

# **POLICÍA**

## **NACIONAL DE COLOMBIA**

---

### **Modelo de Construcción de Paz**

---

Aporte institucional a la reconciliación nacional



## PRÓLOGO

GENERAL JORGE HERNANDO NIETO ROJAS  
DIRECTOR GENERAL POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

# Modelo de Construcción de Paz, aporte a la reconciliación nacional

La Policía Nacional de todos los colombianos, intérprete del fundamento universal que consagra la paz como un bien superior y garante del principio constitucional de que esta es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, está preparada para ayudar a consolidar una paz estable, duradera y completa.

Consciente de los desafíos del posconflicto, la Institución creó el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, sustentado en los mandatos constitucionales que en materia de seguridad, paz y convivencia contemplan los artículos 2, 22 y 218 de nuestra Carta Política, el cual hace parte de la columna vertebral del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI).

De forma visionaria, mucho antes de que se firmara el Acuerdo Final de Paz, la Institución creó la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), cuerpo especializado cuyo trabajo es reconocido incluso a nivel internacional por su papel preponderante en el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación sobre el Cumplimiento del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas, y luego por su destacada tarea en los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

Con base en su experiencia, la UNIPPEP construyó el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional y su Plan de Implementación con proyección institucional para dar cumplimiento a lo pactado en los acuerdos y consolidar así su aporte a la construcción de la paz y la transformación de los conflictos en todo el territorio colombiano.

Este Modelo es el resultado de un amplio proceso participativo de consulta al interior de la Institución, validado directamente por personal de todos los niveles representativos de las ocho regiones de policía, las direcciones y oficinas asesoras. Igualmente, con el apoyo de las embajadas de Suiza y del Reino de los Países Bajos se gestionó su refrendación internacional del proceso, para lo cual se contó con el aporte de Interpeace y Alianza para la Paz.

El Modelo fue elaborado a través de una metodología participativa y consultiva, liderada por la UNIPPEP, con el objetivo de identificar, desde la perspectiva del personal policial, las responsabilidades, fortalezas y recursos necesarios para articular en la Institución los diversos esfuerzos para hacer más eficiente el servicio de policía ante los retos del nuevo contexto.

También se acompaña de un plan de implementación, compuesto por proyectos, acciones y recomendaciones provenientes de una amplia consulta al personal policial en todos sus niveles y especialidades.

El documento está estructurado en cinco capítulos. En la primera parte se hace mención a los aspectos conceptuales y contextuales de la construcción de paz; seguido de la metodología elaborada para adelantar el proceso de análisis, consulta y diseño. Posteriormente, se describen las iniciativas estratégicas formuladas para la implementación del Acuerdo Final y se detalla la estructura y los componentes del Modelo funcional para entonces dar paso al plan de implementación y sus niveles de despliegue. Finalmente, se encuentra el apartado de Monitoreo y Evaluación, que permitirá contar con el mecanismo de control para asegurar que lo planificado alcance el efecto esperado.

En desarrollo de este Modelo se creó el Cuerpo Élite para la Paz, que tiene la misión de dismantelar las organizaciones criminales que vienen atentando contra defensores de derechos humanos y líderes sociales y políticos.

El Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional está pensado como una herramienta para contribuir eficazmente a restaurar el tejido social, la confianza y la cohesión vital para la seguridad, la convivencia y la paz en Colombia. Además, puede ser de suma importancia para la implementación de acuerdos venideros con otros grupos armados ilegales, como el ELN.

## Aspectos conceptuales y contextuales

El paradigma de construcción de paz se nutre de una serie de conceptos que han sido desarrollados a través de un largo debate multidisciplinario desde las ciencias sociales y, recientemente, desde la práctica de organizaciones dedicadas al cambio social favorable a la paz. Conceptos como conflicto, paz, violencia, cohesión y cambio social han sido parte central de las tradiciones de las ciencias sociales y, por esa razón, presentan múltiples y diferentes interpretaciones, cada una de ellas con diversas implicaciones para la comprensión de los fenómenos asociados al conflicto y la forma en que las sociedades y los Estados los enfrentan.

Si bien la diversidad de enfoques y posicionamientos teóricos, en lugar de limitar el debate lo enriquece, es necesario un posicionamiento que resulte del proceso de reflexión colectiva fundamentado en la teoría social y la experiencia vital e institucional de los participantes. Este proceso es constitutivo del ejercicio de construir paz, ya que la teoría no se asume como algo absoluto, sino que se contrasta con los contextos específicos y las diversas comprensiones del conflicto y sus soluciones desde la visión de los mismos actores sociales.

Los conceptos que a continuación se describen son el fundamento del debate que orientó la definición del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, así como su plan de implementación. Este ejercicio, definido como una práctica reflexiva de transformación de conflictos y construcción de paz, no parte de una separación artificial entre teoría y práctica. Al contrario, ambos campos se fusionan en un proceso constructivo y participativo en donde la teoría es resultado y no punto de partida, es dinamismo y no estancamiento, es herramienta y no un fin en sí mismo.



## 1.1. Conflicto y construcción de paz

Toda sociedad, independientemente del momento histórico por el cual atraviesa, enfrenta retos asociados a múltiples conflictos que devienen de la convivencia de las personas, la diferencia de intereses entre individuos y grupos, y las múltiples disparidades económicas y sociales heredadas de procesos de formación del Estado y de sus instituciones. Esas tensiones y diferencias son inherentes a la sociedad y son, bajo determinadas circunstancias, la expresión de su dinamismo y cambio permanente (Coser, 1956). Desde esa perspectiva, el conflicto –entendido como la natural diferencia de intereses, creencias y condiciones entre los individuos y grupos sociales– ha sido parte esencial de las trayectorias de las sociedades, de su evolución y desarrollo.

El conflicto ha estado en el centro del pensamiento social como una forma de entender cómo cambian las sociedades y se ha buscado identificar las variables y mecanismos que orientan el cambio social de acuerdo con los valores y creencias que los grupos poseen. El conflicto ha sido parte de una larga tradición de pensamiento social que se extiende desde Maquiavelo y Hobbes hasta Marx y Weber, todos ellos buscan explicar, más allá de la forma en que la sociedad se organiza, la forma en que cambia o se resiste al cambio (Collins, 1975). Identificado el conflicto como el motor de la transformación social, las preguntas han girado en torno a las fuerzas que producen, orientan y transforman el conflicto social.

Más allá de las diferentes posiciones al respecto, la evidencia demuestra que los intentos por orientar el cambio social son también una fuente de conflictos, dado que en una sociedad no es posible el consenso absoluto y voluntario de todos sus habitantes. La mayoría de las veces, el cambio social producido por el conflicto ha sido impulsado a través de la fuerza y la coerción. Esa es la dinámica que describe el conflicto para acabar con el conflicto, que por lo regular se expresa en la violencia para acabar con la violencia. Las guerras y los conflictos armados internos, sean estos producidos por religiones, ideologías, etnias, territorios o recursos, son la evidencia de una transformación del conflicto a través de la violencia.

De ahí que la forma en que se logra el mayor de los acuerdos sobre la orientación del cambio social es fundamental para que este convierta el conflicto en una fuente positiva de cambio, o bien, en una fuente negativa del mismo. Concebir el conflicto como un síntoma negativo de la sociedad supone entender a esta como un conjunto de normas y valores funcionales que solo son excepcionalmente distorsionados por conductas anómalas. Sin embargo, más allá de los márgenes del funcionalismo, el conflicto puede ser concebido como el centro de la vida social y, por lo tanto, una fuente fundamental de unidad para la sociedad que contribuye a la socialización de los individuos y a la regulación de la vida colectiva (Wieviorka, 2010).

Los efectos del conflicto dependen de la forma en que los individuos, los grupos sociales y las instituciones los aborden, manejen o transformen. Las capacidades de las sociedades para afrontar sus conflictos –y los conflictos con otras sociedades– demuestran el contenido de sus instituciones y forma de gobierno. Una sociedad con instituciones débiles recurrirá a la fuerza (legítima o ilegítima) como primer recurso para resolver los conflictos. Esta situación da lugar a que la violencia irrumpa en el conflicto propio de las relaciones sociales, desnaturalizándolo y degradándolo. Es ahí cuando las consecuencias de un conflicto se tornan negativas para la vida en sociedad (Wieviorka, 2010).

Por el contrario, una sociedad con instituciones democráticas sólidas antepondrá mecanismos pacíficos antes de recurrir a la violencia y, de ser así, esta será estrictamente aplicada a través de las instituciones legítimas y especializadas para tal fin, evitando cualquier forma de violencia no legítima. En términos normativos weberianos, hablamos aquí del Estado como institución legítimamente autorizada para usar la fuerza con fines de preservación del orden institucional y social (Weber, 1964). Es decir, no existe sociedad sin conflictos, sino diferentes capacidades para abordarlos y tratarlos. Por esta razón, la forma en que esos conflictos se abordan es vital en el destino de las sociedades (Chetail y Jütersonke, 2015).

Con el objetivo de comprender mejor las dinámicas de conflicto en las sociedades, se ha hecho un gran esfuerzo por identificar las características específicas de los conflictos de acuerdo con el tipo de interés en cuestión,

o la naturaleza de los grupos sociales que se confrontan. De ahí que, para abordarlos de manera específica, los conflictos se diferencian entre sí: conflictos económicos, sociales, culturales, religiosos, territoriales, ambientales, individuales, identitarios, etc. Estas diferencias son útiles tanto por razones analíticas como porque aislan de manera más efectiva las variables que conducen a la confrontación. Así se aborda mejor su tratamiento.

El conflicto social merece especial atención debido a que las variables que lo definen son sumamente difusas en comparación con otros conflictos. De igual manera, el conflicto social suele ser la suma de múltiples conflictos que –por su gravedad y falta de tratamiento– se amalgaman, elevando su intensidad y complejidad. Los conflictos sociales no solo involucran un mayor número de personas, sino que también se incrustan de manera más profunda en el tejido social. El conflicto social no se reduce a la mecánica de confrontación entre dos grupos, sino a un amplio campo de relaciones sociales, identidades y símbolos (Wieviorka, 2010).



Otra característica de los conflictos sociales es que la definición de sus causas también es objeto de confrontación. Los conflictos sociales adquieren dimensiones simbólicas que pasan a formar parte de los componentes del conflicto. La creación de identidades en conflicto, ideologías, culturas, pasados y narrativas del conflicto social llegan incluso a convertirse en las causas del mismo, borrando en la memoria de las partes los detonantes originales de las confrontaciones.

Esto es especialmente complejo cuando los conflictos sociales se alargan en el tiempo y en donde diversas generaciones de ciudadanos construyen memorias de la participación familiar y comunitaria en el conflicto.

En América Latina, los conflictos sociales han tomado la forma de conflictos armados entre diferentes grupos políticos, poderes regionales, grupos ilegales, caudillos, comunidades, etc. A diferencia de otras regiones en el mundo, en América Latina las confrontaciones armadas han ocurrido mayoritariamente en el interior de los Estados, y solamente con algunas excepciones entre diferentes Estados. Esto ha sido parte de la formación de los Estados latinoamericanos y, con ello, de las relaciones entre estos y sus ciudadanos, así como de la estructuración de sus instituciones (Centeno, 2002; Davis y Pereira, 2003). En esa larga trayectoria, el conflicto armado es la expresión violenta de un conflicto social mayor.

Si bien los conflictos armados internos en América Latina han finalizado a través de negociaciones de paz entre las partes, tanto los conflictos sociales que dieron origen al enfrentamiento armado como los derivados de este no se resuelven de manera automática con el cese al fuego y la firma de acuerdos de paz.

Con base en esa larga tradición de pensamiento social centrada en el conflicto, una gama de herramientas prácticas de abordaje de este dio lugar al paradigma del Peacebuilding (en adelante: construcción de paz). Este paradigma supone, en el centro de su argumentación, que las partes en conflicto –si bien suelen ser violentas y agresivas– poseen un campo o elementos en juego que son compartidos y que constituyen un punto de acuerdo (Touraine, 1977). Además de ese campo compartido, definido como el principio de totalidad del conflicto, otros aspectos inherentes al

mismo –como el principio de oposición y el de identidad– serán un campo de trabajo transformador de este y, por lo tanto, de la construcción de paz.

El paradigma de construcción de paz postula que esta no es solamente la ausencia de enfrentamientos armados y de violencia, sino es la búsqueda colectiva de justicia social a través de la igualdad de oportunidades, justa distribución del poder y los recursos materiales, e igualdad de condiciones de acuerdo al Estado Social de Derecho. Es decir, la paz que se persigue es aquella estable, duradera y socialmente sólida (Chetail y Jütersonke, 2015). En ese sentido, los eventos políticos que ponen fin a los conflictos armados y que se materializan en la firma de acuerdos de paz son una condición necesaria pero no suficiente para la construcción de la paz.

Los planteamientos centrales del paradigma de la construcción de paz se sustentan, en su mayoría, en los postulados de Johan Galtung, centrados fundamentalmente en su teoría de conflictos, los estudios para la paz y la transformación de conflictos. Para Galtung, la paz no necesariamente deviene de la superposición de una fuerza mayor sobre otra menor; sino que es posible por medios pacíficos.

La paz por medios pacíficos tiene que ser afrontada con mucha racionalidad y profundo respeto por el ser humano y sus necesidades básicas (bienestar, libertad, identidad y sobrevivencia). El proyecto de paz por medios pacíficos pone al ser humano como punto de partida, no a las ideologías, credos, partidos políticos o países (Galtung, 2003a).

Para Galtung (2003b), existe una relación inversa entre paz y violencia. No obstante, esto debe ser visto desde la perspectiva específica de los contextos sociales diferenciados. Los conflictos y sus expresiones violentas son procesos dinámicos que se ajustan a los constantes cambios en los contextos sociales a través del tiempo. Esto tiene como consecuencia que los grupos sociales, con el fin de sobrevivir a situaciones violentas, desarrollen estrategias de adaptación y absorción de la violencia y el conflicto. La orientación de esas estrategias respecto del conflicto y la violencia dependerá del conjunto de capacidades para la paz que los grupos sociales dispongan (Interpeace, 2016).

Por esa razón, desde la perspectiva de construcción de paz, la paz no es un punto de llegada o un punto de partida, sino es un proceso social de construcción de capacidades humanas e institucionales para la paz. No es un proceso lineal, sino al contrario: es un proceso adaptativo y acumulativo en donde los diferentes actores sociales cuentan con las herramientas necesarias para identificar y transformar los factores que conducen al incremento de las respuestas violentas al conflicto.

Este proceso tiene cuatro pilares fundamentales: confianza, legitimidad, apropiación local y cohesión social. La destrucción de la confianza, tanto entre las personas como entre los grupos sociales, es una de las primeras consecuencias de los conflictos sociales violentos. Al mismo tiempo, la confianza es uno de los fundamentos necesarios para abordar conflictos de manera pacífica (Interpeace, 2014).

### GRÁFICO 1 Pilares de la construcción de paz<sup>1</sup>



Fuente: UNIPPEP ARIDA – Interpeace, 2017.

1 Los pilares de la construcción de paz son fundamento de la transformación de las relaciones sociales. Las intervenciones en construcción de paz tradicionalmente dividen la sociedad en tres segmentos aislados para desarrollar las acciones (*tracks*). Desde Interpeace se identifica que la construcción de paz y, por ende, los cuatro pilares mencionados, depende del establecimiento de puentes de confianza y colaboración en cada uno de esos segmentos y, además, de los puentes que los vinculan entre sí a través del entendimiento mutuo y el diálogo. Ese enfoque es definido por Interpeace como Track 6 approach.

La construcción de paz no se limita únicamente a los escenarios en posconflicto, sino que se expande al conflicto social que en la mayoría de los países latinoamericanos, se expresa en fenómenos criminales y delincuenciales. Desde la perspectiva de construcción de paz, el crimen es entendido como un fenómeno de raíces sociales y económicas que se origina en la estructura misma de la desigualdad social, la exclusión, la impunidad y la paulatina transformación del Estado hacia el predominio de la represión al crimen y la desatención de los factores sociales del mismo (Garland, 2001).

El crimen y la violencia son para las sociedades factores que distorsionan el valor agregado que la confianza y la cohesión social tienen para la vida colectiva. De ahí que la construcción de la paz suponga el reto de generar mecanismos colectivos de restitución de la confianza en entornos en donde esta ha sido destruida por el conflicto. De esa cuenta, la experiencia demuestra que el diálogo y los procesos participativos de largo plazo son herramientas que generan condiciones favorables para la restitución de la confianza entre las personas y los grupos sociales. Para Galtung (2003b), esta es la base de la cultura de paz, la cual es condición fundamental para la sostenibilidad de procesos de transformación social orientados a transitar del conflicto violento al conflicto como herramienta de cambio social positivo.

De igual manera, los conflictos sociales violentos suelen reducir la legitimidad de las instituciones para algunos grupos en la sociedad. Esto supone también el reto de incrementar la legitimidad de las instituciones frente a la totalidad de los ciudadanos, fundamentalmente por el hecho de que el Estado, a través de sus instituciones, es vital para la construcción de la paz.

El paradigma de la construcción de paz desde arriba (*top down peacebuilding*) ha sido debatido a partir de identificar la necesidad de la participación amplia e incluyente de la mayor cantidad de personas en los procesos de generación de confianza y restitución del tejido social. Sin embargo, es innegable que la legitimidad de las instituciones y su papel protagónico en los esfuerzos por superar los obstáculos a la paz,

son aspectos determinantes para alcanzar condiciones de paz estable y duradera (Chetail y Jütersonke, 2015).

Así como las instituciones del Estado tienen un rol protagónico en los procesos de construcción de paz, ellas por sí solas no pueden garantizar la solidez de los cambios sociales necesarios para construir la paz. De hecho, una intromisión excesiva de instituciones del Estado sin legitimidad puede ser contraproducente para superar los factores que originan los conflictos sociales. Por esa razón, la construcción de la paz desde los mismos grupos sociales (*bottom-up peacebuilding*) es la compensación necesaria que garantiza que la paz no se reduce a un pacto político, sino que se convierte en un proceso amplio de cambio social (Chetail y Jütersonke, 2015). Esta apropiación local es la condición necesaria para la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz y requiere una perspectiva incluyente y de largo plazo.

Los elementos anteriores son constitutivos de la cohesión social necesaria para evitar que la violencia se utilice como el primer recurso para afrontar los conflictos sociales. La cohesión social se puede evidenciar en la relación existente entre el Estado y la población (eje vertical de la cohesión social) y entre los diferentes grupos sociales (eje horizontal de la cohesión social; Interpeace, 2014).

La construcción de la paz es un proceso que pone en interacción estas dos dimensiones a través de puentes (*bridging*) de comunicación y mutuo entendimiento, fortaleciendo los lazos de unidad entre los grupos sociales (*bonding*) y vinculando a los grupos sociales a través de las normas e instituciones legítimamente constituidas (*linking*) (Colleta y Cullen, 2000).

Para la construcción de la paz, el conflicto social se ubica en el centro de atención de los esfuerzos de generación de confianza, apropiación local, legitimidad y cohesión social para hacer que la sociedad cuente con capacidades para transformar las condiciones que generan la violencia en los conflictos. El objetivo final es construir esas capacidades para hacer que los conflictos se conviertan en motores de un cambio social que contribuya a una convivencia humana más pacífica y democrática.



## 2. Contexto colombiano y construcción de paz

En relación con los conflictos armados colombianos de las últimas décadas, expertos en la materia coinciden en afirmar que dichos conflictos tienen origen multicausal: político, social, económico e histórico (Deas, 2015; García & Vargas, 2015; Cruz, 2016; Ávila & Valencia, 2016).

En perspectiva histórica, se reconoce a Colombia como un país con un pasado violento desde su origen, sumando a ello una lucha política violenta continua. Las principales características de dichos conflictos han sido: la naturaleza partidista de las guerras civiles; la geopolítica básica del país –teniendo como protagonista a Bogotá y la región central–; la posesión y distribución de la tierra; la lógica insurgente y contrainsurgente de la política de seguridad del país; las condiciones de la ruralidad colombiana, y la debilidad y falta de capacidad del Estado colombiano, entre otras.

Debido a estas circunstancias, la construcción de paz por medios pacíficos en Colombia requiere un abordaje sistémico de los conflictos, por lo que es conveniente diferenciar los conceptos de paz, conflicto y violencia. Hueso (2000, citando a Galtung), ayuda a precisar la anterior afirmación al mencionar que “el conflicto es obvio en la sociedad pero no la violencia –la guerra es una de sus manifestaciones– y, por tanto, el conflicto no necesariamente tiene que finalizar en violencia física y verbal. El fracaso en la transformación del conflicto es lo que conduce a la violencia” (p. 128).

En este sentido, en el actual momento que vive Colombia, es importante reflexionar desde las diferentes instituciones las transformaciones necesarias para avanzar en la construcción de paz, y desde el rol de la Policía Nacional fortalecer su naturaleza y esencia en la transición de las nuevas dinámicas sociales del posconflicto.

### ► **Fundamento legal**

El Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia vincula los conceptos de Estado Social de Derecho, descentralización administrativa territorial, gestión pública territorial, gestión territorial de la seguridad, paz territorial, y convivencia y seguridad ciudadana.

En primer lugar, se hace referencia a que el Estado colombiano está organizado en forma de República unitaria; por tanto, se adoptó la centralización política (funciones judicial y legislativa) y la descentralización administrativa (función ejecutiva, cfr. Artículo 1, Constitución Política de 1991). En razón a ello opera la descentralización territorial a través de departamentos, distritos y municipios.

De igual manera, los fines esenciales del Estado están definidos en el artículo segundo de la Carta Política. Se distinguen en ellos: “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Por su parte, el artículo 22 de la Constitución dispone el derecho a la paz como un derecho fundamental. En este entendido, la paz se constituye

en un deber de carácter prioritario para el Estado y sus instituciones, como presupuesto para el ejercicio y disfrute de los otros derechos fundamentales constitucionalmente establecidos, para facilitar la convivencia y para la regulación de los conflictos. En tal virtud, la paz no es ajena a la misión de la Policía Nacional; es más, la sitúa en un lugar central y protagónico para consolidar la reconciliación nacional.

Así mismo, desde 1991 se incorporó a la Constitución la Policía Nacional, resignificando su carácter civil y su vínculo estrecho con la garantía en el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Igualmente, según lo consignado en los artículos 216, 218 y 250-7, se puede establecer entre otros aspectos, que la Policía forma parte de la fuerza pública, y es un cuerpo armado permanente que tiene como finalidad asegurar la convivencia pacífica y tiene funciones de policía judicial. Complementariamente, una mención importante se hace en el Artículo 213, al vincular el orden público con la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana.



La Carta Política también determinó las atribuciones y competencias de los gobernadores y alcaldes, al definir en los artículos 303 y 315 su responsabilidad en lo relativo al orden social y la seguridad pública. Para ello prevé que, mediante órdenes ceñidas a la Constitución, la ley y la normatividad en materia de orden público, las mencionadas autoridades puedan direccionar dichos asuntos con los comandantes de la Policía.

En este escenario, la construcción de la paz territorial plantea una coyuntura importante para la Policía Nacional y su articulación con las administraciones territoriales.

Adicionalmente, la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, contempla dentro de sus propósitos superiores mantener las condiciones para la convivencia en el territorio nacional y se constituye en un elemento coyuntural para los propósitos descritos en el presente documento.

### ► **Dimensiones para la implementación del Acuerdo Final y la construcción de paz**

Las dinámicas del Estado en los últimos años han apostado a la construcción de paz y la transformación de conflictos por medios no violentos. Esto hace importante la necesidad de reflexionar en torno al papel de las instituciones, a los instrumentos y a los enfoques a partir de los cuales se asumen la administración pública y el gobierno, en materia de paz y convivencia ciudadana.

Por un lado, a través del Alto Comisionado para la Paz (2013), desde el Gobierno Nacional se configuró el concepto de “paz territorial”, entendiéndola como una oportunidad para transformar las condiciones que han posibilitado el conflicto armado interno. Para Barrera, Guzmán y Vásquez (en Barrera, González y Guzmán, 2015), los componentes de la versión oficial de paz territorial son “en primer lugar, nuevas reglas de juego, instituciones que garanticen los derechos de los colombianos en todo el territorio. En segundo lugar, dinámica social y ciudadana; esto es la promoción de una amplia participación y movilización ciudadana, teniendo como instancia de coordinación básica la puesta en marcha de consejos

de planeación participativos de abajo hacia arriba. Y, en tercer lugar, una nueva alianza entre el Estado y las comunidades concebida a partir de una vía intermedia entre lo que se denomina “el modelo centralista del Estado” y “la lógica de la fragmentación” (p. 11).

De igual modo, se identifica que tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 como desde las diferentes agencias de la Presidencia de la República –Departamento Nacional de Planeación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Agencia para la Renovación del Territorio, entre otras–, se han fijado líneas de acción a nivel central y descentralizado tendientes a “orientar la planeación del desarrollo territorial hacia la construcción de paz” (DNP, 2016, p. 6), utilizando como instrumento los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Es así como el Plan Nacional de Desarrollo, en sus capítulos II –Colombia en Paz– y VIII –Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz–, traza serios objetivos orientados a fortalecer el proceso de paz, reducir las desigualdades sociales y territoriales, fortalecer los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa, y fortalecer el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

Por su parte, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3867) presenta la estructura programática e institucional relacionada con los requerimientos de la paz territorial en un horizonte de 20 años, proyectando los arreglos institucionales y los vehículos de implementación con el fin de superar la desarticulación, la duplicidad de esfuerzos y lograr resultados más eficientes en relación con las inversiones en los territorios.

A su vez, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a través de su estrategia Acción CaPaz (2016), identificó tres tipos de capacidades necesarias para la construcción de paz territorial: temáticas, para la gestión territorial y capacidades para la convivencia (p. 18). Además, planteó un esquema de trabajo para el desarrollo de la institucionalidad en los territorios para la construcción de paz a partir de cuatro líneas de acción:

1) Capacidades para la convivencia en Instituciones Públicas; 2) Nuevas pedagogías para la Paz; 3) Red de facilitación, diálogo y transformación de conflictos; 4) y Acción CaPaz con enfoque territorial (p. 36).

Con respecto a la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País” 2015-2018, se proyecta una fuerza pública moderna, fortalecida, motivada y operativa que coadyuve en la terminación del conflicto armado y la consolidación de la paz. De los nueve objetivos formulados en la Política para el Sector Defensa y Seguridad, por su relación directa con el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, se destacan los siguientes:

- 1.** Contribuir con las capacidades de la fuerza pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.
- 2.** Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.
- 3.** Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.

Estos objetivos se encuentran vinculados con las siguientes áreas misionales de la fuerza pública: 1) Convivencia y Seguridad Ciudadana. 2) Seguridad Pública. 7) Contribución al desarrollo del país<sup>2</sup>.

En lo concerniente al Plan Estratégico del sector Defensa y Seguridad 2016-2018, se identifica como uno de los principales retos “la necesidad de modernizar y fortalecer las capacidades de la fuerza pública para responder a los riesgos vigentes y futuros” (p. 10), en cuyo escenario se proyecta el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el aumento de la participación de la fuerza pública en la consolidación territorial y el desarrollo de la sociedad rural, entre otros.

Por otro lado, en espacios como los Encuentros Regionales para la Paz (2014), la paz territorial tiene un significado más concreto: desactivar

---

2 Elementos centrales de una nueva forma de planeamiento del Sector Seguridad y Defensa. Dieron origen a la planeación por capacidades como un proceso que encadena la visión estratégica de la organización, diseñando los elementos necesarios para el cumplimiento de la misión y la entrega de estos para la materialización de los objetivos estratégicos. Tomado de Ministerio de Defensa, 2016, p. 20.

la violencia armada, desarme de la vida cotidiana en los territorios, reconocimiento de la pluralidad y respeto de la autonomía de las comunidades, distinción entre lo que es la paz en el mundo rural y lo que significa en el mundo urbano, entre otros (pp. 8-10).

Como se observa en las diferentes visiones abordadas anteriormente, se reitera la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del Estado para enfrentar los desafíos sociales en torno a la solución pacífica de los conflictos, contrarrestar la violencia política, continuar con el combate al narcotráfico y consolidar la presencia y el control territorial.

### **3. Antecedentes institucionales**

De forma visionaria, la Policía Nacional de Colombia tomó la decisión de crear los mecanismos institucionales para prepararse al nuevo contexto caracterizado por el proceso de paz y las dinámicas sociales que, de acuerdo a las proyecciones, derivarían de la firma de un Acuerdo de Paz.

En ese sentido, como parte de las acciones internas de preparación de la Policía Nacional de Colombia para el posconflicto, se destaca la constitución del “Comité de Transición hacia el Posconflicto” mediante la Resolución 01857 del 4 de mayo de 2015, “encargado de diseñar, planear y proponer los mecanismos y líneas de acción de la Policía Nacional en el proceso de transición; así como determinar roles y misiones de la Institución, prestar soporte y asesoría técnica durante el proceso”.

Mediante esta instancia, la Institución avanzó en el diseño de líneas de acción en materia de memoria histórica, estudios de contexto histórico y evolutivo de la Policía Nacional, visibilización de los policías víctimas y desarrollo normativo.

Posteriormente, el 22 de abril de 2016 a través de la Resolución 1710, se integró a la estructura institucional la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), unidad estratégica de alto nivel cuya misión es “direccionar, articular y operacionalizar las acciones correspondientes a las líneas de gestión del servicio de policía, análisis jurídico, víctimas del conflicto armado, historia, memoria histórica y contexto para la ejecución

de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la implementación de los Acuerdos Finales de Paz”.

La UNIPEP se constituyó como una apuesta para consolidar la contribución de la Policía en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz en el país, aun cuando el proceso de paz se encontraba en su fase de negociación y no se había alcanzado la firma del Acuerdo Final. Esta visión reafirmó el compromiso de la Institución con la construcción de una sociedad en paz.



La UNIPEP quedó constituida con tres áreas: 1) Área de historia, memoria histórica y víctimas; 2) Área de operaciones policiales para la implementación del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas (CFHBD-DA;3) y Área Estratégica para la Implementación de Acuerdos.

Uno de los principales logros de la UNIPEP constituye el diseño del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional y los mecanismos para su despliegue, los cuales se describirán de manera detallada en este documento.

#### **4. Articulación del Modelo de Construcción de Paz con el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y la Visión 2030: Policía, autoridades y comunidad, hacia un desarrollo sostenible**

El Plan Estratégico Institucional “Comunidades Seguras y en Paz” 2015-2018 contempló en su capítulo dos el ámbito de actuación operacional de la Policía Nacional de Colombia frente a la construcción de paz. En ese capítulo se hace énfasis en el hecho de que Colombia es una sociedad en constante transformación, que avanza en el proceso de construcción de paz y que se enfrenta a los desafíos propios de un escenario de posconflicto. Esto hace necesario identificar los escenarios de transformación social y también definir las líneas de acción institucionales para su abordaje desde el servicio de policía.

Con ese objetivo, el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 tomó como punto de partida para la definición de los retos de transformación social, la situación actual de la sociedad colombiana desde la perspectiva del desarrollo humano, tal como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo ha establecido desde 1992. La hipótesis central de este postulado es que a mayores posibilidades de desarrollo humano, menor nivel de conflictividad (Policía Nacional, 2015, p. 35). Esto se fundamenta en el hecho de que el desarrollo humano es el motor del desarrollo económico, social y ambiental.

Esta perspectiva es el fundamento a partir del cual se afirma que la construcción de paz, como proceso orientado al fortalecimiento de

capacidades sociales e institucionales de transformación pacífica de los conflictos, no se limita únicamente al abordaje de las expresiones inmediatas de los mismos, sino a la transformación de los factores estructurales y de largo plazo que subyacen en la sociedad y que condicionan la repetición de los conflictos y sus múltiples manifestaciones.

Dado que la dinámica social es compleja y, por ende, los conflictos y la violencia son multicausales, el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 define cuatro niveles de demandas de intervención de la Institución: derechos humanos, comisión de delito, paz social y corresponsabilidad institucional.

El Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia se alinea con la perspectiva plasmada en el Plan Estratégico Institucional en tanto persigue, desde una perspectiva de construcción de paz, identificar los ámbitos específicos en donde el servicio de policía se proyecta hacia la transformación pacífica de los conflictos como una condición necesaria para la transformación social.

Tal como fue identificado en el Plan Estratégico Institucional, la convivencia social se encuentra en el centro de la transformación social necesaria para la construcción de paz. De esa cuenta, el modelo enfatiza en la necesidad de fortalecer la confianza social, la legitimidad de las instituciones públicas y la cohesión social, todo esto fundamentado en la apropiación social que la sociedad debe hacer del espíritu de construcción de paz y de la voluntad de transformar los conflictos por medios no violentos.

Las dimensiones derivadas del concepto de Desarrollo Humano que fundamentan el Plan Estratégico Institucional, se encuentran desarrolladas desde la perspectiva de construcción de paz en los cinco enfoques del modelo: 1) Gobernabilidad y Derechos Humanos; 2) Transformación de conflictos; 3) Prevención; 4) Tratamiento diferencial; 5) y Paz territorial.

De igual manera, el Modelo de Construcción de Paz se articula con las tres líneas de acción institucionales orientadas a profundizar las intervenciones operativas, innovar en intervenciones de contención social y articular en intervenciones de problemáticas complejas a través

de los proyectos, acciones y recomendaciones agrupados en los nueve componentes del modelo.

El Modelo de Construcción de Paz no solo provee al Plan Estratégico Institucional de una perspectiva específica de construcción de paz; también incorpora las responsabilidades derivadas de los Acuerdos de Paz para la Policía Nacional. Esto contribuye a alcanzar la Visión 2030 plasmada en el Plan Estratégico Institucional a través de sus 10 ejes proyectores. Además, este incorpora los principios de corresponsabilidad y articulación interinstitucional, así como en el despliegue del modelo a través de su fase de implementación con el sector Defensa y con otras instituciones del Estado (ver gráfico 2).



**GRÁFICO 2** Modelo de Construcción de Paz en la Visión 2030



## 5. Articulación del Modelo de Construcción de Paz con el proceso de Modernización y Transformación Institucional

El 21 de marzo del año 2017, el Presidente Juan Manuel Santos puso en marcha el Plan de Modernización y Transformación de la Policía Nacional. El proceso de Modernización y Transformación Institucional es la continuidad del Plan Estratégico Institucional y la Visión 2030, como carta de navegación ya que atiende las transformaciones sociales hacia la edificación de la paz, la seguridad y la convivencia.

En ese sentido, el Modelo de Construcción de Paz ha sido incorporado como uno de los planes de desarrollo que integran el Proceso de Modernización y Transformación anunciado por el Presidente de la

República. De esa cuenta, el mando institucional lo incluyó como una acción estratégica que contribuye al proceso de modernización y fortalecimiento institucional.

## **6. Policía Nacional, implementación de acuerdos y construcción de paz**

Si bien todas las instituciones del Estado forman parte del compromiso público de construir paz, no todas tienen el mismo nivel de responsabilidad frente a la transformación de los conflictos. En ese sentido, las instituciones de justicia, seguridad y educación realizan una mayor contribución a los procesos que conducen a la transformación en el mediano y largo plazo.

La creación de policías nacionales fue una pieza clave del proceso de constitución de los Estados nacionales en América Latina durante la segunda mitad del siglo XIX (Centeno, 2002). La evolución de estas instituciones ha estado sujeta a diferentes tensiones propias de cada sociedad: conflictos políticos, grupos armados, territorios sin presencia del Estado, entre otros. Los conflictos armados internos afectaron de manera diferenciada las trayectorias de las policías en América Latina.

En algunos casos, la policía se involucró armada y políticamente en el conflicto, lo cual produjo significativos desgastes institucionales que derivaron en profundos procesos de reforma durante la década de los años 90. En casos excepcionales, la institución policial, pese a haber sido actor clave en los conflictos armados, logró preservar legitimidad ante la ciudadanía y redefinir así su rol en los nuevos contextos de posconflicto.

A diferencia de otras instituciones, la policía se enfrenta, por definición, al conflicto social en todas sus manifestaciones desde los conflictos individuales producto de la cotidianidad social, hasta complejos conflictos derivados de las condiciones estructurales de los países y de las amenazas internacionales a que estos se enfrentan.

La actividad delictiva, entendida como una de las múltiples expresiones del conflicto social, es uno de los principales ámbitos de la actuación policial y es, en un contexto de posconflicto, un ámbito prioritario para la construcción de la paz.

Uno de los principales aportes de la institución policial a la construcción de la paz radica en que, sin renunciar al uso legítimo de la fuerza, es clave para la transformación pacífica de los conflictos debido a que los ciudadanos recurren a la Policía como primer contacto institucional con el Estado en el momento en que ocurre un conflicto. De ahí que la respuesta policial es decisiva para el rumbo que un conflicto pueda tomar, ya sea en la reducción o escalamiento de la violencia.

Desde una perspectiva de construcción de paz, los conflictos sociales se transforman ya que se asume que estos son parte de la interacción social. Se resuelven, en todo caso, las expresiones inmediatas de los conflictos, es decir, las confrontaciones y desavenencias entre las personas. El rol de la Policía en este ámbito debe ser definido en coherencia con la función policial de seguridad y generación de condiciones favorables a la convivencia pacífica. No corresponde a la Policía resolver conflictos, ya que eso, por lo regular, es una tarea compartida con otras instituciones públicas. Sí le corresponde, entonces, intervenir técnicamente para evitar la escalada de violencia y contribuir a reducir el efecto incremental de los conflictos.

La prevención de la violencia ha sido una forma en que esta función se ha definido en diferentes ámbitos institucionales. Al trasladar el paradigma de la prevención de la violencia al ámbito de la construcción de paz, es necesario precisar que no todo conflicto implica o deriva en violencia, pero sí toda expresión violenta es a la vez la manifestación de un conflicto social mayor.

En ese sentido, la función de seguridad en la construcción de paz se centra en la generación de condiciones favorables para la transformación de conflictos de forma no violenta, lo cual implica la prevención de la violencia asociada a la actividad delincinencial, así como la violencia derivada de los conflictos sociales. Esto no excluye que en casos de necesidad la represión del delito es necesaria para evitar la escalada de violencia, y es la Policía la institución portadora de la legitimidad necesaria para tal acción.

En un ámbito más específico, la aspiración anterior se ha traducido en el paradigma de la seguridad ciudadana, el cual surgió como una respuesta al

predominio de paradigmas de seguridad nacional heredados del contexto de la Guerra Fría y, derivado de ello, de las estrategias contrainsurgentes de las tres últimas décadas del siglo XX (Bergman, 2016).

América Latina fue la región en donde se produjo el mayor desarrollo del aparato conceptual de la seguridad ciudadana que, en términos generales, coincidió en que la seguridad debía tener como centro y principal objetivo de la protección al ciudadano y para ello era necesario que las fuerzas de seguridad actuaran dentro del pleno respeto por los derechos humanos y el Estado Social de Derecho.

El paradigma privilegió la prevención ante la represión del delito y postuló que las fuerzas de seguridad debían establecer relaciones cercanas con los ciudadanos, de tal manera que la seguridad no dependiera de un solo centro (el Estado) sino que fuera multinodal, en donde el Estado es un actor más de un esfuerzo colectivo por generar condiciones de seguridad (Frühling, 2007).

Pese a estos desarrollos, uno de los principales retos fue la operacionalización del aparato conceptual de la seguridad ciudadana, es decir, traducir sus postulados en acciones operativas con resultados palpables en materia de reducción y prevención de la violencia asociada a la actividad delincinencial (Arriagada y Godoy, 2000; Ungar, 2012). Para tratar de solventar estos problemas, se han creado múltiples adaptaciones del contenido del paradigma que han dado como resultado planes, programas y nuevos conceptos. La multiplicidad de programas de policía comunitaria es un ejemplo de la necesidad de concretar el paradigma de seguridad ciudadana (Frühling 2012).

Independientemente del debate académico y práctico que estos temas han despertado durante las últimas tres décadas, es indudable que las instituciones policiales han adoptado la necesidad de incorporar ese contenido en su actuación.

Eso se constituye en una fortaleza institucional de la Policía en un escenario de construcción de paz y en una oportunidad de introducir al debate y a la búsqueda de mejores esquemas de actuación la necesidad de comprender el rol de la Institución frente al conflicto social; es decir,

proveer a la función policial de una perspectiva de largo plazo cuyo horizonte estratégico es la transformación pacífica de los conflictos como base de los aportes que la Institución hace a la construcción de la paz sostenible.

Por su contacto cercano e inmediato con la ciudadanía, la Policía tiene la oportunidad de contribuir a la cohesión social a través de la promoción de puentes de comunicación y entendimiento entre la institucionalidad del Estado y la ciudadanía, contribuyendo así a incrementar la eficiencia de los servicios públicos y con ello la legitimidad de las instituciones.

De igual manera, la Policía cuenta con las herramientas necesarias para fortalecer los lazos de confianza entre las personas y entre los grupos sociales, a través de su función mediadora orientada a evitar la escalada de la violencia derivada de los conflictos sociales.

Si la construcción de paz se trata de cerrar la distancia entre los diferentes grupos sociales y entre estos y las instituciones, a través de la generación de confianza y mutuo entendimiento, la Policía es la institución que por su naturaleza transita desde el alto nivel de decisión institucional hasta el contacto directo y cotidiano con los ciudadanos en todo el territorio nacional. Es decir, el servicio policial, portador del espíritu de transformación no violenta de los conflictos, se mueve en todo el ámbito de la cohesión social siendo un instrumento fundamental para la sostenibilidad de la paz.

## Metodología

La metodología en un proceso de construcción de paz tiene una función fundamental: proveer de legitimidad y apropiación a los resultados, propuestas, soluciones y conocimientos que se generen. Así mismo, es parte constitutiva del proceso de cambio social. Por esa razón, el diseño e implementación de la metodología de construcción de paz están regidos por los principios centrales de participación, inclusión, constructivismo y diálogo.

No existen en la construcción de paz diseños metodológicos predefinidos y estándares, eso es una contradicción a la razón de ser del proceso inclusivo. Al contrario, la metodología resulta del diálogo, el entendimiento mutuo y el mayor consenso posible entre los participantes.

Uno de los principios fundamentales de la construcción de paz es el “qué” –superar los obstáculos a la paz– este se alcanza solamente si el “cómo” –proceso participativo e inclusivo– es asumido por los participantes como un producto propio. La metodología es el proceso y, por lo tanto, refleja los valores centrales de la construcción de paz: el diálogo, el mayor consenso posible y la inclusión.

### I GRÁFICO 3. Fases metodológicas





El proceso impulsado por UNIPEP para desarrollar el Modelo de Construcción de Paz se definió, desde sus inicios, como una metodología participativa e inclusiva de todos los niveles que constituyen la institución policial. Este proceso estuvo orientado por la consulta amplia, el diálogo participativo y la validación, aspectos esenciales para generar el mayor nivel de apropiación dentro de la Institución.

La innovación de este proceso radica en que contribuye a mejorar el servicio misional, obedece a las políticas gubernamentales relacionadas con la construcción de paz estable y duradera, y define nueve componentes específicos que, articulados sistémicamente, se constituyen en un hito para la Institución.

El proceso metodológico estuvo compuesto por dos fases:

- Fase de exploración
- Fase de diálogo constructivo

Se desarrollaron actividades para el cumplimiento de cada una de estas fases, las cuales se describen a continuación.



## 1. Fase I: Exploración

Esta fase tuvo como objetivo sentar las bases del proceso metodológico, lo que incluyó el establecimiento de alianzas estratégicas, la indagación documental para elaborar un estado del arte y la elaboración de una encuesta de línea base. Con estos mecanismos se identificó la situación institucional, a partir de la cual se inició el proceso participativo de consulta en la Policía. En ese sentido, la consulta sistemática sirve de diagnóstico constante de la situación de la Institución y de la identificación de las necesidades de la misma frente al Acuerdo Final de Paz y la construcción de paz.

### ► Alianzas estratégicas

La UNIPPEP gestionó una colaboración con las Embajadas de Suiza y del Reino de los Países Bajos en Colombia, que dio como resultado el apoyo técnico y metodológico de Interpeace y Alianza para la Paz, entidades internacionales sin ánimo de lucro expertas en procesos de implementación de acuerdos de paz y metodologías de construcción de paz. Estas organizaciones brindaron apoyo técnico y metodológico a lo largo de todo el proceso.

Igualmente, la asesoría de Interpeace y Alianza para la Paz se constituyó en la validación internacional del proceso, dando solidez técnica y metodológica de manera tal que sus productos no solo sean de beneficio para los objetivos de construcción de paz de la Policía Nacional sino, además, esta innovación liderada por UNIPPEP pueda ser replicada tanto en el país como a nivel internacional en ámbitos académicos y en espacios de práctica de transformación social propios de organizaciones especializadas en construcción de paz.

### ► Estado del arte

El estado del arte institucional en materia de construcción de paz consistió en analizar los documentos disponibles sobre procesos de construcción de paz y su relación con las fuerzas de seguridad, tanto desde

la Policía Nacional de Colombia como desde el ámbito internacional. Se desarrollaron las siguientes actividades:

- Revisión documental y vivencial de experiencias sobre procesos de construcción de paz y participación de los cuerpos policiales de diferentes países afectados por conflictos.
- Consultas a expertos nacionales e internacionales.
- Revisión de experiencias internacionales sobre transformaciones policiales durante y posteriores a negociaciones de paz, la cual consistió en una investigación en la web y una revisión bibliográfica para identificar fuentes de información que pudieran ser utilizadas para el desarrollo de los contenidos del proceso.

#### ► Encuesta de línea base

Con el objetivo de conocer la percepción y expectativas de los miembros de la Policía Nacional sobre los acuerdos de paz logrados en La Habana, se realizó una encuesta anónima a 150,568 funcionarios. En total, se recibieron 125,239 respuestas.

Entre los principales resultados, se puede destacar que el 10% de los encuestados dijo no conocer los acuerdos de paz en lo absoluto y el 56% manifestó conocer poco los puntos de la agenda de negociación. El 63% de los encuestados consideró que la Policía Nacional ha contribuido poco o nada en informar a sus integrantes sobre el avance de los Acuerdos de Paz. Por otro lado, el 55% de los encuestados opinó que las funciones de la Policía Nacional cambiarían poco o nada con el fin del conflicto armado. La encuesta también indagó sobre si el fin del conflicto armado traería mayor estabilidad laboral para el personal de la Institución, ante lo cual el 51% contestó que sí podría haber mayor estabilidad. De igual manera, el 55% consideró que el fin del conflicto no significaría un mayor respeto y reconocimiento por parte de la ciudadanía. Finalmente, la encuesta demostró que el 78% de los funcionarios labora en el área operativa, el 21% en el área administrativa y el 1% en el área educativa. Del total de encuestados, el 83% de los funcionarios ejerce su función en áreas urbanas.

La encuesta generó importante información sobre la percepción del personal de la Policía, la cual es una línea base que deberá ser sujeta a posteriores mediciones para evaluar el progreso en temas relacionados con la pedagogía de paz y apropiación del acuerdo final de paz y la construcción de paz.



## 2. Fase II: Diálogo constructivo

El diálogo constructivo es un método derivado de la investigación, corresponde a la acción participativa que busca generar reflexiones colectivas a partir de insumos provistos por los facilitadores, en este caso UNIPPEP. El valor agregado del método es que durante la generación de conocimiento se produce también la apropiación de los participantes del proceso, de tal manera que se construye “desde adentro”, es decir, desde la experiencia de los participantes. Así mismo, el método garantiza la contextualización de los conocimientos y de las soluciones que de ahí se derivan, evitando así trasladar modelos exógenos que no responden a las necesidades y cultura de las instituciones.

El diálogo constructivo en el interior de la Policía incluyó todos los niveles institucionales tanto en el ámbito central como territorial, y se realizó por medio de mesas temáticas conformadas por representantes de direcciones, oficinas asesoras, regiones, departamentos y metropolitanas de la Policía que se reunieron para debatir sobre sus roles y responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de paz.

La información se recolectó y sistematizó en herramientas elaboradas por el equipo de UNIPPEP (formatos, cuestionarios, encuestas, matrices de análisis) para la gestión de la información que facilitó la efectividad de las sesiones de las mesas de trabajo, así como la consolidación de las conclusiones alcanzadas desde la perspectiva de la Policía Nacional.

La fase de diálogo constructivo constó de cinco etapas: instalación y socialización, capacitación y debate, análisis cruzado documental, mesas para generación de consenso y análisis estratégico.

### ► Instalación y socialización

La instalación del proceso y su socialización se llevó a cabo a través de talleres en los que se contó con la participación de aproximadamente 300 funcionarios de Policía. Se instalaron cuatro mesas temáticas de diálogo sobre los Acuerdos de Paz, se informó sobre la misión de UNIPPEP, la metodología de diálogo constructivo, así como el desarrollo de la capacitación en pedagogía de paz.

### ► **Capacitación y debate**

La capacitación inicial estuvo orientada a la socialización de los criterios para el debate en torno a la implementación del acuerdo de paz. Se partió de los hallazgos encontrados en la encuesta de línea base sobre el limitado nivel de conocimiento existente con respecto a los Acuerdos de paz y el rol del Estado. Por ese motivo, la capacitación tuvo el objetivo de generar una base común de conocimientos en todos los participantes.

Se desarrollaron ocho talleres en Bogotá, Neiva, Pereira, Popayán, Barranquilla, Cúcuta, Villavicencio y Medellín. Se contó con la participación de más de 400 policías en esta etapa. Los objetivos de los talleres fueron debatir sobre el compromiso de la Policía en la implementación del Acuerdo de Paz y promover la apropiación de contenido del Acuerdo de Paz entre el personal de la Institución.

Los talleres contaron con la participación de personal de distintas unidades pertenecientes a cada región y fueron orientados por personal de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), delegados de Interpeace y Alianza para la Paz, del Departamento Administrativo de la Función Pública y funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

### ► **Análisis cruzado documental**

Para realizar el análisis cruzado documental, se solicitó a las distintas unidades policiales, participantes en todo el territorio, el diligenciamiento de una matriz de análisis cruzado que permitió recoger la opinión institucional sobre los siguientes puntos del Acuerdo de Paz: reforma rural integral, participación política, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas del conflicto armado.

Este análisis se orientó de acuerdo con los criterios técnicos establecidos en la Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189

de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, entre ellos: competencia directa, modalidades de acción administrativa, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

La matriz precisó información sobre la competencia institucional, sectorial e interinstitucional frente a cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz. El personal participante realizó una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados e identificaron elementos de análisis.



Se recibió un total de 106 matrices de análisis cruzado de las cuales se derivaron propuestas de acción de lo que la Policía debía hacer para cada uno de los puntos. En total, se consultaron 103 unidades policiales y 401 participantes, de los cuales 313 eran hombres y 88 mujeres.

Cada unidad policial envió cuatro matrices, para un total de 272 matrices diligenciadas. Posteriormente, al recibir la información, se consolidaron las diferentes propuestas en una sola matriz por cada punto del Acuerdo para que sirviera de insumo en las posteriores mesas de trabajo para la generación de consensos. La información se agrupó en tres grandes líneas:

- Propuestas orientadas a la capacitación, asesoría y acompañamiento de las acciones relativas al Acuerdo.
- Propuestas orientadas al fortalecimiento de acciones que la Policía realiza actualmente.
- Acciones que la Policía tiene que implementar en coordinación con otras instituciones del Estado.

#### ► **Mesas para generación de consenso**

Esta etapa del diálogo constructivo estuvo orientada a generar consensos y apropiación de los contenidos técnicos desarrollados en la fase de análisis documental. Se constituyeron cuatro mesas de generación de consensos, una para cada uno de los puntos sustantivos del Acuerdo, con el fin de socializar los análisis de la fase anterior e identificar los puntos de convergencia y divergencia. El objetivo de estas mesas incluyó también transitar a un análisis técnico más especializado.

En cada una de las mesas para generación de consenso se diligenció un cuestionario individual por parte de los participantes, con el objetivo de recabar información sobre las opiniones individuales del personal de la Policía Nacional acerca de las responsabilidades de la Institución respecto de cada uno de los puntos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

El cuestionario permitió identificar fortalezas, debilidades y obstáculos institucionales para la implementación de los acuerdos. De igual manera,

se identificó un conjunto de prioridades para la implementación, y las unidades policiales y dependencias del sector Defensa consideradas como fundamentales para tales tareas. También se identificaron las metas a corto (menos de un año), mediano (1 a 5 años) y largo plazo (5 a 15 años).

Posteriormente, cada mesa realizó el ejercicio de llenar una matriz de consensos para cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, desde donde se generó información para elaborar un plan operativo de implementación de la siguiente manera: para cada iniciativa derivada del Acuerdo de Paz, se diligenció una matriz que requirió consenso sobre el objetivo de la acción, las unidades responsables, las acciones y recursos necesarios para su implementación, el ámbito territorial y el plazo, así como la meta perseguida.

Los resultados de estas matrices permitieron identificar líneas estratégicas de acción desde la visión de los funcionarios de policía y fueron la base sobre la cual se definió el Modelo de Construcción de Paz y su Plan de Implementación.

### ► **Análisis estratégico**

Teniendo como insumo la información de las fases anteriores – previa sistematización, revisión y clasificación de la información por parte de UNIPEP–, se realizó el análisis estratégico con el objetivo de establecer prioridades de implementación institucional y se contó con las capacidades, recursos y funciones de la institución policial y los puntos de responsabilidad identificados en los Acuerdos de Paz. El análisis estratégico tuvo en cuenta los planes institucionales y de Gobierno que sirven de base para el plan estratégico de acciones específicas de la Policía Nacional.

A partir de este ejercicio, se elaboraron cinco matrices de análisis estratégico que incluyó el cruce de los resultados respecto de las responsabilidades institucionales derivadas del Acuerdo de Paz y los documentos institucionales estratégicos.



## Iniciativas estratégicas para la implementación del Acuerdo Final de Paz

Como resultado del análisis estratégico de las responsabilidades de la Policía Nacional, frente a la implementación del Acuerdo Final de Paz, se definieron seis iniciativas estratégicas a partir de cuya lógica se desarrolló el Modelo de Construcción de Paz. Las iniciativas estratégicas tienen el objetivo de guiar la estructuración del plan de implementación.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la articulación de las iniciativas estratégicas con los seis puntos del Acuerdo Final de Paz y cómo estas sirven de vínculo entre el contenido del Acuerdo y los componentes del Modelo. Sin embargo, el Modelo de Construcción de Paz no se limita únicamente a la implementación de las responsabilidades de la Policía frente a los puntos acordados, sino que se constituye en una apuesta institucional para la transformación social necesaria para consolidar la paz en todo el territorio nacional.



**GRÁFICO 4. Iniciativas estratégicas para la implementación del Acuerdo Final de Paz**



**Iniciativa 1. Seguridad y convivencia para la construcción de la paz territorial**

El Acuerdo de Paz demanda que la Policía Nacional garantice los derechos constitucionales de los colombianos que viven en los territorios directamente afectados por el conflicto. Se requiere restablecer las normas básicas de la sociedad en ellos, garantizar derechos, seguridad, congregar a la población de esos territorios alrededor de la paz y articular esfuerzos para la reconstrucción equitativa del orden social y asegurar así la no repetición del conflicto. Esta iniciativa complementa las estrategias de seguridad pública institucional para el acompañamiento del proceso de Restitución de Tierras y el Sistema Integrado de Seguridad Rural.

El punto 1 del Acuerdo de Paz requiere resultados de la Policía en las siguientes áreas:

- Garantizar la seguridad en el proceso de restitución y acceso integral de tierras (1.1.7)<sup>3</sup>.
- Protección de zonas de reserva (1.1.10).
- Desarrollar mecanismos de transformación de conflictos relacionados con el acceso a la tierra y la protección de las zonas de reserva (1.1.8).
- Mecanismos de participación comunitaria (1.3).
- Acompañar los procesos investigativos de extinción de dominio (1.1.1).
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la paz (1).

## **Iniciativa 2. Seguridad para el ejercicio de la participación política y la protesta pacífica**

La Policía Nacional contribuye a la ampliación y profundización de la democracia garantiza la seguridad a las personas, movimientos y organizaciones sociales, así como a la movilización y la protesta.

El punto 2 del Acuerdo de Paz insta a que la Policía Nacional presente resultados en las siguientes áreas:

- Minimizar riesgos de líderes de DD. HH. (2.1.2.2).
- Generar condiciones de seguridad en el marco de la participación política, electoral, la movilización y la protesta social (2.2.1).
- Prevenir los conflictos relacionados con la movilización y la protesta (2.2.1).

---

<sup>3</sup> Estos numerales se refieren a los puntos del Acuerdo Final de Paz.

### **Iniciativa 3. Fin del conflicto y garantías de seguridad para la dejación de armas**

La Policía Nacional proporciona las condiciones de seguridad a las zonas veredales transitorias de normalización diseñadas para que los integrantes de las FARC inicien el tránsito a la legalidad y dejen las armas para el fin del conflicto, la implementación de los Acuerdos y la construcción de una paz estable y duradera.



Las áreas relacionadas con el punto 3 del Acuerdo de Paz en las que la Policía Nacional debe presentar resultados son las siguientes:

- Seguridad al mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) (3.1.5).
- Seguridad y convivencia ciudadana (3.1.5).
- Investigación de hechos en las zonas (3.4).
- Asesoría en la toma de decisiones (3.4.12; 3.4.3).
- Participación en el MM&V (3.1.3).
- Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (3.4.3).
- Unidad Especial de Investigación (3.4.9).
- Cuerpo Élite (3.4.5).
- Garantías de seguridad a fiscales y jueces (3.4.6).
- Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (3.4.7).
- Programas, comunidades y territorios (3.4.8).
- Lucha contra la corrupción (3.4.11).

#### **Iniciativa 4. Tratamiento territorial a la problemática de las drogas ilícitas para la reducción de conflictos**

La Policía Nacional contribuye al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera a través del mantenimiento, ampliación e intensificación de su compromiso en la lucha contra el narcotráfico. Esta iniciativa complementa la estrategia de seguridad pública contra el narcotráfico.

Las áreas relacionadas con el punto 4 del Acuerdo de Paz en las que la Policía Nacional debe presentar resultados son las siguientes:

- Prevenir la violencia asociada con las drogas ilícitas como condición de seguridad para las comunidades y territorios afectados (4.1.3.1).
- Abordar el consumo desde un enfoque de salud pública y protección de los DD. HH. (4.2).

- Desarticular la cadena de valor del narcotráfico (4.3.2).
- Intensificar la lucha contra las organizaciones criminales y la corrupción (4.1.3.4).
- Articular las acciones institucionales con los espacios regionales e internacionales en materia de lucha contra las drogas ilícitas (4.2.1.4).

### **Iniciativa 5. Tratamiento del pasado, defensa jurídica y policías víctimas**

La Policía Nacional apoya la supresión de la violencia, para que nunca nadie más en Colombia sea víctima, mediante de la visibilización, dignificación, atención, asistencia, búsqueda de justicia y reparación integral de los policías víctimas como consecuencia del conflicto armado en el país.

La Policía Nacional debe presentar resultados en las áreas relacionadas con los policías víctimas por el conflicto:

- Unidad para la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto del conflicto (5.1b).
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad (5.1b).
- Contribuir en las investigaciones de la Justicia Especial de Paz (JEP) (5.1.2).
- Planes de reparación colectiva con enfoque territorial (5.1.3.2).
- Acompañamiento a la población en proceso de retorno (5.1.3.5).
- Medidas de reparación integral a los policías víctimas (5.1.3.7).
- Establecer mecanismos de protección a los derechos humanos (5.2).

### **Iniciativa 6. Implementación, monitoreo y verificación**

La Policía Nacional precisa su contribución a la implementación del Acuerdo de Paz y a la construcción de una paz estable y duradera con la estructuración de un plan de implementación, provisto de una batería de

indicadores y mecanismos de seguimiento y control que den cuenta del nivel de cumplimiento para la toma de decisiones por parte del mando.

La Policía Nacional mostrará resultados en el cumplimiento de las responsabilidades que le establece el punto 6 del Acuerdo de Paz a través de:

- Implementación de los proyectos, acciones y recomendaciones.
- Monitoreo de la integración en la Policía Nacional de los proyectos, acciones y recomendaciones.



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional

Una vez definidas las iniciativas estratégicas, se adelantó un ejercicio de modelación sistémica con el fin de definir los escenarios internos y externos más propicios para que la Policía Nacional enfrente los múltiples desafíos en la implementación de acuerdos y la construcción de Paz, en clave de posconflicto<sup>4</sup>.

Para elaborar el modelo, se partió del reconocimiento de las capacidades institucionales actuales –en prevención de violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia; en convivencia y seguridad ciudadana; en inteligencia y en investigación criminal–; así como de la exploración de las metodologías y mecanismos institucionales para la comprensión de las características y dinámicas de los diferentes contextos locales y regionales –Análisis Integral de Seguridad Ciudadana (AISEC)–; y de la identificación de los avances en materia de planeación del servicio de policía, el Modelo Operacional y el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (Policía Nacional, Oficina de Planeación, 2016).

Del mismo modo, se tomó en consideración especial el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, a través de la cual se actualizaron las bases de la convivencia y la autonomía de la Policía Nacional; los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia; los medios de policía, las medidas correctivas, procedimientos y mecanismos alternativos, entre otros.

---

<sup>4</sup> Para precisar el concepto de modelo se cita a Rodríguez (2009), quien trae a colación lo definido por Arsham (s.f.) al referirse al término modelo “como una representación externa y explícita de una parte de la realidad, el cual es visto por individuos que desean usarle para entender, cambiar, manejar y controlar esa parte de la realidad” (p. 2).



Ante tan importantes desarrollos, y a partir de los resultados obtenidos en las mesas de diálogo constructivo constituidas para identificar el rol y las responsabilidades de la Policía Nacional en la implementación de los Acuerdos de Paz, se consideró prioritario proponer una integración de capacidades institucionales, bajo el paradigma de construcción de paz desde el fortalecimiento de las instituciones, habiéndose dicho que no corresponde únicamente a la Policía resolver conflictos, pues dicha competencia la comparte con otras instituciones públicas, pero sí reivindicando la importancia de comprender el rol de esta frente al conflicto social.

Al respecto, los participantes de las diferentes unidades policiales identificaron los siguientes aspectos a considerar para hacerle frente a los retos que suponen los Acuerdos de La Habana desde el rol de la Policía Nacional:

- La complejidad del servicio en el territorio.
- La variedad de funciones, lo cual genera desgaste, dispersión y, en ocasiones, baja percepción del servicio en la comunidad.
- La limitación en cuanto a disponibilidad del personal en el territorio, deficiencia en recursos logísticos y calidad de vida.
- La necesidad de lograr mayor articulación por parte de las direcciones operativas en el nivel central y el cambio de paradigma que implica el enfoque de construcción de Paz.
- La coordinación y presencia de las demás entidades del Estado que hagan posible la paz territorial.

El carácter sistémico del modelo se definió a partir de la teoría general de sistemas y el pensamiento complejo, para comprender la Institución como un sistema abierto e inserto en un contexto nacional de posconflicto que ha de posibilitar la presencia del Estado desde el punto de vista de la seguridad. Esto le imprime un cambio de escenario, pero reafirma su misión institucional consignada en el artículo 218 de la Constitución Política, en especial, lo relativo a “asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

El modelo es de tipo funcional y busca movilizar las capacidades de la Policía con el fin de hacer un tránsito armónico a la construcción de paz, mediante proyectos, acciones y recomendaciones que conlleven un alto nivel de visibilidad e impacto desde la óptica misional para generar confianza en la ciudadanía, en especial en el ámbito rural.

Se diseñó en consideración a la magnitud de las acciones que desde la competencia constitucional, legal e institucional comprometen al servicio de policía, comprendiendo que no se pueden abordar las vulnerabilidades de los diferentes territorios con el mismo enfoque con el que se enfrentó hasta este momento el conflicto.

**GRÁFICO 5. Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia.**



## **1. Contribución del Modelo de Construcción de Paz al servicio de policía**

En el centro del modelo se encuentra el servicio de policía y su carácter diferenciado, focalizado y articulado, aspectos enunciados en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 “Comunidades Seguras y en Paz” y en la Visión 2030: Policía, autoridades y comunidad hacia un desarrollo sostenible. Estas características implican la efectividad del servicio, el rol educador de la ciudadanía, la innovación en la atención de los temas de seguridad y convivencia en el ámbito urbano y rural, la atención específica a delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, la cercanía y solidaridad con la comunidad y la articulación con las diferentes instituciones del orden nacional e internacional. De esta forma, el servicio de policía se orienta a generar mayor efectividad ante los contextos de transformación social y la construcción de paz, cumpliendo el objetivo de consolidar a la Policía Nacional de Colombia como una institución que contribuye a la transformación de conflictos y la construcción de una paz estable y duradera.

Al precisar el lugar que ocupa el servicio de policía en el modelo, se presentan nueve componentes que mediante la articulación sectorial e interinstitucional contribuyen a alcanzar los cinco enfoques generales: la gobernabilidad y el pleno respeto de los Derechos Humanos, la transformación de conflictos, la prevención, el tratamiento diferencial y la paz territorial (gráfico 5).

## **2. Componentes**

Los componentes del modelo tienen la función de agrupar, por afinidad, las responsabilidades institucionales para la implementación de los acuerdos, identificadas durante el proceso participativo de consulta al personal de la Policía Nacional. La agrupación se basó en las capacidades necesarias según su unidad temática.

Teniendo como trasfondo los seis puntos del Acuerdo de Paz, los componentes recorren de manera transversal diversos puntos del Acuerdo,

lo cual facilita la implementación integral y, a su vez, la medición apropiada del impacto de las acciones que se implementen.

Componentes del Modelo de Construcción de Paz	
<b>Gestión territorial de la seguridad y la convivencia</b>	Comprende la articulación de las capacidades institucionales y sociales para la transformación pacífica de conflictos mediante el diálogo, la prevención y la seguridad, enmarcado en un Servicio de Policía cercano a la comunidad, que permita reducir el riesgo del escalamiento de conflictos de acuerdo con las particularidades de cada región.
<b>Cultura y pedagogía de paz</b>	Refiere a la contribución de la Policía al desarrollo de capacidades ciudadanas para multiplicar la cultura de paz y la autorregulación de las personas que posibilite la convivencia pacífica.
<b>Participación política y protesta pacífica</b>	Comprende procedimientos innovadores basados en el acercamiento, diálogo y uso adecuado de la fuerza para garantizar el derecho ciudadano a la protesta pacífica, la participación política y el respeto a los derechos humanos.
<b>Género</b>	Agrupar acciones relativas a la transformación de prácticas de desigualdad y discriminación de género, tanto al interior de la Institución como en la prestación del servicio.

### 3. Enfoques

La construcción de la paz, además de ser el horizonte que guía los esfuerzos humanos e institucionales por una convivencia social pacífica, democrática, justa y equitativa, es también un conjunto de principios y valores rectores de decisiones públicas en donde la generación de confianza, la legitimidad, la cohesión social y su apropiación por parte de los ciudadanos son factores decisivos para la sostenibilidad y durabilidad de los acuerdos alcanzados luego del fin de un conflicto armado.

Para alcanzar esos objetivos y preservar el espíritu de los valores y principios de construcción de paz, la acción pública de las instituciones requiere estar provista de un marco de referencia conceptual y de enfoques que guíen sus acciones. Esos marcos deben ser el resultado de un proceso de adaptación a la naturaleza específica de las instituciones y de su contribución al esfuerzo nacional de construir paz.

Los siguientes enfoques constituyen, en su conjunto, el marco que sustenta el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional.

### ► **Gobernabilidad y Derechos Humanos**

Promover la efectividad de las decisiones públicas, el intercambio entre los diferentes sectores de la sociedad, la participación ciudadana y el diálogo para contribuir a la transformación pacífica de los conflictos, son responsabilidades de la Policía Nacional ante una construcción de la paz que se sustente en la gobernabilidad democrática y el pleno respeto a los derechos humanos.

Para una paz estable y duradera se requiere el fortalecimiento del régimen democrático con instituciones capaces de tender puentes con todos los sectores de la sociedad, en donde el pleno respeto a los derechos humanos sea un objetivo común perseguido por toda la sociedad.

La contribución de la Policía Nacional al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el pleno respeto a los Derechos Humanos se debe reflejar en todas las acciones del servicio de la Institución, en su capacidad de diálogo, legitimidad y en la confianza social que despierta su vocación de construcción de paz.

### ► **Transformación de conflictos**

Desde una perspectiva de construcción de paz, el conflicto es natural e inherente a las relaciones sociales y es fuente de dinamismo y cambio social. Sus efectos serán positivos cuando su manejo privilegie medios no violentos y, por lo tanto, contribuirá a un mejor entendimiento y mayor confianza social. Sus efectos serán negativos cuando la violencia, la intolerancia y la injusticia sean los medios exclusivos con los que se aborden los conflictos sociales. Por esa razón, negar la inevitabilidad de los conflictos solo contribuye a más conflictos.

La violencia, como medio exclusivo para enfrentar un conflicto, produce un efecto destructivo de los pilares de la paz: confianza, cohesión social, tolerancia, mutuo entendimiento. Transformar conflictos significa abordar

los factores que conducen a la violencia y que hacen que esta escale y se afiance en las relaciones entre las personas.

La Policía Nacional es la Institución que enfrenta de primera mano los factores sociales que conducen a la violencia y a su escalamiento. Es portadora del mandato constitucional para el uso legítimo de la fuerza y, al mismo tiempo –como institución constructora de paz–, es capaz de anteponer mecanismos pacíficos (como el diálogo) para evitar la violencia en los conflictos sociales y así contribuir a que los ciudadanos se apropien de ellos como parte de su cultura de paz.

### ► **Prevención**

Desde la perspectiva de construcción de paz, se previene que un conflicto se torne violento y que, por esa razón, aumente la desconfianza, intolerancia e injusticia entre las personas y entre estas y sus instituciones. Prevenir el escalamiento de la violencia en un conflicto es una capacidad institucional y social fundamental para hacer de la paz algo sostenible y duradero.

El enfoque de prevención no excluye ningún ámbito de la oferta institucional de la Policía Nacional. Desde un conflicto cotidiano e individual entre ciudadanos hasta un conflicto social de gran escala, la institución policial orienta sus esfuerzos a la acción anticipada de los factores que producen escenarios de violencia, atendiéndolos de forma pacífica y fortaleciendo los lazos de confianza entre ciudadanos y Estado para que, de manera conjunta, se prevengan nuevos escenarios violentos<sup>5</sup>.

---

5 Ver apartado 2.3.1 del Plan Estratégico Institucional 2015-2018: "La prevención, entendida como el conjunto de estrategias y procesos articulados y sistemáticos, encaminados a identificar, comprender, caracterizar, priorizar y anticipar los riesgos y amenazas en un territorio, contribuye a disminuir la probabilidad de ocurrencia de las violencias, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia en contextos específicos, más aún con la entrada en vigencia del nuevo Código de Policía" (p. 47).

► **Tratamiento diferencial**

Desde una perspectiva de construcción de paz, el mutuo entendimiento y el respeto por las diferentes comprensiones del conflicto son fundamentales para proveer de equidad, igualdad y justicia el abordaje pacífico de las diferencias. Construir paz requiere ajustar las acciones públicas a las diferentes identidades sociales respecto de las características particulares de los grupos y los individuos en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

Para la Policía Nacional, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural está en el centro de la definición de su oferta institucional. Esto parte del reconocimiento general de que la sociedad colombiana es la suma de diversos conglomerados de identidades sociales, cada uno de ellos con necesidades específicas y con perspectivas acerca de los conflictos que no pueden homogenizarse ni ignorarse.



Por su mandato constitucional, prevalece en la Policía el principio de igualdad de todas las personas en razón de sus derechos y obligaciones ciudadanas, pero en su acción pública orientada a la construcción de la paz, se privilegia el tratamiento diferencial de acuerdo con las identidades de cada grupo, reconociéndolas y respetándolas.

La adaptabilidad de la oferta institucional de la Policía para reconocer las diferencias y satisfacer las necesidades específicas derivadas de ellas es fundamental para su contribución a la transformación pacífica de los conflictos y, con ello, proveer de legitimidad a la acción pública.

### ► **Paz territorial**

La construcción de la paz no obedece a modelos predefinidos ni recetas estándar. Las causas, efectos, representaciones y narrativas de los conflictos varían no solo dependiendo de los grupos sociales sino de los contextos socioeconómicos, culturales y políticos en donde estos suceden. Por esa misma razón, las soluciones, construidas participativamente, dependen de las particularidades de cada contexto social.

Colombia es un país de diversidad territorial, con contextos socioeconómicos, culturales y políticos diversos en donde la paz no solo puede ser un proceso de acción pública sino un esfuerzo social generado desde todo nivel: local, regional y nacional. Es decir, la paz se construye desde la visión de los grupos en sus territorios, con apego a las particularidades de estos y en donde las soluciones dan respuesta a sus necesidades específicas.

Históricamente, la Policía Nacional ha sido una de las instituciones con mayor presencia en los territorios de Colombia. Este hecho solo reafirma la necesidad de fortalecer las capacidades de cobertura, adaptabilidad y conocimiento de los diferentes territorios como un elemento fundamental en la definición de la oferta institucional orientada a la transformación pacífica de los conflictos. Una Policía inclusiva de las diferencias y de las particularidades y necesidades de los territorios es condición necesaria para la construcción de la paz estable duradera y completa.

## Despliegue del Modelo de Construcción de Paz

Para su implementación, el Modelo de Construcción de Paz definió tres ámbitos de despliegue: institucional, sector Defensa e interinstitucional. Dentro de cada uno de estos despliegues se definió una serie de mecanismos para facilitar la articulación del modelo respecto de otras iniciativas existentes, tanto al interior de la Policía como con aquellas entidades del Estado corresponsables de la implementación del Acuerdo Final de Paz y la construcción de paz.

En el gráfico 6 se puede apreciar en detalle la integralidad de los tres niveles de despliegue del Modelo de Construcción de Paz.

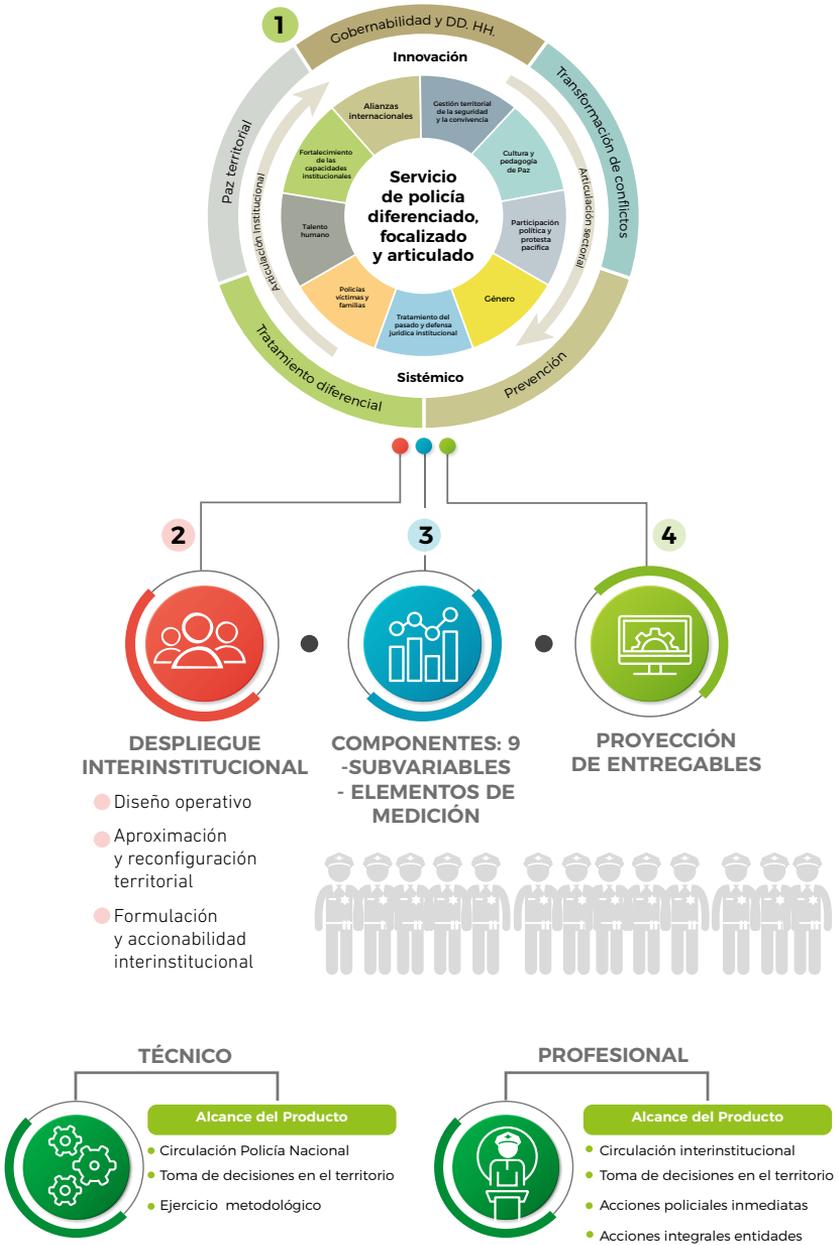
### 1. Despliegue institucional

El modelo está acompañado de un plan de implementación institucional que compromete a las diferentes direcciones y oficinas asesoras, y que se construyó a partir del proceso participativo de consulta al personal de la Policía Nacional.

Con el objetivo de hacer más eficiente la implementación del plan, se crearon tres categorías – proyectos, acciones y recomendaciones–, las cuales agrupan las iniciativas provenientes de la consulta y tienden a promover una implementación multinivel que se traduzca en resultados observables en el corto, mediano y largo plazo.



**GRÁFICO 6. Niveles de despliegue Modelo de Construcción de Paz**



Fuente: ARIDA-UNIPPEP/CIRPO-DIPOL (2017).

## GRÁFICO 7. Detalle del Plan de Implementación



A: Acciones  
R: Recomendaciones  
P: Proyectos

### ► Proyectos

Los proyectos agrupan de manera lógica e institucional, iniciativas viables que requieren inversión de recursos financieros, así como ajustes institucionales. Estos proyectos cuentan con líneas de acción específicas que deberán ser desarrolladas con el apoyo de las unidades respectivas. De igual manera, los proyectos deberán ser elaborados para establecer alianzas con la comunidad internacional. Así mismo, ellos requieren una implementación más prolongada y sostenible en el tiempo.

### ► Acciones

Por *acciones* se entiende todo aquello que la Policía Nacional puede hacer de manera inmediata, ya que no implica mayor inversión de recursos financieros y que puede generar un impacto inmediato y visible.



## ► Recomendaciones

Durante el proceso participativo de consulta se identificó una diversidad de capacidades que la Policía actualmente tiene y que, por sus efectos positivos, deben ser fortalecidas ya que son aspectos clave para la efectiva contribución de la Institución a la construcción de la paz. Las recomendaciones reúnen aquello que la Policía ya hace y las capacidades con que actualmente cuenta y que se destacan por su valor estratégico para la construcción de la paz. También subrayan las necesidades de fortalecimiento y continuidad.

## 2. Despliegue sector Defensa

Por principio de la construcción de paz y para conservar la coherencia participativa y constructiva del modelo, el diálogo es la metodología central que rige el despliegue del mismo con el sector Defensa. El diálogo previsto para este despliegue se orienta a establecer primero los mecanismos institucionales respectivos para dar lugar a un proceso de entendimiento mutuo de las necesidades de construcción de paz de acuerdo con las competencias institucionales respectivas.

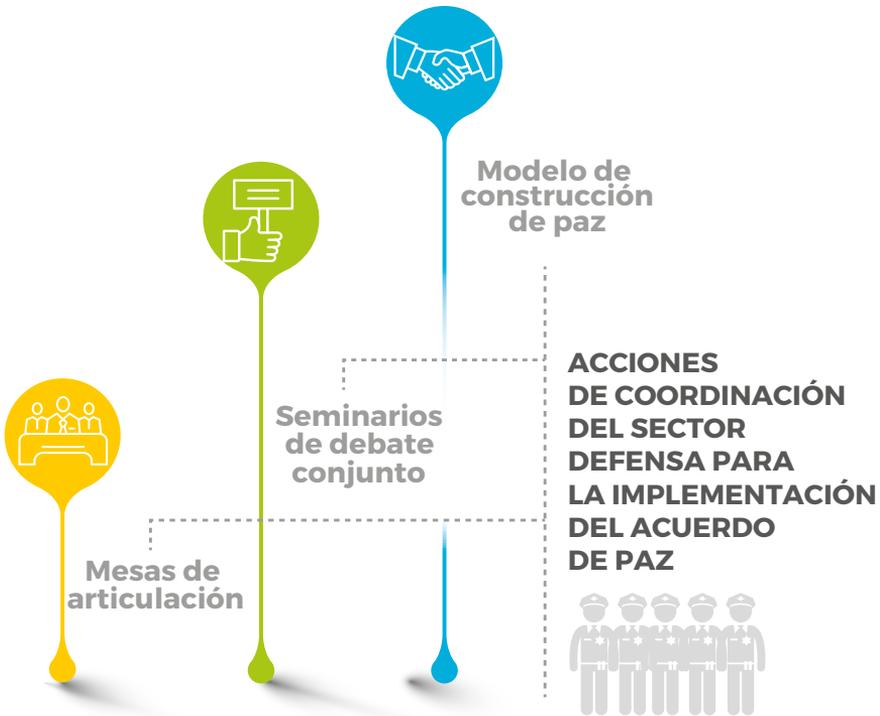
Lo anterior se justifica en el hecho de que uno de los logros más relevantes de los últimos años fue la construcción conjunta y coordinada con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de una visión del futuro de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa, 2016) y, bajo esta perspectiva, de una manera rigurosa y estratégica se alinearon los puntos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto identificando las responsabilidades bajo una mirada holística de la Fuerza Pública.

El objetivo principal del despliegue del Modelo con el sector Defensa es definir estrategias orientadas a la articulación y cooperación entre las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, con la finalidad de precisar las responsabilidades en la gestión de los Acuerdos y la corresponsabilidad de los mismos, frente a los esfuerzos que permitan garantizar mayor cobertura en la zona rural, minimizar riesgos y definir acciones de coordinación entre la fuerza pública.

Lo anterior evidencia la importancia de continuar con la articulación en desarrollo de la construcción de paz en el territorio nacional. Para ello, la Policía Nacional, identificó tres acciones en el proceso para el despliegue sectorial:

- Mesas de articulación sectorial, orientadas a la alineación técnica de los puntos específicos de los planes de implementación que requieran articular esfuerzos entre las diferentes fuerzas.

**GRÁFICO 8. Acciones de coordinación sector Defensa**



- Seminarios de debate conjunto sobre temas específicos relacionados con la seguridad y los procesos de posconflicto, en los que se cuente con aportes provenientes de experiencias internacionales, con el objetivo de tener una base conceptual común en materia de seguridad.
- Acciones de coordinación entre el sector Defensa. Será el resultado concreto del despliegue del Modelo con el sector Defensa, en el cual se plasmarán los objetivos específicos perseguidos mediante acciones institucionales coordinadas para hacer más efectiva la contribución del sector Defensa con la construcción de la paz.

Se persigue que este proceso sea construido de forma conjunta y desde la visión, conocimiento y experiencias del personal de Fuerza Pública, viceministerios y dependencias del Sector Defensa. Se contempla la participación del Ministerio de Defensa –que en su estructura orgánica establece una unidad de Gestión General, subdivida en tres Viceministerios (Políticas y asuntos internacionales, Estrategia y planeación, y GSED Bienestar) y dos secretarías (General y Gabinete)-; del Comando General de las Fuerzas Militares –dependencia que concentra las Direcciones del Ejército Nacional, Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana-, y la institución de la Policía Nacional.

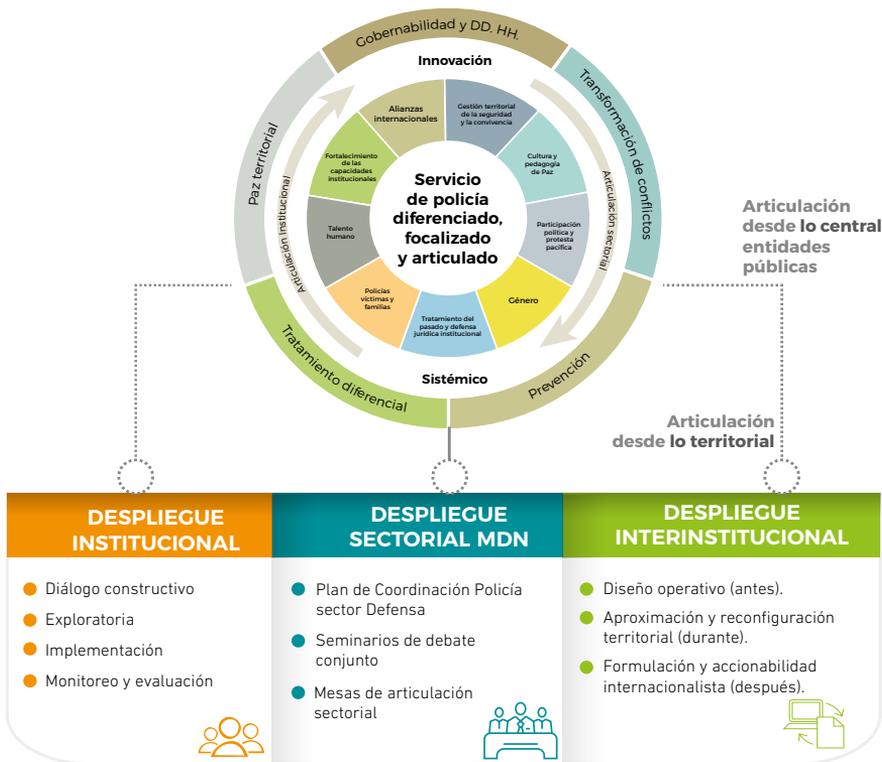
Para lograr estos propósitos, están planificadas una serie de mesas de trabajo que identificarán los ámbitos de articulación, a partir del debate abierto y la generación de consensos.

### **3. Despliegue interinstitucional**

Como se expuso anteriormente en el presente documento, Colombia es un país de diversidad territorial, con contextos socioeconómicos, culturales y políticos diversos en donde la paz no puede ser solo un proceso de acción pública sino un esfuerzo de la sociedad en general. Es decir, la paz se construye desde la visión de los grupos en sus territorios –urbanos y rurales-, con apego a las particularidades de estos y en donde las soluciones dan respuesta a sus necesidades específicas.

La construcción de paz requiere la generación de capacidades<sup>6</sup> en todas las instituciones que intervienen en la implementación, las cuales permitan restablecer la confianza social, la legitimidad de las instituciones y la cohesión social para transformar de forma no violenta los conflictos derivados de la convivencia en sociedad.

**GRÁFICO 9. Ruta metodológica de Gestión Territorial para la Construcción de Paz, ARIDA-UNIPPEP / CIPRO-DIPOL, 2017**



6 El desarrollo de capacidades es un concepto que abarca procesos individuales de aprendizaje, cambios organizacionales e interacción entre diferentes actores y el campo del sistema político o marco institucional-normativo que favorece o impide la articulación y el desarrollo autónomo, equitativo y participativo (GIZ, 2012).

Esto demanda un actuar sinérgico, coordinado y con un sentido de corresponsabilidad entre la Policía y diferentes entidades del Estado, organismos nacionales, autoridades del nivel central y territorial, operadores de justicia, instituciones públicas involucradas en la implementación del Acuerdo de Paz, así como la comunidad, de tal manera que la construcción de paz sea el resultado del esfuerzo conjunto de la institucionalidad estatal.

En este sentido, el despliegue interinstitucional del modelo se ha planificado a partir de la necesidad de identificar cuáles son las dificultades en los territorios que se deben superar para la construcción de paz, desde el rol de la Policía Nacional.





Frente a ello, se busca adaptar un mecanismo de articulación que les permita a los actores comprometidos en la gestión territorial, la formulación de acciones para la implementación del Acuerdo Final, transformación de conflictos y construcción de paz.

El proceso metodológico para el despliegue interinstitucional se concibe de la siguiente manera:

En los territorios priorizados por el Gobierno nacional se adelantarán talleres con grupos focales (autoridades, delegados de entidades a nivel central, FF. MM., academia, comunidad urbana y rural, agencias de cooperación, gremios, líderes sociales, representantes de programas de gobierno en lo territorial, entre otros) para identificar de forma conjunta y dialogada cuáles son las principales dificultades que se presentan en el territorio para el servicio de Policía y las administraciones municipales, en materia de riesgos y amenazas que puedan afectar la construcción de paz.

Con este ejercicio se obtendrá información de interés, tanto para la Policía Nacional como para las demás entidades, la que, según roles, servirá de insumo para la planificación y accionabilidad de la paz territorial.

## Monitoreo y evaluación

Lo constituye la estructuración y documentación de los planes de implementación en las diferentes áreas de la Policía Nacional para su seguimiento, monitoreo y evaluación permanente, por medio de una batería de indicadores que progresivamente precisen su nivel de cumplimiento y generen los reportes en tiempo real para la toma de decisiones por parte del mando.

La implementación del Modelo de Construcción de Paz requiere el desarrollo de un Sistema de monitoreo y evaluación alineado con los actuales sistemas existentes en la Policía. Sin embargo, la naturaleza de la construcción de la paz como objetivo público, pero también como enfoque de actuación, presupone la existencia de acciones que requieren ser medibles a partir de indicadores diseñados ad hoc. La temporalidad de la medición de impacto del modelo se deberá ajustar a los tiempos definidos por el Estado colombiano para alcanzar los objetivos de construcción de paz e implementación de los acuerdos.

Es importante que un sistema de monitoreo de la contribución de la Policía, en materia de construcción de paz, diferencie entre las acciones misionales y aquellas que contribuyen de manera específica a la construcción de la paz, tanto desde el ámbito institucional como desde las acciones articuladas con el sector defensa y con otras instituciones. Esto representa dos niveles de distinción de variables, aquellas dependientes de la interacción con otras instituciones y dependencias del Estado, y aquellas propias de la misionalidad de la Policía.

Otro conjunto de variables es aquel que permitirá monitorear la implementación de las responsabilidades derivadas del Acuerdo Final de



Paz para la Policía Nacional. El Modelo de Construcción de Paz establece el punto de relación existente entre sus seis iniciativas estratégicas y los puntos específicos de lo acordado, de tal manera que sus componentes –y por ende los proyectos, acciones y recomendaciones que los integran– están directamente relacionados con las responsabilidades que los acuerdos establecen. Este nivel de medición dará cuenta de la contribución de la Policía a la implementación del Acuerdo Final y la construcción de paz.

Finalmente, el modelo persigue una transformación social basada en los principios rectores de la construcción de paz: confianza, legitimidad, cohesión social y apropiación. De esa cuenta, será necesario identificar los indicadores existentes, y definir los necesarios para medir de qué forma el servicio de Policía contribuye a que la convivencia social se base en la generación de confianza tanto interpersonal como también a nivel de la sociedad frente a sus instituciones, es decir, en qué medida la Policía contribuye a fortalecer la capacidad de la sociedad de transformar los conflictos con el diálogo y el mutuo entendimiento.

La legitimidad institucional es otra dimensión fundamental de la construcción de paz. En ese sentido, la percepción ciudadana sobre el desempeño de sus instituciones públicas es un indicador necesario –pero no suficiente– para medir el nivel de legitimidad de la Institución como constructora de paz. En este sentido, será necesario identificar indicadores que permitan medir la capacidad de la Institución de ser referente y mecanismo ciudadano de la transformación de los conflictos sociales.

La Policía Nacional de Colombia tiene importantes desarrollos orientados al servicio cercano a la comunidad. Los indicadores que miden el desempeño de esa función deberán dar cuenta de la forma en que la Institución contribuye a evitar que la violencia sea un factor que reduzca la capacidad de la sociedad de actuar colectivamente frente a la construcción de paz. Al intervenir los factores que determinan el escalamiento de la violencia derivada de los conflictos, se podrá definir en qué medida los esfuerzos de la Policía contribuyen a la cohesión de la sociedad frente a los conflictos violentos.

En el nivel operativo, la implementación de los proyectos, acciones y recomendaciones plasmadas en los nueve componentes del Modelo será sometida al examen de los indicadores respectivos una vez se realice la priorización territorial y temporal respectiva.

El desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación de la implementación del Modelo de Construcción de Paz tomará en cuenta los siguientes elementos:

- Priorización temporal y territorial de los proyectos, acciones y recomendaciones.
- Diferenciación de las variables de medición específicas para la implementación de acuerdos de paz.
- Alineación de variables e indicadores respecto de los sistemas existentes en la Policía Nacional.
- Definición de mediciones de medio término.
- Recomendaciones periódicas.







**OFICINA DE PLANEACIÓN  
OFICINA DE COMUNICACIONES ESTRATÉGICAS**

---

**WWW.POLICIA.GOV.CO**



**DISEÑO, DIAGRAMACIÓN  
E IMPRESIÓN**

www.imprenta.gov.co  
PBX (0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24-09  
Bogotá, D. C., Colombia