

Seguridad sin paz es solo control: disputas por el sentido de la paz y sus infraestructuras territoriales en Colombia

Artículo de reflexión

Katerine Alejandra Duque Duque



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 1220 de 2014]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Seguridad sin paz es solo control: disputas por el sentido de la paz y sus infraestructuras territoriales en Colombia

Artículo de reflexión

Katerine Alejandra Duque Duque *

Resumen

Este artículo examina la tensión entre seguridad y paz en Colombia a partir de una hipótesis: cuando la paz se reduce a una etiqueta gubernamental, se deslegitima como horizonte político y la seguridad tiende a restringirse al control de amenazas. Mediante una reflexión teórico-argumentativa, en diálogo con los estudios para la paz, la seguridad humana y los enfoques críticos de la securitización, se propone distinguir la contención inmediata de la violencia de la construcción de garantías duraderas para la vida colectiva. El argumento se amplía con la noción de infraestructuras interculturales para la construcción de paz, entendidas como configuraciones relacionales que articulan capacidad de agencia, gobernanza territorial y diálogo social intercultural. Desde una lectura situada del suroccidente colombiano, se sostiene que proteger la organización comunitaria, garantizar el ejercicio de las autoridades territoriales y sostener acuerdos institucionales son dimensiones constitutivas —no accesorias— de una política de seguridad democrática. El artículo concluye con criterios para volver a dotar de contenido público a la paz sin negar la necesidad de protección estatal.

Palabras clave: construcción de paz; seguridad humana; securitización; infraestructuras de paz; interculturalidad; Colombia.

Candidata a Doctora Estudios para la Paz

Coordinadora línea de investigación aplicada en Movimientos, Sociales, Interculturalidad y Construcción de Paz Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali



Introducción.

La paradoja de hablar de seguridad sin nombrar la paz

En Colombia, la seguridad ocupa un lugar central en el debate público. Se discuten despliegues de fuerza, presencia territorial, economías ilegales y capacidad de respuesta ante los grupos armados. Sin embargo, cuanto más urgente se vuelve la protección de la población, más fácilmente la palabra paz aparece como una promesa fallida, un eslogan de gobierno o una posición políticamente sospechosa. La paradoja no consiste en que seguridad y paz sean incompatibles; consiste en que pueden llegar a presentarse como alternativas cuando, en la experiencia cotidiana de las comunidades y en los territorios rurales especialmente, una depende de la otra.

La tesis de este artículo es que la des-semantización de la paz —su vaciamiento, fragmentación y deslegitimación en el lenguaje público— empobrece la idea misma de seguridad. Allí donde proteger significa únicamente contener o neutralizar actores armados, quedan en segundo plano las condiciones que hacen posible vivir sin miedo, participar, circular, resolver conflictos y ejercer derechos. No se trata de negar la necesidad de una fuerza pública sometida al Estado de derecho ni de idealizar toda negociación: **se trata de preguntar qué tipo de seguridad se construye y para quién.**

El texto es un artículo de reflexión, no una evaluación causal de políticas ni un reporte de resultados empíricos. Pone en relación aportes clásicos y contemporáneos de los estudios para la paz con una elaboración conceptual sobre infraestructuras interculturales para la construcción de paz, desarrollada en una investigación doctoral en curso. El suroccidente colombiano —Cauca, Nariño y Valle del Cauca— opera como horizonte territorial de la reflexión, sin atribuir al presente texto hallazgos de campo que aquí no se documentan.



1.

Una oposición engañosa: control de la violencia y construcción de paz

La oposición entre seguridad y paz se apoya en una distinción aparentemente intuitiva: la primera actuaría sobre amenazas presentes y la segunda sobre aspiraciones futuras. Pero esa división deja de ser útil cuando la amenaza se reproduce precisamente por la precariedad de las condiciones sociales e institucionales que deberían impedirla. La contención armada puede evitar daños inmediatos; por sí sola no recompone la confianza, no transforma disputas por la tierra ni sustituye los vínculos entre instituciones y ciudadanía.

La distinción de Johan Galtung (1969) entre paz negativa y paz positiva permite precisar el problema. La ausencia de violencia directa es indispensable, pero insuficiente si persisten formas estructurales de exclusión y desigualdad que limitan las posibilidades de vida. Su formulación posterior de la violencia cultural (Galtung, 1990) añade otra dimensión: los lenguajes, símbolos y marcos interpretativos pueden contribuir a normalizar la violencia directa o estructural. Desde esta perspectiva, no basta preguntar si disminuyen los enfrentamientos; es necesario preguntar si aumentan las garantías efectivas para que las comunidades decidan sobre su existencia colectiva.

Esta distinción tampoco autoriza a contraponer una “seguridad mala” a una “paz buena”. Las comunidades requieren protección inmediata frente a homicidios, amenazas, reclutamiento, confinamiento y desplazamiento. Una intervención estatal que no pueda impedir daños urgentes también fracasa en su deber de garantizar derechos. El punto es evitar que la respuesta coercitiva agote el horizonte de acción pública y termine reemplazando la pregunta por la legitimidad, la justicia y la sostenibilidad de la paz.



2.

La disputa por la palabra: des-semantización y securitización

La paz es una palabra políticamente disputada. En Colombia, sus distintos apellidos institucionales han servido para expresar enfoques y prioridades, pero también han favorecido lecturas discontinuas: cada nueva formulación puede presentarse como corrección total de la anterior. Cuando la discusión se concentra en la marca gubernamental y no en los compromisos sustantivos, la paz corre el riesgo de perder su carácter de bien público compartido.

Aquí se propone hablar de des-semantización, no como desaparición literal del significado, sino como un proceso político por el cual la palabra conserva alta circulación pública mientras pierde capacidad para convocar acuerdos mínimos sobre la protección de la vida. La paz queda entonces atrapada entre la promesa total —que ningún gobierno puede cumplir de inmediato— y la descalificación total —que convierte sus dificultades en prueba de su inutilidad—. La crítica legítima a políticas específicas puede desplazarse así hacia el descrédito de quienes defienden la solución dialogada de los conflictos.

Los estudios de securitización ayudan a comprender ese desplazamiento. Buzan, Wæver y de Wilde (1998) mostraron cómo la construcción discursiva de amenazas existenciales puede justificar medidas extraordinarias. Aplicado con cautela al debate colombiano, el enfoque invita a observar cuándo la paz deja de ser un asunto de deliberación democrática y pasa a ser presentada como una amenaza, una ingenuidad o una concesión inadmisibles. No toda apelación a la seguridad es securitización; lo es, en sentido analítico, cuando un discurso desplaza la discusión ordinaria y legitima respuestas excepcionales.

La consecuencia más grave de este desplazamiento no es retórica. En territorios donde líderes y organizaciones enfrentan riesgos, las categorías con que se describe su actuación importan: pueden reconocer su papel de mediación o convertir su interlocución en sospecha. No es posible inferir automáticamente que una expresión pública cause un ataque específico. Sí es razonable sostener que un lenguaje que estigmatiza la organización social deteriora las condiciones de legitimidad y protección que hacen posible construir acuerdos.



3.

De la protección del Estado a las garantías para la vida: la seguridad humana como horizonte de paz

Una de las limitaciones de los enfoques convencionales de seguridad consiste en que su capacidad para identificar y responder a las amenazas no siempre se corresponde con su capacidad para garantizar condiciones de vida digna en los territorios. La reducción de los enfrentamientos armados, el incremento de las operaciones militares o la recuperación del control institucional sobre determinadas áreas pueden constituir avances importantes en materia de protección.

Sin embargo, estos resultados no permiten establecer, por sí solos, que las comunidades experimenten mayores condiciones de seguridad ni que se hayan transformado los factores que reproducen la violencia. Esta tensión obliga a interrogar no solamente los instrumentos de la política de seguridad, sino también sus finalidades, sus sujetos de protección y los criterios desde los cuales se valoran sus resultados.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo un desplazamiento conceptual significativo al situar a las personas, y no exclusivamente a los Estados y sus territorios, en el centro de la seguridad. Desde esta perspectiva, las amenazas no se reducen a la agresión militar o a la violencia directa, sino que comprenden situaciones de vulnerabilidad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Posteriormente, la Resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012) reafirmó el carácter centrado en las personas, integral, contextual y orientado a la prevención de la seguridad humana, destacando la articulación entre protección y empoderamiento como componentes necesarios para responder a amenazas generalizadas que afectan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Este desplazamiento no supone desconocer las responsabilidades del Estado en materia de defensa, mantenimiento del orden y protección de la población. Por el contrario, permite examinar críticamente el alcance de dichas responsabilidades y preguntarse por su contribución efectiva a la libertad frente al miedo, la necesidad y la indignidad. La cuestión central deja de ser únicamente si el Estado logra contener una amenaza y se amplía hacia las condiciones que hacen posible que las personas y las comunidades desarrollen sus proyectos de vida, ejerzan sus derechos y participen en las decisiones que afectan sus territorios.

En contextos como el colombiano, esta distinción adquiere particular relevancia. La disminución temporal de los enfrentamientos armados puede coexistir con prácticas de control social, restricciones a la movilidad, confinamiento, amenazas contra liderazgos comunitarios o limitaciones a la participación política. Incluso en escenarios donde no se registran combates, la presencia de actores armados puede condicionar las



relaciones cotidianas, establecer reglas de comportamiento, intervenir en la resolución de conflictos y restringir la autonomía de las organizaciones sociales. En tales circunstancias, la ausencia de confrontación abierta no equivale necesariamente a una disminución de la coerción ni a una ampliación de las libertades.

La seguridad, por tanto, no puede comprenderse solamente como la posibilidad de transitar por un territorio sin quedar expuesto a un enfrentamiento armado. También debe expresarse en la capacidad de una comunidad para convocar sus asambleas sin intimidaciones, de una autoridad indígena o afrodescendiente para ejercer sus funciones de gobierno propio, de una organización campesina para defender sus reivindicaciones y de las mujeres y los jóvenes para participar en escenarios públicos sin temor a represalias. Estas situaciones permiten reconocer que la seguridad posee una dimensión relacional y política: depende tanto de la protección frente a la violencia como de las condiciones que hacen posible el ejercicio de la autonomía, la organización colectiva y la participación democrática.

Esta comprensión encuentra un punto de articulación con la distinción propuesta por Galtung (1969) entre paz negativa y paz positiva. Mientras la primera remite a la ausencia de violencia directa, la segunda exige considerar las condiciones estructurales que restringen las posibilidades de realización humana. Aunque seguridad humana y paz positiva responden a desarrollos conceptuales distintos, su diálogo permite advertir que una sociedad puede experimentar reducciones en determinados indicadores de violencia y, al mismo tiempo, mantener profundas desigualdades, exclusiones y formas de dominación que comprometen la sostenibilidad de la paz.

Desde esta perspectiva, resulta necesario revisar los criterios mediante los cuales se define el éxito de las políticas de seguridad. Los registros de homicidios, enfrentamientos, capturas, incautaciones y desarticulación de estructuras armadas ofrecen información indispensable sobre determinadas dinámicas de violencia y sobre la respuesta institucional. No obstante, requieren complementarse con indicadores capaces de dar cuenta del confinamiento y el desplazamiento, el acceso efectivo a servicios y derechos, la protección de los liderazgos, la continuidad de los procesos organizativos, el cumplimiento de los acuerdos institucionales y las posibilidades reales de deliberación comunitaria. El desafío no consiste en sustituir unos indicadores por otros, sino en evitar que aquello que resulta más visible para la gestión operacional termine definiendo, de manera excluyente, lo que se entiende por seguridad.

Esta discusión también obliga a reconocer que las comunidades no son únicamente receptoras de protección estatal. En numerosos territorios afectados por el conflicto armado, las organizaciones sociales, las autoridades étnico-territoriales, los procesos de mujeres, las iniciativas juveniles y las redes comunitarias han desarrollado capacidades para proteger la vida, tramitar conflictos, sostener espacios de diálogo y construir acuerdos en medio de condiciones adversas. Estas prácticas no reemplazan las obligaciones del Estado ni deben utilizarse para trasladar a las comunidades la responsabilidad de enfrentar la violencia. Sin embargo, constituyen capacidades sociales y políticas que una perspectiva de seguridad humana debería reconocer, proteger y fortalecer.

En este punto, la seguridad humana se vincula con la propuesta de las infraestructuras interculturales para la construcción de paz. Si estas se comprenden como configuraciones de relaciones, actores, prácticas y capacidades que permiten sostener procesos de paz desde los territorios, su protección representa una dimensión sustantiva de la seguridad. La capacidad de agencia de las comunidades, la gobernanza territorial para la paz y el diálogo social intercultural no constituyen únicamente recursos para intervenir después de una



crisis; son condiciones que contribuyen a prevenir violencias, gestionar tensiones y ampliar las posibilidades de acción colectiva.

En consecuencia, una política de seguridad orientada hacia la paz no debería limitarse a garantizar presencia institucional o capacidad de respuesta frente a las amenazas. También tendría que preguntarse si sus intervenciones fortalecen o debilitan los vínculos de confianza, si reconocen las formas propias de organización territorial, si amplían las posibilidades de interlocución entre actores diversos y si generan condiciones para que los acuerdos alcanzados puedan sostenerse en el tiempo.

En última instancia, el aporte de la seguridad humana al debate colombiano no radica simplemente en ampliar el catálogo de amenazas o incorporar nuevos indicadores a la evaluación institucional. Su contribución más profunda consiste en modificar el sentido mismo de la protección: la seguridad deja de ser un resultado que el Estado declara exclusivamente a partir del control de las amenazas y pasa a ser también una condición que las personas y las comunidades deben poder experimentar en el ejercicio cotidiano de sus derechos, libertades y capacidades colectivas. Desde esta perspectiva, hablar de seguridad exige volver a hablar de paz, no como una aspiración abstracta ni como una concesión frente a la violencia, sino como un horizonte político que orienta la construcción de garantías para la vida..



4.

La paz tiene infraestructuras: una mirada relacional e intercultural

La construcción de paz no ocurre únicamente en mesas de negociación ni se inaugura con la firma de un acuerdo. También se produce en relaciones que permiten sostener iniciativas colectivas antes, durante y después de los momentos de negociación formal. La literatura sobre infraestructuras para la paz ha mostrado la relevancia de redes, instituciones y capacidades locales que posibilitan prevención, mediación y transformación de conflictos (Lederach, 1997; van Tongeren, 2011).

En diálogo con estos debates, la noción de infraestructuras interculturales para la construcción de paz (IICP) propone entenderlas como configuraciones relacionales, territoriales y multiescalares, no simplemente como comités o dispositivos administrativos. Se conforman a través de vínculos —a veces cooperativos, a veces conflictivos— entre organizaciones comunitarias, autoridades étnico-territoriales, instituciones públicas, liderazgos sociales, organizaciones religiosas y otros actores que disputan y construyen condiciones para la convivencia.

La dimensión intercultural es constitutiva de esta propuesta. No basta reunir representantes diversos en una mesa: importa reconocer que los actores llegan con memorias, autoridades, saberes, prácticas espirituales y concepciones distintas sobre territorio, justicia y bienestar. En contextos de asimetría, el diálogo puede reproducir jerarquías si una sola forma de conocimiento define qué cuenta como problema y qué cuenta como solución. Por eso, la interculturalidad crítica obliga a interrogar quién puede hablar, quién decide y qué acuerdos son legítimos para quienes deberán sostenerlos.

La propuesta se organiza en tres capacidades interdependientes. La capacidad de agencia refiere a la posibilidad de que actores locales produzcan iniciativas, movilicen recursos y ejerzan incidencia, sin quedar reducidos a beneficiarios de programas. La gobernanza territorial para la paz comprende los arreglos mediante los cuales autoridades, organizaciones e instituciones coordinan decisiones, recursos y responsabilidades, incluyendo tensiones entre sistemas normativos. El diálogo social intercultural designa prácticas de encuentro, deliberación y mediación que permiten tramitar diferencias y construir acuerdos entre posiciones no necesariamente equivalentes.

Estas dimensiones no constituyen una secuencia mecánica. Puede existir agencia comunitaria sin canales institucionales de incidencia; gobernanza formal sin reconocimiento de autoridades locales; o mesas de diálogo sin capacidad de cumplimiento. La infraestructura se fortalece cuando las tres capacidades se articulan, y se debilita cuando una de ellas se vuelve puramente simbólica. Su carácter relacional permite, además, identificar conflictos internos, desigualdades de género y generación, y diferencias de poder que una visión celebratoria de “la comunidad” podría ocultar.



5.

Suroccidente colombiano: infraestructuras de paz, seguridad territorial y continuidad de la vida colectiva

El suroccidente colombiano constituye un escenario particularmente relevante para comprender las relaciones entre seguridad, conflictividad armada y construcción territorial de paz. Cauca, Nariño y Valle del Cauca comparten la persistencia de diversas expresiones de violencia, disputas por el control territorial y desigualdades históricas en el acceso a derechos y bienes públicos. Sin embargo, sus trayectorias organizativas, configuraciones institucionales, dinámicas económicas y experiencias de construcción de paz presentan diferencias sustantivas que impiden interpretarlos como una realidad homogénea.

Precisamente en esa diversidad emerge una pregunta fundamental: ¿qué ocurre con la seguridad cuando las capacidades colectivas que permiten organizar la vida comunitaria, ejercer autoridad, tramitar conflictos y construir acuerdos se encuentran amenazadas o son interrumpidas por la violencia?

Esta pregunta exige ampliar la comprensión convencional de la seguridad territorial. La presencia de actores armados, los enfrentamientos y las restricciones a la movilidad constituyen amenazas directas contra la población, pero sus consecuencias no se limitan al daño físico o a la afectación individual de los derechos. La violencia también puede alterar las relaciones de confianza, debilitar las formas de autoridad comunitaria, fragmentar las organizaciones sociales y restringir los espacios donde se producen decisiones colectivas. En consecuencia, el deterioro de la seguridad no debe comprenderse solamente como una pérdida de control institucional sobre un territorio, sino también como el debilitamiento de las capacidades sociales y políticas que hacen posible su gobernabilidad democrática.

Desde esta perspectiva, las infraestructuras interculturales para la construcción de paz permiten identificar una dimensión de la seguridad que con frecuencia permanece fuera de los indicadores convencionales. Estas infraestructuras pueden comprenderse como entramados dinámicos de actores, relaciones, prácticas, conocimientos, espacios organizativos y mecanismos de articulación que posibilitan la prevención, regulación y transformación no violenta de los conflictos. No se reducen a instituciones formalmente constituidas ni a escenarios específicos de negociación. Se expresan también en las redes comunitarias de solidaridad, las formas propias de gobierno, los mecanismos de protección colectiva, las prácticas de mediación, las alianzas territoriales y los espacios de interlocución entre comunidades, instituciones públicas y otros actores sociales.

Su importancia radica en que permiten reconocer que la paz no es únicamente el resultado de decisiones tomadas en escenarios nacionales de negociación, sino también una construcción social sostenida por capacidades que se desarrollan y acumulan históricamente en los territorios. Estas capacidades no eliminan necesariamente los conflictos ni garantizan por sí mismas la ausencia de violencia. Sin embargo, pueden



contribuir a generar condiciones para que las diferencias se tramiten mediante el diálogo, las decisiones adquieran legitimidad colectiva y las comunidades dispongan de mayores recursos organizativos para responder a las amenazas y defender sus derechos.

En el suroccidente colombiano, estas infraestructuras adquieren expresiones diversas. En el Cauca, las trayectorias de organización indígena, campesina y afrodescendiente permiten observar formas de acción colectiva vinculadas con la defensa territorial, el ejercicio de autoridad propia, la protección comunitaria y la construcción de agendas de transformación social. En Nariño, las experiencias organizativas de comunidades rurales, étnicas y urbanas, así como los procesos de articulación social e institucional, ofrecen elementos para comprender la construcción de paz en escenarios atravesados por disputas territoriales y dinámicas transfronterizas. En el Valle del Cauca, particularmente en territorios como Buenaventura, las iniciativas comunitarias, étnico-territoriales y urbanas muestran la importancia de los espacios de interlocución, la organización social y las demandas de reconocimiento y protección frente a distintas expresiones de violencia. Estas referencias no configuran modelos departamentales uniformes, sino que ilustran la diversidad de capacidades y relaciones desde las cuales se construyen respuestas territoriales de paz.

Para comprender su funcionamiento resulta necesario reconocer tres dimensiones interdependientes: la capacidad de agencia colectiva, la gobernanza territorial y el diálogo social e intercultural.

La capacidad de agencia colectiva se refiere a las posibilidades que tienen las comunidades, organizaciones y autoridades territoriales para interpretar sus propias realidades, definir prioridades, movilizar recursos, ejercer derechos y desarrollar acciones orientadas a transformar las condiciones que afectan su vida colectiva. No se trata únicamente de la capacidad de resistir frente a la violencia, sino también de formular propuestas, construir agendas, disputar decisiones y proyectar horizontes compartidos de futuro. En contextos de conflictividad armada, esta agencia puede expresarse en mecanismos de autoprotección civil, procesos de defensa territorial, iniciativas de memoria, movilizaciones sociales y prácticas comunitarias de resolución de conflictos. Reconocerla implica comprender a las comunidades como sujetos políticos de la construcción de paz y no solamente como poblaciones receptoras de intervenciones institucionales.

La gobernanza territorial para la paz alude a las relaciones, reglas, mecanismos de coordinación y procesos de decisión mediante los cuales diversos actores intervienen en la gestión de los asuntos colectivos. En territorios caracterizados por la coexistencia de autoridades estatales, gobiernos propios, organizaciones sociales y otras formas legítimas de representación, la gobernanza no puede reducirse a la actuación unilateral de las instituciones públicas. Requiere reconocer la pluralidad de actores, las diferencias en sus competencias y legitimidades, y la necesidad de construir mecanismos de coordinación que permitan tramitar tensiones, definir responsabilidades y garantizar el cumplimiento de acuerdos. Esta perspectiva no supone equiparar la autoridad legítima de las comunidades con el control coercitivo ejercido por actores armados, sino distinguir entre formas democráticas de regulación territorial y relaciones de dominación impuestas mediante la violencia.

El diálogo social e intercultural, por su parte, constituye una capacidad relacional que permite conectar actores, experiencias, conocimientos e intereses diversos para identificar problemas compartidos, tramitar desacuerdos y construir compromisos. Su dimensión intercultural resulta particularmente significativa en el suroccidente colombiano, donde convergen pueblos indígenas, comunidades negras, organizaciones campesinas, poblaciones urbanas e instituciones con diferentes formas de comprender el territorio, la autoridad, la justicia y la convivencia. El diálogo intercultural no consiste simplemente en reunir actores



distintos alrededor de una mesa. Exige condiciones de reconocimiento recíproco, garantías para la participación, atención a las asimetrías de poder y disposición para construir acuerdos sin desconocer las diferencias. Su valor reside tanto en los compromisos que produce como en las relaciones de confianza y reconocimiento que puede contribuir a fortalecer.

La articulación de estas tres dimensiones permite comprender las infraestructuras de paz como capacidades territoriales que se sostienen mutuamente. La agencia colectiva aporta sujetos organizados con capacidad de iniciativa y propuesta; la gobernanza genera mecanismos para coordinar decisiones, distribuir responsabilidades y dar continuidad a los compromisos; y el diálogo social e intercultural posibilita la interlocución, el reconocimiento y la transformación de conflictos entre actores diversos. Ninguna de estas dimensiones resulta suficiente por sí sola. La agencia sin espacios efectivos de interlocución puede encontrar límites para incidir en las decisiones públicas; el diálogo sin capacidad organizativa corre el riesgo de convertirse en una participación meramente formal; y la gobernanza sin legitimidad social ni mecanismos de deliberación puede reproducir relaciones verticales de poder.

Esta interdependencia permite identificar una consecuencia de la violencia que suele recibir menor atención: cuando se amenaza a una organización, se impide una asamblea, se restringe la movilidad de una comunidad o se desplaza a una autoridad territorial, no solamente se vulneran derechos individuales y colectivos; también pueden debilitarse los mecanismos que permiten producir y sostener la paz.

Una asamblea comunitaria que deja de realizarse puede significar la interrupción de decisiones sobre asuntos colectivos. Una ruta fluvial restringida puede afectar no solo el acceso a alimentos, servicios y mercados, sino también las relaciones entre comunidades y sus posibilidades de encuentro. La amenaza contra un liderazgo puede provocar la pérdida de conocimientos acumulados, la fragmentación de redes organizativas y el debilitamiento de procesos de interlocución institucional. Del mismo modo, la imposibilidad de sostener espacios de diálogo puede deteriorar la confianza entre actores, dificultar la verificación de compromisos y reducir las oportunidades de tramitar desacuerdos sin recurrir a la violencia.

Estas afectaciones muestran que la seguridad territorial también depende de la continuidad de las relaciones y capacidades que sostienen la vida colectiva. Por ello, la protección de las infraestructuras de paz no puede limitarse a medidas individuales de seguridad, aunque estas resulten indispensables frente a amenazas concretas. Requiere generar condiciones para el ejercicio seguro de la organización comunitaria, la deliberación pública, la movilidad territorial, el funcionamiento de las autoridades propias y la participación efectiva en las decisiones institucionales. También supone reconocer que la protección colectiva debe construirse mediante procesos de concertación que respeten las particularidades culturales, organizativas y políticas de cada territorio.

En este marco, la relación entre Estado y comunidades adquiere una importancia decisiva. Las infraestructuras territoriales de paz no sustituyen las responsabilidades estatales de protección, garantía de derechos, administración de justicia y provisión de bienes públicos. Por el contrario, su sostenibilidad requiere una presencia institucional capaz de reconocer las capacidades existentes, fortalecer las condiciones para su ejercicio y construir mecanismos de cooperación que no comprometan la autonomía de los actores sociales. La participación comunitaria no puede convertirse en una estrategia para trasladar a las organizaciones los



costos y riesgos de la seguridad, ni la intervención estatal puede justificarse mediante el desconocimiento de sus formas legítimas de autoridad y organización.

De allí que la perspectiva territorial cuestione una concepción homogénea de la presencia del Estado. La llegada de instituciones puede contribuir a ampliar garantías cuando se traduce en protección efectiva, acceso a derechos, justicia, cumplimiento de compromisos y coordinación con las autoridades y organizaciones existentes. Sin embargo, también puede producir frustración y desconfianza cuando se expresa en intervenciones episódicas, programas fragmentados, espacios de participación sin incidencia o compromisos que no cuentan con mecanismos de implementación. La cuestión decisiva no es únicamente cuánto Estado llega a los territorios, sino qué tipo de relaciones construye, qué capacidades reconoce, qué responsabilidades asume y qué condiciones deja instaladas para sostener la vida colectiva.

Esta discusión permite proponer una comprensión más amplia de la eficacia de las políticas de seguridad. Junto con los indicadores asociados a la reducción de homicidios, enfrentamientos, desplazamientos y otras formas de violencia, resulta necesario considerar la continuidad de los espacios de deliberación, la protección de las autoridades y liderazgos, la capacidad de las organizaciones para desarrollar sus agendas, el funcionamiento de los mecanismos de coordinación territorial y el cumplimiento de los acuerdos construidos entre comunidades e instituciones. Estos criterios no reemplazan las mediciones tradicionales de seguridad, sino que permiten valorar si la protección inmediata se traduce en condiciones sostenibles para el ejercicio de derechos y la construcción democrática de paz.

Desde esta perspectiva, el suroccidente colombiano no debe comprenderse exclusivamente como una región marcada por la persistencia de conflictos y amenazas, sino también como un territorio donde existen experiencias, conocimientos y capacidades acumuladas para construir alternativas frente a la violencia. Reconocer esas capacidades no implica idealizar las organizaciones comunitarias ni desconocer las tensiones internas, las desigualdades de poder o las dificultades que enfrentan los procesos participativos. Significa asumir que la transformación territorial requiere identificar y fortalecer los mecanismos mediante los cuales las sociedades construyen legitimidad, tramitan diferencias y producen acuerdos.

En definitiva, proteger las infraestructuras interculturales de paz significa proteger las condiciones sociales, políticas e institucionales que permiten a las comunidades seguir siendo protagonistas de su propio futuro. La seguridad territorial no puede limitarse a garantizar que los actores armados dejen de ejercer violencia; debe contribuir también a que las comunidades puedan organizarse, deliberar, ejercer autoridad, construir acuerdos y desarrollar sus proyectos colectivos sin miedo ni coerción.

La pregunta por la seguridad en el suroccidente colombiano es, entonces, inseparable de una pregunta por la continuidad de la vida colectiva: ¿qué capacidades de organización, diálogo y gobernanza pueden sostenerse y fortalecerse en los territorios para que la paz no dependa exclusivamente de la ausencia temporal de confrontaciones armadas?

Responderla exige reconocer que la paz no se construye sobre territorios vacíos de relaciones e iniciativas, sino sobre sociedades que, incluso en medio de la violencia, han desarrollado capacidades para resistir, proteger la vida y construir horizontes compartidos. Una política de seguridad verdaderamente orientada hacia la paz debería contribuir a que esas capacidades no solo sobrevivan, sino que puedan desplegarse con autonomía, garantías y posibilidades reales de transformación.



6.

Hacia una seguridad que no renuncie a la paz

Pensar la seguridad desde una perspectiva de construcción de paz implica superar la falsa disyuntiva entre la protección inmediata de la población y la transformación de las condiciones que reproducen la violencia. La seguridad y la paz no constituyen objetivos contrapuestos, ni pueden comprenderse como momentos necesariamente sucesivos en los que primero se recupera el control territorial y después se construyen las condiciones para la convivencia democrática. Por el contrario, una política de seguridad orientada hacia la paz debe ser capaz de responder a las amenazas presentes sin debilitar las capacidades sociales, organizativas e institucionales que permiten prevenir nuevas violencias y tramitar los conflictos por vías no violentas.

Esta perspectiva exige reconocer que la eficacia de una política de seguridad no puede evaluarse exclusivamente por sus resultados operacionales, el debilitamiento de las estructuras armadas o la recuperación del control institucional sobre determinados territorios. Aunque estas dimensiones son relevantes para garantizar la protección de la población, resultan insuficientes cuando no se traducen en condiciones efectivas para el ejercicio de los derechos, la participación ciudadana y la autonomía de las comunidades. En consecuencia, la pregunta fundamental no es solamente cuánto control logra ejercer el Estado sobre un territorio, sino qué condiciones de libertad, protección y participación pueden ejercer quienes lo habitan.

De esta reflexión se desprenden cuatro desplazamientos necesarios para ampliar la deliberación pública sobre la seguridad y su relación con la construcción de paz.

El primero consiste en transitar de una evaluación predominantemente operacional hacia una valoración de las garantías efectivas para la vida colectiva. Esto supone complementar los indicadores tradicionales de seguridad con criterios que permitan identificar si las comunidades pueden desplazarse sin restricciones, desarrollar sus actividades económicas, acceder a servicios esenciales, ejercer sus derechos y participar en las decisiones que afectan sus territorios. También implica valorar si las autoridades comunitarias, las organizaciones sociales y los liderazgos pueden actuar sin amenazas, confinamientos, desplazamientos forzados o presiones de los actores armados. Desde esta perspectiva, la disminución de los enfrentamientos no representa necesariamente una mejora sustantiva de la seguridad cuando persisten mecanismos de control social, restricciones a la autonomía comunitaria o formas de violencia que limitan la vida democrática.

El segundo desplazamiento plantea reconocer las capacidades organizativas y los espacios de diálogo y mediación como componentes fundamentales de la seguridad territorial. Las organizaciones sociales, los procesos comunitarios, las autoridades étnico-territoriales y las iniciativas locales de construcción de paz no constituyen únicamente actores que deben ser protegidos frente a la violencia. Son también sujetos colectivos que producen capacidades de prevención, protección, regulación social y transformación de conflictos. Su experiencia acumulada, sus redes de confianza y sus mecanismos de interlocución conforman infraestructuras sociales de paz que contribuyen a sostener la vida colectiva incluso en escenarios de confrontación armada. Proteger su continuidad, autonomía y capacidad de acción representa, por tanto, una responsabilidad pública y una condición para fortalecer la gobernanza democrática de los territorios. Esto no significa trasladar a las



comunidades las obligaciones de seguridad que corresponden al Estado, sino reconocer sus aportes y garantizar que puedan ejercerlos sin coerción ni instrumentalización.

El tercer desplazamiento exige diferenciar el debate democrático sobre las políticas de paz de la estigmatización de quienes participan en su construcción. Toda estrategia de negociación, diálogo o sometimiento a la justicia debe estar sometida al escrutinio público, a la evaluación de sus resultados y a la exigencia de responsabilidades. Cuestionar sus alcances, señalar incumplimientos o advertir sobre sus riesgos forma parte de una deliberación democrática legítima. Sin embargo, esta discusión pierde su carácter democrático cuando las organizaciones, comunidades o personas que promueven salidas negociadas son presentadas, sin fundamento, como colaboradoras de los actores armados o como obstáculos para la seguridad. En contextos de violencia persistente, estas narrativas pueden profundizar la polarización, deteriorar la confianza institucional y aumentar los riesgos que enfrentan los liderazgos sociales. La defensa de la deliberación pública requiere, en consecuencia, preservar las condiciones para disenter tanto de las políticas de seguridad como de las estrategias de paz, sin que ello implique amenazas, deslegitimación o exclusión.

El cuarto desplazamiento propone articular las decisiones de seguridad con compromisos verificables de transformación territorial. La protección de la población no puede depender exclusivamente de intervenciones reactivas frente a las amenazas armadas. Requiere una presencia estatal sostenida, que combine las responsabilidades legítimas de la fuerza pública con el fortalecimiento de la institucionalidad civil, el acceso a la justicia, la garantía de derechos, la reparación de las víctimas y la implementación de los compromisos de paz. En territorios históricamente afectados por la violencia, la ausencia o fragilidad de estas capacidades institucionales puede facilitar la reproducción de economías ilegales, disputas por el control territorial y relaciones de subordinación de las comunidades frente a los actores armados. Por ello, la sostenibilidad de la seguridad también depende de la capacidad pública para transformar las condiciones de exclusión, desigualdad y desprotección que contribuyen a la persistencia de la violencia, sin asumir que todos los conflictos territoriales tienen una misma causa.

Estos desplazamientos no configuran una fórmula uniforme ni desconocen las tensiones que atraviesan la construcción de paz. Su materialización requiere comprender las particularidades históricas, culturales, políticas e institucionales de cada territorio, así como reconocer las diferencias entre las formas de autoridad, las experiencias organizativas y las amenazas que enfrentan las comunidades. Una política pertinente para un contexto urbano atravesado por disputas entre estructuras criminales no puede trasladarse mecánicamente a un territorio rural con presencia de actores armados, autoridades indígenas, consejos comunitarios o procesos campesinos de organización. La perspectiva territorial exige, precisamente, que las respuestas institucionales se construyan a partir de diagnósticos situados y mecanismos efectivos de participación.

Del mismo modo, asumir la paz como horizonte de la seguridad no significa otorgar legitimidad automática a cualquier proceso de diálogo o negociación. Estas iniciativas deben evaluarse por su capacidad real de reducir los daños sobre la población, establecer compromisos verificables, prevenir nuevas formas de victimización y producir transformaciones sostenibles. Los acuerdos sin mecanismos de cumplimiento, las negociaciones que no incorporan garantías para las comunidades o los procesos que permiten la consolidación de controles armados pueden generar frustraciones, profundizar la desconfianza y comprometer la legitimidad de futuras iniciativas de paz. La apuesta por el diálogo no puede sustituir la obligación estatal de proteger, investigar, garantizar justicia y responder frente a las violaciones de derechos humanos.



En este sentido, resulta fundamental evitar dos reduccionismos. El primero consiste en asumir que el fortalecimiento de la capacidad coercitiva del Estado, por sí solo, garantiza condiciones duraderas de paz. El segundo supone considerar que la apertura de escenarios de diálogo resulta suficiente para transformar las dinámicas de violencia. Ambos enfoques son limitados cuando se desarrollan de manera aislada. La construcción de una seguridad democrática requiere combinar la protección inmediata frente a amenazas concretas con la consolidación de capacidades institucionales y sociales que permitan resolver conflictos, ampliar derechos y disminuir las condiciones que favorecen la reproducción de la violencia.

Desde esta perspectiva, las infraestructuras territoriales de paz adquieren una relevancia particular. Los espacios de diálogo social, las redes de articulación comunitaria, los mecanismos propios de resolución de conflictos y las instancias de interlocución entre comunidades e instituciones pueden contribuir a construir respuestas más legítimas y sostenibles. Su fortalecimiento permite que la seguridad deje de concebirse exclusivamente como una intervención del Estado sobre el territorio y avance hacia una responsabilidad pública que reconoce la participación, la autonomía y la capacidad de agencia de quienes lo habitan. Este reconocimiento, sin embargo, debe preservar una distinción esencial: la participación comunitaria contribuye a la construcción de seguridad, pero no reemplaza las obligaciones indelegables de protección y garantía de derechos que corresponden a las instituciones estatales.

En definitiva, una seguridad que no renuncie a la paz debe ser capaz de proteger sin silenciar, ejercer autoridad sin desconocer la autonomía territorial y enfrentar la violencia sin debilitar las capacidades colectivas que hacen posible su superación. Su legitimidad no puede medirse únicamente por la capacidad de contener amenazas, sino también por las libertades que garantiza, las relaciones de confianza que contribuye a reconstruir y las condiciones que genera para que las comunidades puedan decidir sobre su presente y su futuro.

La paz, en consecuencia, no debe entenderse como una promesa aplazada hasta que desaparezcan todas las amenazas, sino como un criterio político, ético e institucional que orienta las decisiones de seguridad en el presente. Esto implica exigir simultáneamente eficacia protectora, legitimidad democrática, responsabilidad institucional y transformación territorial. Porque una seguridad verdaderamente sostenible no es aquella que solamente reduce la violencia visible, sino aquella que amplía las posibilidades de vivir sin miedo, ejercer derechos y construir colectivamente un futuro en paz.



Conclusiones.

Volver a llenar de sentido la palabra paz

La paz no pierde su sentido únicamente cuando fracasa una negociación, se incumple un acuerdo o se intensifica la confrontación armada. También comienza a vaciarse de significado cuando se convierte en una consigna partidista, cuando su defensa despierta sospechas, cuando el diálogo se confunde con complacencia frente a la violencia o cuando las demandas de seguridad terminan desplazando las preguntas por la justicia, la dignidad y la transformación de los territorios. En ese escenario, el problema no es solamente el debilitamiento de una política pública, sino la erosión de un horizonte colectivo que permite imaginar formas distintas de relacionarnos, resolver los conflictos y construir la vida en común.

Esta pérdida de sentido tiene consecuencias profundas. Cuando la paz deja de reconocerse como un propósito democrático compartido y pasa a interpretarse exclusivamente desde las disputas entre gobiernos, actores políticos o estrategias de negociación, se corre el riesgo de desconocer las múltiples experiencias sociales que la sostienen cotidianamente. La paz termina reducida a los resultados de una mesa, a los anuncios de una administración o a las cifras de disminución de la violencia, mientras permanecen invisibles las comunidades que defienden la vida, las organizaciones que construyen acuerdos, las autoridades territoriales que ejercen formas propias de protección y los procesos colectivos que persisten en medio de las amenazas. La paz no comienza ni termina en las decisiones de un gobierno: también se construye, se disputa y se sostiene en las capacidades de las sociedades para resistir la violencia y transformar sus condiciones de existencia.

A lo largo de este artículo se ha sostenido que una concepción democrática de la seguridad necesita recuperar una noción sustantiva de paz. Esto no supone desconocer la urgencia de enfrentar a los actores armados, proteger a las poblaciones o fortalecer las capacidades legítimas del Estado. Significa reconocer que la seguridad no puede agotarse en la contención de las amenazas ni en la recuperación del control territorial. Su sentido más profundo debe encontrarse en las condiciones que hace posibles: vivir sin miedo, ejercer derechos, participar en las decisiones colectivas, preservar la autonomía de las comunidades y construir relaciones sociales que no estén determinadas por la imposición de la fuerza.

Los enfoques de seguridad humana, los estudios de paz y el análisis crítico de la securitización permiten comprender esta exigencia desde perspectivas complementarias. La seguridad humana desplaza la mirada hacia las personas y sus condiciones concretas de vida; los estudios de paz muestran que la disminución de la violencia directa, aunque indispensable, no equivale por sí misma a la transformación de las violencias estructurales y culturales; y el análisis de la securitización advierte sobre los riesgos de convertir problemas políticos y sociales en amenazas que justifican respuestas excepcionales, restringen la deliberación o deslegitiman el disenso. En conjunto, estas aproximaciones permiten formular una cuestión decisiva: ¿estamos construyendo una seguridad que amplía las posibilidades de vivir en paz o una seguridad que aprende a administrar indefinidamente las consecuencias de la violencia?



Esta pregunta adquiere especial relevancia en territorios donde la persistencia del conflicto armado, las economías ilegales, las desigualdades históricas y las limitaciones de la presencia institucional han configurado escenarios complejos de vulnerabilidad. Allí, la seguridad no puede medirse únicamente por la capacidad de intervención de la fuerza pública, sino también por la posibilidad de que una comunidad pueda reunirse sin amenazas, una autoridad propia pueda ejercer sus funciones, una organización social pueda desarrollar sus iniciativas y una población pueda decidir sobre su futuro sin estar sometida al control de actores armados. Estas condiciones no son beneficios secundarios de la seguridad: constituyen parte fundamental de aquello que una política democrática de seguridad debería garantizar.

En este punto, la perspectiva de las infraestructuras interculturales para la construcción de paz ofrece una contribución especialmente relevante. Reconocer la articulación entre capacidades de agencia comunitaria, gobernanza territorial y diálogo intercultural permite comprender que la paz no depende exclusivamente de acuerdos formales ni de intervenciones institucionales externas. También requiere relaciones de confianza, mecanismos legítimos de interlocución, formas colectivas de protección y capacidades para tramitar conflictos entre actores con intereses, experiencias y concepciones del territorio diferentes. Estas infraestructuras no deben entenderse como estructuras institucionales rígidas, sino como entramados dinámicos de relaciones, prácticas, conocimientos y espacios de articulación que hacen posible sostener procesos de construcción de paz en el tiempo.

Su importancia radica en que permiten reconocer a las comunidades no solamente como poblaciones afectadas por la violencia o destinatarias de medidas de protección, sino como sujetos políticos con conocimientos, experiencias y capacidades para participar en la transformación de sus territorios. Sin embargo, este reconocimiento no puede convertirse en una justificación para trasladarles responsabilidades que corresponden al Estado. Por el contrario, exige una institucionalidad capaz de proteger su autonomía, reconocer la pluralidad de autoridades y formas organizativas, garantizar condiciones para la participación y construir relaciones de cooperación sin subordinación ni instrumentalización. La presencia del Estado no debería medirse solamente por su capacidad de ingresar a un territorio, sino también por su capacidad de permanecer, cumplir sus compromisos y construir legitimidad en relación con quienes lo habitan.

De allí se desprende otra consideración fundamental: defender la paz no significa renunciar a la crítica. Una sociedad democrática necesita evaluar con rigor las políticas de negociación, exigir resultados verificables, reconocer sus limitaciones y señalar los riesgos que puedan derivarse de acuerdos sin garantías o procesos de diálogo sin mecanismos efectivos de cumplimiento. La paz no puede convertirse en una justificación para tolerar nuevas formas de violencia, desconocer a las víctimas o aplazar indefinidamente las obligaciones de protección, justicia y reparación. Pero esa exigencia de responsabilidad tampoco puede conducir a deslegitimar el diálogo como herramienta política ni a estigmatizar a quienes trabajan por salidas no violentas. La crítica democrática debe contribuir a mejorar las posibilidades de construir paz, no a clausurarlas.

El desafío, entonces, no consiste en escoger entre seguridad y paz, como si se tratara de aspiraciones incompatibles. Consiste en comprender que una seguridad sin horizonte de paz corre el riesgo de convertirse en una sucesión interminable de respuestas frente a las amenazas, mientras que una paz sin garantías efectivas de seguridad puede quedar reducida a una promesa incapaz de proteger la vida. Superar esta tensión exige políticas públicas que articulen la protección inmediata con la transformación de las condiciones



que reproducen la violencia, que reconozcan la diversidad territorial y que asuman la participación social como una dimensión constitutiva de la democracia, no como un procedimiento accesorio.

Volver a llenar de sentido la palabra paz implica, por tanto, recuperarla como una responsabilidad colectiva y una exigencia pública que trasciende los ciclos gubernamentales, las coyunturas de confrontación y los resultados inmediatos de una negociación. Supone reconocer que la paz no es la ausencia de conflictos ni la eliminación de las diferencias, sino la posibilidad de tramitarlos sin recurrir a la violencia, mediante instituciones legítimas, garantías de derechos y capacidades sociales para construir acuerdos. También implica comprender que los territorios no son únicamente escenarios donde se disputa el control armado o se implementan decisiones estatales: son espacios de vida, memoria, organización y producción de alternativas, desde los cuales se construyen sentidos concretos de justicia, seguridad y convivencia.

Quizás por ello, la pregunta más importante no sea solamente cuántos actores armados han sido debilitados, cuántos acuerdos se han firmado o cuántas operaciones se han realizado. La pregunta que debería orientar nuestras decisiones es otra: ¿qué queda en los territorios cuando termina un operativo, cambia un gobierno o se cierra una mesa de negociación? ¿Quedan comunidades con mayores garantías para organizarse y decidir? ¿Instituciones capaces de responder y cumplir? ¿Liderazgos protegidos? ¿Relaciones de confianza fortalecidas? ¿Mecanismos para resolver los conflictos sin violencia? ¿Condiciones reales para que las nuevas generaciones puedan imaginar un futuro distinto?

Estas preguntas permiten reconocer que la sostenibilidad de la paz no se juega únicamente en los momentos extraordinarios de negociación o confrontación, sino también en la capacidad cotidiana de las instituciones y las comunidades para sostener la vida colectiva. Allí reside una de las responsabilidades más profundas de una política democrática de seguridad: no limitarse a recuperar el control sobre los territorios, sino contribuir a que quienes los habitan recuperen y amplíen las posibilidades de ejercer sus derechos, participar en las decisiones y construir su propio futuro.

Porque la paz no se vacía de sentido solamente cuando la violencia persiste. También se vacía cuando dejamos de reconocer a quienes, incluso en medio de ella, siguen construyendo las condiciones para superarla.

Recuperar su significado exige algo más que volver a pronunciarla: exige proteger a quienes la hacen posible, fortalecer las capacidades colectivas que la sostienen y transformar las condiciones que impiden su realización. La verdadera medida de una seguridad orientada hacia la paz no será únicamente cuánto territorio logra controlar el Estado, sino cuánta vida digna, libertad y capacidad de decisión pueden ejercer las comunidades sin el miedo como condición de su existencia.



Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). Resolución 66/290: Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Naciones Unidas.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Lynne Rienner Publishers.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191.
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291–305.
- Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Lederach, J. P. (1997). Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies. United States Institute of Peace Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994. Fondo de Cultura Económica.
- van Tongeren, P. (2011). Increasing interest in infrastructures for peace. *Journal of Conflictology*, 2(2).

Seguridad sin paz es solo control: disputas por el sentido de la paz y sus infraestructuras territoriales en Colombia

Artículo de reflexión

Katerine Alejandra Duque Duque



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12230 de 2016]



Instituto de
Estudios
Interculturales