



# MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ DE LA POLICÍA NACIONAL



**POR UNA COLOMBIA SEGURA Y EN PAZ**





**Policía Nacional de Colombia**

**Modelo de Construcción de Paz de la  
Policía Nacional de Colombia**

**República de Colombia**









# **Policía Nacional de Colombia**

**Subdirección General**

**Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPEP**

*General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS*

Director General de la Policía Nacional

*Mayor General RICARDO ALBERTO RESTREPO LONDOÑO*

Subdirector General de la Policía Nacional

*Brigadier General ÁLVARO PICO MALAVER*

Jefe UNIPEP

*Brigadier General FABIÁN LAURENCE CÁRDENAS LEONEL*

Jefe Oficina de Planeación

*Coronel JORGE HUMBERTO NARANJO ÁLVAREZ*

Jefe Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos - UNIPEP

*Mayor LURANGELI FRANCO RODRÍGUEZ*

Jefe Grupo Coordinación Internacional y Sector Defensa - UNIPEP

*Mayor ELKIN HERNANDO SALCEDO SANTOS*

Jefe Grupo Arquitectura Institucional - UNIPEP

# Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

## Publicación de la Policía Nacional de Colombia

Subdirección General - Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPEP

*General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS*  
Director General de la Policía Nacional

*Mayor General RICARDO ALBERTO RESTREPO L.*  
Subdirector General de la Policía Nacional

*Brigadier General ÁLVARO PICO MALAVER*  
Jefe UNIPEP

*Brigadier General FABIÁN LAURENCE CÁRDENAS L.*  
Jefe Oficina de Planeación

*Coronel JORGE HUMBERTO NARANJO ÁLVAREZ*  
Jefe Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos - UNIPEP

*Mayor LURANGELI FRANCO RODRÍGUEZ*  
Jefe Grupo Coordinación Internacional y Sector Defensa - UNIPEP

## Elaboración y diseño

*Mayor ELKIN HERNANDO SALCEDO SANTOS*  
Jefe Grupo Arquitectura Institucional - UNIPEP

*Doctora OLGA EDILSE PEÑA SIERRA*  
Asesora Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos - UNIPEP

*Doctor OTTO RENÉ ARGUETA RAMÍREZ*  
Director ALIANZA PARA LA PAZ

## Apoyo Técnico

*Capitán LEIDY CAROLINA DÍAZ CELY*  
*Capitán OSWALDO PINZÓN CORREA*  
*Capitán CLAUDIA VICTORIA BECERRA VALBUENA*  
*Subintendente WILBERTH OCHOA OCHOA*  
*Patrullero JULIÁN ESTEBAN CARRILLO BOLAÑOS*  
*Patrullero RUBÉN DARÍO RUIZ BOLÍVAR*  
*Patrullera STEPHANIE MORENO DÍAZ*  
*Patrullera ÁNGELA KATHERINE MUÑOZ AMAYA*  
*Patrullera LAURA VICTORIA MEJÍA ROSES*  
*Patrullera BRIGITTE CAROLINA MEDINA RAVELO*

## Interpeace

*Doctora ANA GLENDA TAGER*  
Directora Regional para América Latina

## Alianza para la Paz

*Doctor OTTO RENÉ ARGUETA RAMÍREZ*  
Director General

*Doctora NYDIA PALACIOS*  
Asesora

*Traducción al Inglés KNUT WALTER*

## Diagramación e impresión

Grupo Vector  
[www.grupovector.com](http://www.grupovector.com)

## Unidad Policial para la Edificación de la Paz - UNIPEP

[sudir.unipep-jf@policia.gov.co](mailto:sudir.unipep-jf@policia.gov.co)  
Carrera 59 No. 26 - 21 CAN, Bogotá D.C.  
Teléfono 315 9000 Ext. 9397

2017



# Tabla de Contenido

13	Presentación Por una Colombia Segura y en Paz
13	Introducción Aporte a la construcción de la Paz
17	La invaluable contribución de la Policía Nacional a la construcción de la Paz
19	Aspectos conceptuales y contextuales
19	1.1. Conflicto y construcción de paz
23	1.2. Contexto colombiano y construcción de paz
26	1.3. Antecedentes institucionales
27	1.4. 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
28	1.5. Articulación del Modelo de Construcción de Paz con el Plan de Modernización Institucional
29	1.6. Policía, implementación de acuerdos y construcción de paz
33	Metodología
34	2.1. Fase I: Exploración
35	2.2. Fase II: Diálogo constructivo Iniciativa
39	Iniciativas estratégicas para la implementación del Acuerdo Final de Paz
39	Iniciativa 1. Seguridad y convivencia para la construcción de la paz territorial
40	Iniciativa 2. Seguridad para el ejercicio de la participación política y la protesta pacífica
40	Iniciativa 3. Fin del conflicto y garantías de seguridad para la dejación de armas
40	Iniciativa 4. Tratamiento territorial a la problemática de las drogas ilícitas para la reducción de conflictos
41	Iniciativa 5. Tratamiento del pasado, defensa jurídica y policías víctimas
41	Iniciativa 6. Implementación, monitoreo y verificación
43	Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional
45	4.1. Contribución del Modelo de Construcción de Paz al Servicio de Policía
45	4.2. Componentes
46	4.3. Enfoques
51	Despliegue del Modelo de Construcción de Paz
51	5.1. Despliegue institucional
52	5.2. Despliegue Sector Defensa
54	5.3. Despliegue interinstitucional
57	Monitoreo y evaluación
61	Referencias bibliográficas



*Juan Manuel Santos*  
*Presidente de la República de Colombia*

Bogotá, D.C., 27 de abril de 2017

Brigadier General  
Álvaro Pico Malaver  
Director  
Unidad Policial para la Edificación de la Paz  
Ciudad

Apreciado general Pico:

Hoy Colombia tiene la mejor Policía de su historia. Una Policía integrada por hombres y mujeres cuyo esfuerzo y dedicación hicieron posible poner fin a más de medio siglo de conflicto armado. Una Policía que no solo nos condujo a la firma del Acuerdo de Paz, sino que ahora nos ayuda todos los días a construir y afianzar esa paz en cada rincón del país.

Los policías de Colombia son forjadores y constructores de convivencia. Prueba de ello es el trabajo que desde hace un año viene adelantando la Unidad Policial para la Edificación de la Paz

Los más de 2.500 policías que integran la Unidad cumplen una tarea fundamental para la consolidación del nuevo país que –con paz, más equidad y mejor educación– ya se vislumbra en el horizonte.

Y es que no se trata solamente de brindar protección al Mecanismo de Monitoreo y Verificación –que es una tarea compleja y de vital importancia para el cumplimiento de lo acordado–. La Unidad también garantiza la seguridad y la convivencia ciudadana, además de cumplir labores de policía judicial en las Zonas y Puntos Veredales Transitorios de Verificación.

Me complace mucho constatar que acertamos al poner en manos de policías capaces y entregados –liderados por usted, general Pico– estas tareas trascendentales para el futuro de Colombia.



*Juan Manuel Santos*  
*Presidente de la República de Colombia*

El éxito de su tarea no solo lo reconocemos desde el Gobierno nacional. El personal extranjero ha confiado su seguridad a ustedes, y de la misma forma lo han hecho quienes hasta hace poco eran sus adversarios.

Hacia el futuro tenemos enormes retos: garantizar que la fase de posconflicto siga avanzando con normalidad, y seguir trabajando por la tranquilidad y el bienestar de los colombianos. Estoy seguro de que nuestros policías están a la altura de estos desafíos y de que seguirán cumpliendo con su labor con plena dedicación y amor por su país.

Para esto cuentan con el respaldo del Gobierno nacional, de todas las instituciones del Estado y de los mismos ciudadanos, que agradecen su labor en las zonas donde hacen presencia

Le deseo un feliz aniversario a la Unipep, símbolo de una Policía que nos ayudó a alcanzar la paz y que ahora es su garante.

Un cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Manuel Santos', written in a cursive style.



# 1

## Presentación

# Por una Colombia Segura y en Paz



El jueves 24 de noviembre de 2016, el día en que se firmó el Acuerdo Final de Paz del Teatro Colón, siempre será recordado en la historia de Colombia como la fecha en que quedaron sentadas las bases para silenciar los fusiles de un conflicto armado que por más de 50 años enlutó al pueblo colombiano.

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

Consciente de los desafíos del posacuerdo, la Institución creó un Modelo de Construcción de Paz, acorde con su Plan Estratégico Institucional ‘Comunidades Seguras y en Paz’, punta de lanza para desarrollar el Modelo de Modernización y Transformación de la Policía Nacional con miras al 2030. Para lograr este objetivo, los más de 180.000 policías de la patria trabajan en fortalecer cuatro horizontes estratégicos: seguridad rural, seguridad ciudadana, investigación criminal y cooperación internacional.

De forma visionaria, mucho antes de que se firmara el Acuerdo Final de Paz, la Institución puso en marcha la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP). Esta unidad especial y transicional, integrada por 3.000 de los mejores policías, hace

parte fundamental del Mecanismo Tripartido de Monitoreo y Verificación sobre el Cumplimiento del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejeción de las Armas.

Su presencia en las 26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización y en los Puntos Transitorios de Normalización ha sido recibida con esperanza y gran afecto por los pobladores de estas apartadas regiones del país.

Tan importante ha sido la labor de la UNIPPEP que el propio señor presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, la calificó como “símbolo de una Policía que nos ayudó a alcanzar la paz y que ahora es su garante”.

Este Modelo de Construcción de Paz ha sido 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 programa de implementación compuesto por proyectos, acciones y recomendaciones provenientes de una amplia consult al personal policial en todos sus niveles y especialidades.

Como el Modelo parte de la premisa de que la paz debe ir de la mano con la seguridad de los territorios, uno de los retos es ocupar los espacios que dejan las Farc, precisamente para que no sean ocupados por otros actores del crimen organizado.

## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

Hoy en día, la Policía Nacional tiene una comprensión integral de las distintas manifestaciones del crimen organizado, para así atacarlo de manera estructural, desde las particularidades locales y regionales. Lo está haciendo a través del programa T. GER+, Transformación de la Gestión Bajo un Enfoque Regional y Local al servicio del ciudadano, porque la paz de los territorios es la paz nacional.

Con esta apuesta, la Policía Nacional busca estimular las dinámicas institucionales y promover acciones sectoriales e interinstitucionales para confluir de manera armónica en la paz territorial y lograr, comunitariamente, una nueva dinámica social para la solución pacífica de conflictos, en la cual la Policía Nacional afiance su rol constitucional.

En concreto, el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional es la hoja de ruta de nuestra Institución para seguir trabajando 'Por una Colombia Segura y en Paz'.

**General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS**  
Director General de la Policía Nacional



## Introducción

# Aporte a la construcción de la paz



**E**n el proceso de paz colombiano, la participación de la Policía Nacional ha sido un ejemplo de compromiso, innovación y adaptabilidad a las transformaciones sociales que la paz estable y duradera requiere.

Durante el proceso de negociación que condujo a la firma del Acuerdo Final de Paz, la Policía Nacional, a través de su participación en la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto, hizo una valiosa contribución al esfuerzo conjunto orientado a poner fin a uno de los conflictos más devastadores del país en los últimos 50 años. Esto ha significado no solo una oportunidad para resaltar la legitimidad de la Institución, sino también se constituye en un momento histórico para consolidar la misión asignada a la misma por la Constitución Política de 1991.

Desde el mes de abril de 2016, la Policía Nacional, como parte de una apuesta visionaria, creó la Unidad Policial para la Edificación de la Paz. Meses antes de la firma del Acuerdo Final, el 24 de noviembre de 2016, se inició un proceso serio y riguroso con el fin de preparar la Institución a los escenarios por venir y orientar sus capacidades internas a través de un modelo novedoso de despliegue del servicio de policía a aquellos lugares, en los cuales, por las dinámicas mismas del conflicto, no se había llegado antes. Al llevar de esta manera la oferta institucional a esos territorios se ha hecho un significativo aporte a la consolidación del Estado Social de Derecho, recuperando su significado

para todos los ciudadanos colombianos en lo referente a la seguridad y la convivencia.

Desde el momento de su creación, la UNIPPEP ha demostrado sus logros en aspectos como la creación y despliegue en cada cabecera municipal de los grupos de seguridad y convivencia ciudadana mediante las Unidades Básicas de Carabineros UBICAR-UNIPPEP, la conformación y despliegue del Grupo de Protección al Mecanismo de Monitoreo y Verificación y los servicios especiales antes y durante el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.

En lo relacionado con las responsabilidades de la Policía Nacional frente a los puntos del Acuerdo Final de Paz, el Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos de UNIPPEP presenta el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional y su Programa de Implementación, como la 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 y fue 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 la validación internacional del proceso, para lo cual se contó con el aporte de Interpeace y Alianza para la Paz.

El documento está estructurado en cinco capítu-



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

los. 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 componentes del modelo funcional para entonces dar paso al Programa de Implementación del mismo 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.

Confiamos en que el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional se convierta en una herramienta que contribuya eficazmente a restaurar el tejido social, la confianza y cohesión vitales para la seguridad, la convivencia y la paz en Colombia, y para facilitar la implementación de los acuerdos logrados en La Habana.

*Brigadier General ÁLVARO PICO MALAVER*  
Jefe Unidad Policial para la Edificación de la Paz





## La invaluable contribución de la Policía Nacional a la construcción de la Paz



**E**n Interpeace creemos que la paz no puede ser impuesta desde el exterior. Más de veinte años de experiencia alrededor del mundo, nos han demostrado que los cimientos de la paz duradera, se encuentran en las capacidades ya existentes en cada persona y grupo social para transformar los conflictos de manera no violenta. El trabajo de Interpeace, en consecuencia, consiste en ayudar a fortalecer dichas capacidades.

Mediante la firma de un acuerdo de paz histórico, Colombia ha puesto fin a uno de los conflictos armados más largos del hemisferio. La firma del acuerdo, sin embargo, no es un punto de llegada, sino el inicio de un proceso que requiere el involucramiento y compromiso de todas las instituciones públicas y de la sociedad en su conjunto. Es decir, el Acuerdo firmado en 2016 es el necesario punto de partida hacia una paz estable y duradera.

La Policía Nacional de Colombia es una de las instituciones clave para la construcción de paz en el país, debido a su doble rol de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica, y al mismo tiempo contribuir a la prevención de la violencia. En consecuencia y plenamente consciente de su rol histórico, la Policía Nacional de Colombia ha sido visionaria en definir, meses antes de la firma, su responsabilidad institucional frente a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En Interpeace nos sentimos orgullosos de acompañar, en asociación con Alianza para la Paz y con el invaluable apoyo de los gobiernos de Suiza y el Reino de los Países Bajos, a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz – UNIPEP-, en el proceso de diseño e implementación del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional.

El Modelo de Construcción de Paz que se presenta se llevó a cabo siguiendo los más altos estándares teóricos y metodológicos de la construcción de paz, ha recogido los mejores aprendizajes internacionales y, sobre todo, es el resultado de un amplio proceso participativo de consulta, diálogo y validación en todos los niveles de la institución y con otras entidades del Estado.

Este Modelo demuestra el compromiso de la Policía Nacional de Colombia con la implementación del Acuerdo, y es al mismo tiempo un ejemplo de innovación, calidad técnica y visión de la valiosa contribución de la institución policial a la paz estable y duradera en Colombia.

**SCOTT M. WEBER**

Director General de Interpeace





Actividad de acercamiento con la comunidad, Unidad Básica de Carabineros / 20-02-2017 / zona veredal Buenos Aires.

# 1

## 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 permitan orientar el cambio social de acuerdo a 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 buscando explicar, más allá de la forma en que la sociedad se organiza, la forma en que una sociedad 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 éstos 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 éste 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 ésta como un conjunto de normas y valores funcionales que sólo 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, como 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 lo 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 de-

mocráticas sólidas antepondrá mecanismos pacíficos antes de recurrir a la violencia y, de ser así, ésta 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 permiten aislar de manera más efectiva las variables que conducen a la confrontación y de esa manera abordar 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 sólo 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 es también 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 cuestión.

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 éstos 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 conflictos derivados de éste 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 los conflictos 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 totali-

dad del conflicto, otros aspectos inherentes al mismo –como el principio de oposición y el de identidad– serán un campo de trabajo transformador del conflicto y, por lo tanto, de la construcción de paz.

El paradigma de construcción de paz postula que ésta 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. En contextos de violencia prolongada, esas estrategias son diversas y pueden contribuir a



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

la reducción de la violencia y el conflicto, o bien, contribuir a su incremento. 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).



Fuente: UNIPEP ARIDA – INTERPEACE, 2017  
Gráfica 1. Pilares de la construcción de paz<sup>1</sup>.

La construcción de paz no se limita únicamente a los escenarios posconflicto, sino 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 ésta 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.

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.

<sup>1</sup> Los pilares de la construcción de paz son fundamento de la transformación de las relaciones sociales. Las intervenciones



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 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 de 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.

## 1.2. 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 distingue 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.

Asimismo, desde 1991 se incorporó a la Constitu-

ción 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

Tanto las dinámicas del Estado en los últimos años, como los propósitos del Gobierno actual, 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 participativa 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 –como el Departamento Nacional de Planeación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la 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 –PDT.

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 pre-

senta la estructura programática e institucional relacionada con los requerimientos de la paz territorial en un horizonte de veinte 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: capacidades temáticas, capacidades 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 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.

### 1.3. 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.

<sup>2</sup> 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 éstos para la materialización de los objetivos estratégicos. Tomado de Ministerio de Defensa, 2016, p. 20.

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 04 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 las víctimas y desarrollo normativo.

Posteriormente, en el 22 de abril de 2016 a través de la Resolución No. 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 a 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.

#### **1.4. 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 contempla 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 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 2015-2018 toma 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 estructu-

rales 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.



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

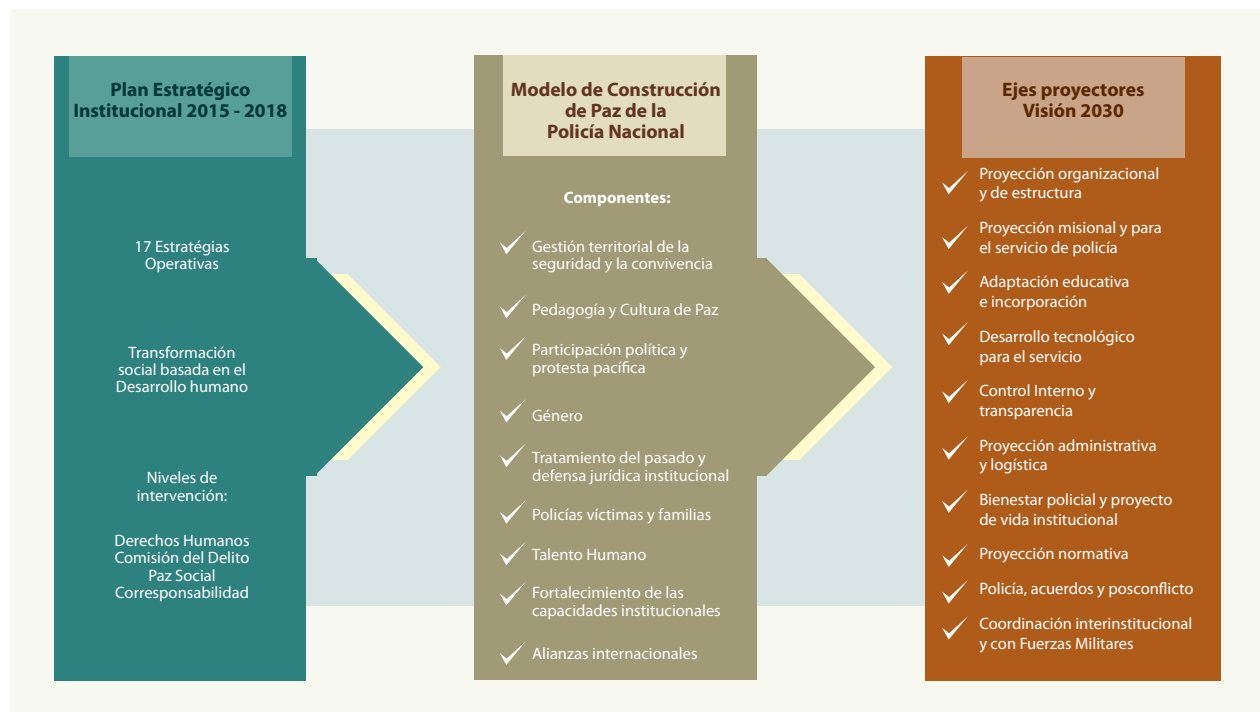
El Modelo de Construcción de Paz no sólo provee al Plan Estratégico Institucional de una perspectiva específica de construcción de paz; también incorpora las responsabilidades derivadas de los Acuerdos de Paz para la Policía Nacional. Esto contribuye a alcanzar la Visión 2030 plasmada en el Plan Estratégico Institucional a través de sus 10 ejes proyectores. Además, éste 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.

Por otro lado, tal como se describe en la siguiente gráfica, el Modelo de Construcción de Paz busca el desarrollo conceptual y operativo de lo concerniente al ámbito operacional de la Policía Nacional frente a la construcción de paz y, al mismo tiempo, persigue sentar las bases institucionales que, de acuerdo a los ejes proyectores respectivos, harán posible alcanzar la Visión 2030 de la Policía Nacional de Colombia, especialmente en lo referido a sus ejes proyectores.

### 1.5. Articulación del Modelo de Construcción de Paz con el Plan de Modernización Institucional

El 21 de marzo del año en 2017, el señor Presidente Juan Manuel Santos puso en marcha el Plan de Transformación y Modernización 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 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 Plan de 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.



Gráfica 2: Modelo de Construcción de Paz en la Visión 2030.



## 1.6. Policía, 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 de 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 la Policía 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 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 éstos se enfrentan.

La actividad delictual, 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 posconflicto, un ámbito prioritario para la construcción de la paz.

Uno de los principales aportes de la institución po-

licial 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 éstos 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 delictual 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 a los Derechos Humanos y al 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 multi-nodal, 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 delictiva (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 éstos 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.





Entrega de bandera por parte del señor Presidente Juan Manuel Santos Calderon al señor Brigadier General Álvaro Pico Malaver / 12-09-2016 / Casa de Nariño



# 2

## 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. Asimismo, 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 estándar, 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 que el “qué” –superar los obstáculos a la paz– se alcanza solamente si el “cómo” –el 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.

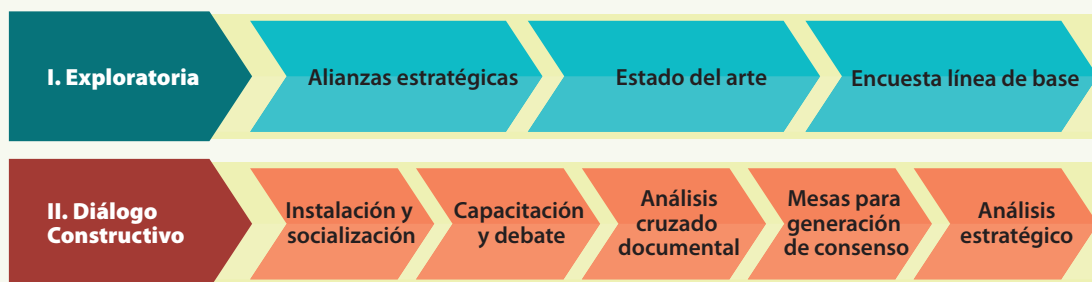
El proceso impulsado por UNIPEP para desarrollar el Modelo de Construcción de Paz se definió, desde sus inicios, como una metodología participativa e inclusiva de todos los niveles que constituyen la institución policial. Este proceso estuvo orientado por la consulta amplia, el diálogo participativo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



Gráfica 3: Fases metodológicas.

## 2.1. 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. A través de 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 UNIPEP 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.

Asimismo, 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 sólo sean de beneficio para los objetivos de construcción de paz de la Policía Nacional sino, además, esta innovación liderada por UNIPEP 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.

## 2.2. Fase II: Diálogo constructivo

El diálogo constructivo es un método derivado de la investigación acción participativa que busca generar reflexiones colectivas a partir de insumos provistos por los facilitadores, en este caso UNIPEP. 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. Asimismo, 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 UNIPEP (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 UNIPEP, 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 –UNIPEP–, 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 subsidiariedad.

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. Asimismo, se identificó un conjunto de prioridades para la implementación, y las unidades policiales y dependencias del Sector Defensa consideradas como fundamentales para tales tareas. De igual manera 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 so-



bre la cual se definió el Modelo de Construcción de Paz y su Programa 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 teniendo en cuenta 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 incluyeron el cruce de los resultados respecto de las responsabilidades institucionales derivadas del Acuerdo de Paz y los documentos institucionales estratégicos.



Ceremonia de entrega de bandera por parte del señor Presidente Juan Manuel Santos Calderon al señor Brigadier General Alvaro Pico Malaver  
12-09-2016 / Casa de Nariño

# 3

## 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 Programa de Implementación

En la siguiente gráfica se puede apreciar la articulación de las iniciativas estratégicas con los seis puntos del Acuerdo Final de Paz y como éstas 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 se constituye en una apuesta institucional para la transformación social necesaria para consolidar la paz en todo el territorio nacional.



Gráfica 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, congregarse 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)
- 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).

3 Estos numerales refieren a los puntos del Acuerdo Final de Paz.



- 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 dando garantías de 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).

### **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 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 institucional y policías víctimas del conflicto armado interno**

La Policía Nacional apoya la supresión de la violencia, para que nunca nadie más en Colombia sea víctima, a través 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 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 a través de la estructuración de un programa 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.





Mesas de dialogo constructivo para la elaboración del programa de implementación de los compromisos establecidos en el acuerdo de paz / 28-09-2016  
Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" / Mayor Elkin Salcedo Santos / Doctor Otto Agueta- Interpeace



Socialización de criterios necesarios para sustentar técnicamente el proceso de debate en torno a la implementación del Acuerdo de Paz en las Regiones de Policía. / 25-08-2016 / Región de Policía N° 4 – Popayán.

# 4

## 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 –como el 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, proce-

dimientos y mecanismos alternativos, entre otros.

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 ésta 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.

<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).

## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

- 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, comprendiendo 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 puede abordar las vulnerabilidades de los diferentes territorios con el mismo enfoque con el que se ha abordado hasta el momento el conflicto.



Gráfica 5: Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia.



#### 4.1. 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.

Habiendo precisado el lugar que ocupa el Servicio

de Policía en el modelo, se presentan nueve componentes que a través de la articulación sectorial e interinstitucional contribuyen a alcanzar la gobernabilidad y el pleno respeto de los Derechos Humanos, la transformación de conflictos, la prevención, el tratamiento diferencial y la paz territorial, que constituyen los enfoques generales del modelo.

#### 4.2. 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.

<b>Componentes del Modelo de Construcción de Paz</b>	
<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 a través del 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>	Agrupación de 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.



Componentes del Modelo de Construcción de Paz	
<b>Tratamiento del Pasado Institucional</b>	Comprende acciones de reconocimiento de la historia y memoria histórica institucional en el marco del conflicto armado interno
<b>Policías Víctimas del Conflicto Armado Interno y sus Familias</b>	Define medidas institucionales que aportan a la reparación integral, dignificación y visibilización de policías víctimas del conflicto armado interno y sus familias.
<b>Talento humano</b>	Engloba la optimización del Modelo de Gestión Humana en función de la calidad de vida de los policías y sus familias, el desempeño idóneo y la cobertura total del territorio frente a los desafíos de la construcción de paz en el país.
<b>Fortalecimiento de las capacidades institucionales</b>	Reúne acciones que permitan la disponibilidad de recursos tecnológicos, logísticos e infraestructura física y jurídica, para el mejoramiento continuo de las capacidades institucionales frente a las responsabilidades inherentes a la construcción de paz; así como frente a la transparencia, legitimidad, confianza ciudadana y calidad del servicio.
<b>Alianzas internacionales</b>	Implica la coordinación y articulación del Modelo de Construcción de Paz –en su despliegue institucional, sectorial e interinstitucional con la comunidad internacional– para la gestión de recursos, apoyo técnico-científico y experiencias exitosas que aseguren resultados efectivos en la construcción de paz.

#### 4.3. 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 sustenta 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 a través de 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 a través de los que se han abordado los conflictos sociales. Por esa razón, negar la inevitabilidad de los conflictos sólo 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 ésta 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 éstas 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>.

### *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

<sup>5</sup> 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).

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 a 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, a 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 sólo dependiendo de los grupos sociales sino de los contextos socioeconómicos, culturales

y políticos en donde éstos 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 sólo 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 éstos 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 sólo 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 y sostenible.





**POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA**  
Subdirección General  
Unidad Policial para la Edificación de la Paz - UNIPEP



Instalación mesas de diálogo constructivo. / 20-09-2016 / Lugar: Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro".



Mesas de trabajo entre Policía Nacional, Fuerzas Militares y demás Instituciones del Ministerio de Defensa, para articular responsabilidades en la implementación del Acuerdo Final de Paz / noviembre 2016 / Lugar: Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro".

# 5

## Despliegue del Modelo de Construcción de Paz

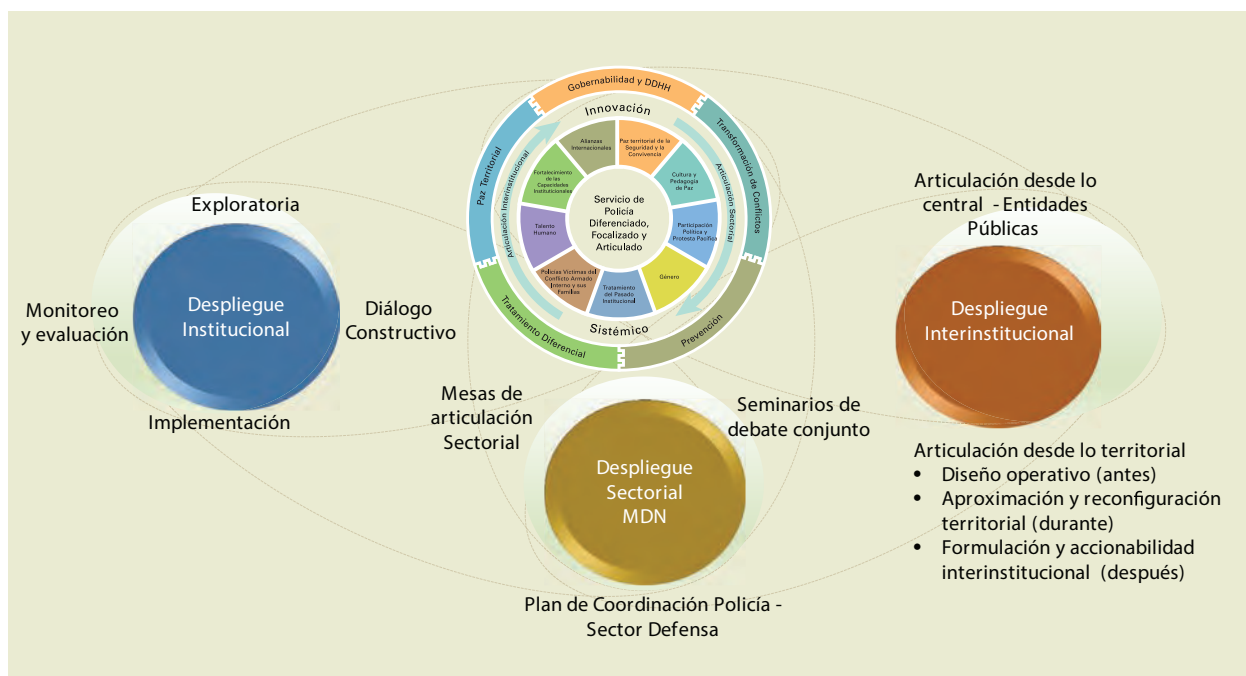
Para su implementación, el Modelo de Construcción de Paz definió tres ámbitos de despliegue: institucional, Sector Defensa e interinstitucional. Dentro de cada uno de estos despliegues se definió una serie de mecanismos para facilitar la articulación del modelo respecto de otras iniciativas existentes,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

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

### 5.1. 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 que ya fue descrito en la sección metodológica de este documento.

Con el objetivo de hacer más eficiente la implementación del programa, se crearon cuatro categorías-proyectos, acciones y recomendaciones–, las cuales agrupan las iniciativas provenientes de la consulta y tienden promover una implementación multi-



Gráfica 6: Niveles de despliegue Modelo de Construcción de Paz. Fuente: ARIDA-UNIPPEP/CIPRO-DIPOL (2017)



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

vel que se traduzca en resultados observables en el corto, mediano y largo plazo.



A: Acciones;  
R: Recomendaciones;  
PR: Proyectos  
PL: Planes

Tabla 1. Programa de Implementación del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional

### Proyectos

Los proyectos agrupan de manera lógica e institucionalmente viable, iniciativas 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. Asimismo, ellos requieren de una implementación más prolongada y sostenible en el tiempo. (ver *Planes* en página 55)

### Acciones

Por *acciones* se entiende todo aquello que la Policía Nacional puede hacer de manera inmediata, 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 continuar siendo 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 necesidades de fortalecimiento y continuidad.

El Programa de Implementación del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional contempla veintiséis (26) proyectos, veintidós (22) acciones y doce (12) recomendaciones.

### 5.2. 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



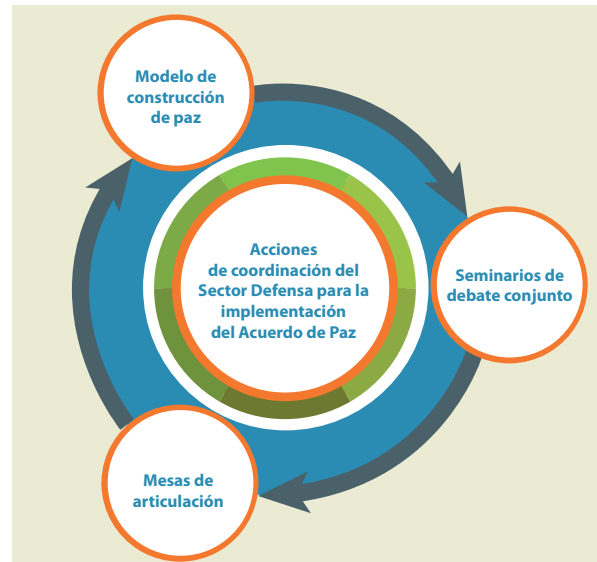
orienta a establecer primero los mecanismos institucionales respectivos, para dar lugar a un proceso de entendimiento mutuo de las necesidades de construcción de paz de acuerdo a las competencias institucionales respectivas.

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 a 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 y la construcción de una paz estable y duradera (Presidente de la República de Colombia; Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 2016) identificando las responsabilidades bajo una mirada holística de la Fuerza Pública. De igual manera, este despliegue se coordina con el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional.

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 permite evidenciar la importancia de continuar con la articulación de las instituciones adscritas a este Ministerio, en desarrollo de la construcción de paz en el territorio nacional. Para ello, la Policía Nacional por intermedio del Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz –UNIPEP–, 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.



Grafica 7. Acciones de coordinación Sector Defensa.

Seminarios de debate conjunto sobre temas específicos relacionados con la seguridad y los procesos de postconflicto, en los que se cuenta 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 a través de 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 y Seguridad –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 permitirán identificar los ámbitos de articulación, a partir del debate abierto y la generación de consensos.

### 5.3. 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 sólo 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 éstos y en donde las soluciones den respuesta a sus necesidades específicas.

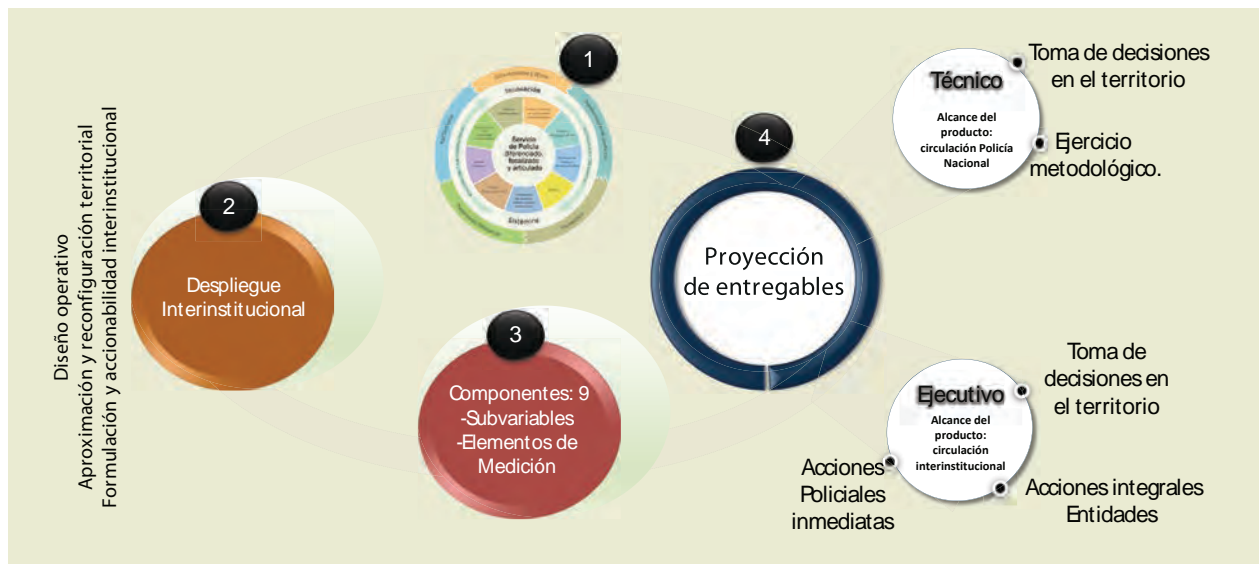
La construcción de paz requiere la generación de capacidades<sup>6</sup> en todas las instituciones que intervienen en la implementación, las cuales permitan restablecer la confianza social, la legitimidad de las

instituciones y la cohesión social para transformar de forma no violenta los conflictos que derivan de la convivencia en sociedad.

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 como 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 permita a los actores comprometidos en la gestión territorial la formulación de ac-



Gráfica 8. Ruta metodológica de Gestión Territorial para la Construcción de Paz, ARIDA-UNIPPEP / CIPRO-DIPOL, 2017.

<sup>6</sup> 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).



ciones para la implementación del Acuerdo Final, transformación de conflictos y construcción de paz.

El despliegue interinstitucional del modelo se trabajó conjuntamente con el Centro de Inteligencia Prospectiva de la Dirección de Inteligencia Policial CIPRO-DIPOL y el aporte de las capacidades institucionales de la Dirección de Seguridad Ciudadana –DISEC–, la Dirección de Carabineros –DICAR–, la Dirección de Antinarcóticos –DIRAN– y la Dirección de Investigación Criminal e Interpol –DIJIN–, adaptando la metodología de gestión territorial para la edificación y construcción de paz propuesta por CIPRO-DIPOL al Modelo de 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, FFMM, 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 los roles de las mismas, servirá de insumo para la planificación y accionabilidad de la paz territorial.

†**Planes:** Los planes obedecen a una acción concreta que parte de la existencia de capacidades institucionales; agrupan actividades a corto y mediano plazo, las cuales se ejecutan según lo planificado para alcanzar un impacto medio en el Servicio de Policía.



Despliegue del Mecanismo de Monitoreo y Verificación MM&V en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización ZVTN - 2016



Despliegue del Servicio de Policía al rededor de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización ZVTN / noviembre 2016



# 6

## 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, a través 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 del Estado. 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 a través del 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. De esa cuenta, será necesario identificar indicadores que permitan medir la capacidad de la

## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

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.





Lanzamiento libro “EL GÉNERO DEL CORAJE”, Crónicas sobre mujeres policías, víctimas en el conflicto armado interno colombiano. / 15-03-2017 / Centro De Eventos Hall 74 Universidad Sergio Arboleda



Foro Internacional hacia la Edificación de la Paz. / Debate: determinantes constitucionales, legales, políticos e institucionales que facilitarán la edificación de la Paz. / 17-11-2016. / Universidad Central, Bogotá, D. C.

# 7

## Referencias bibliográficas

Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). Prevention or repression? The false dilemma of citizen security. *CEPAL Review*, 70, 111-136.

Ávila, A. y Valencia, L. (2016). *Los retos del post-conflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.

Barrera, V.; González, F. y Guzmán, T. (Eds.). (2015). *Estrategias para la construcción de paz Territorial en Colombia*. Bogotá: CINEP.

Bergman, M. (2016). Crime and Citizen Security in Latin America. *Latin American Research Review*, 41 (2), 213-227.

Centeno, M. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pensilvania: Penn State University Press.

Colletta, N. y Cullen, M. (2000). *The Nexus between Violent Conflict, Social Capital and Social Cohesion: Case Studies from Cambodia and Rwanda*. Social Capital Initiative Working Paper No. 23. Washington DC: The World Bank.

Collins, R. (1975). *Conflict Sociology: Toward an Explanatory Science*. New York, San Francisco y Londres: Academic Press.

Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.

Congreso de la República de Colombia. Ley 62, “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad

Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”, agosto de 1993. Diario Oficial 40.987.

\_\_\_\_\_. Ley 489, “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”, diciembre 29, 1998. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>.

\_\_\_\_\_. Ley 1801, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, julio de 2016. Recuperado de [http://camacol.co/sites/default/files/base\\_datos\\_juridico/LEY%201801%20DEL%2029%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/LEY%201801%20DEL%2029%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf).

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. Documento CONPES 3867, 23 de septiembre. Bogotá.

Cruz, E. (2016). *Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

Chetail V. y Jütersonke, O. (2015). *Peacebuilding: A Review of the Academic Literature*. White Paper Series, No. 13. The Geneva Peacebuilding Platform.

Davis, D. y Pereira, A. (2003). *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*. New York: Cambridge University Press.

Deas, M. (2015). *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*. Bogotá: Taurus, Penguin Random House.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*. ISSN 2248-6259. Bogotá: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (2016). *Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz*.

Encuentros Regionales para la Paz. (2014). *La Construcción de Paz desde los Territorios*. Con el apoyo de Ruta Pacífica de las Mujeres, Red de Iniciativas y Comunidades de Paz desde la Base, Pensamiento y Acción Social –PAS. Recuperado de <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%20paz%20territorios.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2016). *Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz*.

Frühling, H. (2007). Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso. En A. Erik y G. Beliz (Eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* (281-310). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

\_\_\_\_\_. (2012). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing & Society*, 22 (1): 76-88.

Galtung, J. (2003a). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.

\_\_\_\_\_. (2003b). *Violencia Cultural*. Bilbao: Guernika-Lumo, Gernika Gogoratuz.

García, V. y Vargas, A. (2015). *Seguridad y Defensa en la Transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control*. Oxford: The University of Chicago Press.

Giraldo, F. y Revéiz, E. (Coords.). (2015). *Posconflicto y desarrollo económico*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. (2012). *CERCAPAZ – Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz*. Disponible en [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/\\_import\\_publications/COL\\_Cercapaz\\_Compendio-de-orientaciones-practicas.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/_import_publications/COL_Cercapaz_Compendio-de-orientaciones-practicas.pdf)

Hueso, V. (2000). La transformación de los conflictos por medios pacíficos. *Cuadernos de estrategia*, No. 111, 125-159.

Illera, M. D. J. (2011). Convivencia y cultura ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo. *Revista de Derecho*, 23 (23).

Interpeace (2014). *Assessing Resilience for Peacebuilding: A Discussion Document*. New York: Interpeace.

\_\_\_\_\_. (2016). *Resiliencia y construcción de paz*. Interpeace: Guatemala.

Jaramillo, S. (2013). *La Paz Territorial*. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acción CaPaz. Estrategia de capacidades para la paz y la convivencia*. Recuperado el 30 de diciembre de 2016, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/Cartilla-Accion-CaPaz.pdf>.

Pedraza, J. A. (2012). Gobernabilidad municipal en medio del conflicto armado en Colombia. OPERA. *Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública*, 12, 137-158.



Pérez, B. (2015). *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11462.pdf>.

Policía Nacional de Colombia. (2015). *Plan Estratégico Institucional Comunidades Seguras y en Paz 2015-2018*. Bogotá: Policía Nacional.

Policía Nacional de Colombia - Dirección Nacional de Escuelas. (2014). *El rol de la Policía Nacional de Colombia en el posconflicto. Investigación Institucional*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.

Policía Nacional de Colombia - Oficina de Planeación. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2018*. Bogotá: Policía Nacional.

\_\_\_\_\_. (2016). *Revista Preguntas Frecuentes. Departamentos y Municipios Seguros*. Bogotá: Policía Nacional.

Presidente de la República de Colombia y Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 24.11.2016. Disponible en <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

República de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Recuperada de [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf), el día 30 de septiembre de 2016.

Rodríguez, M. V. (2009). Modelo de generación y transferencia de conocimiento para los procesos de dirección y gestión humana en Pymes del Sector Cárnicos de la Ciudad de Cali. *Ingeniería Industrial*, 30 (3), 1-6.

Roomeva, R. (2002). *Rehabilitación posbélica y construcción de paz* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tdr.cesca.es/bitstream/handle/10803/5215/rrr1de3.pdf?sequence=1>.

Sánchez-Rentería, G.; Bonilla-Escobar, F. J.; Fandiño-Losada, A. y Gutiérrez-Martínez, M. I. (2016). Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana: Herramientas para la toma de decisiones y gobernabilidad. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 33 (2), 362-367. DOI:10.17843/rpmesp.2016.332.2203.

Touraine, A. (1977). *The Self-Production of Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Ungar, M. (2012). *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Weber, M. (1964): *Economía y sociedad*. Ciudad de México: FCE.

Wieviorka, M. (2010). El conflicto social. *Sociopedagogía*, DOI: 10.1177/205684601056, 1-10.











**National Police of Colombia**

**Peacebuilding Model of the  
National Police of Colombia**

**Republic of Colombia**

Modelo de Construcción de Paz de la  
Policía Nacional de Colombia



## **National Police of Colombia** **Police Unit for the Construction of Peace (UNIPEP)**

*General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS*  
Director General of the National Police

*Major General RICARDO ALBERTO RESTREPO L.*  
Associate Director General of the National Police

*Brigadier General ÁLVARO PICO MALAVER*  
Head of UNIPEP

*Brigadier General FABIÁN LAURENCE CÁRDENAS*  
Head of Planning Office

*Colonel JORGE HUMBERTO NARANJO ÁLVAREZ*  
Head of Strategic Affairs for the Implementation of the Accords – UNIPEP

*Major LURANGELI FRANCO RODRÍGUEZ*  
Head of Group for International and Sectorial Coordination –UNIPEP

*Major ELKIN HERNANDO SALCEDO SANTOS*  
Head of Group for Institutional Architecture – UNIPEP

## **Peacebuilding Model of the National Police of Colombia**

### **A publication of the National Police of Colombia**

#### **Associate-Director General – Police Unit for the Construction of Peace (UNIPEP)**

*General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS*  
Director General of the National Police

*Major General RICARDO ALBERTO RESTREPO L.*  
Associate Director General of the National Police

*Brigadier General ÁLVARO PICO MALAVER*  
Head of UNIPEP

*Brigadier General FABIÁN LAURENCE CÁRDENAS*  
Head of Planning Office

*Colonel JORGE HUMBERTO NARANJO ÁLVAREZ*  
Head of Strategic Affairs for the Implementation  
of the Accords – UNIPEP

*Major LURANGELI FRANCO RODRÍGUEZ*  
Head of Group for International and Sectorial  
Coordination –UNIPEP

#### **Text and design**

*Major ELKIN HERNANDO SALCEDO SANTOS*  
Head of Group for Institutional Architecture –  
UNIPEP

*OLGA EDILSE PEÑA SIERRA*  
Advisor for Strategic Affairs for the Implementa-  
tion of the Accords – UNIPEP

*OTTO RENÉ ARGUETA RAMÍREZ*  
Director General ALIANZA PARA LA PAZ

#### **Technical support**

Captain OSWALDO PINZÓN CORREA  
Captain CLAUDIA VICTORIA BECERRA V.  
Captain LEIDY CAROLINA DÍAZ CELY  
Superintendent WILBERTH OCHOA OCHOA  
Officer JULIÁN ESTEBAN CARRILLO B.  
Officer STEPHANIE MORENO DÍAZ  
Officer ÁNGELA KATHERINE MUÑOZ A.  
Officer LAURA VICTORIA MEJÍA ROSES  
Officer BRIGITTE CAROLINA MEDINA R.  
Officer RUBÉN DARÍO RUIZ BOLÍVAR

#### **Interpeace**

*Ana Glenda Tager*  
Regional Director Latin American Office

#### **Alianza para la Paz**

*Otto Argueta*  
General Director

*Nydia Palacios*  
Advisor

*Knut Walter*  
Translation English version

*NYDIA PALACIOS*  
*Advisor ALIANZA PARA LA PAZ*

#### **Police Unit for the Construction of Peace (UNIPEP)**

sudir.unipep-jf@policia.gov.co  
Carrera 59 No. 26 - 21 CAN, Bogotá D.C.  
Teléfono 315 9000 Ext. 9397

2017

# Table of contents

75	Presentation For a secure and peaceful Colombia
77	Introduction Contribution to building peace
79	The invaluable contribution of the National Police to building lasting peace
80	Conceptual and substantive aspects
80	1.1. Conflict and peacebuilding
84	1.2. The Colombian context and peacebuilding
87	1.3. Linking the Peacebuilding Model with the Strategic Institutional Plan 2015-2018 and Vision 2030: police, authorities, and communities working for sustainable development
88	1.4. Linking the Peacebuilding Model with the Institutional Modernization Plan
88	1.5. The police and peacebuilding
92	Methodology
93	2.1. Phase I: Exploration
94	2.2. Phase II: Constructive dialogue
96	Strategic initiatives
96	Initiative 1. Security and coexistence for the construction of territorial peace
97	Initiative 2. Security for the exercise of political participation and non violent protest
97	Initiative 3. End of the conflict and security guarantees for those who lay down arms
97	Initiative 4. Territorial management of the problem of illegal drugs in order to reduce conflicts
97	Initiative 5. Treatment of the past, legal defence, and police victims
99	Peacebuilding Model of the National Police
100	4.1. The peacebuilding model and police service
102	4.3. Outlooks
105	5.1. Institutional deployment
105	Deployment of the Peacebuilding Model
106	5.2. Deployment of the Defence Sector
108	5.3 Inter-institutional deployment
110	Monitoring and evaluation











# 1

## Presentation

### For a secure and peaceful Colombia



Thursday, November 24, 2016, the day that the Final Peace Accord was signed in the Teatro Colón, will always be remembered in the history of Colombia as the date when the foundations were laid to silence the guns of a fifty-year armed conflict that covered the Colombia people in mourning.

The National Police, which belongs to all Colombians, is committed to that universal principle that equates peace with the highest of callings and will guarantee the constitutional provision that states that peace is a right and a duty that must be observed. To that end, the National Police began to prepare to help build a stable and long-lasting peace.

Well aware of the challenges of the post-Accord period, the institution devised a Peacebuilding Model in accordance with its Institutional Strategic Plan “Secure and Peaceful Communities”, the spear-point for developing the Model for Modernizing and Transforming the National Police with a projection to 2030.

To reach this objective, the more than 180,000 members of the police of the Fatherland work to strengthen four strategic areas: rural security, citizen security, criminal investigations, and international cooperation.

With foresight and long before the Final Peace Accord was signed, the institution put into operation the Police Unit for Peacebuilding (UNIPEP). This

specialized and transitory unit, made up of 3,000 of the best officers, is a fundamental component of the Tripartite Mechanism for Monitoring and Verifying Compliance of the Bilateral and Definitive Ceasefire and End of Hostilities and Laying Down of Arms.

The presence of the National Police in the 26 Temporary Normalization Zones of Transit and in the Temporary Points of Normalization has been received with hope and great affection by the inhabitants of these outlying regions of the country.

The work of UNIPEP has been so important that the President of the Republic, Dr. Juan Manuel Santos, called it “a symbol of a Police that helped us to achieve peace and that is now is guarantor.”

This Peacebuilding Model has been put together through a participatory and consultative methodology under the leadership of UNIPEP with the objective of identifying, from the perspective of police officers, the necessary responsibilities, strengths, and resources within the institution for coordinating the various efforts for a more efficient police service in the face of challenges of a new context.

The model is paired with a plan for implementation made up of projects, actions, and recommendations that have emerged from a wide-ranging consultation process that has involved police staff and officers at all levels and specialties.

As the Model is based on the premise that peace must go hand in hand with security in the territories, one of the challenges is to occupy the spaces that FARC leaves behind, precisely so that they do

## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

not end up in the hands of other agents of organized crime.

Today, the National Police has a complete understanding of the various expressions of organized crime, such that it can be attacked structurally, both at its local and regional variants. This is being done under the T.GER+ programme, Transformation of Management under a Regional and Local Outlook that serves the citizenry because peace in the territories is national peace.

With these decisions, the National Police seeks to stimulate institutional dynamics and promote sectorial and inter-institutional actions to bring them together harmoniously in support of territorial peace and achieve, communally, a new social dy-

namic for the non-violent solution of conflicts, in which the National Police will play its constitutional role.

In concrete terms, the Peacebuilding Model of the National Police is the roadmap of our Institution to continue to work “For a Secure and Peaceful Colombia.”

*General Jorge Hernando Nieto Rojas*  
Director General of the National Police

# Introduction

## Contribution to building peace



The participation of the National Police in the Colombian peace process has been an example of commitment, innovation, and adaptation to the social transformations that a stable and long-lasting peace requires.

During the negotiation process that culminated in the signing of the Final Peace Accord, the National Police, as a participant in the Technical Sub-Commission for Ending the Conflict, made a valuable contribution to the joint effort that aimed to put an end to one of the most devastating conflicts in the country in the last half century. This has meant not only an opportunity to underscore the legitimacy of the institution but also constitutes an historical moment for consolidating the mission assigned to the National Police by the Constitution of 1991.

Since the month of April 2016, the National Police, as part of a visionary set of decisions, created the Police Unit for Peacebuilding (UNIPPEP). Months before the signing of the Final Accord on November 24, 2016, a serious and rigorous process was begun to prepare the institution for those imminent scenarios and to direct its internal capacities under an original model for deployment of police services to those places where they had been absent due to the dynamics of the conflict. By providing institutional services in this manner within those territories, a significant contribution has been made towards the consolidation of a socially responsive state of law, thereby recovering its meaning for all Colombian citizens with regards security and coexistence.

From the moment of its inception, the UNIPPEP has made its achievements known in aspects such as the creation and deployment in each municipal seat of the citizen security and coexistence groups in the form of the Basic Units of Police (UBI-CAR-UNIPPEP), the organization and deployment of the Group for the Protection of the Mechanism for Monitoring and Verification, and those special services required before and during the ceasefire and the bilateral and definitive end of hostilities.

With regards to the responsibilities of the National Police towards the contents of the Final Peace Accord, the Strategic Area for the Implementation of the Peace Accords of UNIPPEP developed the Peacebuilding Model of the National Police and its Implementation Plan as the institution's contribution to assure compliance of the stipulations of the Accords and thereby consolidate its participation in peacebuilding and transformation of conflicts over the entirety of the territory of Colombia.

This model is the product of a wide-ranging participatory process of consultation within the institution that was validated directly by personnel at all levels that represented the eight regions of the Police and the offices of the directors and advisors. With support from the embassies of Switzerland and the Kingdom of the Netherlands, arrangements were made for international participation in the process which was provided by Interpeace and Alliance for Peace.

This document is organized in five chapters. In the first part, the conceptual and contextual aspects of peacebuilding are described and analysed. That is followed by an explanation of the methodology



## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

that was designed to carry out the process of analysis, consultation, and design. Afterwards, the strategic initiatives for the implementation of the Final Accord are described, as well as the structure and components of the functional model. Then the Implementation Plan and its levels of deployment are presented. And finally, there is a chapter on monitoring and evaluation that provides an overview of the control mechanisms that will assure that the actions planned produce the desired effects.

We are hopeful that the Peacebuilding Model of the National Police will provide the necessary tools

that will contribute effectively to reestablish the social fabric, confidence, and cohesion that are vital for security, coexistence, and peace in Colombia. This Model also contributes to the implementation of the agreements signed in La Habana in 2016.

*Brigadier General Álvaro Pico Malaver*  
Head, Police Unit for Peacebuilding

# The invaluable contribution of the National Police to building lasting peace



At Interpeace we believe that peace cannot be imported, nor imposed, from the outside. More than twenty years of experience around the world has shown us that the foundations of lasting peace lie in the already existing capacities of individuals and social groups to transform conflicts in non-violent ways. Interpeace's mission is to help strengthen those capacities.

By signing a historic peace agreement, Colombia has put an end to the longest armed conflict in the Western hemisphere. A peace accord, however, is never the end of a Peace process. Rather, it is the beginning of a journey that will require the involvement and commitment of all public institutions and of the society as a whole. In other words, the agreement signed in 2016 is the necessary starting point for Colombia's effort to build lasting peace.

The National Police of Colombia is one of the key institutions for peacebuilding in the country. It has a dual role, to guarantee security and peaceful coexistence, and, at the same time, to contribute to the prevention of violence in the first place. Consequently, and fully aware of its historical role, the National Police of Colombia has been visionary in affirming and defining, months before the agreement was signed, its institutional responsibility towards the implementation of the Final Peace Agreement.

At Interpeace, we are proud to be accompanying the Police Unit for Peacebuilding (UNIPPEP) in the design and implementation of the Peacebuilding Model of the National Police. We carried out this work in close collaboration with our partner Alianza para la Paz and with the generous support of the Governments the Netherlands and Switzerland

The Peacebuilding Model was developed in line with the highest theoretical and methodological standards of peacebuilding, collecting international experiences and lessons learned. Above all, it is the result of an extensive participatory process of consultation, dialogue and validation at all levels of the institution of the National Police and with other State entities.

This Model demonstrates the vision and commitment of the National Police of Colombia to the successful implementation of the Peace Agreement. At the same time, it is an inspiring example of innovation, technical excellence and determination of the National Police to be a pillar of lasting peace in Colombia.

A handwritten signature in blue ink that reads "Scott M. Weber".

*Scott M. Weber*  
Director-General of Interpeace

# 1

## Conceptual and substantive aspects

The peacebuilding paradigm is informed by a number of concepts that have been developed over time involving extensive multidisciplinary discussions within the social sciences and, more recently, from the experience of organizations working for social change in support of peace. Concepts such as conflict, peace, violence, cohesion, and social change have been at the centre of the traditional outlooks of the social sciences and, for this reason, provide multiple and different interpretations, each one of them with diverse implications for understanding social phenomena associated with conflict and the manner in which societies and States confront them.

While the diversity of theoretical viewpoints and stances tends to enrich debate instead of limiting it, a position needs to be taken that emerges from the process of collective reflection based on social theory and the real-life and institutional experience of the participants. This process is essential for peacebuilding efforts because theory is not assumed to be something absolute but needs to be compared with the specific contexts and the diverse explanations about conflict and its solutions from the perspectives of the social actors involved.

The concepts which are described below lay the foundation for the discussion that led to the definition of the Peace Building Model of the National Police, as well as the plan for its implementation. This exercise, defined as a practical reflection on the transformation of conflicts and peacebuilding, is not an artificial separation of theory and praxis. On the contrary, both fields are integrated in a participatory and constructive process where theory is the result and not the starting point, where there

is dynamism and not stagnation, where theory is a tool and not an end in itself.

### 1.1. Conflict and peacebuilding

Every society, independent of the historical moment in which it finds itself, faces challenges associated with multiple conflicts that result from the interactions among people, the different interests among individuals and groups, and the multiple economic and social disparities that have been inherited from the processes of state formation and its institutions. These tensions and differences are inherent to society and are, under specific circumstances, the expression of its constant dynamism and change (Coser, 1956). Under this perspective, conflict – understood as the natural differences of interests, beliefs, and conditions among individuals and social groups – has been an essential part of the history of societies, their evolution and development.

Conflict has been central to social thinking as a means of understanding how societies change and people have tried to identify the variables and mechanisms that allow for social change in accordance with the values and beliefs of the groups that make up society. Conflict has been part of a long tradition of social thinking that extends from Machiavelli and Hobbes to Marx and Weber, all of whom tried to explain not only how societies organized themselves but the way in which a society changes or resists change (Collins, 1975). By identifying conflict as the engine of social transformations, questions have been posed about the ways in which forces produce, guide, and transform social conflict.





Above and beyond the different positions regarding social change, the evidence shows that efforts to guide social change are also a source of conflicts given that an absolute and voluntary consensus among all its inhabitants is not possible. In most cases, social change produced by conflict has been propelled by force and coercion. This is the dynamic that describes conflict that seeks to overcome conflict, which is generally expressed as violence in order to end violence. Wars and internal armed conflicts, as a result of religion, ideologies, ethnic differences, territory or resources, are evidence of conflict transformation through violence.

Thus, the manner in which the most broadly based agreement is reached about the direction of social change is fundamental to how conflict is converted into a positive source for change or, instead, in a negative source that prevents it. To conceive of conflict as a negative symptom of society means that it is explained as a set of functional norms and values that are only distorted exceptionally by anomalous behaviour. However, beyond the limits of a functionalist outlook, conflict can be conceived as central to social life and, therefore, as a fundamental source of unity for society that contributes to the socialization of individuals and the regulation of collective life (Wieviorka, 2010).

The effects of conflict depend on the form in which individuals, social groups, and institutions address deal, or transform it. The capacity of societies to confront their own conflicts – and conflicts with other societies – is evidence of the nature of their institutions and form of government. A society with weak institutions will turn to force (legitimate or illegitimate) as a first recourse for solving conflicts. This situation gives rise to violence in conflicts that are typical of social relations, degrading and altering it. It is then that the consequences of a conflict become destructive for life in society (Wieviorka, 2010).

On the other hand, a society with solid democratic institutions will privilege peaceful mechanisms before recurring to violence and, should it come to that, violence will be applied strictly under legitimate and specialized institutions designed to that

end while avoiding all forms of non-legitimate violence. In normative Weberian terms, we refer here to the state as an institution that is authorized legitimately to use force to preserve institutional and social order (Weber, 1964). In other words, no society exists without conflicts but only with different levels of capacity to address and overcome them. For this reasons, the manner in which conflicts are addressed is vital for the future of societies (Chetail and Jütersonke, 2015).

With the aim of better understanding the dynamics of conflict in societies, a great effort has been made to identify those specific characteristics of conflicts in accordance with the type of interests in play or the nature of the social groups that are confronting each other. Thus, in order to address them specifically, conflicts have been grouped accordingly: economic, social, cultural, religious, territorial, environmental, ethnic etc. These differences are useful both for analytical reasons as well as allowing for an easier identification of those variables that lead to confrontations and for better ways of dealing with them.

Social conflict merits special attention because the variables that define it are extremely diffuse in comparison with other forms of conflict. Similarly, social conflict tends to be the sum of multiple conflicts that – given their intensity and lack of treatment – tend to coalesce and become more intense and complex. Social conflicts not only involve larger numbers of people but also become more embedded in the social fabric. Social conflict cannot be reduced to a mechanical confrontation between two groups but must be understood as a wide field of social, symbolic, and identity relations (Wieviorka, 2010).

Another characteristic of social conflicts is that defining its causes also leads to confrontation. Social conflicts acquire symbolic dimensions that become part of the components of conflict. The creation of conflicting identities, ideologies, cultures, histories, and narratives of social conflict can even become the cause of conflict while erasing from the memory of the participants the original triggers of the confrontation. This is especially complex when



social conflicts extend over time and where various generations of citizens construct memories of family and community participation in the conflicts in question.

In Latin America, social conflicts have turned into armed conflicts among different political groups, regional powers holders, illegal associations, caudillos, communities etc. In contrast to other regions in the world, in Latin America armed confrontations have occurred mostly within states and only on occasion between different states. This has been part of the process of state formation in Latin America and, concomitantly, of the relations between states and their citizens and of the structuring of their institutions (Centeno, 2002; Davis and Pereira, 2003). Within this long history, armed conflict is the violent expression of a larger social conflict.

Although internal armed conflicts in Latin America have ended through peace negotiations between the parties, neither the social conflicts that fuelled armed confrontation or the resulting conflicts are resolved automatically with a ceasefire and the signing of peace agreements.

On the basis of that long tradition of social thought focused on conflict, a range of practical tools for addressing conflicts produced the paradigm of “peacebuilding”. This paradigm assumes, at the centre of its reasoning, that the parties in conflict – even though they tend to be violent and aggressive – possess elements in common that are shared and which constitute grounds for agreement (Touraine, 1977). In addition to these shared elements, defined as the principle of totality of the conflict, other aspects inherent to conflicts – such as the principles of opposition and identity – constitute the basis for working on the transformation of conflict and, therefore, for peacebuilding.

The paradigm of peacebuilding postulates that it is not only the absence of armed confrontations and violence but also the collective search for social justice by providing equal opportunities, a just distribution of power and material resources, and an equality of conditions as befits a socially-re-

sponsive and lawful state. That is, the peace that is sought is stable, long-lasting, and socially strong (Chetail and Jütersonke, 2015). In this sense, political events that put an end to armed conflicts and take form when signed as peace accords, are a necessary but not sufficient condition for peacebuilding.

The central postulates of the peacebuilding paradigm are based, on the whole, on the proposals put forth by Johan Galtung, which are derived fundamentally from his theory of conflicts, peace studies, and conflict transformation. For Galtung, peace is not necessarily the result of the imposition of a stronger force over a weaker one but can also be achieved via peaceful means. Peace through peaceful means must be addressed with abundant rationality and a profound respect for human beings and their basic needs (wellbeing, liberty, identity, survival). The projects for peace via peaceful means place humanity at the point of departure, not ideologies, creeds, political parties or countries (Galtung, 2003a).

For Galtung (2003b), there exists an inverse relation between peace and violence. Nonetheless, this issue must be addressed under a perspective that takes into account differentiated social contexts. Conflicts and their violent expressions are dynamic processes that adjust to constant changes in social environments over time. This makes for social groups that, in order to survive in violent situations, develop strategies to adapt and absorb violence and conflict. In situations of prolonged violence, these strategies are varied and can contribute to reducing violence and conflict or, instead, contribute to its increase. The way these strategies address conflict and violence will depend on the set of capacities for peace that social groups have at their disposal (Interpeace, 2016).

For this reason, from the perspective of peacebuilding, peace is not a point of destination or a point of departure but a social process for building human and institutional capacities for peace. It is not a linear process but on the contrary: it is an adaptive and accumulative process where different social actors possess the necessary tools for iden-



tifying and transforming those factors that lead to an increase in violent responses to conflict.

This process is built on four central pillars: trust, legitimacy, local appropriation, and social cohesion. The destruction of trust, both among individuals as well as social groups, is one of the principal consequences of violent social conflicts. At the same time, confidence is one of the necessary foundations for approaching conflicts under peaceful terms (Interpeace, 2014).



Graph 1: Peacebuilding pillars<sup>1</sup>.

Source: UNIPEP ARIDA – INTERPEACE, 2017

Peacebuilding is not limited to post-conflict scenarios only but also involves social conflicts that, in the majority of Latin American countries, are expressed as criminal phenomena. Under a peacebuilding perspective, crime is understood as a phenomenon rooted in social and economic conditions that are part of the structure of social inequality, exclusion, impunity, and the gradual

<sup>1</sup> The four pillars of peacebuilding are the basis of the transformation of social relationships. Peacebuilding interventions normally divide society into three isolated segments in order to implement actions (tracks). Interpeace equates peacebuilding, and consequently the four above-mentioned pillars, with the creation of bridges of trust and collaboration in each track as well as among them, thereby promoting mutual understanding and dialogue. Interpeace defines this as the Track 6 approach.

transformation of the state towards the repression of crime instead of addressing the social factors that underlie it (Garland, 2001).

Crime and violence are factors in society that distort the value added of trust and social cohesion that support collective life. Thus, peacebuilding involves creating collective mechanisms that will re-establish confidence in environments where it has been destroyed by conflict. Similarly, experience has demonstrated that dialogue and long-term participatory processes are tools that created favourable conditions for the reestablishment of trust among individuals and social groups. For Galtung (2003b), this is the foundation for a culture of peace, which is a fundamental condition for sustainable processes of social transformation that aim to move from violent conflict to conflict as a tool for positive social change.

In addition, violent social conflicts tend to weaken the legitimacy of institutions for some groups in society. This also addresses the challenge of increasing legitimacy of institutions in the minds of all the citizenry, mostly because of the fact that the state – via its institutions – is vital for peacebuilding.

The top down peacebuilding paradigm has been debated in order to underline the need for widespread and inclusive participation of the largest number of people in processes that aim to create confidence and re-establish the social fabric. However, it is undeniable that institutions and their leading role in efforts to overcome the obstacles to peace are defining aspects to achieve conditions for a long-lasting and stable peace (Chetail and Jütersonke, 2015)

Just as state institutions have a primary role in processes of peacebuilding, they alone cannot guarantee the strength of social changes necessary for peacebuilding. In fact, excessive involvement by state institutions that lack legitimacy can be counterproductive when efforts are made to overcome those factors that lead to social conflicts. For this reason, bottom-up peacebuilding that involves the very social groups in conflict is the necessary



ingredient that assures that peace will not be just a political pact but will become a wide-ranging process of social change (Chetail and Jütersonke, 2015). This local involvement is a necessary condition for the sustainability of peacebuilding processes and requires a perspective which is long-term and inclusive.

The issues raised above are an essential part of the social cohesion necessary to prevent violence from being used as the first recourse to address social conflicts. Social cohesion is manifest in the relation that exists between the state and the population (a vertical axis of social cohesion) and among the different social groups (a horizontal axis of social cohesion; Interpeace, 2014).

Peacebuilding is a process that brings these two dimensions into play by establishing communications and mutual understanding (bridging), strengthening ties of unity among social groups (bonding), and bringing together social groups under norms and institutions that have been legitimized (linking; Colleta and Cullen, 2000).

For peacebuilding, social conflict is at the centre of attention of efforts to generate confidence, local appropriation, legitimacy, and social cohesion in order for society to possess sufficient capacities to transform the conditions that add violence to conflicts. The final objective is to build those capacities that will transform conflicts into engines of social change that will, in turn, contribute to more peaceful and democratic forms of human coexistence.

## 1.2. The Colombian context and peacebuilding

With regards to Colombian armed conflicts of the last decades, experts agree that these conflicts have multi-causal explanations: political, social, economic, and historic (Deas, 2015; García & Vargas, 2015; Cruz, 2016; Ávila & Valencia, 2016).

Under a historical perspective, Colombia is perceived as a country with a past that has been violent since its inception, including continuous political

violence. The principal characteristics of these conflicts have been: the partisan nature of civil wars; the basic geopolitics of the country, with Bogotá and the central region as main actors; the possession and distribution of land; the country's security policy based on a logic of insurgency and counterinsurgency; the rural nature of Colombia; and the weakness and limited capacities of the Colombian state, among others.

Given these circumstances, peacebuilding under peaceful methods in Colombia requires that conflict be addressed systemically, for which it is useful to clearly define concepts of peace, conflict, and violence. Hueso (2000), citing Galtung, helps to understand the previous statement when he says that “conflict in society is obvious but not violence – war is one of its expressions – and, therefore, conflict does not necessarily have to end up in physical and verbal violence. The failure to transform conflict is what leads to violence” (p. 128).

In this sense, the current moment in Colombia underlines the importance that institutions engage in reflexion about the necessary transformations to work towards peacebuilding and that the National Police strengthen its role in the transition to the new social dynamics of the post-conflict period.

### *Legal foundations*

The Peacebuilding Model of the National Police of Colombia links the concepts of a socially-responsive and lawful state, decentralized territorial administration, territorial public administration, territorial management of security, territorial peace, and citizen coexistence and security.

In the first place, reference is made to the Colombian state as a unitary republic; thus, it has adopted political centralization (legislative and judicial functions) and decentralized administration (executive functions, cfr. Article 1, 1991 Constitution). Under these provisions, territorial decentralization functions under departments, districts, and municipalities.

Similarly, the essential purposes of the state are



defined in the second article of the Constitution. Among the most important are: “serve the community”, “guarantee the principles, rights, and duties established in the Constitution”, and “assure peaceful coexistence and just order.”

Article 22 of the Constitution states that the right to peace is a fundamental right. In this sense, peace is a duty of the highest order for the state and its institutions, as a precondition for the exercise and enjoyment of the other constitutionally established fundamental rights, to facilitate coexistence and to regulate conflicts. As such, peace is not absent from the mission of the National Police; what is more, it places the police in a central and leadership role to consolidate national reconciliation.

Likewise, since 1991 the National Police have been an integral part of the Constitution, which underlines is civil character and its clear responsibilities regarding the exercise of public rights and freedoms. Likewise, under articles 216, 218, and 250-257, it is clear that, among other aspects, the Police is part of the national forces and is an armed and permanent body that is charged with guaranteeing peaceful coexistence and working as a judicial police. Another important reference is that of Article 213 which links public order to institutional stability and citizen coexistence.

The Constitution also determines the attributes and functions of the governors and mayors under Articles 303 and 315 which define their responsibilities with regards to social order and public security. To that end, these authorities can issue orders – in adherence to the Constitution, to law and regulations relating to public order – that address these issues in conjunction with the local police authorities.

Within this scenario, the building of territorial peace places the National Police and its linkages with territorial administrative units within an important conjuncture.

In addition, Law 1801 – issued in 2016 – sets down the National Code for Policing and Coexistence, which includes basic provisions for maintaining

necessary conditions for coexistence in the nation’s territory and thereby becomes a conjunctural component for the objectives described in this document.

### *Dimensions of peacebuilding*

The dynamics of the Colombian state in the last years, as well as the objectives of the current government, have been aimed at peacebuilding and the transformation of conflicts via non-violent means. This underlines the importance of reflecting on the role of institutions, of instruments, and of outlooks that can be adopted by the public administration and the government in areas of peace and citizen coexistence.

On the one hand, under the High Commissioner for Peace (2013), the National Government defined the concept of “territorial peace”, understood as an opportunity to transform the conditions that triggered the internal armed conflict. For Barrera, Guzmán, and Vásquez (in Barrera, Guzmán, and Vásquez, 2015), the components of the official version of territorial peace are “in the first place, new rules of the game, institutions that guarantee the rights of Colombians in all the territory. Secondly, social and citizen dynamics; that is, support for a wide-ranging participation and mobilization of the citizenry, under basic units of coordination embodied in the participatory planning councils from the ground up. And, thirdly, a new alliance between the state and communities conceived as an intermediate approach between what has been called ‘the centralizing state model’ and ‘the logic of fragmentation’” (p. 11).

Along similar lines, the National Development Plan for 2014-2018 as well as the different agencies of the Presidency of the Republic – such as the National Department for Planning, the Office of the High Commissioner for Peace, and the Agency for Territorial Renovation, among others – have set down lines of action at the level of the central government and decentralized agencies that look to “guide territorial planning towards peacebuilding” (DNP, 2016, p. 6), on the basis of the Development Plans with a Territorial Perspective (PDT).



Thus, the National Development Plan, in its chapters II (Colombia at Peace) and VIII (Security, Justice, and Democracy for Peacebuilding) set down serious objectives for strengthening the peace process, reducing social and territorial inequalities, strengthening the roles of the state so that people can fully enjoy their rights within their territories, modernizing and strengthening the institutions charged with security and defence, and strengthening the National System for Human Rights and International Humanitarian Law, among others.

In addition, the National Council for Economic and Social Policy has drawn up a document (CONPES 3867) that describes the programmatic and institutional structure with regards to the requirements for territorial peace over a twenty year time frame, and anticipates the institutional changes and the means for implementation to avoid breakdowns and overlapping efforts in order to achieve more efficient results in investments in the territories.

In turn, the Office of the High Commissioner for Peace, through its strategy of Acción CaPaz (2016), identified three types of capacities necessary for territorial peacebuilding: thematic capacities, capacities for territorial administration, and capacities for coexistence (p. 18). In addition, it prepared an outline for working on the development of institutional strengthening in the territories in support of peacebuilding along four action lines: 1) capacities for coexistence in public institutions; 2) new teaching methods for peace; 3) networks to promote dialogue and conflict transformation ; and 4) Acción CaPaz with a territorial outlook (p. 36).

With regards to the Defence and Security Policy “All for a new country” 2015-2018, a modern, strengthened, motivated, and functional public safety organization is projected that will work in support of the ending of the armed conflict and the consolidation of peace. Of the nine objectives included in the policy that refer to the Defence and Security Sector, given their direct relationship with the Peacebuilding Model of the National Police, the following are underlined:

Contribute to the capacities of the public safety

forces once the conflict is over and peace building begins.

Guarantee greater and improved levels of citizen security by strengthening the relations between the citizenry and the police.

Contribute to the modernization of rural society by linking the Defence Sector with the interventions by the National Government to promote development.

These objectives are linked to the following missions of the public safety forces: 1) Coexistence and Citizen Security; 2) Public Safety; 3) Support for the development of the country.<sup>2</sup>

With regards to the Strategic Plan for the Defence and Security Sector 2016-2018, one of the principal challenges is “the need to modernize and strengthen the capacities of the public safety forces to respond to current and future risks” (p. 10), including the strengthening of citizen security, an increase in participation by the public safety forces in territorial consolidation, and the development of rural society, among others.

On the other hand, in places such as the Regional Meetings for Peace (2014), territorial peace has a more concrete significance: end armed conflict, disarm people in the territories, acceptance of plural opinions and the autonomy of communities, and working-out differences in the meaning of peace in the rural and urban worlds, among others (pp. 8-10).

As can be seen in the different outlooks mentioned earlier, the need to strengthen the capacities of state institutions must be stressed in order to face the social challenges involved in the peaceful solution to conflicts, to counter political violence, to

<sup>2</sup> These are key elements for a new way of planning of the Security and Defence Sector. Planning in terms of capacities started as a process that brings together the strategic vision of the organization by designing the necessary elements for carrying out its mission and incorporating them in order to achieve its strategic objectives. Extracted from Ministerio de Defensa, 2016, p. 20.



continue the fight against the narcotics trade, and to consolidate the state's presence and territorial control.

### **1.3. Linking the Peacebuilding Model with the Strategic Institutional Plan 2015-2018 and Vision 2030: police, authorities, and communities working for sustainable development**

The Strategic Institutional Plan "Safe and Peaceful Communities" 2015-2018 defines (in its second chapter) the scope of the operations of the National Police of Colombia in support of peacebuilding. In this chapter, Colombia is described as a society in constant transformation, that moves forward in the process of peacebuilding and faces the challenges of a post-conflict situation. This requires anticipating the scenarios of social transformations as well as defining the institutional lines of action that need to be addressed by the police.

With this in mind, the Strategic Plan 2015-2018 is based on the current situation of Colombian society which allows it to identify the challenges for social transformation on the basis of Human Development as defined by the United Nations Development Programme (UNDP) since 1992. The central hypothesis of this postulate is that greater possibilities for human development equals lower levels of conflict (Policía Nacional, 2015, p. 35). This statement is based on the fact that human development is the engine for economic, social, and environmental development.

This perspective is the basis for stating that peacebuilding, as a process that aims to strengthen social and institutional capacities for the peaceful transformation of conflict, is not limited only to addressing the immediate expressions of conflict, but to transforming the structural and long-term factors that underlie society and which determine its repetition and multiple expressions.

Given that the social dynamic is complex and, therefore, conflicts and violence have a variety of

causes, the Strategic Institutional Plan 2015-2018 defines four levels of intervention for the institution: human rights, crimes, social peace, and institutional shared responsibilities.

The Peacebuilding Model of the National Police of Colombia is in line with the perspective included in the Institutional Strategic Plan in that it seeks to identify, from a peacebuilding perspective, those specific situations where police service is required for conflict transformation as a necessary condition for social transformation.

As described in the Institutional Strategic Plan, social coexistence is key for the social transformations necessary for peacebuilding. Thus, the model underlines the need to strengthen social trust, the legitimacy of public institutions, and social cohesion, all of this dependent on acceptance by society of the spirit of peacebuilding and the will to transform conflicts via nonviolent means.

The dimensions that emerge from the concept of human development that underpin the Strategic Institutional Plan are developed under the peacebuilding perspective along five outlooks in the model: 1) governance and human rights; 2) conflict transformation; 3) prevention; 4) differentiated approach; and 5) territorial peace.

Similarly, the Peacebuilding Model is linked to the three institutional lines of action that aim to deepen operational interventions, innovate in interventions of a social nature, and link interventions to complex problems via projects, actions, and recommendations included in the nine components of the model.

The Peacebuilding Model not only provides the Institutional Strategic Plan with a specific perspective on peacebuilding; it also incorporates the responsibilities derived from the Peace Agreement that are assigned to the National Police. This provides support for reaching the goals included in *Visión 2030* as part of the Institutional Strategic Plan under its 10 anticipated outreach components. In addition, it includes the principles of shared responsibilities and inter-institutional coordination, as well as the



deployment of the model in its implementation phase with the Defence Sector and other state institutions.

On the other hand, as described in the following graph, the Peacebuilding Model seeks to define its conceptual and operational development as regards the operational responsibilities of the National Police as part of peacebuilding and, at the same time, it seeks to set down the institutional basis that, in accordance with the corresponding outreach components, will allow for achieving Visión 2030 of the National Police of Colombia, especially with regards to its outreach components.

#### 1.4. Linking the Peacebuilding Model with the Institutional Modernization Plan

On March 21, 2017, president Juan Manuel Santos set in motion the Transformation and Modernization Plan for the National Police. The process for institutional modernization and transformation is a continuation of the Institutional Strategic Plan and Visión 2030, as a guide that takes social trans-

formations into account in support of peacebuilding, security, and coexistence.

In this sense, the Peacebuilding Model has been included as one of the seven Plans for Managing Change that make up the plan announced by the President of the Republic. As a result, the institutional leadership included it as a strategic action that contributes to institutional strengthening.

#### 1.5. The police and peacebuilding

Even though all state institutions are committed to peacebuilding, not all have the same level of responsibility for conflict transformation. In this regards, the institutions charged with justice, security, and education make the biggest contribution to the processes of transformation in the medium and long term.

The creation of national police forces was a key measure in the process of state formation in Latin American during the second half of the 19<sup>th</sup> century (Centeno, 2002). The evolution of these ins-



Graph 2: Peacebuilding Model and the Plan Visión 2030.





tutions has been subject to a variety of tensions specific to each society: political conflicts, armed groups, and territories without state presence, among others. The internal armed conflicts affected the development of the Latin American police forces in different ways.

In some cases, the police were involved militarily and politically in conflicts, which led to significant institutional wear that resulted in processes of deep reforms during the 1990s. In exceptional cases, even though it had been a key component of the armed conflicts, the police was able to maintain its legitimacy before the citizenry and thereby redefine its role in the new, post-conflict contexts.

In contrast to other institutions, the Police must, by definition, confront social conflict in all its expressions, from individual conflicts that emerge in daily life to complex conflicts derived from structural conditions within countries as well as international threats from abroad.

Criminal activities, only one of multiple expressions of social conflict, is one of the principal areas of police activities and is, in a post-conflict situation, a key area for peacebuilding.

One of the principal contributions of police institutions to peacebuilding is its key role, without giving up the legal right to use force, in the peaceful transformation of conflicts in view of the fact that citizens go to the police as a first institutional contact with the state at the moment that a conflict occurs. Thus, the response of the police is decisive for the outcome of a conflict, either in terms of a reduction or increase in the levels of violence.

From the perspective of peacebuilding, social conflicts are transformed because they are assumed to be part of social interactions. In any case, the immediate expressions of conflicts can be resolved, that is, confrontations and disagreements between individuals. The role of the police in this sphere must be defined in agreement with the security functions of the police and the creation of favourable conditions for peaceful coexistence. It is not the role of the police to resolve conflicts since

this is, normally, a task shared with other public institutions. The police can intervene technically to prevent violence from getting out of hand and contribute to reducing the incremental effects of conflicts.

The prevention of violence has been a function defined in a variety of different institutional environments. When transferring the violence prevention paradigm to the field of peacebuilding, it is necessary to underline that not all conflict involves or derives into violence but that all expressions of violence are simultaneously expressions of a larger social conflict.

In this sense, the security function in peacebuilding is focused on the generation of favourable conditions for the transformation of conflicts in nonviolent ways, which involves the prevention of violence associated with criminal activities as well as violence derived from social conflicts. This does not exclude that in certain cases the repression of crime is necessary to avoid a spiral of violence and the police is the institution with the sufficient legitimacy to carry out this task.

In a more specific context, the preceding situation has been turned into the paradigm of citizen security, which in turn came about as a response to the dominant paradigm of national security, inherited from the context of the Cold War and, derived from that, the counterinsurgency strategies of the last three decades of the 20<sup>th</sup> century (Bergman, 2016).

Latin America was the region where the conceptual framework of citizen security was most developed that, in general terms, agreed that security must be focused primarily on the protection of the citizen and for that it was necessary that the security forces operate in full compliance with respect for human rights and a socially responsive lawful state.

The paradigm placed prevention before criminal repression and stated that the security forces should establish close relations with the citizenry, so that security should not depend on only one centre (the state) but should be multi-nodal, where the state is

one more actor in a collective endeavour that seeks to create conditions for security (Frühling, 2007).

Regardless of these developments, one of the main challenges was turning the conceptual framework of citizen security into operational form, that is, translating its postulates into operational actions that produce concrete results in reducing and preventing violence associated with criminal activities (Arriagada and Godoy, 2000; Ungar, 2012). In trying to overcome these problems, multiple adaptations of the contents of the paradigm have been created that have resulted in plans, programmes, and new concepts. The multiplicity of community police programmes is an example of the need to better define the citizen security paradigm (Frühling, 2012).

Independently of the academic and practical debates that these topics have provoked during the last three decades, it is undeniable that police institutions have accepted the need to include this content in their operations.

This has become an institutional strength of the police in a scenario of peacebuilding, as well as an opportunity to introduce into the debate and the search for better schemes for action the need to understand the role of the institution in the face of social conflict; that is, to provide the police with a long-term perspective with a strategic horizon that is the peaceful transformation of conflicts as a foundation for the institution's contribution to sustainable peacebuilding.

Given its close and frequent contact with the citizenry, the police have the opportunity to contribute to social cohesion by building bridges of communication and understanding between the state's institutions and the citizenry, thereby contributing to increase the efficiency of public services and the legitimacy of state institutions.

Along similar lines, the police possess the necessary tools to strengthen confidence between individuals and between social groups, via its role as mediator that aims to avoid a spiral of violence as a consequence of social conflicts.

If peacebuilding means closing the gap between different social groups and between these and state institutions by generating confidence and mutual understanding, the police is the institution that because of its very nature is present at both the high levels of institutional decisions as well as the direct and daily contact with citizens in all the national territory. In other words, police service, imbued with the spirit of nonviolent transformation of conflicts, moves at all levels of the sphere of social cohesion and becomes a fundamental tool for a sustainable peace.

### 1.6. Institutional background

The National Police of Colombia took the visionary decision of creating the institutional mechanisms to prepare for the new environment framed by the peace process and the social dynamics that, according to forecasts, would emerge from the signing of a peace accord.

One of the internal decisions that stands out as part of the preparations by the National Police of Colombia for the post-agreement period is the creation of a "Committee for the Transition to Post-conflict Times" under Resolution 01857 of May 4, 2015, "charged with designing, planning, and proposing the mechanisms and lines of action for the National Police during the transition process; as well as determining roles and missions for the Institution, and providing support and advice during the process."

Under this committee, the institution proceeded with the design of lines of action in the fields of historical memory, studies of the historical context and evolution of the National Police, broadcasting information on police on duty who were victims, and development of regulations.

Subsequently, in April 2016, in accordance with Resolution 1710, the Police Unit for Peacebuilding (UNIPPEP) was brought into existence, a high level strategic unit with a mission "to guide, articulate, and set up the actions to establish the administrative lines for the police service, legal analysis, victims of the armed conflict, history, historical memory,



and provide context for the execution of commitments and responsibilities of the mission and complementary measures related to the ceasefire and the definitive end of bilateral hostilities and the implementation of the Final Peace Accords.”

Even though the peace process was still in the negotiating phase and no final agreement had been reached, the UNIPEP turned out to be a good bet to consolidate the contribution of the Police to peacebuilding in the country, even beyond the existence of a Peace Agreement. This vision reaffirmed the commitment by the institution in support of the construction of a society at peace.

The UNIPEP was charged with working in three areas: 1) history, historical memory, and victims; 2) police operations for the implementation of the ceasefire and the definitive end of bilateral hostilities and the surrender of arms (CFHBD-DA); and 3) strategy for the implementation of the accords.

One of the principal achievements of the UNIPEP was the design of a Peacebuilding Model for the National Police and the mechanisms for its deployment, which will be described in detail further on in this document.



# 2

## Methodology

The methodology for a process of peacebuilding has a fundamental function: provide legitimacy and ownership of results, proposals, solutions, and knowledge that is created. In addition, it is an integral part of the process of social change. For this reason, the design and implementation of the peacebuilding methodology is guided by the core principles of participation, inclusion, constructivism, and dialogue.

There are no predetermined or standard methodological designs for peacebuilding, which would be a contradiction within an inclusive process. On the contrary, the methodology grows out of the dialogue, the mutual understanding, and the widest possible consensus among the participants.

One of the fundamental principles of peacebuilding is that the “what” – overcoming obstacles to peace – is achieved only if the “how” – the participatory and inclusive process – is adopted by the participants as their own. The methodology is the process and, therefore, it reflects the central values of peacebuilding: dialogue, the widest consensus possible, and inclusiveness.

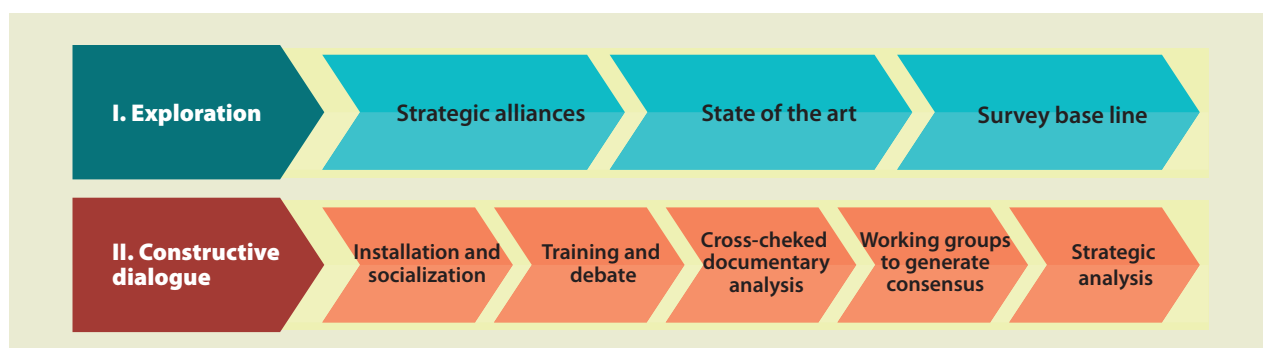
The process supported by UNPEP for developing the Peacebuilding Model was defined, since its beginnings, as a participatory and inclusive methodology at all levels of the police institution. This process was guided by a wide-ranging consultation and participatory dialogues and assessments, which are essential aspects for generating the highest level of ownership within the institution.

The innovations in this process contribute to an improvement of the institution’s mission, as defined by the government’s policies related to building stable and long-lasting peace, and sets down nine specific components that, considered systematically, represent a milestone for the institution.

The methodological process was made up of two phases:

- Exploration
- Constructive dialogue

Various activities were carried out during each of these phases, as described below.



Graph 3: Methodological phases



## 2.1. Phase I: Exploration

The objective of this phase was to set down the basis for the methodological process, including strategic alliances, documentary research to determine the state of the art, and devising a base line survey. By means of these mechanisms, the institution's situation was established and the participatory process of consultation within the police was initiated. In this sense, the systematic consultation becomes a constant diagnostic tool of the situation within the institution and for identifying its needs as it prepares for the Final Peace Accords and peacebuilding.

### *Strategic alliances*

The UNIPEP requested the assistance of the Embassies of Switzerland and the Kingdom of the Netherlands in Colombia, that resulted in technical and methodological support from Interpeace and Alliance for Peace, two non-profit international agencies that specialize in processes of implementation of peace agreements and peacebuilding methodologies. These organizations provided technical and methodological support during the entire process.

Additionally, advice by Interpeace and Alliance for Peace provided international validation for the process and technical and methodological solidity so that its outcomes will not only be useful for the objectives of peacebuilding of the National Police but, in addition, this innovation undertaken by UNIPEP might be replicated in the country and beyond within academic circles and in the field of social transformations that involve organizations that specialize in peacebuilding.

### *State of the art*

The institutional state of the art in the area of peacebuilding consisted in the analysis of available documents about peacebuilding processes and their relation with security forces, both with regards to the National Police of Colombia and to the international sphere. The following activities were carried out:

- Review of documentation and testimonials of experiences of peacebuilding and participation of police forces in different countries affected by

conflicts.

- Consultations with national and international experts.
- Review of international experiences on transformations of police forces during and after peace negotiations, which involved research in the Web and a review of bibliography to identify sources of information that might be of use for content development of the process.

### *Base line survey*

In order to understand the perceptions and expectations of the members of the National Police about the Peace Accords reached in Havana, an anonymous survey was carried out among the 150,568 members of the force. A total of 126,239 responses were received.

Among the principal results, 10% of those surveyed said they had not heard of the Peace Accords at all and 56% said they knew little about the agenda for the negotiations. Of those surveyed, 63% considered that the National Police had done little or nothing to inform its members about the progress of the Peace Accords. On the other hand, 55% thought that the functions of the National Police would change little or not at all after the armed conflict was over. The survey also asked if the end of the armed conflict would lead to greater job stability for people in the police institution: 51% answered that there might be greater stability. And 55% considered that the end of the conflict would not mean greater respect and recognition from the citizenry. Finally, the survey demonstrated that 78% of the institution's personnel work in operation, 21% in administration, and 1% in education and training. Out of the total surveyed, 83% of staff worked in urban areas.

The survey produced important information on perceptions among the members of the police, which is a base line that should be verified in future measurements to evaluate the progress in topics related to peace education and ownership of the Final Peace Accords and peacebuilding.

## 2.2. Phase II: Constructive dialogue

Constructive dialogue is a method derived from participatory action research (PAR) that seeks to generate collective reflections on the basis of inputs provided by the facilitators, in this case the UNIPEP. The value added of this method is that the generation of knowledge also results in ownership of the process by the participants, such that it is built “from the inside”, that is, on the basis of the experience of the participants. In addition, the method guarantees that the knowledge and the solutions proposed are placed in context, thereby avoiding the use of foreign models that do not answer to the needs and the culture of the institutions.

Constructive dialogue in the National Police involved all levels of the institution, both at the central and territorial levels and was organized around thematic working groups made up of representatives from the offices of directors, advisors, regions, departments, and metropolitan areas of the Police that met to debate about their roles and responsibilities in the implementation of the Peace Accord and peacebuilding.

The information was gathered and organized using tools devised by the team at UNIPEP (forms, questionnaires, surveys, analytical matrices) to manage information and improve the effectiveness of the working groups, as well as writing up their conclusions from the perspective of the National Police.

The constructive dialogue phase was organized around five stages: installation and socialization, training and debate, documentary cross analysis, meetings to reach consensus, and strategic analysis.

### *Installation and socialization*

The installation and socialization of the process took place in workshops in which about 300 police personnel participated. Four thematic working groups discussed the Peace Accords, as well as the role of UNIPEP, the constructive dialogue methodology, and the training in education for peace.

### *Training and debate*

The initial training aimed to share criteria for the

debate on the implementation of the Peace Accords. The sessions opened with information from the baseline survey on the limited knowledge about the Peace Accords and the role of the state. Thus, the training aimed to create a common knowledge base for all participants.

Eight workshops were held in Bogotá, Neiva, Pereira, Popayán, Barranquilla, Cúcuta, Villavicencio and Medellín. More than 400 police officers attended these workshops at this stage. The objectives of the workshops included discussions on the commitments by the police in the implementation of the Peace Accords and acceptance and ownership of the contents of the Peace Accords among the institution's personnel.

The workshops were attended by personnel of the different units in each region and were guided by personnel from the Police Unit for Peacebuilding (UNIPEP), representatives from Interpeace and Alliance for Peace, the Administrative Department for Public Affairs, and the Office of the High Commissioner for Peace.

### *Documentary cross analysis*

In order to carry out the documentary cross analysis, the participating police units in the country were asked to prepare a cross analysis matrix to summarize the institutional opinion about the following points of the Peace Accords: comprehensive rural reform, political participation, solution to the problem of illicit drugs, and victims of the armed conflict.

This analysis was guided by the technical criteria set down in Law 489 of 1998 “under which regulations are decreed on the organization and operation of offices at the national level; orders, principles, and general rules are issued for the implementation of responsibilities specified in numerals 15 and 16 of article 189 of the Constitution; and other rulings are enacted,” among them: direct competence, forms of administrative action, concurrence, complementarity, and subsidiarity.

The matrix requested information about institutional, sectorial, and inter-institutional responsibilities with regards to each of the points of the Final Peace Accord. The participants studied carefully the selec-



ted documents and identified those points that required analysis.

A total of 106 cross-analyzed matrixes were received, out of which various proposals for action were derived regarding what the police should do with regards to each of the points. A total of 103 police units and 401 participants were consulted, of which 313 were men and 88 were women.

Each police unit sent in four matrices, for a total of 272. Afterwards, once the information had been received, it was summarized in one matrix for each point of the Peace Accords that would provide inputs for the working groups in their search for consensus. The information was grouped along three main topics:

Proposals related to training, consulting, and support for actions regarding the Accords.

Proposals related to strengthening of actions the Police undertakes currently.

Actions that the Police must implement in coordination with other state institutions.

### *Working groups for consensus building*

Each stage of the constructive dialogue aimed to generate consensus and ownership of the technical contents developed during the documentary analysis phase. Four working groups were set up to generate consensus, one for each of the substantive points of the Accords, with the aim in mind to socialize the analyses of the previous phase and to identify those points of convergence and divergence. The objectives of these working groups also involved moving on to a more specialized technical analysis.

In order to reach consensus in each of these working groups, a questionnaire was handed out to the participants to garner individual information about the opinions of National Police personnel concerning the responsibilities of the institution with regards to each of the points of the Final Peace Accord to end the Conflict.

The questionnaire identified strengths, weaknesses, and institutional obstacles for the implementation of the Accords. It also identified a set of priorities for implementation and the police units and defence sector offices that were considered as fundamental for such tasks. And short-term (under one year), medium-term (1 to 5 years), and long-term (5 to 15 years) goals were identified.

Subsequently, each working group filled out a matrix of consensus for each of the points of the Peace Accord, which produced information for devising a plan for operational implementation along the following lines: for each initiative derived from the Peace Accord, a matrix was prepared on the basis of consensus regarding each objective of the action, the units responsible, the necessary actions and resources for implementation, the territorial coverage, and the time frame, as well as the objective in play.

The results of these matrices were used to identify strategic lines of action based on the vision of police staff and laid the foundation for the Peacebuilding Model and its implementation plan.

### *Strategic analysis*

With the inputs from the previous phases – after the information was organized, revised, and classified by UNIPEP – a strategic analysis was undertaken to establish priorities for institutional implementation bearing in mind the capacities, resources, and functions of the police institution and its responsibilities as identified in the Peace Accords. The strategic analysis took into account the plans of the police institution and the government in order to devise the strategic plan of specific actions of the National Police.

After this exercise, five matrices of strategic analysis were devised that included the cross reference of results regarding the institution's responsibilities derived from the Peace Accord and the institutional strategy documents.

# 3

## Strategic initiatives

As a result of the strategic analysis of the responsibilities of the National Police regarding the implementation of the Final Peace Accord, six strategic initiatives were devised that led to the development of the Peacebuilding Model. The strategic initiatives also guide the development of the Implementation Plan.

As the following graph illustrates, the initiatives are joined to the six points of the Final Peace Accord and serve as a link between the contents of the Accord and the components of the Model. However, the Peacebuilding Model is not limited only to the implementation of the responsibilities of the Police under the points that were agreed upon but also becomes an institutional initiative for the necessary social transformation in order to consolidate peace in the entire national territory.



Gráfica 4. Strategic initiatives.

### Initiative 1. Security and coexistence for the construction of territorial peace

The Peace Accord requires that the National Police guarantee the constitutional rights of all Co-

lombians who live in the territories affected by the conflict. This involves the reestablishment in them of basic social norms, that will guarantee rights, security, settlement in peace of populations in those territories, efforts for the equitable reconstruction of the social order, and assure thereby that the conflict will not be repeated. This initiative complements the institutional public security strategies in support of the process of Restitution of Lands and the Integral System of Rural Security.

Point 1 of the Peace Accord requires that the Police show results in the following areas:

- Guarantees of security in the process of restitution and integral access to lands (1.1.7).<sup>3</sup>
- Protection in reserve zones (1.1.10).
- Development of mechanisms for the transformation of conflicts related to the access to land and the protection of reserve zones (1.1.8).
- Mechanisms for communal participation (1.3)
- Support for processes of investigation regarding expired ownership of lands (1.1.1)
- Contribute to the strengthening of communal capacities for peace (1)

The National Police contributes to the expansion and strengthening of democracy by providing guarantees of security to individuals, movements, and social organizations, as well as mobilizations and protests.

Point 2 of the Peace Accord urges the National Po-

<sup>3</sup> These numbers refer to the points of the Final Peace Accords.





lice to present results in the following areas:

- Minimize risks to leaders involved in human rights (2.1.2.2).
- Provide conditions of security in the framework of political and electoral participation, mobilization and social protests (2.2.1)
- Prevent conflicts related to mobilizations and protests (2.2.1)

### **Initiative 3. End of the conflict and security guarantees for those who lay down arms**

The National Police provides conditions of security in temporary zones of transit that are designed so that members of the FARC can begin a lawful existence and turn over weapons in order to end the conflict, implement the Accords, and build a stable and durable peace.

Those areas that refer to point 3 of the Peace Accord for which the National Police must show results are the following:

- Security in support of mechanism MM&V (3.1.5)
- Security and citizen coexistence (3.1.5)
- Investigation of crimes in the zones (3.4).
- Advice for decision making (3.4.12; 3.4.3)
- Participation in the MM&V(3.1.3)
- National Commission for Security Guarantees (3.4.3)
- Elite Team (3.4.5)
- Guarantees for security of prosecutors and judges (3.4.6)
- Integral Security System for the Exercise of Politics (3.4.7)
- Programmes, Communities, and Territories (3.4.8)

- Fight against corruption (3.4.11)

### **Initiative 4. Territorial management of the problem of illegal drugs in order to reduce conflicts**

The National Police contributes to laying down the foundations for building a stable and long-lasting peace by maintaining, expanding, and intensifying its commitment to the fight against the drug trade. This strategy complements the Public Security Strategy against the drug trade.

- The issues related to point 4 of the Peace Accord under which the National Police must show results are the following:
- Prevent violence associated with illegal drugs as a condition for the security of communities and affected territories (4.1.3.1)
- Address the consumption of drugs from a public health perspective and the defence of human rights (4.2)
- Break up the drug trade chains (4.3.2)
- Intensify the fight against criminal organizations and corruption (4.1.3.4)
- Link institutional actions with regional and international initiatives in the fight against illegal drugs (4.2.1.4)

### **Initiative 5. Treatment of the past, legal defence, and police victims**

The National Police supports the suppression of violence so that no one in Colombia ever again should be a victim, by providing assistance and compensation and seeking justice for police victims of the armed conflict in the country, as well as broadcasting and recognizing their efforts.

The National Police must present results regarding police victims of the conflict:

- United efforts to find people who disappeared in the context of the conflict (5.1b).
- A truth commission (5.1b)
- Support for the investigations of the JEP (5.1.2)
- Plans for collective compensation plans with a territorial outlook (5.1.3.2)
- Support for populations in resettlement processes (5.1.3.5)
- Measures to provide full compensation for police victims (5.1.3.7)
- Establish mechanisms for the protection of human rights (5.2)

**Initiative 6. Implementation, monitoring, and verification**

The National Police defines its contribution to the implementation of the Peace Accord and the building of a stable and long-lasting peace by devising a plan for implementation, with a built-in set of indicators and mechanisms for follow-up and control that will evidence the level of compliance that the directors need to take decisions.

The National Police will show results in those areas of responsibility established in point 6 of the Peace Accord by means of:

- Implementation of projects, actions, and recommendations.
- Comprehensive monitoring by the National Police of projects, actions, and recommendations.

# 4

## Peacebuilding Model of the National Police

Once the strategic initiatives had been defined, an exercise in systemic modelling was undertaken in order to define the possible internal and external scenarios with priority for National Police in its multiple efforts in peacebuilding in post-conflict times.<sup>4</sup>

To devise the model, a first step involved an assessment of the current institutional capacities – in prevention of violence, crime, and behaviours contrary to coexistence; in coexistence and citizen security; in intelligence and criminal investigations – ; as well as a review of the institutional methodologies and mechanisms for understanding the characteristics and dynamics of different local and regional contexts – such as the Comprehensive Analysis of Citizen Security (AISEC) – ; and listing the progress in terms of planning for the police service, the Operational Model, and the National Model for Community Patrolling by Sectors (Policía Nacional, Oficina de Planeación, 2016).

Along similar lines, the new National Code for the Police and Coexistence, Law 1801 of 2016, was consulted in order to update the foundations for citizen coexistence and the autonomy of the National Police; the rights and duties of individuals around the issues of coexistence; the police resources, corrective measures, and alternative procedures and mechanisms, among others.

<sup>4</sup> To better define the term “model”, Rodríguez (2009) refers to the definition of model presented by Arsham “as an external and explicit representation of a part of reality which is perceived by individuals who wish to use it to understand, change, manage, and control that part of reality” (p. 2).

In the face of such important developments and following the results of the groups engaged in constructive dialogues in defining the role and responsibilities of the National Police in the implementation of the Peace Accords, a proposal to integrate institutional capacities was given priority, under the peacebuilding paradigm and institutional strengthening. It was agreed that the Police is not the only institution charged with resolving conflicts, because it shares this responsibility with other public institutions, but recognizing at the same time the importance of understanding the role the Police plays in social conflict.

In this regard, the participants from the different police units singled out the following aspects that the National Police should consider in order to face the challenges of the Havana Accords:

- The complexity of police services in the territory.
- The variety of functions – which in turn produce wear and tear, dispersion, and, on occasions, a low appreciation of service in communities.
- The limits on the number of personnel available in the territory, a lack of logistic resources, and low quality of life.
- The need to improve interaction among operational directors at the central level and a shift of paradigm involved in peacebuilding.
- Coordination and presence of the other state institutions that will make territorial peace possible.

The systemic character of the model was defined on the basis of the general systems theory and complex thought, which allowed for an understanding of the

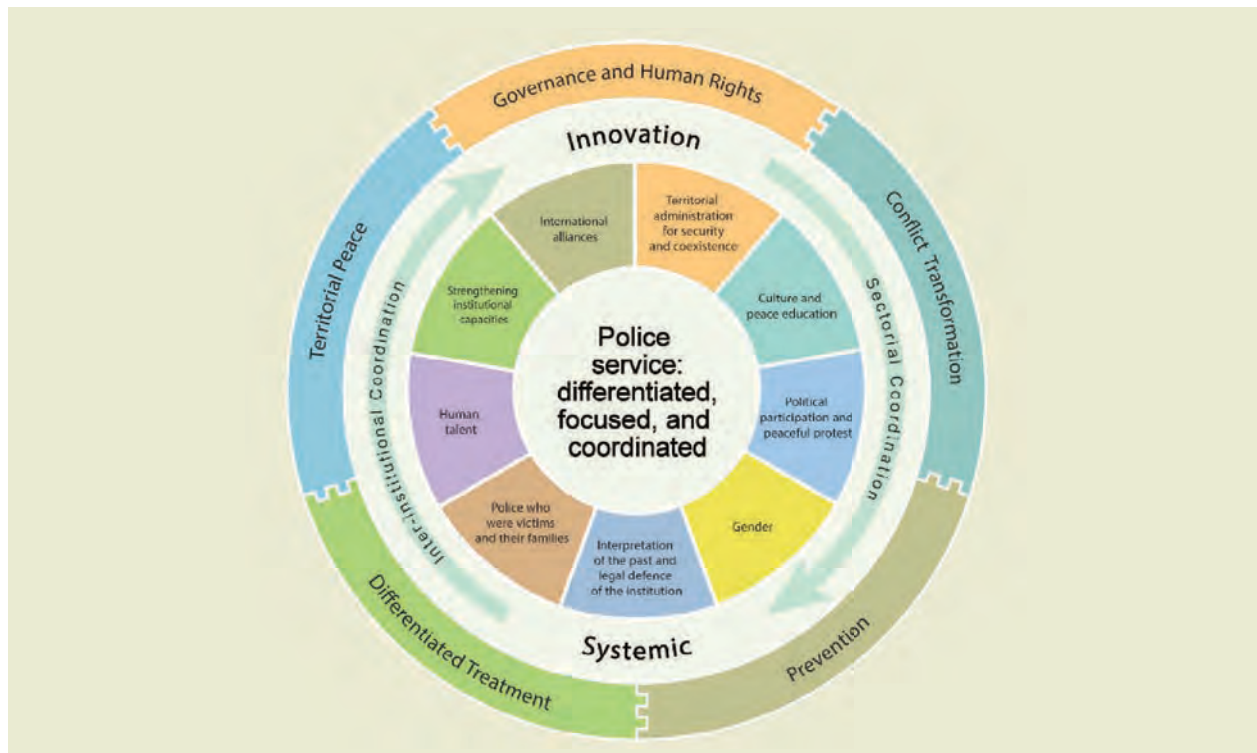
institution as an open system inserted in a national post-conflict context that will allow for a presence of the state from a security point of view. This means a change of scenario but reaffirms its institutional mission as consigned in Article 218 of the Constitution, especially the wording that “assures that the inhabitants of Colombia coexist in peace.”

The model is of a functional type and seeks to mobilize the capacities of the Police with the aim of moving harmoniously towards peacebuilding via projects, actions, and recommendations that are highly visible and have an impact that coincides with the institutions mission and creates confidence among the citizenry, especially in rural areas.

The model was designed taking into account the magnitude of the actions that the Police must take under its constitutional, legal, and institutional obligations with the proviso that it is not possible to address the vulnerabilities of the different territories under the same perspective which has been employed up to now.

#### 4.1. The peacebuilding model and police service

At the centre of the model is police service and its differentiated and focused character, such as they are described in the Institutional Strategic Plan 2015-2018 “Secure and Peaceful Communities” and in Visión 2030: Police, authorities, and communities working towards sustainable development. These characteristics refer to the effectiveness of the service, the educational role of the citizenry, innovations in the areas of security and coexistence in urban and rural environments, special attention to crimes and behaviours which are contrary to coexistence, closeness and solidarity with the community, and the interaction among different national and international institutions. In this manner, police service aims to be more effective in the contexts of social transformations and peacebuilding, thereby achieving the objective of consolidating the National Police of Colombia as an institution that contributes to the transformation of conflicts and building a stable and long-lasting peace.



Graph 5: Peacebuilding Model – National Police of Colombia.



Once the position of police service is duly defined in the model, nine components are added on that contribute, as a result of sectorial and interinstitutional interactions, to achieving governance and the full respect for human rights, the transformation of conflicts, the prevention of violence, the differentiated approaches to security, and territorial peace, all of which determine the general focus of the model.

#### 4.2. Components

The model's components are grouped together to

reflect the institutional responsibilities that were identified during the participatory consultation process with personnel of the National Police. The groupings were determined on the basis of required capacities for each thematic unit.

On the basis of the six main points of the Peace Accord, the components are reflected in various points of the Accord, which makes it easier to implement them as a whole and, at the same time, to measure correctly the impact of the actions that will be taken.

<b>Components of the Peacebuilding Model</b>	
<b>Territorial administration for security and coexistence</b>	Includes the coordination of institutional and social capacities for the peaceful transformation of conflicts via dialogue, prevention, and security, within the framework of police service close to the community that will allow for a reduction of the risk of escalation of conflicts in line with the specific characteristics of each region.
<b>Culture y peace education</b>	This refers to the contribution by the police to the development of citizen capacities to improve the culture for peace and self-regulation of individuals that will enhance peaceful coexistence.
<b>Political participation and non violent protest</b>	Includes innovative procedures based on dialogue, close relationships and adequate use of the force to guaranty the right to non violent protest, political participation and Human Rights.
<b>Gender</b>	Includes actions regarding the transformation of practices that foster gender inequality and discrimination, both within the institution and in the provision of police services.
<b>Interpretation of the past and legal defence of the institution</b>	This aims to improve knowledge of the history and historical memory in terms of the legal defence of the institution for actions undertaken during the internal armed conflict.
<b>Police who were victims and their families</b>	Defines institutional measure that contribute to comprehensive compensation and due recognition of service, as well as information concerning police and their families who were victims.
<b>Human talent</b>	Includes the optimization of the Human Resources Model that seeks to improve the quality of life of police officers and their families, the proper performance of police duties, and total coverage of territories in the face of the challenges to peacebuilding in the country.



Components of the Peacebuilding Model	
<b>Strengthening institutional capacities</b>	Brings together actions that will increase the availability of technological and logistic resources as well as physical and legal infrastructure, to constantly improve institutional capacities in the face of inherent responsibilities for peacebuilding, as well as transparency, legitimacy, citizen confidence, and quality of service.
<b>International alliances</b>	This involves coordinating the Peacebuilding Model – in its institutional, sectorial, and interinstitutional deployment with the international community – to seek resources, technical and scientific support, and successful experiences that will assure effective results in peacebuilding.

### 4.3. Outlooks

Peacebuilding guides human and institutional efforts towards that horizon of social coexistence which is peaceful, democratic, just, and fair. It is also a set of guiding principles and values that influence public decisions where confidence, legitimacy, social cohesion, and ownership by citizens are decisive factors for the sustainability and durability of agreements reached at the end of an armed conflict.

To achieve these objectives and preserve the spirit of values and principles of peacebuilding, institutions require a conceptual framework and outlooks to guide their actions. These frameworks must be the result of a process of adaptation to the specific nature of the institutions and their contribution to the national effort of peacebuilding.

The following outlooks make up, as a whole, the framework that underpins the Peacebuilding Model of the National Police.

#### *Governance and human rights*

The National Police is charged with supporting the efficacy of public decisions, the interactions among different sectors of society, the participation of citizens and dialogue as means of peacefully transforming conflicts, all necessary ingredients for peacebuilding that is based on democratic governance and the full respect for human rights.

In order to achieve a stable and long-lasting peace, democratic governments must be strengthened by institutions that are able to build bridges with all sectors of society, where the full respect for human rights is a common objective for all of society.

The contribution of the National Police to the strengthening of democratic governance and the full respect of human rights must be reflected in all service actions undertaken by the institution, in its capacity to dialogue, legitimacy, and the social trust that reflects its commitment to peacebuilding.

#### *Conflict transformation*

From a peacebuilding perspective, conflict is natural and inherent to all social relations and is a source of dynamism and social change. Its effects will be positive when it is managed via non-violent means and, therefore, will contribute to a better understanding and greater social trust. Its effects will be negative when violence, intolerance, and injustice are the exclusive means which have been employed to address social conflict. For this reason, denial of the inevitability of conflicts only makes for more conflicts.

Violence, as an exclusive means for responding to a conflict, produces a destructive effect on the pillar of peace: trust, social cohesion, tolerance, mutual understanding. The transformation of conflicts means addressing the factors that lead to violence



and that promote its intensity and its acceptance by people as part of their interaction with others.

The National Police is the institution that directly confronts the social factors that lead to violence and its intensification. It is empowered constitutionally to use legitimate force while, at the same time – as an institution engaged in peacebuilding – is capable of employing peaceful means (such as dialogue) to prevent violence that grows out of social conflicts and thereby contribute to citizen ownership of conflict as part of a culture of peace.

### *Prevention*

From the perspective of peacebuilding, when a conflict turns violent, mistrust, intolerance, and injustice among people increases and among people and their institutions. Avoiding an upswing of violence in a conflict is a basic institutional and social capacity to assure that peace is sustainable and long-lasting.

The prevention outlook does not exclude any aspect of the institutional services provided by the National Police. From an everyday and individual conflict among citizens to a large-scale social conflict, the police aims to anticipate those factors that produce situations of violence by addressing them peacefully and strengthening bonds of confidence among citizens and state so that, jointly, any new outburst of violence can be prevented.<sup>5</sup>

### *Differentiated approach*

From a peacebuilding perspective, mutual understanding and the respect for different ways of understanding conflict are fundamental to promoting

<sup>5</sup> See section 2.3.1 of the Institutional Strategic Plan 2015-2018: “Prevention, understood as the set of coordinated and systematic strategies and processes, that aim to identify, understand, characterize, prioritize, and anticipate risks and threats in a territory, contributes to lessening the probability of the occurrence of violence, crime, and behaviours which are contrary to coexistence in specific contexts, even more so with the entering into effect of the new Police Code” (p. 47).

equity, equality, and justice for the peaceful settlement of differences. Peacebuilding requires that public actions be adjusted to different social identities with respect to the specific characteristics of groups and individuals in terms of age, gender, sexual orientation, and special needs.

For the National Police, the recognition of ethnic and cultural diversity is at the centre of its institutional services. This reflects a general understanding that Colombian society is the sum of diverse conglomerates of social identities, each of them with specific needs and differing perspectives on conflict that cannot be homogenized nor ignored.

Under its constitutional mandate, the Police upholds the principle of equality of all people in terms of their rights and citizen obligations, but when its public actions are geared to peacebuilding it deals with each group differently in accordance with its particular identity by recognizing and respecting it.

The manner in which the institutional services of the Police are able to recognize differences and address specific needs accordingly is fundamental for its contribution to the peaceful transformation of conflicts and, thereby, to providing legitimacy to public actions.

### *Territorial peace*

Peacebuilding does not follow preconceived models or standard recipes. The causes, effects, representations, and narratives of conflicts vary not only with regards to the social groups involved but also to the socioeconomic, cultural, and political environments where these take place. For this same reason, the solutions, devised under participatory schemes, depend on the specific characteristics of each social context.

Colombia is a territorially diverse country, with diverse socioeconomic, cultural, and political contexts where peace is not only a process of action in the public sphere but a social effort that takes place at every level: local, regional, and national. In other words, peace is built from the vision of the

## Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia

groups in its territories, by taking into account the particular characteristics of each and where solutions address their specific needs.

The National Police has been historically one of the institutions with greatest presence in the territories of Colombia. This fact only reaffirms the need to strengthen its capacities for coverage, adaptabili-

ty, and knowledge of the different territories as a fundamental element for defining the institution's services in the field of peaceful transformation of conflicts. An inclusive police force that takes into account differences and particular needs in the territories is a necessary condition for building a stable and long-lasting peace.





# 5

## Deployment of the Peacebuilding Model

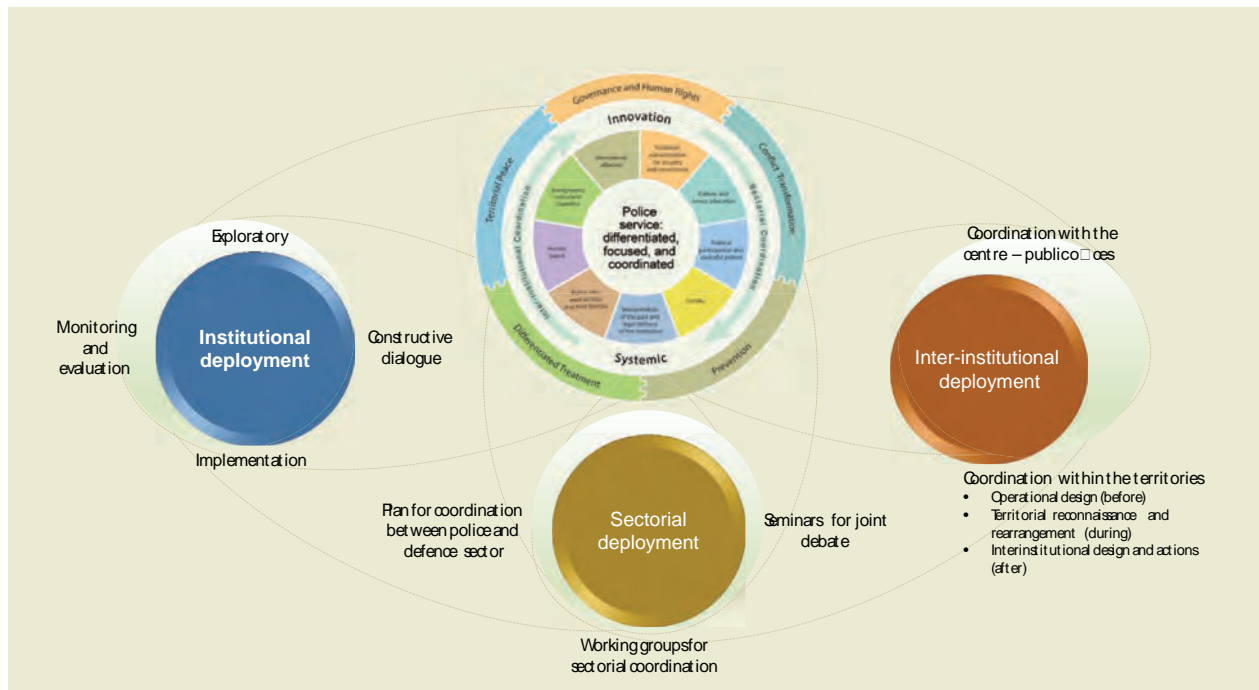
For its implementation, the Peacebuilding Model defined three areas of deployment: institutional, defence sector, and interinstitutional. In each of these deployments a series of mechanisms were included to improve coordination with other measures being implemented, both within the Police as well as in military forces and state institutions involved in the implementation of the Final Peace Accord and peacebuilding.

The following graph illustrates in detail the three levels of deployment of the Peacebuilding Model.

### 5.1. Institutional deployment

The model is supported by an institutional implementation plan that involves the different offices of the directors and advisors and which was devised under the participatory consultation process among National Police personnel that was described in a previous section of this document.

With the objective in mind of making the implementation of the plan more efficient, three different categories were devised – projects, actions, and recommendations – which bring together the

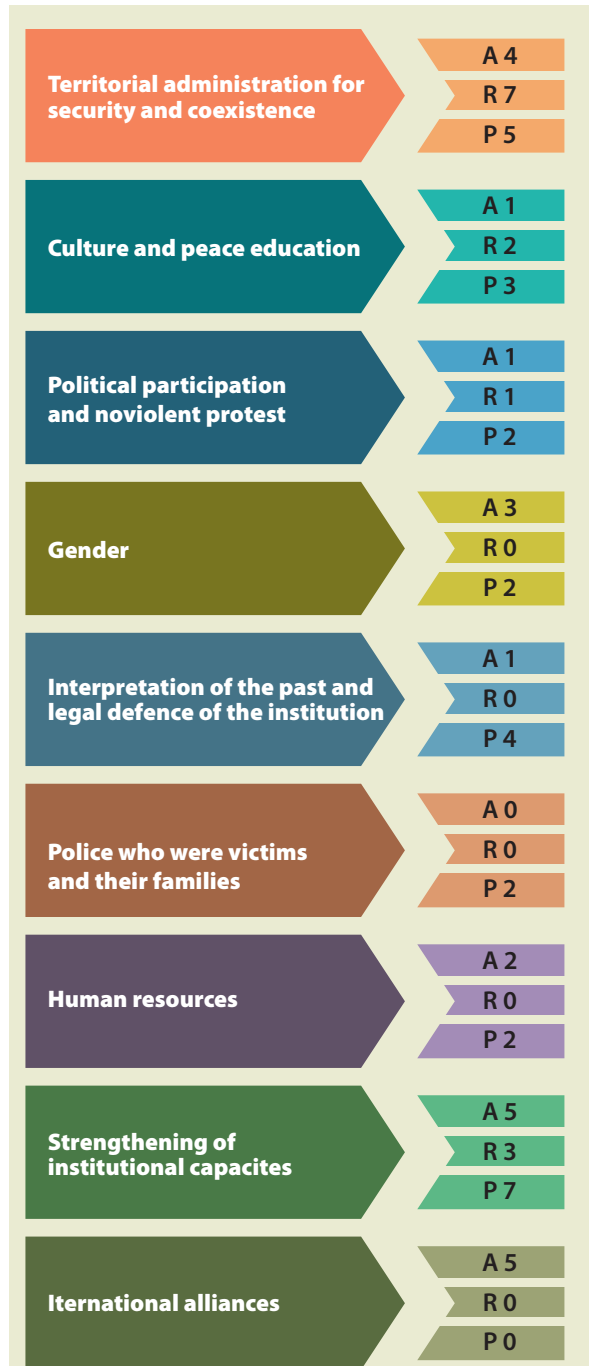


Graph 6: Levels of deployment.

Source: ARIDA-UNIPEP/CIPRO-DIPOL, 2017.



initiatives that emerged from the consultations and which will be implemented at various levels with observable results in the short, medium, and long term.



A: actions; R: recommendations; P: projects.

Graph 7: Detailed scheme of the Plan for Implementation.

### Projects

The projects bring together in a logical and institutionally viable manner the initiatives which require investment of financial resources, as well as institutional adjustments. These projects incorporate specific lines of action that must be undertaken with the support of the respective units. In a similar fashion, the projects must be designed to enable alliances with the international community. They require a longer and more sustainable period of time for their implementation.

### Actions

Actions are understood to mean all those things that the National Police can undertake immediately, that do not involve large investments in financial resources and which can have an immediate and visible impact.

### Recommendations

During the participatory consultation process a variety of capacities were identified that the Police currently possesses and which, given their positive impact, should be continuously strengthened because they are key aspects of the Institution's contribution to peacebuilding. The recommendations bring together that which the Police already does and the capacities which it already has – and which stand out for their strategic value for peacebuilding. The recommendations also underline the need for strengthening and continuity.

The Plan for the Implementation of the Peacebuilding Model of the National Police includes twenty-six (26) projects, twenty-two (22) actions, and twelve (12) recommendations.

## 5.2. Deployment of the Defence Sector

As a principle of peacebuilding and in order to maintain the participatory and constructive coherence of the model, dialogue is the key methodology for deploying the model in the Defence Sector. The dialogue for this deployment aims first to esta-



blish the necessary institutional mechanisms to be followed by a process of mutual understanding of the needs of peacebuilding in accordance with the respective institutional expertise.

The above is justified in light of the fact that one of the most relevant achievements of the last years was the joint and coordinated construction between the Military Forces and the National Police of a vision for the future of the Armed Forces (Ministerio de Defensa, 2016) and, under this perspective, the points of the Final Peace Accord took shape to end the conflict and build a stable and long-lasting peace (Presidente de la República de Colombia; Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 2016), in addition to assigning responsibilities for its implementation to the Public Forces under a holistic perspective. This deployment is coordinated with the Viceminister for Policy and International Affairs of the Ministry of National Defence.

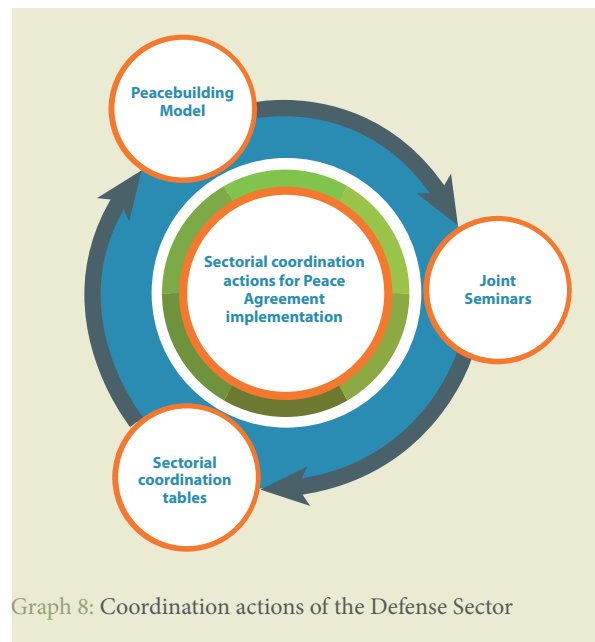
The main objective of the deployment of the Model together with the Defence Sector is to define strategies aimed at coordination and cooperation among the various offices of the Ministry of National Defence in order to assign precise responsibilities for the execution of the Accords, as well as shared responsibilities, and to make the efforts that will guarantee the greatest coverage in the rural areas, minimize risks, and define coordinated actions among the public security forces.

The preceding underlines the importance of continued coordination among the institutions attached to this Ministry to build peace in the national territory. In view of this, the National Police, under the Strategic Area for the Implementation of the Accords of the Police Unit for Peacebuilding (UNIPEP), identified three actions in the process of sectorial deployment:

- Working groups for sectorial coordination, which aim to integrate the specific points of the implementation plans that require coordination among the different forces.
- Seminars to debate on specific topics related

to security and post-Accord processes, including inputs from international experiences, in order to have a common conceptual base on issues of security.

- Coordinated actions among Defence Sector offices. This will be the concrete result of the deployment of the Model together with the Defence Sector, which will include the specific objectives and the coordinated institutional actions so as to improve the contribution of the Defence Sector to peacebuilding.



Graph 8: Coordination actions of the Defense Sector

This process will be devised jointly and under the vision, knowledge, and experiences of personnel of the Public Forces, vice-ministers, and units of the Defence Sector. The participation of the Ministry of Defence and Security is anticipated; the organization of this Ministry includes a unit charged with overall management subdivided into three vice-ministries (Policy and International Affairs, Strategy and Planning, and GSED) and two secretariats (General and Cabinet) of the High Command of the Military Forces (which includes the offices of the Directors General of the National Army, the National Navy, and the Colombian Air Force) and the institution of the National Police.



To achieve these goals, a number of working groups are planned that will identify those areas where coordination is required as expressed in open debates and subsequent consensus.

### 5.3 Inter-institutional deployment

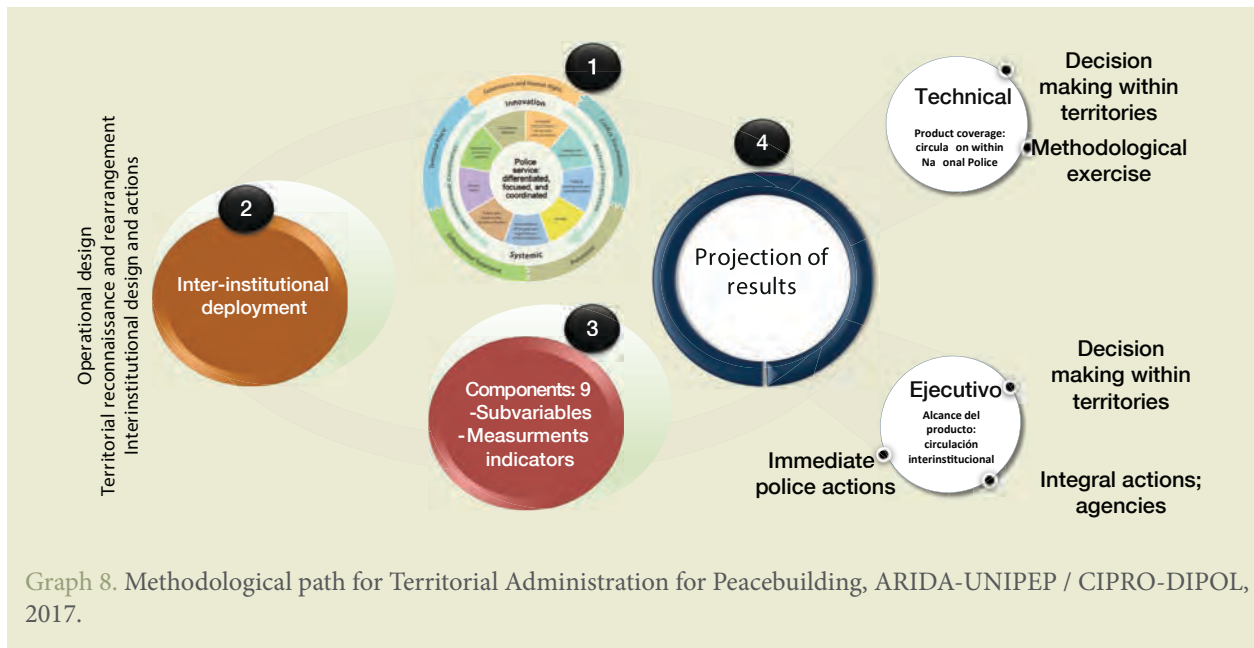
As was explained previously in this document, Colombia is a country with territorial diversity and diverse socioeconomic, cultural, and political environments where peace cannot just be a process of actions undertaken by the public sector but must involve society in general in the effort. In other words, peace is built upon the vision of groups in their respective territories – urban and rural – in response to specific conditions and where solutions address specific needs.

Peacebuilding requires building capacities<sup>6</sup> in all the institutions that intervene in its implementation, which will re-establish social trust, the legitimacy of institutions, and the social cohesion necessary to transform conflicts that happen in society in a non-violent manner.

This requires that actions be undertaken jointly, in a coordinated fashion, and with a sense of shared responsibilities between the Police and diverse state entities, national organisms, authorities at the central and territorial levels, judges and lawyers, public institutions involved in the implementation of the Peace Accord, as well as communities, so that peacebuilding is the result of a joint effort of the institutions of the state.

In this sense, the inter-institutional deployment of the model has been planned in response to the difficulties identified in the territories that must be overcome for peacebuilding to proceed with regards to the role of the National Police. Thus, coordination mechanisms must be implemented that will allow actors involved in territorial administration to devise actions for the transformation of conflicts and peacebuilding.

The interinstitutional deployment of the model was undertaken jointly by the Centre for Prospective Intelligence of the Directorate of Police Intelligence (CIPRO-DIPOL) and institutional inputs from the Directorate of Citizen Security (DISEC),



Graph 8. Methodological path for Territorial Administration for Peacebuilding, ARIDA-UNIPEP / CIPRO-DIPOL, 2017.

<sup>6</sup> The development of capacities is a concept that includes individual learning processes, organizational changes, and interactions among different actors and the sphere of the political system or institutional-regulatory framework that promote or impede autonomous, equitable, and participatory coordination and development (GIZ, 2009).



the Directorate of Carabineros (DICAR), the Directorate of Antinarcotics (DIRAN), and the Directorate of Criminal Investigations and Interpol (DIJIN), which adapted the methodology of territorial administration for the construction of peace proposed by CIPRO-DIPOL for the Peacebuilding Model.

The methodological process for the interinstitutional deployment can be conceived as follows:

In those territories that have priority according to the National Government, workshops will be held with focus groups (authorities, representatives of

national government offices, FFMM, universities, urban and rural communities, aid agencies, associations, social leaders, representatives of government programmes in the territories, among others) to identify jointly which are the principal difficulties in the territory that hinder police service and municipal administration in those areas of risks and threats that might affect peacebuilding.

This exercise will provide important information, for the National Police as well as other agencies, as inputs for planning and action for furthering peace in the territories.

# 6

## Monitoring and evaluation

Monitoring and evaluation is based on the documents and structures of the plans for action implementation in the various fields of the National Police and consists of follow-up, monitoring, and constant evaluation via a battery of indicators that determine precisely their level of execution and generate reports in real time for decision making by the authorities.

The implementation of the Peacebuilding Model requires the development of a system of monitoring and evaluation that is in line with the current systems in the Police. However, the nature of peacebuilding as a public objective, as well as a focus for action, assumes the existence of actions that can be measured under indicators designed *ad hoc*. The timing of the measurement of results of the model must be adjusted to coincide with the time frames defined by the Colombian state to fulfil the objectives of peacebuilding and implementation of the Accords.

It is important that a system for monitoring the contributions of the Police in the area of peacebuilding differentiate those actions which are part of the mission of the Police and those that contribute specifically to peacebuilding, both from an institutional sphere and from actions that are coordinated with the defence sector and other state institutions. This represents two levels of discreet variables, those that depend on the interaction with other institutions and state agencies and those that are part of the regular mission of the Police.

At a second level are those variables that will allow for monitoring of the implementation of the responsibilities derived from the Peace Accords that

are assigned to the National Police. The Peacebuilding Model establishes the relationship between its six strategies and the specific items of the Peace Accords so that its components – and thereby its projects, actions, and recommendations – are directly linked to the responsibilities set down by the Accords. This level of measurement will provide an account of the contribution of the Police to the implementation of the Peace Accords.

Finally, the model seeks a social transformation based on the guiding principles of peacebuilding: confidence, legitimacy, social cohesion, and ownership. Thus, it will be necessary to identify existing indicators and those that are needed to measure how police service contributes to social coexistence based on confidence-building, both at an interpersonal level as well as between society and its institutions, that is, to what extent the Police contributes to strengthening the capacity of society to transform conflicts through dialogue and mutual understanding.

The legitimacy of institutions is another fundamental dimension of peacebuilding. In this sense, perception by citizens about the performance of its public institutions is a necessary – but not sufficient – indicator to measure the level of legitimacy of the institution as a peace builder. Thus, it will be necessary to identify indicators that measure the capacity of the institution to become an example and mechanism for citizens to transform social conflicts.

The National Police of Colombia has important achievements that aim to provide services in close proximity to the community. The indicators





that measure performance of this function must address that manner in which the institution contributes to prevent violence as a factor that limits the capacity of society to act collectively to build peace. When those factors that determine an increase in violence derived from conflicts are taken into account, it will be possible to define to what extent the efforts by the Police contribute to social cohesion in the face of violent conflicts.

At an operational level, the implementation of projects, actions, and recommendations included in the nine components of the model will be examined under the light of the corresponding indicators once the territorial and temporal priorities have been established.

The development of a system for monitoring and

evaluation of the implementation of the Peacebuilding Model will take into account the following elements:

- Set down temporal and territorial priorities for projects, actions, and recommendations.
- Differentiate variables for specific measuring for the implementation of the Peace Accords.
- Organize variables and indicators to coincide with the existing systems used by the National Police.
- Define measurements for the medium term.
- Periodic recommendations.



# MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ DE LA POLICÍA NACIONAL

