



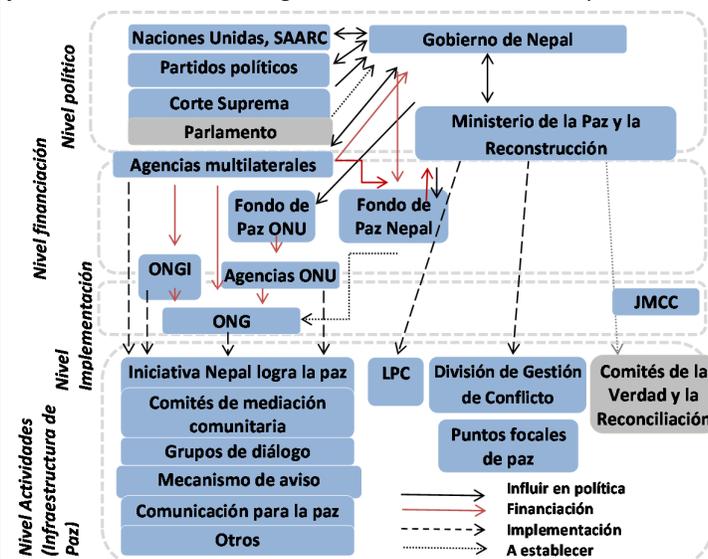
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA PAZ

INTRODUCCIÓN

Mientras avanzan los diálogos de paz en el país, el gobierno también tiene que preparar las instituciones y la infraestructura para implementar un posible acuerdo final de paz. Según la Revista de Construcción de paz y Desarrollo, la infraestructura para la paz (IPP) comprende “inversiones de múltiples niveles y a largo plazo con el objeto de consolidar capacidades y estructuras” para: prevenir y resolver conflictos violentos; apoyar y garantizar la implementación del acuerdo de paz; y remover las causas estructurales del conflicto armadoⁱ. Este spotlight se enfoca en la infraestructura que consolida las capacidades y estructuras para implementar el acuerdo de paz y crear las condiciones locales propicias para las metas de sostener la paz a largo plazo. Examina casos internacionales y nacionales que pueden servir a Colombia en esta fase de preparación para el posconflicto.

NEPAL

La guerra civil en Nepal comenzó en 1996 entre el gobierno del rey Gyanendra y los rebeldes maoistas, y culminó con la firma del Acuerdo Total de Paz (ATP) en noviembre del 2006. Se estableció la democracia en el 2006, con la elección de un Primer Ministro y la creación de un gobierno sin monarquía. Con la suscripción del ATP, se creó el Ministerio de Paz y Reconstrucción (MPR), encargado de: coordinar esfuerzos nacionales por la paz; supervisar la implementación del acuerdo; y crear comités locales de paz, un fondo para la paz y mecanismos de justicia transicional. Este gráfico muestra la IPP de Nepal:ⁱⁱ



El MPR fue parte de una IPP mayor que incluía actores internacionales y un mandato centralizado que no otorgaba a los actores locales influencia sobre las políticas o programas. En su lugar, la implementación fue guiada

por un diseño centralizado que no reflejó la variación del contexto local. Además, la mayoría de organismos en la IPP de Nepal operan con poca coordinación y sus mandatos tienen un alcance limitado para implementar la política y evitar nuevos hechos de violenciaⁱⁱⁱ.

SUDÁFRICA



En 1990 comenzaron los esfuerzos para acabar con el apartheid en Sudáfrica. Estos esfuerzos incluyeron al gobernante Partido Nacional, al Congreso Nacional Africano y a las organizaciones de la sociedad civil. El acuerdo nacional de paz, firmado en 1991, estableció un Secretariado de Paz, el cual creó un comité nacional de paz con representantes de todos los signatarios del ANP, 11 comités regionales de paz y 260 comités locales. La meta de estos comités fue la de mitigar la violencia que había estallado en todo el país en 1991^{iv}.

La coordinación entre el comité nacional de paz y sus contrapartes locales fue clave en su éxito. El comité nacional estableció los lineamientos que debían seguir los comités locales, los cuales dieron bastante espacio para la adaptación a los contextos locales. También los comités regionales de paz tuvieron un papel claro en informar las prioridades y políticas a nivel nacional. El apoyo desde arriba hacia abajo a los procesos locales mediante líneas claras de comunicación fue muy importante en Sudáfrica, a la vez que se conservaron mandatos locales flexibles capaces de adaptarse a contextos locales específicos^v.

GUATEMALA

La guerra civil guatemalteca empezó en 1960, cuando se formaron varios grupos guerrilleros que eventualmente se agruparon en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1982. Las fuerzas armadas mantuvieron el poder entre 1978 y 1983 y se les acusó de ejecutar genocidio contra los pueblos mayas de ese país. En 1987 iniciaron negociaciones secretas y en 1996 se firmó un acuerdo de paz entre el gobierno guatemalteco y la URNG,

el cual incluyó seis acuerdos sustantivos y cinco operacionales, con 13 acuerdos y 400 compromisos.

Se creó una comisión de acompañamiento como el máximo organismo en la implementación de los acuerdos. La comisión se componía de dos representantes tanto del gobierno como de la URNG, uno del Congreso y cuatro ciudadanos, junto con el Jefe de Misión de la ONU como observador. Se creó una Secretaría de la Paz pero no se dio poder decisorio. Al final, la implementación real dependió del gobierno y el Congreso debido al hecho de que tenían el poder sobre ambos organismos^{vi}.



Los analistas atribuyen la no implementación de muchos componentes de los acuerdos de paz a dos factores: 1) el Estado estaba a cargo de implementar el acuerdo sin haber otorgado poder decisorio a otros entes; y 2) los acuerdos se escribieron en lenguaje no comprometedor^{vii}. Un referendo en 1999 pretendió ratificar partes de los acuerdos pero no se aprobó, llevando al gobierno a abandonar muchos compromisos. Esto muestra que si no hay voluntad política los acuerdos de paz no se implementarán, y que el poder dado a la IPP influye el alcance al cual se implementan los acuerdos de paz.

COLOMBIA

Durante los procesos de paz de los 90 la arquitectura institucional se limitó a gestionar la desmovilización y reintegración de los excombatientes. Colombia creó el Consejo Nacional de Paz (CNP) para el proceso de paz en el Caguán (1999–2002), cuyo propósito fue asesorar y presentar propuestas al Estado sobre temas relacionados con la paz. El diseño del CNP se hizo de acuerdo a la naturaleza participativa del proceso del Caguán^{viii}. Se reactivó el CNP en Octubre 2014 para el proceso de paz actual con las FARC, y parece que el Gobierno planea usarlo para la implementación de un acuerdo final, aunque los detalles de este uso no son definidos todavía.

Sin embargo, en la década siguiente a las desmovilizaciones de las AUC, se han creado instituciones a fin de afrontar un amplio conjunto de tareas para el postconflicto, que incluían: la ACR y sus predecesoras; la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación; el Centro para la Memoria Histórica, al igual que las Unidades de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Como resultado del proceso de paz actual, se va a crear varios entes nuevos, incluyendo un Comando Estratégico de Transición, parte de las Fuerzas Armadas, y un Ministerio de Posconflicto para coordinar la implementación de los acuerdos y otras iniciativas de construcción de paz. Según los temas incluidos en la agenda de diálogos (1) Desarrollo rural integrado; 2)

Participación política; 3) Finalización del conflicto; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Víctimas; 6) Implementación, verificación y refrendación) y los acuerdos parciales de los puntos 1, 2 y 4, se espera que la arquitectura institucional que incluye el Comando, el Ministerio y otros y que se relaciona directamente con los acuerdos se vería de la siguiente forma, tomando en cuenta la importancia de la implementación regional apoyada a nivel nacional:



CONCLUSIÓN

Estos casos tienen muchas lecciones importantes para Colombia. Es necesaria una IPP de nivel nacional que tenga la capacidad de implementar acuerdos de paz, aunque como lo muestran Nepal y Sudáfrica, debe existir un balance entre el diseño a nivel nacional y las capacidades a nivel regional y local para adaptarse a sus contextos específicos. Además, las IPP solamente pueden implementar de manera efectiva si se les da el poder para hacerlo, como lo demuestra Guatemala. La coordinación entre los organismos involucrados en la implementación de la paz es esencial para garantizar la mejor posibilidad de éxito. Esto será especialmente importante en temas como Desarrollo Rural y Drogas Ilícitas, que son interrelacionados. Una cuidadosa planeación y práctica de una IPP en Colombia será esencial para garantizar la sostenibilidad de la paz en el posconflicto y a largo plazo.

ⁱ Journal of Peacebuilding & Development. 2012. "The Evolving Landscape of Infrastructures for Peace." *Journal of Peacebuilding & Development* 7(3):1-7.

ⁱⁱ Suurmond, J. and Sharma, P.M.. 2013. "Serving People's Need for Peace: Infrastructures for Peace, the Peace Sector and the Case of Nepal." <http://bit.ly/123JKD>. Modificaciones realizadas por la OIM. Cuadros en gris indican que las instituciones no se habían creado en el momento de escritura del documento.

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Pp. 117-118, van Tongeren, P. 2013. "Creating Infrastructures for Peace – Experiences at Three Continents." www.i4pinternational.org/files/341/vantongeren+creating.pdf

^v Odendaal, A. 2011. "An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees." <http://bit.ly/15HNaO5>

^{vi} Álvarez, E. and Prado, T. 2002. "Guatemala's Peace Process: Context, Analysis and Evaluation." <http://bit.ly/1vWcb3M>

^{vii} Pp. 123, Stanley, William D. 2007. "Business as Usual? Justice and Policing Reform in Postwar Guatemala." In *Constructing Justice and Security After War*. Charles Call (Ed.) United States Institute for Peace: Washington D.C.

^{viii} Pp. iv, Unger, B. and Lundström, S. 2013. "On Framing, Setting Up and Supporting Peace Infrastructures." In Unger, B., Lundström, S., Planta, K and Austin, B (Eds.) 2013. *Peace Infrastructures: Assessing Concept and Practice*. Berghof Handbook Dialogue Series. <http://bit.ly/1w0mqM>