de su enunciado el derecho a la paz y simplificar la paz a acciones de convivencia generalizada que la diluyen y le hacen perder concreción.

En una nueva política pública de Paz, Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización deben ser claros los mecanismos propuestos para lograr que los aspectos simbólicos de la guerra paulatinamente cedan, se dé un cierre simbólico al conflicto armado y se construya una cultura de paz. Esto más allá de la promoción de las relaciones interpersonales.

Reparar los daños

Dimensión Estructural

- i) La intervención social, el acompañamiento psicosocial y otros tipos de procesos de reparación realizados mediante proyectos de seis meses o un año es un factor de fallo, revictimización y despilfarro de recursos públicos que debe ser corregido de manera urgente.

Se propone crear una *política pública de intervención social estatal* con proyectos de mínimo tres (3) años, preferiblemente a cinco (5) años, para lograr impactos verificables más allá de indicadores de gestión que miden exclusivamente la relación entre ejecución financiera y acciones realizadas.

Se propone también crear un *banco de indicadores de medición de la reparación efectiva del daño causado por la guerra* y los mecanismos necesarios de mejora y transformación del accionar estatal cuando se evidencia que no se logran los objetivos propuestos.

- ii) La contratación del personal por periodos menores a tres años afecta la ejecución de los procesos de intervención y es un factor estructural del fallo en los procesos de reparación. Contratos a seis meses o un año con renovaciones que tardan entre uno y tres meses son garantía de interrupciones sistemáticas de las acciones estatales en pro de la reparación integral a las víctimas; generan deserción de los procesos de reparación, lentitud y retrasos en los procesos psicosociales, administrativos y productivos; revictimizan a la población víctima, y afectan gravemente la estabilidad económica de los trabajadores.

Se propone crear las *normas que establezcan una contratación laboral mínima de tres años en proyectos de intervención a la población víctima del conflicto armado*. Esta propuesta debe articularse con la reforma laboral para la paz, que en el caso del personal que ejecuta la reparación a las víctimas debe contar con un capítulo especial que establezca lo dicho anteriormente y que además incluya procesos de acompañamiento psicosocial necesarios para tramitar los efectos de dicha labor.

- iii) Colombia cuenta con una amplia y diversa red de actores comunitarios y de la sociedad civil que participa activamente de las acciones que buscan *hacer la paz*. Sin embargo, la inmensa mayoría de estos son víctimas del conflicto armado, empleados de oenegés o estatales que no pueden delegar sus funciones, y que además tienen tareas de cuidado o que no cuentan con las condiciones materiales mínimas para ejercer su valiosa labor.

Es por esto que se propone *crear una red de incentivos para la participación ciudadana en la construcción de paz* que ayude a eliminar las barreras materiales y las condiciones burocráticas que impiden la participación efectiva en estos espacios.

- iv) Se propone una nueva organización de la acción estatal para la paz. (ver infra 6)



Dimensión Humanitaria

- i) La participación de excombatientes en la recuperación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado o que quieren hacer sus aportes de verdad plena en los procesos de justicia transicional debe ser garantizada.

Dado que actores no armados también tienen información que permitiría dar con cuerpos o aclarar los procesos de desaparición forzada en el marco del conflicto, su participación debe ser promovida como una política de Estado.

Se propone crear una *política de recuperación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas o de aporte de información para el esclarecimiento de la desaparición forzada en Colombia*, que cree los incentivos, garantice la seguridad y proporcione el presupuesto necesario para lograr reparar el daño causado por este crimen de lesa humanidad.

- ii) Centenares de víctimas del conflicto armado en Colombia han pasado por procesos de capacitación de atención psicosocial, entre otros, que les habilita para hacer un acompañamiento a otras víctimas o colaborar en procesos de reparación individual y colectiva.

Se propone que se incentive, promueva y garantice la *participación directa de víctimas del conflicto que han sido debidamente capacitadas en la atención psicosocial de otras víctimas o en cualquier otra actividad para la que estén capacitados*.

Dimensión Simbólica

- i) Más allá de una cátedra de paz o de acciones pedagógicas, artísticas y culturales para la promoción de la paz y la prevención del conflicto armado, es necesario avanzar hacia una reforma curricular para la paz en todos los niveles de formación. Esto se traduce en la discusión sobre cómo debe transformarse la educación, su contenido y sus métodos, para que desde un enfoque de paz se repare a las niñas, los niños, adolescentes y adultos en las zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado.

En ese mismo sentido debe promoverse una reforma que garantice que en aquellas zonas donde no fue intenso o no hubo acciones bélicas, tanto niñas, niños, adolescentes y adultos tengan acceso a la información sobre los efectos, las causas y la intensidad de la guerra en otras regiones del país.

Se propone elaborar una *reforma curricular para hacer la paz*.

- ii) Colombia tiene una extensa producción científica sobre el conflicto armado que ha estado a cargo de las ciencias sociales, humanidades y artes. Sin embargo, *hacer la paz* requiere del concurso interdisciplinar de todas las áreas del saber para el diseño de estrategias de intervención efectivas que permitan una operación estatal planificada en zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado.



Se propone crear un *fondo especial para la investigación científica para la paz*. La ciencia puesta al servicio de la paz es una garantía de reparación.

- iii) La Comisión de la Verdad resultado del Acuerdo Final de Paz logró avanzar tanto en la recopilación de cantidades importantes de información como en su procesamiento y elaboración de informes. Sin embargo, el volumen de información, la ausencia de información estatal clave, la no participación de este escenario transicional de organizaciones armadas como el ELN o el Clan del Golfo y otros tipos de organizaciones con control territorial urbano y rural hacen que la tarea de esclarecer la verdad sobre el conflicto esté aun por terminarse.

Se propone crear el *Centro Nacional de la Verdad*, que tenga las mismas garantías jurídicas de la Comisión de la Verdad derivada del Acuerdo Final y que pueda funcionar por los próximos 10 años entregando informes parciales bianuales y un informe ejecutivo al finalizar su labor.

- iv) A la par de la propuesta anterior, **se debe fortalecer presupuestal y operativamente el Centro Nacional de Memoria Histórica.**
- v) El conflicto armado colombiano se ha caracterizado por la intencionalidad de los armados de intentar borrar las huellas de sus acciones y evitar que se expliciten los lugares donde se cometieron graves crímenes contra la humanidad. Es necesario no solo que la población víctima, sino la comunidad en general pueda relacionarse con los espacios del terror de una manera reparadora, propositiva y que dé lugar a la memoria.

Se propone la creación de una *política pública de construcción, recuperación y divulgación de lugares de memoria de todas las violencias acontecidas en el marco del conflicto armado.*

- **Eje de Trabajo 2: De la paz más allá del conflicto armado**

La paz y los derechos fundamentales

La paz se *hace* implementando, manteniendo vigentes, profundizando y garantizando los derechos humanos, en particular los derechos fundamentales. En este Eje de Trabajo se proponen acciones sobre varios, pero no todos los derechos fundamentales, al considerar que ya existen propuestas o se ejecutan medidas orientadas a garantizar algunos de ellos de manera más o menos clara con relación a la paz.

Dimensión Estructural

- i) El derecho a la vida en Colombia es uno de los más vulnerados, lo cual excede al conflicto armado debido a que el homicidio es una de las causas de muerte más comunes en el país.



Se propone crear una *política pública contra los homicidios* que busque su reducción sistemática.

- ii) Las interceptaciones ilegales de comunicaciones y la violación de la intimidad han sido usadas de manera sistemática para hostigar, intimidar y controlar a la oposición política, los defensores de derechos humanos y los líderes sociales

Se propone modificar la *política de seguridad e inteligencia* para que se elimine o haga más difícil la interceptación ilícita de comunicaciones y la violación de la intimidad de la ciudadanía.

- iii) Los montajes judiciales son otro método sistemático de persecución, castigo y sabotaje a la oposición. Son además un procedimiento recurrente para presentar positivos judiciales de persecución al crimen.

Se propone crear una *política que castigue severamente los montajes judiciales, la persecución judicial y los entrapamientos ilegales.*

- iv) El derecho a la asociatividad es base fundamental para hacer la paz al promover el trabajo colaborativo, la distribución equitativa de las ganancias y el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía.

Se propone crear una *política pública que promueva la asociatividad y se brinden estímulos para la misma.*

- v) Colombia tiene el récord mundial en asesinato, persecución y estigmatización de sindicalistas. Hacer la paz requiere una política pública que estimule, dé garantías y simplifique la ampliación de los sindicatos en el país, los aleje de las pugnas político-militares y sirva de base para la elaboración de pactos colectivos que beneficien la economía nacional, además de garantizar la progresiva reducción de la desigualdad.

Se propone crear una *política pública que estimule, proteja y simplifique las convenciones colectivas, la creación de sindicatos y la convivencia pacífica en el mundo laboral.*

- vi) El derecho a elegir y ser elegido no debe tener barreras.

Se propone *simplificar los mecanismos mediante los cuales cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos participa de la contienda electoral, el campo político y el diseño de propuestas normativas.*

Dimensión Humanitaria

- i) Más allá de protocolos específicos, el Estado colombiano requiere una concepción pacífica de la protesta; es decir, antes que ser vista como enemiga del Estado, la protesta



es una parte central de la democracia. Todo funcionario público que viole el derecho a la protesta debe recibir las más significativas sanciones.

Se propone el diseño de *estrategias de diferentes niveles normativos para la protección de la protesta pacífica.*

Dimensión Simbólica

- i) Colombia necesita multiplicar exponencialmente la diversidad de medios de comunicación en todos los niveles que democratizan la información, se promueva la controversia sobre el análisis de esta y se contraste la información oficial.

Se propone la creación de una *política pública que promueva nuevos medios en prensa, radio, televisión e internet que desde muy diversas orientaciones ideológicas dé cuenta de la diversidad del país.*

- ii) El periodismo debe ser fuente veraz de información y esto se logra con unas condiciones laborales estables, dignas y con un aumento del valor simbólico de la labor del periodista para la sociedad.

Se propone crear una *política de empleo digno y protección especial para periodistas como garantía de una democracia sólida.*



7. Modelo de gestión

En concordancia con una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en su Informe Final, se propone crear el **Ministerio de Paz, Reconciliación y Atención a las Víctimas** (Ministerio de Paz). Como se indicó en el numeral 2.1 de este documento (ver *supra*), el Estado ya cuenta *de facto* con un sector de paz, reconciliación y atención a las víctimas que dispone de un presupuesto robusto, miles de proyectos, empleados estatales y contratistas, pero carece de un direccionamiento estratégico no solo para ejercer gobernanza en el sector mismo, sino para articularlo con los demás sectores.

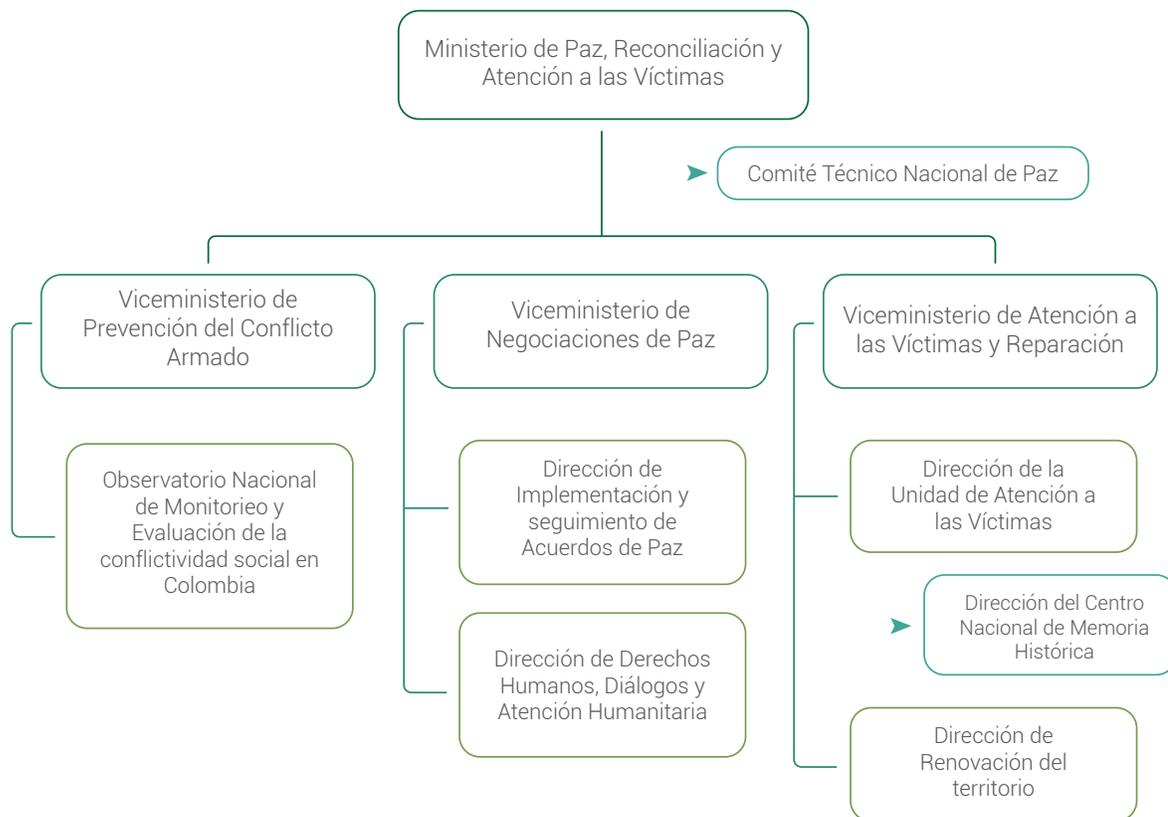
Se concibe el Ministerio de Paz desde un modelo mixto de gestión al combinar la colaboración con los entes nacionales y territoriales de su competencia. De este modo ejercería el control del presupuesto y la representación del sector ante el legislativo a través de una *coordinación vertical del sector*. A su vez sería el responsable de generar una *coordinación horizontal* que permita la participación de los demás sectores en la formulación y ejecución de proyectos en los niveles subnacionales.

La creación de un Ministerio de Paz no implicaría necesariamente un aumento significativo de la burocracia del Estado ni un incremento presupuestal que lo haga inviable; contrario a esto, el Ministerio de Paz agruparía la burocracia ya existente dándole un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas ya existentes asociadas a la paz, la reconciliación y la atención a las víctimas.

Burocracia existente como la Alta Consejería de Estabilización y la Consolidación, la Oficina del Alto Comisionado de Paz, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización adscritos al Departamento Administrativo de la Presidencia, la Dirección de Derechos Humanos adscrita al Ministerio del Interior, la Agencia de Renovación del Territorio adscrita al Ministerio de Agricultura y entidades autónomas del orden nacional como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre otras, podrían recogerse en el Ministerio de Paz. La principal novedad es que este Ministerio podría diseñar e implementar políticas públicas que *hagan la paz* y propiciar la atención de los demás sectores sobre cómo las decisiones que se toman en ellos afectan o benefician la paz en Colombia.

Se trataría entonces más de una reorganización del funcionamiento del Estado que de una burocracia nueva en sentido estricto.

A modo de ejemplo, esta sería la composición de un Ministerio de Paz:



Se propone crear un Comité Técnico Nacional de Paz que sirva de asesor del Ministerio de Paz en el diseño, el seguimiento y la transformación de políticas públicas de paz. Este Comité estaría conformado por no más de siete (7) integrantes entre ellos, dos representantes de las organizaciones de víctimas y un representante de firmantes de acuerdos de paz en proceso de reincorporación.

Este Comité no tendría competencias superpuestas con el Consejo Nacional de Paz y Reconciliación (CNPR). A diferencia de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad que apuntan a articular la actividad del Ministerio de la Paz con el CNPR y sus expresiones territoriales, se propone que este se mantenga como instancia asesora de la Rama Ejecutiva y articulador de la sociedad civil y los gabinetes de cada ente territorial en torno a la paz. Se trataría entonces de dos instancias paralelas, complementarias pero diferenciadas. Se propone que el Ministro de Paz integre y tenga un papel central en el CNPR.

Los distintos Consejos, Comités u otras instancias consultivas, asesoras o deliberativas que existan actualmente en alguna de las expresiones del sector paz se mantendrán e integrarán en el nivel Viceministerial que le sean pertinentes.



Referencias bibliográficas

Barona, R. (2017). *El derecho humano a la paz*. Grupo Ibáñez.

CONPES 2799 (23 de agosto de 1995). Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II PLANTE. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupeficientes, DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20-%20C3%B3micos/2799.pdf>

De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 197-246). Ediciones desde abajo.

Directiva Presidencial 01 (20 de marzo de 2009). Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. *Diario Oficial* CXLIV (47297).

Decreto 2707 (30 de diciembre de 1993). Por medio del cual se define y regula el Plan Nacional de Rehabilitación. *Diario Oficial* CXXIX (41159).

Decreto 2107 (6 de septiembre de 1994). Por el cual se asignan unas funciones al Alto Comisionado para la Paz y se crea la Comisión de Acción para la Paz. *Diario Oficial* CXXX (41533).

Decreto 1444 (2 de agosto de 2022). Por el cual se adiciona el Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado "Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización". *Diario Oficial* (52114).

Gómez, I. (2018). *El derecho a la paz en Colombia. Dimensiones de un derecho de derechos: historia, concepciones y compilación*. Legis Editores.

Ley 418 (26 de diciembre de 1997). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* CXXXIII (43201).

Ley 434 (3 de febrero de 1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* (43231).

Ley 1448 (3 de febrero de 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. *Diario Oficial* (48096).



Rodríguez, A. (2022). De la Paz Total a la transformación del conflicto. Algunas ideas sobre sus alcances, riesgos y oportunidades. En C. Medina (Comp.), *Paz Total: insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 281-289). Universidad Nacional de Colombia.

Sentencia C-379 (2016). Proyecto de Ley estatutaria que regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Corte Constitucional.

Sentencia C-936 (2016). Aplicación del principio de oportunidad al desmovilizado de un grupo armado al margen de la ley. Corte Constitucional.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Hacer La Paz

Aportes para la construcción
de una(s) política(s) pública(s)
de paz en Colombia



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**