

# El papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios: un procedimiento de manejo de conflictos sociales

Rafael Grasa\*

La paz no es una ráfaga de viento, sino una piedra en la que hay que esculpir día a día el esfuerzo de conquistarla  
*...decía el poeta (M. Martí i Pol)...*

las infraestructuras de paz y de gobernanza constituyen una herramienta para esculpir, cada uno a su manera y según sus necesidades, esa piedra  
*...nos dice la experiencia...*

## Introducción

Durante las negociaciones entre 2012 y 2016, en particular tras la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en agosto de 2016, y luego en noviembre del mismo año, de nuevo, tras modificaciones derivadas de los cambios introducidos tras la victoria del “no” en el plebiscito del 2 de octubre, menudearon los proyectos dedicados a facilitar la construcción de la paz; es decir, evitar la recidiva de conductas violentas en los conflictos de índole política y social.

---

\* Doctor en Filosofía (1990). Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Coordinador del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo y del Doctorado en *Politics, Policies and International Relations*. Coeditor de la revista *Análisis Jurídico-Político* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. Experto en teoría internacional, construcción de paz y transformación de conflictos, estudios de seguridad y geopolítica, estudios y práctica de desarrollo. Correo electrónico: rafael.grasa@uab.cat; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4385-7915>

En concreto, la Unión Europea (UE) financió el *Proyecto Gobernanza Territorial Con Sentido Público*, que se desarrolló entre 2016 y 2019 en nueve municipios de Meta y Nariño, de la mano de la Federación Colombiana de Municipios (FCM), el Fondo de Naciones Unidas para la Población y diversos socios locales, proyecto en el que coordiné las tareas relativas a construcción de paz. El proyecto tenía como objetivo general contribuir a la construcción de paz territorial a través del fortalecimiento de la democracia participativa y la gestión pública territorial”, algo para lo que se fomentó el desarrollo de habilidades blandas (relacionales) y duras (capacidades temáticas) para fortalecer la democracia. Adicionalmente, se buscaba promover la construcción de una ética pública en funcionarios y líderes sociales, orientada al fortalecimiento de la gobernanza territorial y a la construcción de paz. Esto implicaba transformar el sentido de lo público a partir de un nuevo relacionamiento entre los diferentes actores del territorio (administraciones y funcionarios, emprendedores, ciudadanos y sociedad civil)<sup>1</sup>.

Dicho de otra forma, la construcción de paz territorial, el desarrollo y la gestión pública y la mejora de la democracia participativa se ubicaban en el centro de las finalidades del Proyecto y de la alianza con los nueve municipios de Nariño y Meta que participaron. De esa experiencia de tres años de trabajo, como responsable de los temas de construcción de paz y de manejo de conflictos —junto a años de trabajo previo en otros lugares— surge el presente texto, que recoge aprendizajes y lecciones.

La idea fuerza es sencilla y a la vez potente: construir paz en los territorios exige distinguir diferentes formas de gobierno y gobernanza, así como disponer de espacios de interacción y manejo de diferencias y generación de consensos entre actores, lo que llamaremos infraestructuras de paz y de gobernanza, a lo que se dedica el presente capítulo, recogiendo los aprendizajes de la experiencia a que he aludido. Para ello, hay que aclarar e interiorizar, como requisito básico para el éxito, las diferencias semánticas entre gobernabilidad, gobierno y gobernanza.

La “**governabilidad**” es un término que alude a las facilidades/dificultades que impiden o favorecen la toma de decisiones por parte de las administraciones, o de otros actores: en suma, alude a la capacidad de gobierno de actores concretos, en particular administraciones e instituciones, en un lugar y momento concreto. El concepto de “**gobierno**”, por su parte, alude al proceso de toma de decisiones para elaborar e implementar políticas y acciones por parte de autoridades con-

---

1 El presente capítulo recoge los resultados y materiales elaborados por mí mismo, como responsable de construcción de paz en el mencionado proyecto de la UE y la FCM, en lo relativo a infraestructuras de paz. Agradezco a la FCM, a la UE, todos los colegas y personas amigas, así como a dirigentes municipales de los dos departamentos, y personal de la UE, las aportaciones e insumos recibidos durante años.

cretas, de los diferentes niveles de la administración de que se dota cada país o comunidad, un proceso que siempre comporta disponer de competencias legales para ello y responsabilidad última de las autoridades concretas en las decisiones asumidas, aunque puedan existir diversos procesos (formales, informales y no formales) de consulta, participación y rendición de cuentas, antes y/o después de la toma de decisiones. La “**gobernanza**”, finalmente, alude a procesos vinculados a toma de decisiones en que colaboran o participan diversos actores; en particular, como luego veremos, las administraciones e instituciones, la sociedad civil y los emprendedores, articulando sus visiones e intereses para la resolución y manejo de problemas compartidos.

En suma, la gobernanza difiere del gobierno (siempre responsabilidad de autoridades específicas) y presupone establecer procesos de colaboración y cooperación entre actores, dotarse de logística e infraestructura para facilitar la toma de decisiones de los gobiernos, así como la gobernabilidad (facilidades para la toma de decisiones en procesos de gobierno y de gobernanza; como resultado final esperado, lograr la buena gestión territorial). El buen gobierno, algo siempre buscado, necesita, por tanto, disponer de gobernanza porque mejora la gobernabilidad y favorece la legitimidad y eficacia de las decisiones de las administraciones sobre políticas públicas y facilita la eficacia e impacto de su implementación (es decir, mejora y favorece el gobierno y sus impactos). Además, la buena sintonía y coherencia entre gobierno y gobernanza resulta aún más importante en el contexto de construcción de paz, en el que se encuentra actualmente y a medio plazo el país.

De todo lo anterior, se deriva que es esencial disponer de espacios y procedimientos regulares, formales o no formales, de relación e interacción entre actores privados y públicos. Lo que luego denominaremos infraestructuras de paz y de gobernanza, el punto central de este capítulo.

El capítulo se estructura en siete grandes apartados. Tras esta introducción, el siguiente apartado establece cómo y por qué la gobernanza y el manejo de conflictos son tarea cotidiana y central de cualquier municipio. El tercero, define gobernanza territorial en el marco de la relación entre los tres sectores de cualquier sociedad: administraciones, emprendedores y ciudadanía organizada (sociedad civil). El cuarto, fundamental, caracteriza las infraestructuras de paz y de gobernanza, sus requisitos, objetivos y tipos. El quinto ofrece algunos ejemplos reales existentes ya en Colombia. El sexto se encarga de establecer orientaciones y directrices generales para construir infraestructuras de paz y de gobernanza y la agenda de tareas a emprender. Finalmente, se enumeran una serie de conclusiones finales. Se añade además un apartado de anexos que complementan el grueso del texto sin cargarlo con demasiados detalles.

## 1. El punto de partida: construcción de paz y manejo de conflictos como tarea cotidiana y central de todo municipio y comunidad

Como se ha dicho antes, muchas personas e instituciones han compartido y comparten un anhelo común en clave de ciudadanía: tras acabar el proceso de hacer las paces con las FARC-EP —aunque sigue habiendo focos de violencia política abiertos y sucesos terribles como asesinatos constantes de líderes sociales y excombatientes— es el momento de construir paz en Colombia, lo que presupone aprender a manejar los conflictos sin hacerlo recurriendo a la violencia directa (Galtung, 1969)<sup>2</sup>.

Dicho de otra forma, han aprendido a considerar el conflicto no como violencia directa, sino como disputas o antagonismos entre partes que tienen, o creen tener, objetivos incompatibles sobre algo o alguien; disputas inherentes a la vida social y por tanto imposibles de evitar. Lo que puede, y debe, evitarse es recurrir a la violencia en los conflictos cotidianos, aprendiendo a analizarlos y manejarlos, aceptando que seguirán existiendo situaciones de conflictividad en todas las esferas de la vida social, que deben manejarse sin violencia directa. Expresado de forma directa y rotunda: no hay ni habrá posconflicto sino posviolencia: el conflicto, entendido como se ha comentado, está y estará siempre presente en la vida social; por tanto, en la vida de las comunidades y de los municipios. Siempre habrá que gestionarlo, evitando eso sí, el recurso a la violencia directa en la medida de lo posible.

En otras palabras, cuatro años después de la firma del Acuerdo con las FARC-EP, seguimos ubicados en la fase en que se ha pasado de hacer las paces —es decir, de negociaciones políticas, con reglas acordadas y agenda limitada entre quienes se han enfrentado con armas para llegar a acuerdos— a la construcción de la paz. Una tarea que cambia los tiempos, pues dura no menos de quince años; que cambia también los actores, la agenda y que implica al conjunto de la sociedad. Una tarea, por ende, que exige actuaciones concertadas y persistentes —en el caso de Colombia, sobre todo en los territorios, sobre todo en centenares de municipios que no fueron priorizados para actuaciones urgentes en el posacuerdo—, como los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

---

2 Se alude a la distinción que introdujo Johan Galtung en 1969, distinguiendo entre violencia visible y manifiesta, física o psicológica. Es decir, violencia directa y otras formas de violencia no visibles, subyacentes. No obstante, la expresión violencia directa es hoy ya usada como parte de todas las ciencias sociales, sin necesidad de más aclaraciones.

Así las cosas, resulta crucial recordar la esencia de los procesos de implementación de acuerdos de paz y por tanto de construcción de paz: su éxito depende de aceptar desde el principio que la construcción de la paz requiere ir mucho más allá de la implementación de lo acordado en unas negociaciones de orden nacional. Sabiendo, además, y en práctica comparada, que tendencialmente ninguno de los acuerdos de paz de los últimos treinta años ha tenido tasas de cumplimiento superiores al 75 %. Lo más importante para construir la paz es el trabajo sobre lo no acordado, los retos no escritos del posacuerdo, para evitar la recidiva de la violencia directa o limitarla lo máximo posible.

La razón de ello es que construir paz siempre es más difícil que hacer las paces, en todas partes y aún más en Colombia. Los tiempos, agenda y actores implicados en la construcción de la paz son diferentes, y además más largos y amplios, que los tiempos, agenda y actores que hacen las paces. Construir paz supone limitar al mínimo o eliminar la probabilidad de reaparición de violencia directa en los conflictos sociales y comunitarios, inevitables en la vida de las comunidades y municipios; sobre todo, erradicar la reproducción intergeneracional de la violencia política que el país, arrastra desde al menos la guerra de los Mil Días y que ha hecho que Colombia sea, todavía, un caso especial a ese respecto en América Latina. Esto lo explica la presencia estructural, cronificada, de violencia directa política, algo que fue habitual en la región latinoamericana tras la Independencia, pero ya no desde hace décadas, lo que ha hecho de Colombia en las últimas décadas un caso especial, una especificidad regional. Ello, y otros factores, suponen dificultades adicionales para construir la paz, como recoge la tabla 1.

Dificultad, sin embargo, no supone imposibilidad, sino un reto para afrontar. Lo cierto es que hoy **construir paz es algo no solo posible sino probable**. Acabar con esa especificidad, mediante la ventana de oportunidad que abrieron los acuerdos de La Habana/Teatro Colón (agosto y noviembre de 2016, respectivamente). En suma, permite, se aproveche o no, centrarse en la mejora de otros retos y problemas: la desigualdad y la inequidad, la mejora de la presencia del Estado en muchas regiones, el crecimiento y el desarrollo económico o, por ejemplo, en la esfera política, en los diversos componentes de la democracia que, pese a estar presentes en la Constitución de 1991, han sido poco desarrollados, como la democracia participativa y, sobre todo, el núcleo duro de toda democracia, la democracia deliberativa.

**Tabla 1. Las dificultades de construir paz**

El proceso de construir la paz, hacer las paces, en Colombia es más complejo que en otros sitios a causa de:

1. Que no basta con acordar cómo se cambiarán botas por votos, cómo afrontar la transición.
2. La relación secular entre violencia y política conlleva que la línea de demarcación entre el éxito y el fracaso en la aplicación de los acuerdos se sitúe en el manejo de la violencia directa, que debe desaparecer de la vida política, en sus múltiples y diversas formas (más allá de las instituciones formales).
3. Que la violencia directa vinculada con los conflictos armados, tras el impacto de múltiples negociaciones y procesos de desarme, en particular los de los años noventa y los dos mil y los diversos reacomodos que han generado esos procesos, solo explica un 12 %-15 % del total de muertes por violencia directa.
4. El resto se debe a otras formas de violencia directa: delincuencia ordinaria, delincuencia transnacional y narcotráfico, violencia intrafamiliar y machista, maras y combos, recurso a sicarios...

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de NN. UU. Medicina Legal y Fiscalía.

Vale la pena decir algo sobre la democracia deliberativa, que supone interiorizar y realizar constantemente prácticas de debate, de manejo del disenso y de generación de consensos. En sociedades que salen de un conflicto armado, las prácticas deliberativas se convierten en herramientas cruciales de transformación social, cultural, institucional, etcétera para erradicar la violencia directa. Sin capacidad de cambiar la vociferación por el debate, de generar diálogo —es decir, intercambio de argumentos escuchados y sometidos a contraste racional— resulta muy difícil resolver sin violencia los conflictos cotidianos, inevitables, puesto que un conflicto no es más que un debate entre partes que creen tener objetivos incompatibles respecto de algo o alguien.

Dicho de forma rápida, **construir la paz es una tarea que tiene diferentes agendas y compromisos en cada municipio; tarea que, empero, comporta siempre requisitos importantes:**

1. buen diagnóstico de los retos y la forma de afrontarlos, que puede hacerse con ayuda de herramientas genéricas, pero que debe ser hecho y consensuado caso por caso, para cada municipio y/o comunidad/vereda;
2. voluntad real de transformación para garantizar la no repetición y la mejora cualitativa, algo que requiere una agenda y un consenso mínimo;

3. existencia de espacios de colaboración e interacción entre las partes y actores de cada municipio y departamento;
4. valores y códigos éticos nuevos, diferentes, y, de ser posible, compartidos entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, de planta y durante mandatos concretos;
5. creatividad, capacidad de innovación, de flexibilidad, porque nunca las hojas de ruta se comportan como fue previsto, ni en lo ordinario ni en lo extraordinario, lo que exige disponer de espacios, procedimientos y complicidad para hacer frente a lo imprevisto;
6. capacidad y voluntad de transformar procedimientos, procesos, formas de hacer, instituciones en el sentido sociológico de la palabra, pautas regulares de conducta y de relación entre personas, algo que requiere capacitación y entrenamiento, ajustado a cada caso para funcionarios y ciudadanos.

En forma de metáfora: para construir paz en Colombia con éxito, cada municipio, y casi diría cada vereda y comunidad, deberán contar con su Habana y Teatro Colón. Dicho de manera clara: **no se puede construir paz sin “devolver” soberanía decisional a los territorios.** O lo que es lo mismo, sin devolver capacidad de tomar decisiones sobre temas, recursos humanos y recursos económicos. No hay reglas fijas, sí necesidad de generar instancias de diálogo y consenso, de ser posible permanentes entre actores sociales. En suma, la fuerza motriz de la construcción de la paz será el énfasis territorial: lo que cada comunidad, vereda, pueblo, ciudad, departamento, etc. añada a la agenda nacional, habida cuenta de que el conflicto armado se ha manifestado de formas muy diferentes en cada territorio y en cada fase del enfrentamiento, y ha dejado legados bien diferentes. Por consiguiente, la construcción de la paz exige en cada territorio un traje a medida, surgido de cada experiencia concreta, de cada caso, que justamente precisa de herramientas como las que luego expondremos. No hay forma de lograr esa paz sin abordar los problemas y conflictos de cada territorio y establecer su propia agenda (“nuestra La Habana”) y crear los espacios para manejar dichos problemas y conflictos.

Veamos antes, sin embargo, qué entender por gobernanza territorial y qué tipo de relación implica entre los tres grandes actores presentes en toda comunidad o municipio.

## 2. La gobernanza territorial y la relación entre los tres sectores de la sociedad

Como se ha dicho en la introducción, no debe confundirse la gobernanza con la gobernabilidad o el gobierno. La gobernanza supone un proceso en el que

colaboren, sin entrar en las funciones respectivas de cada uno, los diversos sectores de la sociedad, en particular las instituciones o administraciones, la sociedad civil y los emprendedores, articulando sus visiones e intereses para la resolución y manejo de problemas compartidos, diferentes, como los actores, en cada territorio. Pero, ¿de qué sectores hablamos y cómo pueden relacionarse y articularse?

En las sociedades modernas existen **tres sectores constitutivos básicos** de la vida social, política y económica, con una relación no siempre evidente y dinámica cambiante: el Estado y las administraciones, el sector asociativo voluntario y la sociedad civil y, por último, los emprendedores y las fuerzas del mercado. En términos de filosofía política clásica, príncipe, ciudadano y mercader. No resulta fácil establecer y respetar los espacios respectivos, el equilibrio entre cada uno de ellos, en particular, compaginar la actividad de los tres en un terreno compartido, la provisión de bienes públicos, orientados a la satisfacción de necesidades básicas y al bienestar colectivo de las comunidades y ciudadanos que habitan territorios concretos.

A ello debe añadirse que la historia, la cultura cívica, política, social, económica y administrativa de cada país ha determinado diferentes formas de concreción de la administración, la sociedad civil y el mundo empresarial. Por ejemplo, en el caso de Colombia la administración está dividida en tres niveles, de orden nacional, departamental y municipal, con regulaciones cambiantes, que, además, se manifiestan de manera diferente en los diversos departamentos. Y, también en el caso colombiano, la presencia de la sociedad civil y de los emprendedores varía mucho en cada caso concreto y entre departamentos, con una clara división entre mundo rural y urbano. En suma, cada caso es diferente y específico, y, aunque obviamente hay muchas semejanzas, las diferencias aconsejan partir siempre de diagnósticos diferenciados.

## 2.1. La relación entre los tres sectores: el enfoque dominante

En cualquier caso, volviendo al argumento anterior sobre la relación entre los tres sectores, lo cierto es que no es fácil, aunque resulta imprescindible, combinar los papeles de los tres sectores en el ámbito de lo público, entendido como una responsabilidad colectiva, no privativa del estado. Así, durante los años ochenta, se pretendió reducir el Estado a su más mínima expresión (neoliberalismo radical) y, de la mano la onda neoconservadora, se sostenía que el sector público (incluso el no estatal) debía quedar en manos casi exclusivamente del mercado. Desde mediados de los años noventa, empero, la doctrina, en el Norte y en Sur, aboga por la reforma y reconstrucción del Estado, combinada con la apertura de mercados, los ajustes fiscales y un redimensionamiento de las actividades productivas.



Esa doctrina tiene una versión estrictamente reducida, conservadora, que se queda en las ventajas de la flexibilización de los mercados de trabajo y otra más abierta, que postula que ello presupone profundizar el régimen democrático en clave de participación y de ampliación, vía fortalecimiento de la sociedad y la ciudadanía, del espacio público no estatal, para que interaccione y fomente sinergias con el estatal. Esas dos versiones, junto a otras con diversos matices se discutieron mucho.

Para hacerlo sencillo, podemos decir que a principios de los 2000, el resultado final de la versión amplia de esa doctrina, que haremos nuestra, y de las políticas que conlleva, podría resumirse diciendo que al relacionar esos tres sectores deben buscarse diversas finalidades, compatibles entre sí:

1. desarrollo del capital social y un alto compromiso cívico de la población y de las administraciones;
2. refuerzo y desarrollo del estado y de la sociedad civil;
3. políticas públicas, ejecutadas no solo desde las administraciones sino con alianzas público-privadas;
4. mejor gobernabilidad y mayor capacidad de gobierno.

Justamente lo que nuestras complejas sociedades necesitan porque, expresándolo de forma di, no pueden gobernarse solo con y desde el gobierno, en sentido estricto.

Hasta ahí el marco general que sigue vigente en nuestros días y que luego veremos que puede definirse como búsqueda de buena gobernanza territorial, veamos ahora cómo ponerlo en práctica.

## 2.2. Requisitos para una buena relación entre los sectores y una buena gobernanza

Para pasar de la teoría a la práctica, para hacer real esas cuatro finalidades, en un trabajo sino coordinado al menos congruente de los tres sectores, es necesario que se den estas **condiciones o requisitos**:

1. que los tres sectores gocen de buena salud y respeten sus espacios;
2. que todos ellos compartan y respeten una doctrina mínima acerca de lo público y el interés general, entendido como un ámbito de responsabilidad compartida y colectiva;
3. que, pese a la constante y recurrente dinámica de conflicto y cooperación entre los sectores, la resultante de la confrontación y la concertación sea la de sinergia entre actividades y esfuerzos en una agenda mínima compartida, que permita compartir proyectos de futuro;

4. que se disponga de un espacio de interacción entre los diversos actores, regular (formal o no formal), que permita establecer consensos, manejar disensos y, en general, fomentar democracia deliberativa y participación, y, de ser preciso analizar conflictos.

Eso es justamente lo que, en un contexto de gobernanza territorial y de construcción de paz, vamos a llamar **infraestructuras de paz y de gobernanza**.

### 3. Definición y caracterización de las infraestructuras de paz y gobernanza y de sus objetivos

Como hemos visto, tanto la teoría como práctica de la gobernanza/gobierno y el análisis e intervención en conflictos recomiendan **contar con sistemas de apoyo para lograr los objetivos de construcción de paz, de desarrollo y de gestión territorial, es decir con logística y consenso entre los actores**. Incluso cuando ya hay acuerdos, producto de negociaciones, su implementación requiere también de esos sistemas de apoyo, de la logística y el contexto y entorno adecuado.

Acabamos de sostener la necesidad de contar con espacios regulares, formales o no formales, de encuentro entre actores, para generar consensos y manejar disensos y diferencias, inevitables, evitando la polarización. No en vano se ha dicho a veces que la construcción de la paz constituye un sistema complejo de actividades, roles y funciones interrelacionadas, que debe depender de una estructura y un marco temporal que distinga el momento de abordar necesidades inmediatas y a medio largo plazo, con el objetivo final de manejar el conflicto y transformar las situaciones conflictivas, de competencia y polarización, en situaciones que permitan la colaboración y cooperación pese a las diferencias legítimas e irrenunciables de cada actor. En ese contexto, dentro del enfoque de construcción de paz conocido como “transformación estratégica de conflictos”, autores como John Paul Lederach han hablado de infraestructuras de paz, y, en nuestro caso, hablamos, de manera más comprehensiva, de **infraestructuras de paz y de gobernanza**.

Se trata de un concepto surgido tras la reflexión práctica y lecciones aprendidas de experiencias de países que transitaron de la “guerra a la paz”, tras el fin de la guerra fría. Es decir, a partir de los años noventa, entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad, Filipinas, Kenia, Ghana, Guatemala, Kirguizistán, Nicaragua, Nepal, Suráfrica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase al respecto Odendael (2013), Unger (2012) y *Journal of Peacebuilding. Special Issue* (2012).



De esos análisis (para más detalles, véase el anexo 1) surgieron algunas **evidencias importantes**, de las que destacamos solo algunas muy pertinentes:

1. Los procesos de transición del conflicto armado a la paz, es decir, de construcción de paz a medio y largo plazo, exigen instituciones y mecanismos formalizados que sirvan para interiorizar los procesos de diálogo, concertación y manejo de las diferencias como rasgos permanentes.
2. Disponer de dichas instituciones y mecanismos se ha revelado útil en todas las dimensiones de la vida política, nacional/estatal y territorial. Y sirven para diversos propósitos: a) para legitimar los procesos cambio y ubicarlos en la agenda cotidiana; b) para interiorizar que la tarea de construcción de la paz es una tarea a largo plazo, de responsabilidad básicamente endógena (del propio país y ciudadanía) y que exige esfuerzos de todas las personas; c) para reforzar y apoyar los procesos institucionales y para establecer agendas de construcción de paz y de manejo de conflictos propias en cada territorio.
3. Pueden surgir no solo en momentos coincidentes con negociaciones de paz, es decir durante la realización de las mismas o poco después al iniciarse la implementación de lo acordado, sino que a menudo existen, al menos como embriones, en fases del conflicto armado donde las negociaciones de paz no existen o donde de existir tienen pocas chances de éxito.
4. Han demostrado ser útiles por tanto para propósitos muy diversos y, sobre todo, que no deben reducirse a mecanismos y procedimientos a nivel nacional o general, sino que es crucial que existan a nivel regional y local. Y, cuando existen en diversos niveles, son aún más útiles si se coordinan entre sí o, al menos, sus tareas tienen un alto nivel de coherencia.

De ello, se deriva que la construcción de la paz, en clave comparada, necesita de una red interconectada de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que, mediante la interacción de los tres sectores que antes hemos comentado como centrales en toda sociedad e imprescindibles para la gobernanza (administraciones, sociedad civil, emprendedores y empresas) promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, permitan analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorezcan la intervención en los mismos. Recuerdo lo ya dicho, sabemos que la construcción de la paz se realiza y concreta siempre desde lo local y territorial.

Normativamente, la relación por tanto entre construcción de paz e infraestructuras de paz y de gobernanza se fundamenta en **tres exigencias**, entendidas como objetivos a conseguir en el grado más alto posible:

1. Más estado, más sociedad civil y más emprendedores/empresarios, cada uno en su lugar y luchando por sus intereses. En esa lógica de confrontación y cooperación alternante que es la propia de todos los mamíferos sociales superiores, incluyendo nuestra especie humana, creando sinergias y espacios de interacción y, por ende, espacios de concertación de procesos compartidos hacia el futuro.
2. Esfuerzos permanentes por aprender a reconocer, analizar y manejar los conflictos, entendidos —como hemos visto ya— como disputas entre partes que creen tener objetivos incompatibles acerca de algo o alguien. En suma, un dato de contorno, algo inevitable, un dato con el que hay que contar y por tanto para el que disponer de herramientas de manejo que permitan buscar intereses compartidos para resolverlos o transformarlo.
3. Herramientas para distinguir, al habérselas con los conflictos, entre la fase de análisis y la fase de intervención. Esta última orientada a manejar el conflicto, resolverlo o transformarlo. El papel justamente de las infraestructuras que nos ocupan. Y, naturalmente, herramientas específicas para el análisis y la intervención.

Por tanto, en resumen, por infraestructuras de paz y de gobernanza, vista la experiencia comparada y el consenso existente en la comunidad dedicada a la construcción de la paz, entenderemos: espacios de interacción regular, formales o no formales, entre diferentes actores de los tres sectores de la vida social. El requisito para fomentar y sostener esa red interconectada, ya mencionada, de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, permitan analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorezcan la intervención en los mismos, son, en suma, sistemas **dinámicos y cambiantes de apoyo a la construcción de paz.**

Si eso, como se ha visto, es clave en todos los casos, lo es más aún en un país diverso y heterogéneo como Colombia, y con un proceso de construcción de paz definido como territorial, donde el reto es evitar la violencia directa y a la vez promover la democracia y la participación. Y donde, además, existen centenares de experiencias exitosas de construcción de la paz realizadas durante el conflicto armado.

### 3.1. Tipos de infraestructuras de paz y de gobernanza

De todo lo anterior se deriva que **las infraestructuras de paz, diferentes e irrepetibles en cada caso, presentan características diferentes, al menos en cuanto a objetivos, según se planteen, en un caso como el de Colombia,**

**a nivel nacional, departamental o local.** Ello, es importante por una doble razón: primero, porque las fases de construcción de la paz más cercanas temporalmente a la implementación a medio plazo de lo acordado (hacer las paces), se suelen diseñar y dirigir a nivel central; segundo, porque el centralismo capitalino, tenaz y persistente en Colombia, pese a la descentralización que recoge la Constitución, suele dejar bien poco espacio real a las tareas de construcción de la paz territorial. Sea como fuere, la agenda de paz y de gobernanza, pese a las semejanzas, tiene especificidades bien marcadas en cada territorio.

Volviendo a la característica de sistema de apoyo a la construcción de la paz de las infraestructuras de paz y de gobernanza, insistiremos en el hecho de que al formar o ser parte de un sistema o subsistema, algo que solo puede darse a nivel nacional y departamental o de municipios grandes, implica que conecta sectores, actores, dimensiones, que tienen un mandato concreto, eventualmente presupuestos, que rinden cuentas, etcétera.

A nivel comparativo, se han diferenciado hasta doce tipos distintos de infraestructuras, de los que destacan los siguientes, entendidos como tipos genéricos susceptibles de múltiples concreciones: 1) Plataformas nacionales de foros para la construcción de paz (espacios de consulta y diálogo para los grandes sectores de la sociedad); 2) Unidades de apoyo para la construcción de paz (orientadas a implementar políticas concretas, como las unidades de atención a víctimas que existen en muchos municipios); 3) Comisiones de la Verdad o espacios de memoria; y 4) Comités de Paz, regionales o locales, creados desde las administraciones, o directamente desde las comunidades, lo que da lugar a los Comités Locales de Paz.

### 3.2. Funciones y características que facilitan la tarea

Nos centraremos, sin embargo, en las **características y funciones** que pueden tener **las infraestructuras de paz y de gobernanza locales**:

1. Deben, de ser posible, constituir un espacio regular de encuentro de actores de los tres sectores y tener una concepción claramente inclusiva, que acoja a todo actor capaz de influir. Pueden partir de los Consejos Territoriales de Paz, algo normado y que exige un acto administrativo concreto y con ciertas restricciones ya legisladas, o crearse a partir o con el consentimiento de las alcaldías. En este segundo caso, la infraestructura puede recibir diferentes nombres: Comité de Convivencia y Cohesión social, Consejo de Paz y Gobernanza, Consejo de Paz y de Convivencia...
2. Deben contar, o al menos sería conveniente que lo hicieran, con reglas de funcionamiento mínimas: acta de constitución, mesa directiva electiva y rotatoria, reuniones regulares (al menos 3 al año, además de las que adicionalmente

se consideren convenientes), actas de las reuniones, rendición de cuentas y participación, visibilidad externa...

3. Deben establecer, quizás con ayuda de actores externos, un diagnóstico de conflictividad en su territorio y, posteriormente, una agenda de trabajo local, que podría vincularse a los planes de desarrollo locales y a los mecanismos y propuestas que puedan existir a nivel departamental.
4. Deben establecer mecanismos claros de toma de decisiones, en particular por consenso.
5. Pueden establecer alianzas y colaboraciones a nivel subregional, con otros municipios.
6. Deben establecer, primero, e implementar, después, con la ayuda externa de ser preciso, un plan de formación y mejora de las capacidades.
7. Deben tener claro que sus decisiones no son ejecutivas ni vinculantes, fuera de la propia infraestructura y de sus normas de funcionamiento, pero que estas serán insumos muy importantes para las autoridades municipales, al facilitar la gobernabilidad y el gobierno y aplicar un plus de legitimidad. La razón de ello es que son una instancia asesora, de debate y diálogo.

En suma, las infraestructuras de paz y de gobernanza **suponen un sistema de apoyo, no una sustitución ni una imposición, a la gobernanza territorial, al desarrollo sostenible y a la construcción de la paz en los municipios.**

Como espacio regular de interacción entre los principales actores de los tres sectores en cada lugar concreto, contribuyen y contribuirán al diálogo, al manejo de los disensos y de los conflictos, a la transformación no-violenta de los conflictos y a la mejora de la cohesión social (véase **anexo 2**). Constituyen no un fin en sí mismos, sino un instrumento, una apuesta para favorecer la convivencia y la capacidad de regulación de la vida ciudadana, una parte de la democracia deliberativa que, por ello, facilita, mejora y multiplica los logros de los instrumentos normados e instituciones de democracia representativa en los municipios.

Son, también, un instrumento para vincular la vida institucional, el terreno de la Alcaldía, con la vida ciudadana y asociativa, la vida de los municipios, las veredas, corregimientos, comunidades, y con la actividad de los emprendedores. Por ende, son instrumentos de relación y contacto, la clave para manejar los conflictos y convertirlos no en peligro, sino en oportunidad de crecimiento y de mejora. Y, finalmente, son instrumentos de innovación, de adaptación al contexto, de relación, instrumentos dinámicos y cambiantes, plataformas relacionales y redes inclusivas e interactivas.

Por resumir, la relación entre construcción de paz e infraestructuras de paz y de gobernanza de forma sucinta: **la construcción de la paz es el proceso macro, con agendas diferentes en cada nivel de la vida institucional y político-administrativa; las infraestructuras de paz y de gobernanza son los ladrillos, en forma de redes, que sostienen la construcción de la paz y la gobernanza territorial en el espacio y el tiempo y le permiten crear un sistema y actuar como tal.**

Como tales, las infraestructuras son trajes a medida, estructuras elicivas en sentido técnico, que se construyen partiendo de los entornos y potencialidades de cada territorio y municipio concreto.

Y de todo ello ya hay experiencia en Colombia.

## 4. Ejemplos en Colombia

Este apartado, sucinto y sin pretensión ni de exhaustividad ni de establecer ejemplaridad, tiene un único objetivo: recordar que las infraestructuras de paz y de gobernanza no son construcciones teóricas, carentes de ejemplos prácticos reales en Colombia. Por el contrario, existen numerosos ejemplos desde los años noventa. Veamos como simples ejemplos casos previos a las negociaciones con las FARC-EP, iniciadas en 2012 y concluidas en noviembre de 2016.

A nivel **nacional**, contamos con leyes e instituciones diversas con años de existencia: Unidad para la Atención Integral y la Reparación de las Víctimas, Agencia Nacional para la Reintegración, Consejo Nacional de Paz, Alto Comisionado para la Paz, Centro Nacional de Memoria Histórica, Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo o la Comisión de Conciliación Nacional, como ejemplos sin ánimo de exhaustividad. Y eso dejando de lado las surgidas o modificadas después de los Acuerdos de La Habana/Teatro Colón. Fijémonos en dos de ellas<sup>4</sup>.

Por un lado, la Comisión de Conciliación Nacional; se trata de una entidad autónoma e independiente, creada en 1995, bajo los auspicios de la Iglesia Católica. Desde su creación ha sido un espacio importante en la promoción y apoyo a una solución política negociada al conflicto armado. En ese sentido, ha promovido la búsqueda de procedimientos que superaran los obstáculos, números y reiterados, ha insistido en el respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario y de guerra y, sobre todo desde 2009, ha generado muchos insumos y directrices para generar una política nacional de paz que permita transformar el conflicto. Ha subrayado la importancia de la reforma agraria, la mejora de la transparencia y

---

<sup>4</sup> La base de datos del CINEP ofrece un amplio repertorio, el más completo de Colombia.

la democracia, la participación ciudadana, la educación y el desarrollo económico. Ha desarrollado ramas regionales y en algunos casos comisiones regionales, lideradas por los correspondientes obispos. Sigue bien activa en el presente.

El segundo ejemplo es el Consejo Nacional de Paz, una institución creada en 1998 por el Congreso colombiano como un órgano asesor del Gobierno, con un claro perfil político de alto nivel. Su mandato es promover la consecución y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica entre las instituciones del estado, priorizando las soluciones negociadas y políticas al conflicto armado. Adicionalmente, el Consejo debe fomentar también el logro de relaciones sociales que aseguren una paz integral y permanente. Como órgano de alto nivel, la presidencia le corresponde al presidente de Colombia. Sus otros miembros incluyen ministros, dos representantes de los territorios (un gobernador y un alcalde), seis miembros del Congreso, representantes de otras ramas del Estado, un representante de la Iglesia católica y representantes de otras confesiones, miembros de organizaciones empresariales, representantes de la sociedad civil, representantes de comunidades étnicas, universidades, exilio colombiano, iniciativas por la paz y representantes de las víctimas del conflicto armado. La ley establece que deben crearse consejos semejantes en los departamentos y municipios, liderados por los respectivos gobernadores y alcaldes, aunque esos consejos territoriales no tienen relación directa y estable con el nacional. Su propia estructura y composición hace que el Consejo pase a menudo por períodos, digamos, de hibernación.

En suma, aunque existen experiencias a nivel nacional, no está ahí la riqueza en infraestructuras existente en Colombia, sino en el nivel territorial, aunque también son débiles, y, sobre todo, no gozan de plena legitimación. De hecho, a veces parecen más iniciativas en pro de la paz o coaliciones temporales para promover el cambio y la innovación social que auténticas infraestructuras. Son, eso sí, embriones de infraestructuras de paz y de gobernanza. Veamos algunos ejemplos.

En Medellín, por ejemplo, podemos destacar una iniciativa liderada por el Gobierno local, el Museo Casa de la Memoria y otra de origen comunitario, el Cerro de los Valores de la Corporación Campo Santo 2787. Respecto del Museo Casa de la Memoria, ha tenido continuidad desde su creación en 2006, aunque su puesta en marcha real y visible se produce varios años después. Procede de una iniciativa del Programa de Atención de Víctimas de la Alcaldía de Medellín, en un momento en que fomentaron muchas iniciativas de memoria, y busca contribuir desde el ejercicio de la memoria a la creación de escenarios de diálogos abiertos y plurales, críticos y reflexivos, a la comprensión y superación del conflicto armado y las diversas violencias de Medellín, Antioquia y del país. Ha sido, aunque ha perdido algo de ello en este mandato de la Alcaldía, un espacio en el corazón de la ciudad donde las memorias del conflicto armado han tenido un

lugar físico y simbólico, junto las personas portadoras de esas memorias, orientado a trabajar en pro de la transformación cultural, con el lema de ser memorias vivas, o sea, ver para no repetir. El término “casa” tiene relevancia, porque no es un museo al uso, sino una casa de diálogo y encuentro para entender lo que ocurrió y está ocurriendo en Colombia y Medellín, reencontrar la esperanza y pensar en otros futuros posibles.

Por otro lado, el Cerro de los Valores, de la Corporación Campo Santo 2787, alude a la comuna 8 (Villa Hermosa), ubicada en la zona centro-oriental de Medellín, y en concreto a uno de sus 18 barrios, Villatina, que en septiembre de 1987 vivió un terrible desastre: un deslave de toneladas de tierra destruyó 100 viviendas, produjo 1700 damnificados y mató a 500 personas. Ello hizo que el cardenal López Trujillo declarara la zona campo santo y que hubiera centenares de huérfanos sin atención, que generaron interesantes procesos comunitarios para cuidarlos. En la zona se produjo un complejo, e interesante, proceso de tránsito de víctimas a victimarios (delincuentes y paramilitares), y luego —ya como exparamilitares desmovilizados— a constructores de paz. El resultado final fue crear la citada Corporación en 2004 y a generar un proceso de reconciliación muy interesante con algunos hitos: a) un monumento a la vida construido por víctimas y victimarios (2005); b) la reconversión del Cerro de los Valores, lugar que fue trinchera y campo de batalla, que se convierte en emblema de no-violencia y lugar de resocialización de jóvenes en riesgo (a partir de 2007); c) el proyecto medioambiental, con separación de residuos sólidos desde la fuente (casas) y reurbanización; y d) la reconciliación con otros actores, en particular con las Madres de La Candelaria.

También podemos encontrar algunos ejemplos muy interesantes en Nariño. Por un lado, coaliciones orientadas a fortalecer la innovación social en, y desde, diferentes colectivos: en Samaniego (Planes de Vida del Territorio Rural de Samaniego) y Sucumbios; coaliciones focalizadas en objetivos o grupos sociales concretos, como el “Comité de Impulso” (derechos humanos), “Adelante Nariño, con los jóvenes adelante”; Plataformas para crear Planes de desarrollo (por ejemplo, el Plan de Etnodesarrollo del Pacífico nariñense, que apoyo la municipalidad de Tumaco y la Gobernación). Y, sobre todo, la Coalición por los derechos de las mujeres y la equidad de género.

Por último, podríamos citar los múltiples ejemplos de Comités Locales de Paz que se han desarrollado desde mediados de los noventa. Entre ellos, destacaremos: la Asociación de Trabajadores campesinos del Carare (Santander), las Comunidades de Paz de San José de Apartadó (Antioquía), los Laboratorios de Paz (con gran apoyo de la UE) y las Zonas de paz (espacios de ubicación de guerrilleros o paramilitares durante su proceso de desmovilización). Todas estas

experiencias se caracterizan, como muchas otras, por el fuerte protagonismo de las comunidades participantes, por el claro empoderamiento que significaron y por el compromiso con la resolución de problemas concretos de la agenda crucial de la gestión territorial, bienestar, desarrollo y seguridad.

Para concluir, merece la pena comentar que, en lo relativo a comités locales de paz de tipo comunitario, es decir creados desde abajo, aunque cuenten a veces con el apoyo de la administración municipal, surgieron iniciativas de coordinación, redes de intercambio y colaboración, básicas para poder crear auténticas infraestructuras, sistemas de apoyo a la construcción de paz y gobernanza. Destaca la creación en 2013 de la Red de Iniciativas y Comunidades de Paz de Base.

En suma, los ejemplos colombianos, numerosos aunque poco articulados y a menudo débiles, muestran buscar, y lograr, el objetivo central de las infraestructuras de paz y de gobernanza: ser herramientas de participación social y —al articular y canalizar las interacciones de los principales actores locales de los tres sectores sociales— espacios de diálogo y concertación que facilitan la paz y la gobernanza.

Veamos pues, cómo construirlos y establecer su agenda.

## **5. Propuestas para construir infraestructuras de paz y de gobernanza**

Hemos visto que las infraestructuras de paz y de gobernanza combinan un enfoque global-multidimensional y una aproximación local, buscando la creación de espacios de interacción y diálogo entre los actores relevantes de cada territorio, creando algo parecido a los comentados comités locales de paz y de gobernanza.

El enfoque que se ha presentado es comprensivo e integrado, porque al reunir actores de los tres sectores de la vida social sirve como instrumento de inclusión y de relación entre ellos. Es elicitivo, o sin neologismo, un método que “construye a medida provocando la reacción de los implicados”. Por ello, cada infraestructura se construye a partir de los contextos, retos y oportunidades de cada territorio, estableciendo agendas y procedimientos específicos para cada caso, a partir del diagnóstico previo. Es, también, global y multidimensional, porque su tarea, asesora y no prescriptiva, persigue diversos objetivos: a) mejorar la gobernabilidad y el gobierno al fortalecer la gobernanza ofreciendo un espacio de diálogo y concertación regular; b) fortalecer la participación de la ciudadanía y la sociedad civil y los emprendedores en la vida municipal; c) fortalecer, empoderar y capacitar los diferentes actores y sectores; y d) construir paz y, por ende, capacidad de análisis e intervención para manejar, resolver y transformar los conflictos de cada territorio u entorno en que se ubiquen las respectivas infraestructuras.

Así, las cosas, ¿**cómo proceder a la creación de una infraestructura de paz y de gobernanza y cómo construir la agenda de trabajo, sin partir de aproximaciones encorsetadoras, sino respetando el enfoque a medida?** (véanse anexos 3 y 4 para más detalles).

A continuación, presentamos indicaciones diferenciando entre fases y un breve cronograma, luego habría que adaptar cada caso concreto en su momento, y sería conveniente que contara con ayuda externa, mediante cartillas, formación y asistencia.

**Tabla 2.** Directrices generales para creación y elaboración de agenda

1. Mapeo de actores, contexto y preformación	<p><b>Objetivo(s):</b> a) saber de la existencia de “embriones” de infraestructuras (Consejos de Paz, Comités) y de haberlos de su desempeño hasta el momento; b) cartografiar o mapear los actores de los tres sectores en cada municipio para poder decidir quiénes formarán parte; c) establecer primeros contactos</p>	<p><b>Tareas y herramientas:</b> diagnóstico inicial, levantamiento de que existe y mapeo de actores. Contactar a los actores que se consideran relevantes y sondear sobre su disponibilidad e interés.</p>	<p><b>Tiempos:</b> a concretar</p>
2. Creación de la infraestructura, normas de funcionamiento y de los grandes temas de agenda	<p><b>Objetivo(s):</b> a) contactar los actores, consensuar unas normas básicas y citar a una reunión constitutiva; b) elegir por consenso una Mesa directiva y acordar unas normas de funcionamiento; c) debatir y aprobar grandes directrices de los temas de la agenda, para preparar la fase 3.</p>	<p><b>Tareas y herramientas:</b> constitución, elaboración normas de funcionamiento, mesa directiva y calendario de reuniones ordinarias y grandes temas para elaborar diagnóstico de conflictividad y plan de trabajo en fases posteriores, así como plan de formación y capacitación.</p>	<p><b>Tiempos:</b> a concretar</p>

**Tabla 2.** Directrices generales para creación y elaboración de agenda (*continuación*)

3. Diagnóstico de conflictividad y plan de trabajo	<b>Objetivo(s):</b> a) elaborar, con ayuda de herramientas, asesoría y expertos de la FCM, un diagnóstico completo y participativo de la conflictividad presente en el municipio, con valoración de riesgos; b) preparar un Plan de trabajo a dos o tres años vista, con especial incidencia en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y del ordenamiento territorial.	<b>Tareas y herramientas:</b> a) dar insumos para la realización del diagnóstico de conflictividades y validar, previa discusión y ajuste necesarios, el texto presentado, para luego darlo a conocer; b) preparar un Plan de trabajo, coherente con el de la nueva administración que asuma tras elecciones de octubre de 2019. Se contará con herramientas específicas y con capacitación.	<b>Tiempos:</b> a concretar
4. Plan de formación y de capacitación	<b>Objetivo(s):</b> a) disponer, en coherencia con el plan de trabajo, un plan de formación y capacitación, auspiciado por actores externos, con sesiones específicas y un curso sobre análisis de conflictos, negociación e intervención; b) implementar el plan y evaluarlo.	<b>Tareas y herramientas:</b> a) elaborar el Plan, de acuerdo con los expertos que asesoran y ejecutarlo; b) creación de cartillas y herramientas específicas.	<b>Tiempos:</b> a concretar
5. Comunicación y rendición de cuentas. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>
6. Sistematización. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>
7. Coordinación con otras instancias. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>

Fuente: elaboración propia.



## 6. Conclusiones

Ya se ha mostrado la conclusión fundamental: crear y/o consolidar infraestructuras de paz y de gobernanza siempre será un “gana-gana” para todos los actores y sectores. Añadamos algunas consideraciones finales.

Primero, debemos recordar que el empeño y la tarea serán baldías si no recurrimos a la creatividad, a la capacidad de innovación, que presupone flexibilidad, adaptación al contexto y enfoques diferenciales. No se trata de seguir una receta o instrucción rígida, sino de ser capaz de improvisar y de resolver el problema no con lo que dice el libro de instrucciones, sino con lo que uno tiene a mano. Por eso en construcción de paz es tan importante conocer muchos casos y ejemplos y saber, desde el principio, que cada caso es diferente, específico, justamente porque tiene mucho en común con otros.

Un investigador de la creatividad, Mihaly Csikszentmihalyi, señaló algo bien interesante, a nivel de creatividad individual, pero que podemos extrapolar a nivel colectivo, social para las infraestructuras de paz y de gobernanza:

[...] cada uno de nosotros ha nacido con dos series contradictorias de instrucciones. Por un lado, una tendencia conservadora, hecha de instintos de autoconservación, autoengrandecimiento y ahorro de energía; por otro, una tendencia expansiva hecha de instintos de exploración, de disfrute de la novedad y el riesgo (la curiosidad que conduce a la creatividad pertenece a esta última). Tenemos necesidad de ambos programas. Pero, mientras que la primera tendencia requiere poco estímulo o apoyo exterior para motivar la conducta, la segunda puede languidecer si no se cultiva. (Csikszentmihalyi 2013, p. 14)

La cita muestra que ambas tendencias deben ser cultivadas simultáneamente, pues, constituyen las dos caras de la moneda. Y, colectivamente, en Colombia se ha cultivado poco, en la esfera social y política; la segunda, la expansiva, la innovadora, vinculada entre otras cosas a las habilidades relacionales y al pensamiento lateral.

Sí, para construir paz necesitamos pensamiento lateral, innovador, que se realiza a lo largo de toda la vida. En suma, en la esfera colectiva, eso supone hacer de la creatividad la punta de lanza, el ariete, que nos permita crear cosas nuevas y superar el pasado, con lo cual, de alguna forma, enterramos las ideas obsoletas y damos vida a un nuevo ser.

Para decirlo apelando a un conocido cuento, hay que dejar de hacer lo que hace el borracho que ha perdido las llaves de su casa y las busca constantemente debajo de un farol; cuando alguien que pasa a su lado le pregunta por qué busca desesperadamente desde hace una hora ahí, contesta que es el único sitio con luz

en la calle. Sin comentarios: la costumbre nos acomoda a buscar donde no están las cosas, a tropezar cansina y repetidamente en la misma piedra.

Colombia tiene una gran oportunidad de encontrar nueva luz, de ampliar su horizonte de iluminación, pero para ello hay que ser creativo y abandonar la búsqueda debajo de los viejos fanales. Hay que ser creativo, arriesgarse, apostar con innovar, crear y ello es imposible sin transformar. Lo nuevo no lograr nacer nunca del todo sino se elimina, al menos en parte, lo viejo. El futuro exige siempre dejar atrás partes del presente y, naturalmente, transformar los procedimientos, que son, de hecho, la clave de la democracia en su sentido más genuino.

Ahí entran las infraestructuras de paz y de gobernanza, que nos permitirán tomar en consideración lo que un gran pensador colombiano, Estanislao Zuleta, puso por escrito:

Si alguien me objetara que el reconocimiento previo de los conflictos y de las diferencias, de su inevitabilidad y de su conveniencia, arriesgaría paralizar en nosotros la decisión y el entusiasmo en la lucha por una sociedad más justa, organizada y racional, yo le replicaría que para mí una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que solo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz. (Zuleta, 1985)

Colombia es un pueblo y una sociedad madura para la paz, pero ello exige hacer realidad lo que a menudo la paz no supone, no la ausencia de conflictos, entendidos como disputas o antagonismos entre partes, sino el manejo de los mismos sin recurso a la violencia.

Pongámonos a trabajar sin descanso, pero con prudencia, de acuerdo con la atinada sabiduría popular: vísteme despacio, porque tenemos prisa.

## Referencias y bibliografía consultada

- Csikszentmihalyi, M. (2013). *Creativity: The psychology of discovery and invention* (First Harper Perennial modern classics edition). Harper Perennial Modern Classics.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>
- Lederach, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Books.
- Zuleta, E. (1985). *Entrevista a Estanislao Zuleta sobre la guerra* [entrevista]. La Cábala.



**Anexo 1.** Qué sabemos de implementación de acuerdos de paz y de procesos de construcción de paz

- 1. Heterogeneidad de los acuerdos de paz logrados**, en cuanto a gestación, negociación y contenido. Concretamente: a) el tiempo de la negociación –pese a su variabilidad, y diferenciando entre pre-negociaciones y negociación en sentido estricto– suele ser largo; b) los contenidos acordados son de una gama amplísima: de textos breves y concisos a textos muy elaborados y con agendas que suponen compromisos para décadas.
- 2. El análisis del proceso de implementación muestra que:**
  - a. Se realiza de forma básicamente secuencial, respecto a las diversas dimensiones implicadas, y no, como a veces se previó, simultánea.
  - b. Ningún acuerdo se ha cumplido, 10-15 años más tarde, al 100 %.
  - c. Las pautas de cumplimiento son irregulares por dimensiones, con menor cumplimiento en lo relativo a derechos humanos y en particular en las provisiones sobre minorías indígenas.
  - d. Se va más lentamente de lo previsto en todas las dimensiones y a menudo hay que renegociar –incluso varias veces– lo acordado y escrito. El promedio real suele ser de siete a ocho años en casi todas las dimensiones para llegar al 70 % de lo acordado.
  - e. Los temas de DDR y participación política de los actores que se desarman, pese a su centralidad, duran de siete a diez años y suelen tener grados de cumplimiento de los más altos.
  - f. Suelen aparecer otros temas en la agenda, no previstos o no acordados explícitamente.
- 3. El éxito de la implementación y el tránsito a la construcción de paz sin reaparición de la violencia**, a falta de estudios de causalidad sólidos, parece depender de la presencia de factores cómo:
  - a. La disponibilidad de tiempo y de estrategias coherentes.
  - b. La construcción de un amplio consenso –económico, social, político-institucional– para implementar los acuerdos y afrontar la construcción de paz. Resulta clave contar con una mayoría parlamentaria consistente y persistente.
  - c. La capacidad de poner en valor y utilizar ejemplos previos de construcción de paz exitosos, tanto de otros lugares como –en particular– del propio país, realizados incluso durante la fase violenta.
  - d. La comprensión generalizada de que la paz no se regala, se construye, y construirla cuesta: tiempo, esfuerzos compartidos y dinero.

- e. La disponibilidad de instrumentos para legitimar, socializar y aterrizar los acuerdos, algo en lo que tienen papel clave los actores políticos no centrales (territoriales) y, sobre todo, la sociedad civil (que puede cumplir funciones muy diversas).
  - f. La aptitud para manejar, sobre todo a mediano y a largo plazo, las expectativas de todos los actores, directos e indirectos.
  - g. El consenso sobre la forma de hacer frente a los escépticos y, sobre todo, a los saboteadores o disruptores (*spoilers*).
  - h. La disponibilidad de sistemas de facilitación, coadyuvancia y seguimiento con apoyo de actores externos.
  - i. La aceptación plena de que la medida de éxito estándar y mínima (que no se vuelve a las armas en menos de cinco años) presupone cambiar sustancialmente dimensiones diversas de la vida social, política, económica, cultural.
- 4. El desbordamiento de la agenda pactada, derivada de la dinámica de la implementación y de la nueva dinámica social en el proceso de construcción de la paz, exige elaborar consenso y políticas públicas, privadas y mixtas.**

Fuente: elaborado por Rafael Grasa a partir de las ponencias de Rafael Grasa y John Paul Lederach en *Escenarios post-conflicto en Colombia. Agenda, oportunidades y hoja de ruta. Relatoría del Seminario celebrado en Barcelona en mayo de 2014*, Barcelona, ICIP, 2015. Véase en [www.icip.cat](http://www.icip.cat)



## **Anexo 2.** La construcción de paz entendida como proceso de transformación de conflictos

Se trata de un enfoque que procede de Johan Galtung y la investigación para la paz, representado, sobre todo, por John Paul Lederach. Está muy vinculado al sustrato conceptual de la resolución y la transformación de conflictos: **la clave radica en cambiar a largo plazo las relaciones sociales entre los actores.** Probablemente es un enfoque muy adecuado para el caso de Colombia, porque da un gran margen de innovación y es coherente con la noción de infraestructuras de paz y de gobernanza.

El modelo parte de la concepción del conflicto como algo inevitable, como un tipo de interacción entre intereses de los actores, y no necesariamente como un tipo determinado de conducta que hemos mostrado en el anexo 1. Se entiende el conflicto como fenómeno connatural al ser humano y a su organización social, presente en múltiples dimensiones de la vida social y algo dinámico, cíclico, en que no siempre se manifiesta de forma visible la incompatibilidad de fondo entre los actores. Y ahí entra el valor añadido del enfoque de la transformación de conflictos: todo conflicto es un reto y un peligro, pero también un proceso y una oportunidad. Por decirlo con Lederach (2003):

[...] la transformación del conflicto es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales, entendidos como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo. Procesos de cambio que, además, reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas. (Lederach, 2003, p. 12).

Un conflicto tiene pues naturaleza dual: puede ser destructivo, sin duda y a veces en grado sumo, pero tiene potencial para generar cambios sociales constructivos puesto que, si se enfrentan todas las causas de los mismos, deviene oportunidad de crecimiento y motor de cambio. Por eso insisten en que no puede “resolverse”, en el sentido de solución eterna y definitiva, sino que hay transformarlo, al pasar de un ciclo destructivo a uno constructivo.

Para lograrlo **resultan cruciales el análisis y la intervención que se haga en la red de relaciones en que se inserta el conflicto.** Ello ofrece un enorme potencial de cambio, por lo que,

[...] quienes construyen el cambio social deben procurar intencionalmente establecer vínculos entre personas con mentalidades diferentes y situadas en puntos diferentes del contexto. Los constructores de la paz, sea cual sea su localización o convicción, tienen que eliminar la noción equivocada de que el cambio puede darse al margen de personas que no tienen un pensamiento común y no están situadas en un espacio social, político o económico similar. (p. 17).

Por eso, decimos que la transformación de conflictos adquiere una dimensión estratégica, de desarrollo, vinculada a la creación de capacidades y habilidades que permitan adelantar procesos de cambio en todos los niveles, a partir del trabajo coordinado de líderes ubicados en diferentes sectores de la sociedad: las élites y las administraciones; los emprendedores; los académicos, con académicos y expertos y con organizaciones civiles de nivel nacional, territorial, y los actores de base o comunitarios. Se busca estar en condiciones de manejar y responder a los conflictos cotidianos, de corto recorrido, y a la vez ir construyendo estructuras enfocadas a lograr una paz sostenible en el mediano y el largo plazo, lo que exige contar con la participación de diversos actores y de diferentes redes sociales; enfoque de resolución de conflictos (más a corto plazo, más estático) y el enfoque de transformación, que se centra en procesos de largo aliento.

La siguiente tabla permitirá entender mejor las complementariedades y diferencias.

**Tabla 3.** Resolución de conflictos y transformación de conflictos - comparación de perspectivas

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a esto que no queremos o no deseamos?	¿Cómo ponemos fin a esto destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
Foco	Se centra en el contenido	Está centrado en las relaciones
Objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis.	Promueve procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero no se limita a soluciones inmediatas.
Desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas.	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación.
Marco temporal	El horizonte supone alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a mediano y a largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que desescalar el proceso del conflicto.	Entiende el conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos (la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo) y reflujos (la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo).

Fuente: Lederach (2003).

**Anexo 3.** Modelo general de curso de introducción a manejo de conflictos para funcionarios y actores municipales vinculados a infraestructuras de paz y de gobernanza

**Tabla 4.** Objetivos, contenido, metodología y resultados esperados

Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptar el conflicto como un suceso social inevitable en las relaciones humanas y por tanto en todas las dimensiones de la vida de la comunidad/municipio.</li> <li>• Analizar situaciones conflictivas y su eventual evolución en su contexto</li> <li>• Elaborar estrategias de intervención para manejar/resolver/transformar conflictos.</li> <li>• Facilitar la Integración análisis/intervención: diagnóstico-pronóstico-terapia.</li> <li>• Construir la paz como tarea a largo plazo: resolver, reconstruir, reconciliar</li> </ul>
Contenidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El conflicto, sal de la vida</li> <li>2. Los conflictos están ahí y nos acompañan toda la vida</li> <li>3. Analizar conflictos</li> <li>4. Analizar mis/nuestros conflictos: nuestras Habanas</li> <li>5. Reglas de oro</li> <li>6. Diferentes herramientas para diferentes usos</li> <li>7. Duro con el problema, suave con las personas</li> <li>8. Manejo de conflictos</li> <li>9. Intervención en conflictos</li> <li>10. Cómo construir paz y relación con las infraestructuras de paz y de gobernanza del municipio</li> </ol>
Metodología específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación magistral</li> <li>• Dinámicas y juegos de roles</li> <li>• Análisis de casos</li> <li>• Apoyo con textos, cartillas y eventualmente página web de recursos</li> </ul>
Duración	
Profesor	
Logros esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprender la distinción entre conflicto y conductas violentas, la inevitabilidad del conflicto y cómo abordarlo.</li> <li>2. Analizar conflictos ajenos y propios para elegir entre diferentes herramientas para diferentes propósitos.</li> <li>3. Demostrar que saben aplicar las herramientas de análisis para intervenir en el manejo, resolución y transformación de los conflictos sociales que se presentan en su comunidad.</li> <li>4. Identificar la dinámica de los conflictos de cada municipio o comunidad y aprender a abordarlos en el marco de las infraestructuras de paz y de gobernanza existentes (en su caso, aprender a crearlas).</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

**Anexo 4.** Grandes líneas de un programa de capacitación en construcción de paz para infraestructuras de paz y de gobernanza y gobiernos locales (a título de ejemplo incompleto)

1. Capacidades y habilidades para la convivencia
  - Relacionarse con otros de forma empática
  - Comunicarse, escuchar activamente y dialogar
  - Ser capaz de promover reconciliación
  - Aprender a promover acción colectiva sin riesgo de violencia directa
  - (...)
2. Capacidades y habilidades para analizar y manejar conflictos
  - Analizar conflictos
  - Abordar los conflictos de manera positiva, es decir, previniendo conductas violentas y transformando las situaciones conflictivas
  - Negociar y concertar con otros
  - Crear soluciones diversas para transformar conflictos y saber cómo generar procesos de elección y puesta en práctica de la escogida sin polarizar a los implicados
  - manejar las diferencias, entendidas como activos positivos, evitando la polarización
  - (...)
3. Capacidades y habilidades para la gobernanza
  - Conocer y usar los principios y herramientas de la acción sin daño en la interacción con otros
  - Promover inclusión social
  - Desarrollar una cultura de la legalidad y hábitos contrarios a toda forma de corrupción
  - Cooperar y generar acuerdos en procesos que implican actores múltiples con competencias y mandatos diferenciados
  - Aprender a tomar decisiones de forma no polarizante
  - (...)
4. Capacidades y habilidades para la gestión territorial y el desarrollo humano sostenible - ejercer liderazgo democrático y transformador
  - Participar en procesos de planificación de políticas de desarrollo, articulando los diferentes niveles administrativos implicados (procesos territorios-nación)
  - Conocer y estar en condiciones de implementar propuestas a favor de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.
  - (...)