

Gobernar la paz desde los territorios:

una propuesta para fortalecer las infraestructuras comunitarias de construcción de paz en Colombia

Por **Katerine Duque Duque**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[FUNDACIÓN MANEJADORA DEL ISEP EN 2015]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS

Gobernar la paz desde los territorios: una propuesta para fortalecer las infraestructuras comunitarias de construcción de paz en Colombia

Katerine Duque Duque¹

LA PAZ COMO POLÍTICA DE ESTADO Y NO ÚNICAMENTE DE GOBIERNO

Colombia se encuentra nuevamente frente a una coyuntura para redefinir el rumbo de su política pública de construcción de paz. Uno de los mayores desafíos será construir una política que trascienda los ciclos electorales y logre consolidar capacidades institucionales y sociales de largo plazo. La experiencia acumulada durante las últimas décadas demuestra que la paz no puede depender exclusivamente de la firma de acuerdos, de la voluntad política de una administración o

de la creación de nuevas instituciones. La paz requiere continuidad, confianza y, sobre todo, una profunda articulación entre el Estado y las capacidades organizativas que las comunidades han construido históricamente en los territorios.

Durante décadas, la política pública colombiana ha oscilado entre dos aproximaciones. Por un lado, estrategias centradas en el fortalecimiento de la seguridad y el control territorial mediante el incremento de capacidades militares y policiales. Por otro, políticas orientadas a la negociación política y a la implementación de acuerdos de paz. Ambas dimensiones han sido necesarias en distintos momentos de la historia reciente; sin embargo, ninguna de ellas ha logrado, por sí sola, garantizar la sostenibilidad de la paz en los territorios.

La experiencia colombiana demuestra que la recuperación del control territorial no equivale automáticamente a la construcción de gobernanza territorial, ni mucho menos a una gobernanza con tal confianza en las instituciones públicas que haga posible

¹ Coordinadora línea de investigación aplicada en movimientos sociales, interculturalidad y construcción de paz

la sostenibilidad de la paz. El aumento de la presencia institucional o militar puede contribuir a reducir determinados niveles de violencia, pero difícilmente transforma por sí mismo las condiciones estructurales que alimentan el conflicto, como la exclusión, la desigualdad, la débil legitimidad institucional o la ausencia de mecanismos estables de participación ciudadana. Allí donde la política pública se ha concentrado exclusivamente en el control, sin fortalecer las capacidades sociales existentes, los avances suelen ser frágiles y reversibles.

Ello no significa desconocer la importancia de la Fuerza Pública ni de las capacidades estatales para proteger a la población. La seguridad constituye una condición indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos y para el funcionamiento de cualquier proceso de construcción de paz. No obstante, la experiencia internacional y la trayectoria colombiana muestran que la seguridad representa una condición necesaria, pero insuficiente para consolidar una paz sostenible. La paz requiere instituciones legítimas, comunidades organizadas, confianza entre actores diversos y mecanismos permanentes para gestionar los conflictos sin recurrir a la violencia.

Precisamente allí radica uno de los principales aprendizajes que ofrecen las experiencias territoriales de construcción de paz. En numerosos municipios del país, comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, organizaciones de mujeres, iglesias, plataformas sociales y gobiernos locales han construido durante décadas mecanismos propios de diálogo, mediación, protección comunitaria, gestión de conflictos y cooperación territorial. Estas capacidades constituyen un verdadero patrimonio institucional del país que, con frecuencia, permanece invisible para las políticas públicas nacionales.

En lugar de diseñar nuevas arquitecturas institucionales desde el centro, el próximo gobierno debería reconocer que Colombia ya cuenta con un conjunto de infraestructuras comunitarias e interculturales para la construcción de paz que han demostrado capacidad para sostener procesos de convivencia incluso en contextos de violencia persistente. Fortalecer estas experiencias no implica sustituir la acción del Estado, sino construir una nueva relación entre Estado y sociedad basada en la corresponsabilidad, el reconocimiento mutuo y la gobernanza colaborativa.

Desde esta perspectiva, la política pública de construcción de paz debería descansar sobre cuatro pilares complementarios.

El primer pilar consiste en reconocer formal y políticamente a las Infraestructuras Interculturales para la Construcción de Paz como actores estratégicos de la gobernanza territorial. Ello implica superar una visión tradicional de las organizaciones comunitarias como simples beneficiarias, ejecutoras de proyectos o instancias consultivas, para reconocerlas como sujetos colectivos con capacidad de producir gobernanza, generar

legitimidad y contribuir a la gestión democrática de los conflictos. La experiencia colombiana demuestra que numerosas comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, organizaciones de mujeres, iglesias y plataformas ciudadanas han construido durante décadas mecanismos propios de diálogo, coordinación, mediación y protección colectiva que les han permitido sostener la convivencia incluso en escenarios de alta conflictividad. Estas capacidades representan un activo institucional para el país que debe ser incorporado como parte de la arquitectura permanente de la política pública de paz.

Este reconocimiento no debería limitarse a declaraciones normativas o espacios esporádicos de participación. Es necesario avanzar hacia mecanismos estables de corresponsabilidad que garanticen la participación efectiva de las infraestructuras territoriales en todas las fases del ciclo de la política pública: diagnóstico, formulación, planeación, implementación, seguimiento y evaluación. La gobernanza de la paz exige que las decisiones sobre los territorios no se construyan exclusivamente desde el nivel central, sino mediante procesos permanentes de deliberación con quienes han desarrollado capacidades concretas para gestionar conflictos, construir confianza y sostener procesos organizativos de largo plazo.

Reconocer a las infraestructuras comunitarias como actores de gobernanza también implica respetar su autonomía política y organizativa. El propósito de la política pública no debe ser institucionalizarlas hasta el punto de diluir su capacidad crítica o subordinarlas a las agendas gubernamentales, sino fortalecer sus capacidades preservando su independencia y legitimidad territorial. La experiencia de múltiples plataformas de paz en Colombia evidencia que buena parte de su fortaleza proviene precisamente de su autonomía frente a los ciclos políticos, de su capacidad para interpelar tanto al Estado como a los actores armados y de su legitimidad construida mediante años de trabajo comunitario.

En consecuencia, el desafío para el próximo gobierno consiste en transitar desde un modelo de participación consultiva hacia un modelo de gobernanza colaborativa, donde Estado y comunidades compartan responsabilidades, capacidades y decisiones en torno a la construcción de paz. Este cambio supone reconocer que las Infraestructuras Interculturales para la Construcción de Paz no son un complemento de la acción estatal, sino uno de los principales pilares sobre los cuales puede construirse una política pública más democrática, territorialmente legítima y sostenible.

El segundo pilar consiste en construir mecanismos estables de financiación que garanticen la sostenibilidad de las Infraestructuras Interculturales para la Construcción de Paz más allá de los periodos gubernamentales y de la dependencia de la cooperación internacional. Uno de los principales desafíos que enfrentan las organizaciones territoriales es la fragilidad de sus fuentes de financiamiento. Con frecuencia, estas

experiencias sobreviven gracias al trabajo voluntario de sus liderazgos, a proyectos temporales financiados por la cooperación internacional o a convocatorias públicas de corto alcance, lo que dificulta la consolidación de procesos de largo plazo y genera altos niveles de incertidumbre institucional.

La construcción de paz requiere comprender que el principal recurso de estas infraestructuras no son únicamente los proyectos que ejecutan, sino el capital social, la confianza, los liderazgos, las capacidades organizativas y las redes de cooperación que han acumulado durante décadas de acción colectiva. Invertir en estas capacidades no debe entenderse como un gasto social adicional, sino como una inversión estratégica para fortalecer la gobernanza democrática, prevenir la reproducción de las violencias y reducir los costos sociales, económicos e institucionales asociados a los ciclos recurrentes de conflicto.

Desde esta perspectiva, la política pública debería avanzar hacia esquemas de financiamiento plurianuales y diversificados que combinen recursos públicos, cooperación internacional, inversión social privada y mecanismos de financiación territorial. Más que sostener proyectos aislados, el propósito debe ser garantizar la permanencia de las capacidades organizativas que hacen posible el diálogo social, la mediación de conflictos, la protección comunitaria y la articulación entre actores diversos. La sostenibilidad de la paz depende, en buena medida, de la estabilidad de las instituciones sociales que la producen cotidianamente.

Asimismo, resulta necesario superar la lógica de financiación basada exclusivamente en resultados de corto plazo o en indicadores cuantitativos de ejecución. Los procesos de construcción de paz generan transformaciones cuyos efectos se manifiestan en horizontes temporales amplios y están asociados a la consolidación de confianza, legitimidad, cooperación y cohesión social, dimensiones que difícilmente pueden medirse mediante criterios tradicionales de eficiencia administrativa. Una política pública comprometida con la paz territorial debe reconocer estos tiempos y asegurar condiciones financieras que permitan a las organizaciones planificar, innovar y fortalecer sus capacidades sin depender de la incertidumbre permanente de los cambios de gobierno o de las prioridades cambiantes de los cooperantes internacionales.

El tercer pilar demanda consolidar una arquitectura de gobernanza colaborativa basada en alianzas multinivel entre el Estado, los gobiernos territoriales, las comunidades, la academia, la cooperación internacional y el sector privado. La construcción de paz no puede seguir concibiéndose como una responsabilidad exclusiva del Estado ni como una tarea delegada únicamente a las organizaciones sociales. La paz constituye un bien público cuya sostenibilidad depende de la capacidad para articular recursos, conocimientos, capacidades institucionales y responsabilidades compartidas entre actores que poseen competencias, intereses y niveles de incidencia diferenciados. En consecuencia, el desafío

de la política pública consiste en construir escenarios permanentes de cooperación donde cada actor aporte desde sus fortalezas al fortalecimiento de la gobernanza territorial.

Esta lógica supone superar la fragmentación institucional que históricamente ha caracterizado las intervenciones para la paz en Colombia. Con frecuencia, entidades públicas, agencias de cooperación, organizaciones sociales, universidades y empresas desarrollan iniciativas paralelas, con escasa coordinación entre sí y con horizontes temporales limitados. Una política pública orientada por la gobernanza colaborativa debe promover mecanismos estables de articulación que permitan construir agendas compartidas, coordinar inversiones, intercambiar conocimiento y fortalecer capacidades territoriales, evitando la duplicación de esfuerzos y potenciando las capacidades ya existentes en las regiones.

En este escenario, el sector privado está llamado a desempeñar un papel renovado en la construcción de paz. Su contribución no debería limitarse a programas de responsabilidad social empresarial ni a acciones filantrópicas de carácter puntual, sino consolidarse como un compromiso estratégico con el desarrollo territorial sostenible. Ello implica promover empleo digno, fortalecer economías locales, impulsar procesos de innovación social, apoyar emprendimientos comunitarios y participar activamente en iniciativas orientadas a la prevención de las violencias, la protección de liderazgos sociales y la reconstrucción del tejido social. En un contexto donde la conflictividad está estrechamente vinculada con la exclusión económica y la precariedad institucional, el sector privado puede convertirse en un aliado fundamental para ampliar las oportunidades de desarrollo y contribuir a reducir las brechas que alimentan nuevas dinámicas de violencia.

Por su parte, la academia y la cooperación internacional continúan desempeñando un papel estratégico como facilitadoras de procesos de diálogo, producción de conocimiento, fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico a las organizaciones territoriales. No obstante, su actuación debería orientarse cada vez más hacia la consolidación de capacidades locales permanentes y menos hacia la ejecución de proyectos aislados de corta duración. El verdadero indicador de éxito no radica únicamente en el cumplimiento de metas operativas, sino en la capacidad de dejar instaladas competencias, liderazgos, metodologías y redes de cooperación que permanezcan una vez finalizan los programas de apoyo.

Desde esta perspectiva, las alianzas público-privadas-comunitarias para la paz constituyen una de las principales innovaciones que podría incorporar la próxima generación de políticas públicas en Colombia. Más que esquemas tradicionales de cooperación, representan espacios de gobernanza compartida donde Estado, empresas, organizaciones sociales, comunidades étnicas, academia y cooperación internacional construyen conjuntamente soluciones para los problemas públicos de los territorios. Estas alianzas permitirían fortalecer las Infraestructuras Interculturales para la Construcción de

Paz, garantizar su sostenibilidad política y financiera y consolidar capacidades colectivas para gestionar los conflictos, promover el desarrollo territorial y sostener procesos de paz más allá de los ciclos gubernamentales.

El cuarto pilar consiste en asumir la interculturalidad como principio estructurante de la política pública de construcción de paz. En un país caracterizado por un profundo pluralismo étnico, cultural, jurídico y territorial, la paz no puede edificarse sobre modelos homogéneos de intervención estatal que desconozcan las formas propias de organización, autoridad y producción de conocimiento existentes en los territorios. Por el contrario, requiere reconocer que comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y otros actores territoriales han desarrollado, a lo largo de décadas de conflicto, sistemas propios de gobierno, mecanismos comunitarios de regulación social, prácticas de justicia, formas de resolución de conflictos y estrategias colectivas para la defensa de la vida que constituyen un patrimonio institucional fundamental para la gobernanza democrática.

Asumir la interculturalidad como eje de la política pública implica trascender los enfoques centrados exclusivamente en el reconocimiento de la diversidad cultural para avanzar hacia una gobernanza intercultural, basada en el diálogo horizontal entre diferentes sistemas de conocimiento, racionalidades políticas y formas de ejercer autoridad. Esto supone reconocer que la construcción de paz no depende únicamente de la capacidad del Estado para intervenir sobre los territorios, sino también de su disposición para construir acuerdos con las instituciones comunitarias ya existentes, respetando su autonomía, legitimidad y capacidad de decisión. En esta perspectiva, la diversidad deja de concebirse como un desafío para la acción pública y se convierte en una fuente de innovación institucional, legitimidad democrática y sostenibilidad de la paz.

Ello exige, además, que las políticas públicas abandonen lógicas uniformes de implementación y adopten mecanismos flexibles capaces de dialogar con las particularidades territoriales. Una política de paz con enfoque intercultural no consiste únicamente en adaptar programas a poblaciones étnicamente diversas; implica reconocer el pluralismo institucional del Estado colombiano, fortalecer escenarios permanentes de diálogo intercultural y promover formas de gobernanza compartida donde las decisiones sean producto de la concertación entre instituciones estatales, autoridades propias, organizaciones sociales, academia, sector privado y cooperación internacional. Solo así será posible avanzar hacia una paz territorial que no sea simplemente incluyente, sino también legítima, corresponsable y construida desde el reconocimiento efectivo de la diversidad como fundamento de la democracia.

La principal apuesta para el próximo gobierno no debería consistir únicamente en negociar con nuevos actores armados ni en fortalecer las capacidades coercitivas del Estado. El verdadero desafío consiste en consolidar una política pública capaz de

transformar las capacidades organizativas construidas por las comunidades en uno de los pilares permanentes de la gobernanza democrática.

En este sentido, las Infraestructuras Interculturales para la Construcción de Paz representan mucho más que mecanismos de coordinación comunitaria. Constituyen el capital organizativo acumulado por décadas de resistencia, acción colectiva y construcción de confianza. Allí donde el conflicto dejó fracturas, estas infraestructuras han reconstruido vínculos; donde el Estado ha tenido una presencia limitada, han generado formas legítimas de gobernanza; y donde la violencia buscó fragmentar el tejido social, han mantenido vivas las capacidades colectivas para construir futuro.

La siguiente generación de políticas públicas de paz en Colombia no debería comenzar preguntándose únicamente cómo negociar la terminación de las violencias, sino cómo fortalecer las capacidades sociales que hacen posible sostener la paz una vez cesan los enfrentamientos. La paz no se decreta; se construye cotidianamente mediante relaciones de confianza, instituciones legítimas, diálogo intercultural y gobernanza territorial. Gobernar la paz significa reconocer que las comunidades no son beneficiarias pasivas de la política pública, sino sus principales aliadas y, en muchos casos, sus más importantes constructoras.

Si las comunidades han construido durante décadas las capacidades organizativas que han permitido sostener la paz en medio de la guerra, ¿no debería el principal desafío del próximo gobierno consistir menos en crear nuevas instituciones y más en reconocer, fortalecer y gobernar junto a las infraestructuras comunitarias que ya existen en los territorios?

