

# Diálogo social y Paz Total: límites y retos a la luz del conflicto interétnico Misak–Nasa

*Por* **Gaia Pagano, Ana María Cifuentes, Lina Figueroa, Viviana Patricia Zamorano, Mauricio Andrés Bueno Castellanos**





## Diálogo social y Paz Total: límites y retos a la luz del conflicto interétnico Misak–Nasa

Nombrar el diálogo no es suficiente: el verdadero reto es hacerlo posible en contextos donde el conflicto está profundamente arraigado. En el actual momento de Colombia, marcado por la persistencia de violencias y conflictos territoriales complejos, se hace necesario construir análisis de contexto que superen aproximaciones fragmentadas de los conflictos y del diálogo social.

Más allá de enunciar el diálogo como principio de transformación de conflictos, lo cual difícilmente alguien contradiría, resulta fundamental comprender cómo este se enfrenta a realidades donde convergen disputas históricas, presencia de grupos ilegales, superposición de territorialidades, asimetrías de poder y pluralismo jurídico. En este sentido, el presente texto propone una aproximación analítica del conflicto Misak-Nasa, en Silvia Cauca, en relación con la ley 2272 de 2022 donde se declara la Paz Total como política de estado. A partir de esta aproximación, hacemos un llamado al Estado, a los liderazgos territoriales y a las organizaciones civiles a promover un diseño operativo articulador de diálogo social que sea una herramienta efectiva para la transformación de conflictos en contextos de alta complejidad territorial, y no simplemente enunciados.



# 1.

## LA HISTORIA DE UN PROFUNDO DESACUERDO: EL CONFLICTO MISAK–NASA EN SILVIA-CAUCA

Dando seguimiento al informe *Tres relatos sobre una misma cordillera: análisis del conflicto territorial entre el pueblo Misak (Resguardo de Guambia) y el pueblo Nasa de Pitayó* (Duarte & Betancourt, 2026), recordamos que el conflicto territorial en el municipio de Silvia, Cauca, entre el pueblo Misak del Resguardo de Guambia y el pueblo Nasa del Cabildo de Pitayó se configura como una disputa de larga duración, cuya expresión más reciente (Mayo 21 de 2026) se vincula a la superposición de títulos históricos, memorias territoriales y

actuaciones administrativas del Estado Colombiano. Lejos de ser un conflicto nuevo, se trata de una controversia que hunde sus raíces en procesos iniciados a comienzos del siglo XVIII y reactivados periódicamente por intervenciones institucionales sobre el ordenamiento de la tierra.

Desde la perspectiva del pueblo Misak, el conflicto se entiende como la defensa de un territorio que consideran ancestral y jurídicamente consolidado. La franja en disputa, denominada en su lengua *yaskaptun* o *ya kullu*, es presentada como parte integral del territorio Misak desde tiempos prehispánicos, con un significado central en su cosmovisión, particularmente por su relación con el agua y el páramo. Este reclamo se apoya, por una parte, en la Cédula Real de 1700 que reconoce la propiedad indígena sobre Guambia y, por otra, en el proceso de formalización estatal contemporáneo que culmina con la Resolución 007 de 2002, mediante la cual el Estado colombiano reestructuró y amplió el resguardo, fijando su extensión y registrándola oficialmente. En este marco, el resguardo es entendido como un territorio plenamente constituido, con atributos constitucionales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Las acciones recientes atribuidas al pueblo Nasa en la franja en disputa son interpretadas desde este relato como afectaciones a un territorio formalizado, y la actuación del Estado es leída como un factor que reabre una frontera que se consideraba jurídicamente definida.

Desde la perspectiva del pueblo Nasa de Pitayó, el conflicto se formula como un proceso de retorno y reafirmación territorial. El territorio en disputa es entendido como parte del espacio ancestral vinculado al Cacicazgo de Juan Tama y al proyecto histórico del llamado “Gran Territorio” de los cinco pueblos. En este relato, la presencia Nasa en la zona es concebida como continua y anterior, y se sostiene que el territorio nunca fue cedido legítimamente. El soporte jurídico de esta posición se encuentra tanto en los títulos coloniales de 1700 como en la clarificación de la vigencia legal del título de Pitayó realizada por la Agencia Nacional de Tierras en 2023. Desde esta mirada, lo que es presentado por Guambia como una irrupción se describe como un ejercicio de control territorial y de reafirmación de derechos históricos, en un contexto de superposición de territorialidades



indígenas. El conflicto se entiende, así como la reactivación de una disputa histórica que emerge cuando el Estado reconoce formalmente la vigencia de títulos antiguos.

La Agencia Nacional de Tierras, por su parte, construye su posición desde un lenguaje técnico y jurídico centrado en las competencias y límites de la administración agraria. La ANT sostiene que el procedimiento de clarificación del título de Pitayó realizado en 2023 es un acto de carácter estrictamente declarativo, cuyo objetivo es verificar la existencia y vigencia legal de un título, sin adjudicar tierra ni modificar linderos. Desde esta perspectiva, la clarificación no constituye nuevos derechos de propiedad ni afecta ocupaciones existentes, sino que únicamente habilita, de manera eventual, un proceso posterior de reestructuración. La entidad distingue entre el título supletorio de Pitayó, constituido en 1966, y el resguardo de Guambia, que se presenta como un territorio plenamente formalizado y registrado. En consecuencia, la ANT reconoce que un eventual proceso de reestructuración no puede recortar ni afectar un resguardo indígena ya constituido. El conflicto es definido, así como una superposición de títulos, memorias territoriales y usos del espacio que el derecho administrativo puede administrar, pero no resolver de manera unilateral. (IEI, 2026).

En síntesis, el conflicto no se explica únicamente como una disputa jurídica, requiere ser comprendido como como una lucha por el reconocimiento y valoración, que implica una superposición de territorialidades, memorias y formas de gobierno indígena no reconciliadas en el ordenamiento estatal.

## 2.

### EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA PROPUESTA DE PAZ TOTAL: UN MARCO INSTITUCIONAL SIN RUTAS CLARAS

La política de Paz Total<sup>1</sup> impulsada por el Gobierno de Gustavo Petro ha situado el diálogo social como uno de sus ejes estratégicos para la construcción de paz, particularmente en escenarios de alta conflictividad territorial y en relación con actores armados organizados al margen de la ley.

La Ley 2272 de 2022 configura una estructura argumentativa en la que el diálogo se erige como un medio legítimo y necesario para la construcción de paz, al partir de la premisa de que esta constituye una política de

1 Congreso de Colombia. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272 de 2022. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=197883](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=197883)



Estado de carácter transversal, participativo e incluyente (Congreso de Colombia, 2022). En este sentido, la ley establece como fundamento normativo el enfoque de seguridad humana, entendido como la protección integral de las personas y sus derechos, lo cual implica privilegiar soluciones centradas en la dignidad, la participación y el desarrollo social (Congreso de Colombia, 2022). Así, el diálogo social no aparece como una opción contingente, sino como una consecuencia lógica de un modelo estatal que reconoce la interdependencia entre paz, derechos humanos y desarrollo.

Una lectura de contexto sobre la ley 2272 permite ver la siguiente estructura temática: en el capítulo I se realiza una definición de términos centrales, tales como seguridad humana, paz total, dos tipos de negociación: de una parte la creación de mesas de negociación política, de otra parte, la creación de procesos de sometimiento a la justicia; y, finalmente, se crea una instancia de alto nivel para el estudio de las estructuras criminales. En el capítulo II se desarrolla una infraestructura estatal que incluye planes de desarrollo; facultades de los representantes autorizados; disposiciones sobre las órdenes de captura; creación de zonas de ubicación temporal; un Gabinete de paz; regiones de paz con priorizaciones PDET y ZOMAC; contactos humanitarios por parte de organizaciones humanitarias; criterios de participación efectiva de mujeres y sociedad civil; centralidad en los derechos de las víctimas y enfoques diferencial, étnico y ambiental. En el capítulo III dispone la creación del servicio social para la paz. Y, finalmente, en el capítulo IV dispone elementos sobre tributos territoriales, responsabilidad penal por entrega de armas, protección para víctimas y transporte, desminado humanitario, transparencia en el uso de recursos y la implementación de paz con la naturaleza como medida de reparación.

A partir de esta estructura temática, la ley 2272 desarrolla la premisa de que los conflictos con grupos armados organizados al margen de la ley requieren soluciones que impliquen, entre otros, una disposición del Estado y unas infraestructuras políticas y sociales que atiendan coherente y concurrentemente a elementos tales como: reconocimiento de la naturaleza de los actores; planteamiento de formas de diálogo diferenciadas (negociaciones, acercamientos o conversaciones); disposición y capacidad real de toma de decisiones por parte del Estado ante dilemas jurídicos; y, finalmente, reconocimiento del impacto y retroalimentación de otros actores y procesos dentro de los espacios de diálogo.

Así las cosas, la ley 2272 amplía intencionalmente el diálogo hacia el plano social y político cuando incorpora de manera explícita la participación de la sociedad civil, las víctimas y diversos sectores comunitarios en procesos de paz que se adelantan en el territorio Nacional. Lo cual permite comprender la ley como una propuesta multiactor en la cual confluyen dinámicas jurídicas, políticas, sociales y culturales (Congreso de Colombia, 2022, Art. 8C).

Esto se evidencia en el impulso y creación de mecanismos formales (como el Gabinete de Paz, las regiones de paz y los espacios de participación) y en la exigencia de condiciones



como la centralidad de las víctimas, el respeto a los derechos humanos y la inclusión de enfoques diferenciales (Congreso de Colombia, 2022, Art.8A-Art. 8B).

Ahora bien, aunque la Ley 2272 construye una apuesta normativa ambiciosa para abordar grupos armados organizados al margen de la ley, al incluir disposiciones políticas estatales y territoriales y vincular la sociedad civil y las víctimas, deja abierta la pregunta sobre cómo abordar otras conflictividades territoriales que emergen en los análisis territoriales y que, si bien no hacen parte de los conflictos con los ilegales, sí sufren directamente el influjo de las acciones violentas de estos. Es decir, al abordar las conflictividades con grupos armados ilegales emergen otros conflictos relacionados y conexos pero no inscritos en el marco jurídico para los grupos armados ilegales, si bien sostienen y evidencian una estrecha relación, ya sea por cercanía territorial o por haber sido blanco histórico de las acciones de violencia directa ejercida por estos grupos ilegales.

Como lo afirma García (2023) mientras la ley 2272 legitima el diálogo como instrumento central para la transformación del conflicto con grupos armados organizados al margen de la ley, no desarrolla con suficiente precisión los mecanismos, rutas ni estrategias que permitan articular dichos diálogos con otros conflictos que subyacen o coexisten en los territorios, y que se ven afectados por la presencia de dichos grupos ilegales. “No hay un desarrollo sistemático y completo de lo que ésta [la política de paz] significa” (García, 2023, p. 2). Es decir, aunque la ley 2272 regula figuras como negociaciones o acercamientos, no establece una hoja de ruta concreta que articule estos instrumentos y espacios con procesos de construcción de paz que involucren otros conflictos que existen en los mismos territorios.

En consecuencia, el diálogo social queda suscrito al relacionamiento Estado – Grupo armado organizado al margen de la ley, pero sin mecanismos o instrumentos que permitan articularlo con la sociedad civil y los conflictos que en ella existen y requieren atención.

Adicionalmente, y quizá más importante aún, es que la ley de Paz Total, al enfocarse en el desarrollo de los espacios de diálogo con los ilegales, invisibiliza otros conflictos que co-existen en los territorios, y que en muchas ocasiones (como vemos en el caso Misak-Nasa en Silvia Cauca) si bien son producto de estructuras de injusticia social que también han promovido el surgimiento y sostenimiento de los ilegales, anteceden a la presencia de tal ilegalidad. Pensar en Paz Total en Colombia, implica tener una mirada amplia y articuladora de la complejidad de las relaciones en los territorios. La violencia en Colombia no se reduce a las acciones de grupos ilegales, si bien suelen ser las más visibles.

En Colombia necesitamos pensar una política pública de construcción de paz que, si bien atienda los distintos conflictos desde sus particularidades, también atienda y genere dispositivos legales y estatales para abordar de manera estructural, amplia y articulada las causas estructurales que promueven el surgimiento de la violencia como herramienta



para dirimir conflictos. Esta mirada resulta particularmente relevante en contextos donde múltiples formas de conflicto coexisten y se entrelazan, como es el caso de disputas interétnicas en escenarios donde se ejerce la violencia por parte de grupos ilegales.

### 3.

#### EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA PAZ TOTAL ANTE EL CONFLICTO MISAK–NASA: LÍMITES ESTRUCTURALES Y LA NECESIDAD DE ARTICULACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ.

Al co-relacionar el análisis del conflicto interétnico entre los pueblos Misak y Nasa en Silvia (Cauca) con la propuesta de diálogo social presente en la política de Paz Total se evidencian un conjunto de carencias estructurales de la ley 2272 que limitan su capacidad como herramienta efectiva de transformación de conflictos territoriales complejos, con organizaciones de grupos armados al margen de la ley y con la sociedad civil. Más que tratarse de una insuficiencia instrumental, lo que emerge es una brecha entre el carácter declarativo de la política en relación con su propuesta de seguridad humana y la construcción de paz como política de Estado, y su operatividad en contextos donde confluyen la presencia de

grupos ilegales, pluralismo jurídico, superposición de territorialidades y asimetrías históricas de poder que son acrecentadas por el influjo de la violencia ejercida por los ilegales.

Reconocimiento de la naturaleza de los actores. Todo diálogo social ha de abordar la naturaleza de los actores en conflicto, atendiendo a la simetría o asimetría entre los mismos. En el contexto de Silvia, aunque Misak y Nasa ostentan legitimidad jurídica y política como autoridades indígenas, sus posiciones están atravesadas por relaciones diferenciadas con el Estado, trayectorias históricas desiguales y condiciones asimétricas de incidencia territorial. Adicionalmente la presencia de actores armados ilegales afecta y condiciona los ejercicios de gobierno y territorialidad de los pueblos en el territorio. La ausencia de un abordaje por parte del Estado que problematice estas asimetrías reproduce una idea abstracta de diálogo que invisibiliza las condiciones reales en las que se configuran los desacuerdos, limitando su potencial transformador. Como advierte la literatura sobre gobernanza deliberativa, los procesos de diálogo no son neutros, sino que están condicionados por estructuras de poder preexistentes y correlacionadas con múltiples actores que afectan el discurrir de los espacios de diálogo (Dryzek, 2000; Fung & Wright, 2003).



En segundo lugar, el diálogo social, tal como se plantea en la política de Paz Total, presenta un desfase entre la apertura de espacios participativos a la sociedad civil y la capacidad efectiva del Estado para traducir los acuerdos en decisiones vinculantes. El caso Misak–Nasa ilustra con claridad cómo los núcleos del conflicto —relacionados con delimitación territorial, reconocimiento de autoridad y coordinación institucional— exceden las competencias de entidades individuales, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o el Ministerio del Interior en su departamento de asuntos étnicos. El caso Misak–Nasa en Silvia evidencia que la fragmentación institucional (Consejería comisionada de paz – ANT - Min. Agricultura - Min. Interior) que intenta ser articulada por medio de los Gabinetes de Paz, no logra atender de manera conjunta las problemáticas concretas. Un claro ejemplo fue la alocución del director de la ANT (Mayo 22 de 2026), quien señaló que la resolución emitida por la ANT reconoció un título histórico a favor de los Nasa, pero que este documento “no supedita ni suspende” la figura inalienable e imprescriptible del resguardo de Guambía (Misak). Esta afirmación, si bien es cierta legalmente, no plantea rutas de trabajo articuladas institucionalmente para abordar el conflicto legal y social que existe en el territorio. Así, el problema no radica únicamente en la ausencia de diálogo comunitario, sino en su desconexión con la capacidad decisional del Estado ante conflictos legales.

En tercer lugar, la política de Paz Total, al no diferenciar la participación de la sociedad civil desconoce realidades como que los desacuerdos territoriales indígenas operan simultáneamente en escalas locales, regionales y nacionales, exigiendo dispositivos de coordinación multinivel adicionales que actualmente no están contemplados de manera explícita. La desarticulación entre estas escalas no solo limita la eficacia de la intervención estatal, sino que también prolonga la conflictividad al no ofrecer rutas claras de resolución. Algunos análisis sobre gobernanza territorial han señalado que la descoordinación entre escalas limita la efectividad de las políticas públicas y dificulta la resolución de conflictos complejos (Marks, 1993; Hooghe & Marks, 2003).

Finalmente, uno de los vacíos más críticos es la falta de una propuesta de Paz Total que incluya los diferentes tipos de conflictos que existen y se correlacionan en los territorios. La Ley 2272 es clara al privilegiar el tratamiento de conflictos con grupos armados organizados ilegales, pero no es clara al vincular la sociedad civil sin determinar los mecanismos para articular los espacios de diálogo o acercamiento con grupos ilegales y las otras problemáticas presentes en los territorios que tienen estrecha relación con los temas abordados con los grupos ilegales. De esta manera, la ley 2272 termina invisibilizando esos otros conflictos de la sociedad civil que están correlacionados en los territorios con la presencia y accionar de grupos ilegales. El conflicto Misak–Nasa, como disputa interétnica en un contexto de pluralismo jurídico, no responde a un esquema de conflicto armado, sino a tensiones entre sistemas normativos, memorias territoriales y formas de autoridad autónoma. Sin embargo, como quedó demostrado el 21 de mayo de 2026, estos conflictos tienen expresiones de violencia directa, y es fundamental



realizar una lectura de cómo la presencia de grupos armados organizados ilegales ejercen presión sobre las poblaciones indígenas, alimentando las conflictividades territoriales.

En síntesis, el conflicto Misak–Nasa es un caso demostrativo de cómo el diálogo social, tal como está planteado en la política de Paz Total, requiere una reconfiguración sustantiva para su aplicación territorial. Esto implica superar su carácter declarativo (seguridad humana y política de Estado) y avanzar hacia un diseño operativo articulador que reconozca la complejidad de los conflictos, fortalezca la articulación institucional y garantice la capacidad efectiva del Estado para acompañar y transformar disputas territoriales en contextos de violencia directa, diversidad étnica y procesos de autonomía.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann.
- Congreso de Colombia. (2022). Ley 2272 de 2022.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). CONPES 4080.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- García, M. (2023). *La Paz Total: avances, retos e interrogantes*.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance". *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Duarte, C & Betancourt, D. (2026). *Tres relatos sobre una misma cordillera: análisis del conflicto territorial entre el pueblo Misak (Resguardo de Guambia) y el pueblo Nasa de Pitayó*. Instituto de Estudios Interculturales. (IEI) - Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Marks, G. (1993). "Structural policy and multilevel governance in the EC". *Journal of European Public Policy*, 1(1), 37–57.
- Merry, S. E. (1988). "Legal pluralism". *Law & Society Review*, 22(5), 869–896.
- Ministerio del Interior. (2023). *Política de participación y diálogo social*.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). (2023). *Lineamientos de paz total*.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Santos, B. de S. (2002). *Toward a new legal common sense: Law, globalization, and emancipation*. Butterworths.

