

# La guardia indígena y la construcción de paz en el Cauca: una aproximación conceptual desde la ciencia política<sup>1</sup>

The Guardia Indigena and peacebuilding in Cauca (Colombia): a conceptual approach from political science

David Sebastián Pérez Reina  
Universidad del Cauca

 <https://orcid.org/0000-0003-0809-4710>

 [ds Perez@unicauca.edu.co](mailto:ds Perez@unicauca.edu.co)

**Resumen:** El presente artículo busca realizar una aproximación a la relación que tiene la guardia indígena del Cauca con el proceso de construcción de paz en esta región de Colombia, a través del concepto de *gobernanza* tomado del enfoque estratégico relacional de la ciencia política (Jessop, 2008). Para ello se utiliza una metodología cualitativa basada en el análisis documental y un utillaje conceptual fundamentado en las nociones de construcción de paz y gobernanza. El principal resultado que deja el análisis es que, en el marco de la gobernanza y la gobernabilidad de un Estado liderado por una fracción política beligerante, la guardia indígena contribuye a la construcción de paz a través del control territorial de los espacios dejados por la guerrilla desmovilizada, un objetivo incumplido por parte de un Estado guerrillero pero débil que se apoya indirectamente en estructuras civiles de protección territorial antagónicas a su proyecto político (como la guardia indígena), para avanzar en la construcción de paz territorial.

**Palabras claves:** gobernanza; gobernabilidad; fracción dominante; guardia indígena; construcción de paz.

Artículo de reflexión / Reflection article

**Cómo citar este artículo:** Pérez, D. (2022). La guardia indígena y la construcción de paz en el Cauca: una aproximación conceptual desde la ciencia política. *Jangwa Pana* 21(1), xx-xx. doi:

**Recibido:** 29/07/2021 | **Aceptado:** 24/02/2022 | **Disponible en línea:** 29/03/2022

---

<sup>1</sup> El autor manifiesta no tener ningún tipo de conflictos de interés para la realización y presentación de este artículo, el cual fue el resultado del proyecto de investigación ID 5514 "Mecanismos de autoprotección comunitaria y territorial en Inzá (2020-2021)", financiado por la Universidad del Cauca (Vicerrectoría de Investigaciones y Vicerrectoría de Cultura y Bienestar) durante 2020-2021.

**Abstract:** This paper seeks to approach the relationship between the indigenous guard of Cauca and the peace-building process in this region of Colombia, through the concept of governance derived from the strategic relational approach of political science (Jessop, 2008). For this purpose, a qualitative methodology based on documentary analysis and participant observation is used, developed during the field work carried out with indigenous communities of Cauca during March-April 2021. The main result of the analysis is that, in the framework of governance and governability of a State governed by a belligerent political faction, the indigenous guard contributes to the construction of peace through the territorial control of the spaces left by the demobilized guerrilla, an unfulfilled objective of a belligerent but weak State that has needed civilian structures of territorial protection antagonistic to its political project (such as the indigenous guard), to advance in the construction of territorial peace.

**Keywords:** governance; governability; dominant fraction; indigenous guard; peace building.

## Introducción

*Abril de 2021*, zona rural del nororiente del Cauca (Colombia). En medio de un espacio comunitario indígena donde se reflexiona sobre el progresivo incremento de la violencia en sus territorios, llega la guardia indígena (*Puyaksa nasa*) con un cargamento de hoja de coca recién “erradicada”. Las autoridades indígenas presentes dialogan, debaten y deliberan (catean<sup>2</sup>) sobre el futuro inmediato de la planta que yace en el suelo. Se resuelve incinerar la hoja de coca, una decisión que hace titubear a algunas autoridades porque la planta tiene un carácter sagrado para la comunidad, pero que debe ser erradicada cuando se usa para sustentar la cadena del narcotráfico, pues este hecho “desarmoniza” el territorio.

*Abril de 2021*, Bogotá (Colombia). En medio de una crisis generalizada, fruto de la pandemia global y de un Estado

colombiano titilante que ha gobernado a punta de decretos, se expide uno más: el Decreto 380. La medida tomada por parte del ejecutivo encabezado por Iván Duque, busca reanudar la erradicación de plantaciones de coca a través de la aspersión con glifosato; una práctica que había sido suspendida seis años antes (2015) por el legislativo colombiano debido a los riesgos que supone para la salud de las comunidades aledañas, una práctica que se retoma porque el proyecto político del gobierno asume que la lucha contra el narcotráfico es uno de los pilares de la seguridad territorial y la paz en Colombia.

Los actores políticos son completamente contrapuestos, pero la planta es la misma (coca), el acto es el mismo (erradicar) y el objetivo es el mismo (frenar el narcotráfico). ¿Cómo entender que actores políticos considerados antípodas coincidan en diferentes puntos

<sup>2</sup> Análisis que el médico tradicional (*Thê' Wala*) realiza con plantas medicinales para determinar cómo proceder frente a una situación específica que incide en la comunidad (Quilcué, 2017, p. 26).

programáticos y de acción en torno a temas tan sensibles como la defensa territorial y la construcción de paz en Colombia? ¿Cuál es el papel que juegan actores comunitarios de control territorial como la guardia indígena en la construcción de paz y, a la vez, en la continuación del proyecto de un Estado beligerante? ¿Cuáles son los medios, estrategias y mecanismos a través de los cuales la guardia indígena y el Estado colombiano buscan desarrollar sus proyectos políticos y sociales en el marco de la construcción de paz? ¿Qué tensiones deja este tipo de fenómenos y que implicaciones tiene para la construcción de paz en Colombia? Estos son solo algunos de los interrogantes que surgen al evidenciar las nuevas configuraciones territoriales en el poscauerdo de paz. En la actual ciencia política no existen muchas alternativas para abordar este tipo de fenómenos, a pesar de que la disciplina cuenta con más de una docena de enfoques (Losada y Casas, 2008) y que el estado del arte de la construcción de paz en Colombia sufra un síndrome de gigantismo y la producción sea cada vez más extensa.<sup>3</sup> No solo eso, la mayoría de perspectivas analíticas sobre la paz en Colombia asumen nociones como la “paz negativa/paz positiva” (Galtung, 2003), “paz imperfecta” (Muñoz, 2001), “paz liberal” (Paris, 2010), “paz híbrida” o “postliberal” (Richmond, 2006; McGinthy,

2011), “paz territorial” (Jaramillo, 2014), entre muchas otras, que no han clarificado del todo las contradicciones políticas presentes en los territorios en el marco de la construcción de paz.

En este sentido, este trabajo busca realizar una aproximación desde los conceptos de *construcción de paz* y *gobernanza*, al papel que tiene la guardia indígena en el proceso de construcción de paz en el Cauca.<sup>4</sup> Para ello, la primera parte del trabajo propone un apartado conceptual, clarificando la noción de construcción de paz desde los estudios de paz y de gobernanza desde el enfoque estratégico relacional de la ciencia política (Jessop, 2008). La segunda parte identifica el papel de la guardia indígena del Cauca a partir de este marco referencial y, por último, la tercera parte realiza una serie de puntos a los cuales llegamos con este trabajo.

## Algunos apuntes conceptuales

### Construcción de paz

Como ya adelantamos, la construcción de paz es un campo de estudio gigante que cada día crece aún más. Entendible, pues en la actual coyuntura no solo en Colombia, sino a nivel global, hay un interés por entender cómo se pueden afrontar los conflictos, ya sea superándolos, transformándolos o

<sup>3</sup> Al respecto se puede ver el trabajo de Hurtado, Aguirre y Fadul (2016).

<sup>4</sup> Cabe señalar que el trabajo propuesto usa una metodología cualitativa que es el análisis documental, que se complementa con las observaciones

desarrolladas durante el trabajo de campo con una comunidad indígena del Cauca, desarrollado durante los meses de marzo y abril de 2021 en el marco de un proyecto de investigación sobre mecanismos de autoprotección territorial y comunitaria.

directamente resolviéndolos. Fruto de este interés, desde mediados del siglo XX surgieron una multiplicidad de nociones teóricas que progresivamente se han trasladado al campo práctico de la política, dentro del campo léxico de los estudios de paz encontramos una serie de anglicismos donde resaltamos el de *peacemaking* (pacificación o establecimiento de la paz), *peacekeeping* (mantenimiento de la paz), *peace enforcement* (imposición de la paz), *conflict prevention* (prevención de conflictos a partir de medidas y *peacebuilding* (construcción de paz). Dentro de este conjunto, la *peacebuilding* tiene un lugar privilegiado, no solo en lo teórico, sino en la praxis política, pues desde que en 1992 (cuando la proclamó el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali), hasta la actualidad se ha convertido en una idea dominante en las agendas políticas de países que buscan la transición hacia un escenario pacífico (como El Salvador, Sierra Leona, Burundi, Irlanda del Norte, República Democrática del Congo y Colombia).

Desde su génesis en la mitad del siglo XX, hasta la actualidad, las diferentes nociones de construcción de paz se pueden sintetizar como el conjunto de “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, 1992), es decir, se asume como un proceso pos-bélico, que necesita el silencio de los fusiles para poder desplegarse de forma adecuada; incluyendo así una serie de:

actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas más que la mera ausencia de la guerra [incluyendo] la reincorporación de excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo mediante el adiestramiento y reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación (ONU, 2000, p. 3).

Esta visión retoma los conceptos clásicos del conflicto, entendido como una situación dialéctica que se puede superar y que necesita ser superada para iniciar el proceso de construcción de paz. Dado el enfoque clásico se articula con una visión institucionalista de la resolución del conflicto, donde las instituciones históricamente construidas para intermediar en el conflicto inherente de la sociedad deben ser fortalecidas en el marco de la construcción de paz, es posible encontrar un anglicismo hermano de *peacebuilding*, hablamos de *statebuilding* o fortalecimiento del Estado. Esta idea, surgida en el neoinstitucionalismo, asume que el conflicto armado interno es el resultado de la debilidad del Estado, por ello la paz se lograría a partir del fortalecimiento del

Estado y el monopolio de la fuerza. De acuerdo con ello, el tránsito de una situación de violencia a una de paz necesita del desarrollo de instituciones políticas sólidas, que estaban ausentes o fueron deterioradas en el marco de la guerra, precisando así de la construcción de un Estado competente, autónomo y legítimo (Paris y Sisk, 2009); una forma de paz que para Oliver Richmond (2006) y Roger Mac Ginty (2011) se puede denominar “Paz liberal”, pues apunta a superar la violencia a partir de la construcción de instituciones fuertes, que garanticen un conjunto de derechos políticos y económicos de corte liberal (Bautista, 2017). El Estado que se propone retoma la conocida fórmula weberiana del monopolio de la fuerza, que lo entiende como:

aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama [con éxito] para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite (Weber, 1979, p. 83).

En el caso de nuestro país, la experiencia muestra que el Leviatán colombiano, lejos de monopolizar la fuerza en el territorio para garantizar un mínimo de seguridad a la población, hace aguas por todos lados para no sucumbir frente a la violencia sostenida que se ha manifestado desde hace media centuria. De ahí que, como señala la profesora Sandra Bautista (2017),

la paz que se haya buscado desarrollar por parte de los sectores políticos dominantes en Colombia sea la llamada “paz liberal”, pues se asume que el conflicto armado interno y sus muestras encarnizadas de violencia, obedecen a la histórica debilidad de las instituciones políticas en el país, las cuales son el germen de los desequilibrios sociales, políticos y económicos que se manifiestan de manera especial en los territorios no urbanos del país. En la teoría, este enfoque liberal de la paz, era una alternativa loable y expedita para superar las condiciones que generaron el conflicto. En la práctica, en Colombia esto supuso la adopción del Plan Colombia, de la Política de Seguridad Democrática (2002-2010) y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT ejecutada desde 2009; un completo proyecto político que derivó en un fortalecimiento desproporcionado del papel coercitivo del Estado, el cual intensificó la violencia precisamente en esos territorios donde se buscaba generar las condiciones para la construcción de paz.

### Gobernanza

La coyuntura pacifista que se abrió en el país a partir de 2016, generó una correlación de fuerzas que incide en la construcción del Estado y la construcción de paz en Colombia. El sector político dominante de este periodo (2010-2018) aun continúa con el enfoque liberal de paz, pero prescinde temporalmente del carácter militarista que tuvo en el periodo anterior (2002-2010), donde se presencia el momento más fuerte de la construcción

del Estado. Si a través de la seguridad democrática, el Estado fue incapaz de monopolizar el uso de la violencia legítima, durante el periodo del proceso de paz FARC-Gobierno y tras la firma del Acuerdo de Paz, la debilidad del Estado sería más evidente y a nivel territorial se produjeron una serie de configuraciones del conflicto armado y social que incidieron en su capacidad de gobernar.

Aquí es donde entra la idea *gobernanza*, que responden al *cómo* se produce el “arte gobernar”, es decir, a las diversas prácticas y mecanismos que colectivamente utilizan los actores políticos para lograr en mayor o menor medida sus objetivos políticos. Esta idea polisémica, que en términos generales se puede entender como el conjunto de “modelos y prácticas de coordinación de la acción colectiva en condiciones de intereses creados, recursos distribuidos y en la búsqueda de objetivos comunes legítimos y aceptados” (Glückler, Rehner y Handke, 2019, p. 6), surgió en la etapa de posguerras, pero desde la década del 90 ha tenido un amplio desarrollo en las ciencias sociales con los trabajos de Elinor Ostrom (1990), James Rosenau y Ernst Czempiel (1992), Bob Jessop (1998, 2017), Renate Mayntz (2006), Guy Peters (2000, 2011), entre otros.

A pesar de contar con unas cuantas décadas desde su surgimiento en 1960, la idea de gobernanza aún dista de tener un consenso en cuanto a su significado; no obstante, dentro del abanico de posibilidades se encuentra la propuesta de Bob Jessop que propone una visión crítica

de la gobernanza. De acuerdo con el autor, la propuesta clásica de gobernanza que se refiere al conjunto de “mecanismos y estrategias de coordinación de cara a la interdependencia recíproca compleja entre agentes, organizaciones y sistemas funcionales operativamente autónomos” (Jessop, 2017, p. 230). Esta visión conceptual estilizada puede ser útil para analizar los complejos escenarios políticos contemporáneos, donde el poder se entiende no como una capacidad, ni como un ejercicio, sino más bien como una relación social que está mediada por una serie de variables (actores, instituciones, intereses, etc) que definen en estructuras jerárquicas y no jerárquicos la toma de decisiones en determinados espacios.

En el caso colombiano, esto es aplicable al proceso de *statebuilding* y *peacebuilding*, pues en las últimas décadas del conflicto armado interno se ha podido evidenciar que los procesos de construcción de paz han implicado sendas configuraciones territoriales; donde han aparecido, desaparecido e incluso metamorfoseado actores políticos que ponen entredicho el monopolio de la violencia que debe ostentar un estado para garantizar la paz. No obstante, desde una perspectiva crítica de la gobernanza esto se puede entender como un proceso que permite mantener el Estado que, aunque débil y concentrado en los centros urbanos, logra perpetuar un proyecto político en los territorios a pesar de su ausencia. Frente su histórica debilidad, el actor político dominante del contexto colombiano (el Estado) omite

selectivamente el monopolio legítimo de la violencia y función que han asumido otros actores políticos territoriales en un marco sociopolítico ambiguo, pues a la vez que persisten las condiciones generadoras del conflicto armado, se desarrolla el proceso de construcción de paz.

En efecto, ante la inexistencia del Estado en muchos territorios colombianos, el poder jerárquico que esta institución debería ostentar se ha irrigado en una serie de actores que, a falta de Estado, ejercen autoridad territorial a través de estructuras de control de múltiples raigambres, no solo legales y legítimas, como el caso de la guardia indígena, la guardia campesina y la guardia cimarrona, sino también ilegales como el caso de los paramilitares y su relación con partidos políticos y actores políticos locales, los cuales generan *gobernanza criminal* (Duque-Daza, 2021, p. 351). Dentro de las estructuras de control territorial que, en el marco del conflicto armado y la construcción de paz, generan gobernanza podemos señalar por lo menos tres tipologías:

**i.** Las estructuras de carácter civil articuladas al Estado, donde tenemos nociones como “policía comunitaria” (Miller y Hess, 1994), “policía rural” (Vanderwood, 1982) e incluso la “gendarmería” (Ruiz, 2015).

**ii.** Las organizaciones de lucha contrainsurgente articuladas de forma subrepticia al Estado, donde encontramos el concepto de “parainstitucional”,

“parapolicial” y “paramilitar” (Medina y Tellez, 1994)

**iii.** Las estructuras armadas y/o civiles no articuladas al Estado, donde tenemos la idea de “autodefensas” (Kalyvas y Arjona, 2005) y “mecanismos de autoprotección” (ABColumbia, 2016).

¿Dónde se encuentra una estructura de defensa territorial como la guardia campesina? Y ¿Qué implicaciones tiene en el marco de la construcción de Estado y la construcción de paz?

### La Guardia Indígena y la gobernanza de la *peacebuilding*

Los anteriores interrogantes surgen en una coyuntura específica: el proceso de posacuerdo y la construcción de paz en Colombia que, como toda coyuntura, tiene la capacidad de mostrar las entrañas palpitantes de la realidad social y política, y que en nuestro caso ha sido una ventana para ver de forma clara la progresiva disgregación del poder otrora monopolizado por el Estado, en un conjunto diverso de actores políticos, sociales y económicos que han surgido o se han fortalecido en la actual gobernanza del proceso de paz. Las relaciones de poder estratégicas aun transitan por los aparatos de poder del Estado colombiano centralizado, pero ya no son exclusivas a este, sino que ahora se tienden sobre una urdimbre, sobre una red de múltiples actores locales y regionales que cuentan con cada vez más capacidad de control

territorial. Este es el caso de la Guardia Indígena del Cauca, una estructura civil de defensa territorial y mecanismo de autoprotección que surge en el seno del proyecto de resistencia indígena, el cual siembra sus raíces en el periodo colonial, se mantiene en suspenso durante la etapa republicana y se fortalece a partir de la década de 1970 cuando sectores indígenas del Cauca retoman el proceso de resistencia para la defensa de sus comunidades y territorios. De acuerdo con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), máxima estructura organizativa de los indígenas de esta región, la guardia indígena se entiende como un:

organismo ancestral propio y como un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y del plan de vida de las comunidades indígenas. No es una estructura policial, sino un mecanismo humanitario y de resistencia civil. Busca proteger y difundir su cultura ancestral y el ejercicio de derecho propio. Deriva su mandato de las propias asambleas, por lo que depende directamente de las autoridades indígenas. Surge para defenderse de todos los actores que agreden sus pueblos, pero solamente se defienden con su “chonta” o bastón de mando, lo cual le imprime un valor simbólico a la guardia (CRIC, 2017, párr. 5).

Así entendida, la guardia indígena es una estructura que, fundamentada en la autonomía y el gobierno propio, garantiza la defensa territorial de las comunidades indígenas; consolidándose como una

estructura de protección territorial que es cada vez más relevante dada la intensificación de las condiciones de guerra del conflicto armado en Colombia y especialmente en el Cauca, y que se hizo más notoria políticamente en la actual coyuntura del posacuerdo de paz. En efecto, la guardia indígena había estado presente de forma tenue durante los primeros años de formación del proyecto indígena del CRIC, pero se fortalecieron progresivamente como una alternativa de defensa territorial ante la ausencia del Estado en departamentos como el Cauca, que a finales del siglo XX naufragaba en un mar de actores armados que se disputaban el territorio. De hecho, el relativo éxito de la guardia indígena generó el surgimiento de estructuras hermanas en las otras parcialidades sociales, tales como los sectores campesinos del centro-sur del Cauca que al despuntar la primera década del siglo XX crearon las guardias campesinas y posteriormente las comunidades afrodescendientes del norte del Cauca que también crearon las guardias cimarronas.

La limitada construcción del Estado en las profundidades de Colombia, buscando fundamentar un posterior proceso de construcción de paz, supuso la rápida eclosión de estructuras *civiles* de defensa territorial en Colombia. Esta es probablemente la clave del análisis de la guardia indígena y la construcción de paz en el marco de la gobernanza del posacuerdo: el carácter civil que estas tienen desde su origen, elemento central que las diferencian de las otras estructuras

de control territorial que se originan ante la ausencia y/o debilidad del Estado pero que son de carácter armado e ilegal; de hecho, el caso de la guardia indígena (y, consecuentemente, de la guardia campesina y cimarrona) es uno de los pocos casos que sobresale en Colombia y en una región como Latinoamérica donde en los últimos años han proliferado los cuerpos de seguridad comunitarios armados (Hernández, 2014).<sup>5</sup>

Esto es importante en el marco del posacuerdo de paz colombiano, donde la guardia indígena se define como un cuerpo de defensa territorial de carácter civil, lo que ha supuesto su posicionamiento como un actor clave en el proceso de construcción de paz desde una perspectiva territorial. Así, la guardia indígena ha sido uno de los primeros actores comunitarios en aportar a los diversos procesos que implica la construcción de paz; lo cual va desde contribuir a la construcción de memoria de la resistencia indígena, el conflicto armado y la paz (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2019), así como el desarrollo de estrategias propias de resolución y transformación de conflictos (Acosta *et al*, 2019) e incluso la implementación de mecanismos de autoprotección y defensa del territorio para hacer frente a las nuevas violencias y las reconfiguraciones de poder que se han generado tras el Acuerdo de paz FARC-EP

y el Gobierno de Colombia (Rojas y Useche, 2019; Sandoval, 2008). Ante la ausencia del Estado y la necesidad imperiosa de hacer frente a las reconfiguraciones territoriales del posacuerdo, la guardia indígena ha adquirido un papel preponderante que se evidencia en el progresivo fortalecimiento de su autoridad en los territorios indígenas (Velasco, 2019), así como en la legitimación de sus estructuras de gobierno propio ante instancias estratégicas surgidas con el Acuerdo de Paz, como la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP, (Zuleta y Romero-Cárdenas, 2020; Jurisdicción Especial para la Paz, 2019) y en la cada vez más fuerte incidencia de la guardia en procesos de movilización ciudadana y política que incluso desbordan su territorio (Organización Nacional Indígena de Colombia, 2021).

La clave del acelerado fortalecimiento de la guardia indígena en el marco de la construcción de paz en Colombia, es su carácter civil. Pues esto le dota de legitimidad y generar un discurso de resistencia frente al Estado, pero no de disputa de su poder, como lo hacen otros actores territoriales en esta etapa del posacuerdo (como los grupos armados ilegales). Todo lo contrario. En el marco de la gobernanza para la construcción de paz se han tenido que articular (directa e indirectamente) al proyecto político dominante que este abandera. En efecto,

<sup>5</sup> Solo por señalar algunos de los casos más representativos, ha sido el surgimiento en México de las Defensas Rurales de San Luís de Potosí y la Policía Comunitaria en Guerrero, que se han replicado hasta llegar a casi 50 grupos armados comunitarios en

Guerrero, Morelos, Tabasco, Tamaulipas, Michoacán, entre otras, que progresivamente adquieren el reconocimiento estatal para continuar con sus labores de seguridad y control territorial.

como señala Van Dam (2020), los pueblos originarios y sus proyectos políticos, económicos y culturales de resistencia han quedado en medio de las tensiones propias de coexistir en relación de desventaja con otro proyecto dominante, que es el que se propende por parte del Estado. En este marco la gobernanza, entendida muchas veces desde una perspectiva normativa, no se da en un plano de relativa igualdad, sino que los actores políticos alternativos y de resistencia pueden quedar subordinados al proyecto político dominante, precisamente por estar en un plano de desigualdad (Van Dam, 2020, p. 16). En el caso de la guardia indígena esta subordinación se ha hecho patente en muchos estadios del proceso de resistencia indígena, en algunos momentos de forma estratégica, cuando Quintín Lame aceptó el sistema jurídico republicano para desarrollar un proceso de resistencia jurídica y así lograr su objetivo de que los territorios indígenas les sean reconocidos, y en otros momentos de forma obligatoria, como es el caso de la progresiva burocratización y estatización de las lógicas administrativas de las instituciones indígenas, a las que se han visto sometidas las comunidades indígenas con el fin de obtener recursos del Estado central (Benavides y Duarte, 2009).

Este es el punto del análisis al que deseábamos llegar, puesto que esta forma de cooptar a actores políticos contrarios e incluso antagónicos al proyecto dominante del Estado, supone nuevas

variaciones para la gobernanza y para su proceso más urgente en el caso colombiano, que es la construcción de paz. En este marco, la guardia indígena como estructura de defensa territorial (que hace parte de un proyecto político de resistencia a las lógicas dominantes del Estado colombiano), maniobra frente a las condiciones territoriales de violencia que ha impuesto la debilidad histórica de ese mismo Estado y que, ante la incapacidad manifiesta de este, asume algunas banderas del proyecto político dominante para defender el horizonte político y social de las comunidades indígenas. Como pudimos ver en la introducción del trabajo, el efecto directo ha sido que las comunidades indígenas, autodefinidas como actores políticos antagónicos al Estado beligerante, apropien parcialmente la agenda de ese Estado al que le hacen resistencia; asumiendo la lucha contra los actores armados y los efectos de las reconfiguraciones territoriales en el posacuerdo de paz, lo cual ha implicado que sus proyectos políticos basados en proyectos de vida propios, hayan sido permeados por el horizonte político del Estado dominante.

Esta subordinación se refleja no solo es la burocratización y estatización de las estructuras político-administrativas que los indígenas habían construido desde la década del 70, sino en la progresiva adopción de imaginarios y prácticas sociales que otrora no tenían asidero en su proyecto político. El hecho anecdótico con el que se abrió este documento, denota y connota la capacidad del Estado

dominante para cooptar sectores antagónicos y alinearlos a su proyecto político; pues de otra forma no se entiende cómo un elemento sagrado para la comunidad (como la hoja de coca), termina desacralizado y deslegitimado por la comunidad ya que se asume que esto es importante para la defensa territorial de las comunidades indígenas. Esta es la gobernanza que tenemos en la actual coyuntura de posacuerdo, una gobernanza caracterizada no por la toma de decisiones en un plano de horizontalidad para un bien colectivo como señalan algunos autores,<sup>6</sup> sino una gobernanza que le permite al Estado cooptar sectores potencialmente antagónicos y los adhiere a su proyecto político para fortalecerse; un fenómeno que no es exclusivo de los indígenas del Cauca, sino que se manifiesta en otros países con presencia de proyectos políticos de corte étnico como Nicaragua (Baracco, 2017), México (Zurbriggen, 2011), Perú (Van Dam, 2020), entre otros.

En un escenario como este, es importante cuestionarnos por las posibilidades que les allegan a los proyectos políticos alternativos al Estado dominante, no solo para superar esta condición de subordinación que les impide el desarrollo de sus proyectos políticos autónomos, sino para avanzar en la construcción de una paz realmente territorial que, basada en una gobernanza no jerárquica, permita superar las condiciones que dieron origen al conflicto

armado. Avanzar en la superación de estas condiciones se hace perentorio de cara a la construcción de paz desde un enfoque territorial y diferencial, pues la subordinación de los sectores indígenas al proyecto político del Estado dominante, los acerca rápidamente a una agenda política neoconservadora en lo institucional (basada en un enfoque militar para hacer frente a las configuraciones territoriales que trae el posacuerdo y la construcción de paz) y neoliberal en lo económico (basada en la inserción de las lógicas del globalismo mercantilista a nivel local), que inciden de manera profunda en su proyecto político autónomo, a la vez que descarrila la construcción de paz hacia una perspectiva beligerante que ha mostrado su inoperancia desde hace décadas.

De acuerdo con el marco analítico propuesto, una posibilidad frente a este tipo de jerarquías que generan la subordinación e impiden una verdadera construcción de paz, sería la corrección de los desequilibrios a través de la construcción de redes de poder no jerárquicas, es decir, de una gobernanza descentralizada que se ubique en un punto medio entre la influencia del Estado y la autonomía que les permita la autonomía política a las comunidades locales, algo que se denomina “metagobernanza” (Jessop, 2008, p. 296) o la “gobernanza de la gobernanza” (Jessop, 2014, p. 25), una idea que se define como “un proceso a través del cual

---

<sup>6</sup> Al respecto se sugiere revisar los trabajos de Jan Kooiman (1993, 2002).

ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares” (Sorensen ,y Torfing, 2009, citados por Vásquez, 2014, p. 14).

### Algunos puntos de llegada (conclusiones)

¿Es realmente la gobernanza una idea que permite abordar el papel de actores políticos alternativos (como los indígenas) en el proceso de construcción de paz de Colombia? Desde un enfoque disciplinar de la ciencia política, hemos visto cómo esta idea puede abrir nuevos espacios analíticos que, más allá de posturas antropológicas e históricas que son igualmente valiosas, permitan escharbar en el subsuelo de los procesos políticos; que es donde se encuentran las contradicciones que impiden avanzar en procesos alternativos al proyecto dominante del Estado y que limitan de forma grave el desarrollo de proyectos políticos que podrían superar las históricas problemáticas que mantienen el conflicto armado y social en el país.

Desde esta perspectiva, la idea de *gobernanza* puede ayudarnos a entender no solo las contradicciones de la construcción de paz, sino también la cooptación a la que se han visto sometidas las comunidades indígenas que, dada su posición de desventaja en los escenarios políticos, están cediendo en múltiples frentes que limitan sus proyectos políticos autónomos y ponen en riesgo sus

procesos de resistencia. Si bien, discursivamente se proponen como actores antagónicos al “proyecto hegemónico neoliberal” (CRIC, 2018, 2019, 2020, 2021) y, eventualmente, inciden en múltiples espacios de resistencia política y fortalecen los procesos alternativos desde sus acciones; la baja autonomía económica y la debilidad de sus procesos políticos en términos institucionales, ha implicado ceder en aspectos centrales de su proceso de resistencia, lo cual ha influido directamente en el detrimento de sus procesos de resistencia, pero también en procesos más amplios como el de la construcción de paz territorial.

En suma, frente al objetivo de este breve documento de reflexión, podemos concluir que estructuras civiles de defensa territorial como la guardia indígena contribuyen a la construcción de paz de manera fundamental, pues ejercen control en regiones donde el Estado ha sido titilante y no ha sido capaz de llegar para consolidarse institucionalmente. No obstante, esta importancia debe ser matizada conceptualmente, pues a la luz de nociones esclarecedoras como la de *gobernanza*, podemos aproximarnos a entender la posición de desventaja en el escenario político que subordina a la parcialidad indígena al proyecto de paz del Estado colombiano que, aunque débil y en muchos casos ausente, ha logrado imponer en sectores considerados antagónicos, cooptándolos y articulándolos a su proyecto político, económico y cultural hegemónico, lo cual

supone un riesgo para los sectores alternativos y para procesos tan importantes en la actual coyuntura como la construcción de paz.

## Referencias

- ABColumbia. (2016). Mecanismos de Autoprotección: Comunidades Rurales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: CAFOD-Christian Aid, Oxfam GB, SCIAF, Trócaire.
- Acosta, C.; Uribe, C.; Amaya, J.; Idrobo, A.; Aliaga, F.; Ballén, D. (2019). Reconciliación y construcción de la paz territorial en Colombia: el caso de la comunidad nasa. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 121, 91-112.
- Baracco, L. (2017). Globalization, Governance, and the Emergence of Indigenous Autonomy Movements in Latin America: The Case of the Caribbean Coast of Nicaragua. *Latin American Perspectives*. 45 (6), 37-52. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X17705866>
- Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Paz-ando*, 2017, vol. 10, no. 1, p. 3. Disponible en: <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/viewFile/11639/12989>
- Benavides, C. y Duarte, C. (2009). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones. *Análisis Político*, 68, 26-42.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. New York: ONU. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>
- Casas, A. y Losada, R. (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2019). *Tiempos de vida y muerte. Memorias y luchas de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: CNMH.
- Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC (2017). *Situación de los derechos humanos en Colombia y en el Cauca*. Popayán: CRIC. Disponible en: <https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/defensa-vida-ddhh-cric/guardia-indigena/>
- \_\_\_\_\_. (2018). Resistencia y alternativa para la vida. Disponible en: <https://www.cric-colombia.org/portal/resistencia-y-alternativa-para-la-vida/>
- \_\_\_\_\_. (2019), Pronunciamiento Público SA'TH TAMA KIWE: El fundamentalismo cristiano como una estrategia y amenaza al buen vivir de los pueblos. Disponible en: <https://www.cric-colombia.org/portal/pronunciamiento->

[publico-sath-tama-kiwe-el-fundamentalismo-cristiano-como-una-estrategia-y-amenaza-al-buen-vivir-de-los-pueblos/](#)

\_\_\_\_\_. (2020). Tejer la palabra para desamarrar la movilización ciudadana en tiempos de pandemia. Disponible en:

<https://www.cric-colombia.org/portal/tejer-la-palabra-para-desamarrar-la-movilizacion-ciudadana-en-tiempos-de-pandemia/>

\_\_\_\_\_. (2021). El Paro Nacional y el CRIC: La lucha continua. Disponible en:

<https://www.cric-colombia.org/portal/el-paro-nacional-y-el-cric-la-lucha-continua/>

Daza, C. (2015). *Desencuentros territoriales. Tomo I y Tomo II. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

Duque-Daza, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 66 (241), 347-380.

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

Glückler, J. Rehner, J. y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio (editorial). *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 5-20. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/e4a3/05d27a6d8cf70e573559ac77ee6c9b8346fa.pdf>

Hernández, L (2014). *Hermanos en armas. Policías comunitarias y autodefensas*. México: Para leer en libertad. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20200507094906/Hermanos-en-armas.pdf>

Hurtado, D., Aguirre, C., y Fadul, C. (2016). *Estado del arte sobre territorio, paz y desarrollo a partir de la producción científica en Colombia (2000-2015)*. Manizales: UAM.

Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado Para la Paz. Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2019). *Protocolo para la coordinación y articulación de la reparación integral, restaurativa y transformadora de los pueblos indígenas de Colombia. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SVJRN*. Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155.

\_\_\_\_\_. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.

\_\_\_\_\_. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. 19 (66), 19-35

\_\_\_\_\_. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Catarata.

Pérez, D. (2022). La guardia indígena y la construcción de paz en el Cauca: una aproximación conceptual desde la ciencia política. *Jangwa Pana* 21(1), xx-xx

- Kalyvas, S. y Arjona, A. (2005). Paramilitarismo: una perspectiva teórica. En A. Rangel et al. *El poder paramilitar* (24-45). Bogotá: Editorial Planeta.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Governing as governance*. London: SAGE.
- Mac Ginty, R. (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *Revista POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 103-117.
- Medina, C. y Téllez, M. (1994) *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia*. Bogotá: Rodríguez Quito.
- Miller, L. y Hess, K. (1994). *Community policing: theory and practice*. Minneapolis: West Pub. Co
- Muñoz, F. (ed.). (2001). *La paz imperfecta*. Granada: Universidad de Granada.
- Newman, E, Paris, R. y Richmond, O. (Eds.). (2009). *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University Press.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2021). *¡La Minga Nacional vive y se fortalece en el Paro Nacional!* Bogotá: ONIC.
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Informe sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas*. New York: ONU.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R. y Sisk, T. (2009). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Abingdon: Routledge.
- Paris, R. (2010). Saving liberal peacebuilding. *Review of International Studies*, 36, 337-365.
- Peters, G. (2011). Governance as political theory. *Critical Policy Studies*, 5(1), 63–72.
- \_\_\_\_\_. y Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan Press.
- Quilcué, K. (2017). *UMNA ÇXHAÇX ÇXHA ÇXHAFXI'ZENXI. Procesos de resistencia milenaria del pueblo indígena NasaTierradentro - Cauca*. Tesis de pregrado en sociología, Universidad Externado de Colombia.
- Richmond, O. (2006) The problem of peace: understanding the 'liberal peace'". *Conflict, Security and Development*, 6 (3), 291-314.
- Rojas, A. y Useche, V. (2019). *Guardias Indígenas, afrodescendientes, campesinas. Trayectorias y desafíos en el departamento del Cauca*. Popayán: Samava-Instituto CAPAZ.
- Rosenau, J. y Czempiel, E. (comp.) (1992) *Governance without Government:*

- Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Salas, L. (2016). Ruiz Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 45-57.
- Sandoval, E. (2008). *La guardia indígena Nasa y el arte de la resistencia pacífica*. Ediciones Colección Étnica: Diálogos Interculturales, Fundación Hemera.
- Van Dam, C. (coord.). (2020). *La esencia de nuestra existencia hasta que el sol se apague. Experiencias y aprendizajes en gobernanza territorial indígena en la Amazonía*. Lima: Forest Trends.
- Vanderwood, P. (1982) *Los rurales mexicanos*. México: FCE.
- Vasquez, A. (2014). Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011. Tesis doctoral, Doctorado de Ciencia Política, Universidad de Barcelona. Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285771/avvc1de1.pdf?sequence=1>
- Velasco, R. (2019). *Conversamos sobre el "gobierno propio" que se construye en el norte del Cauca, entrevista a Rosalba Velasco*. La Paz: IPDRS.
- Zuleta, A. y Romero-Cárdenas, R. (2020). Coordinación entre la JEP y la JEI: rol de las autoridades indígenas en la justicia aplicada durante el posacuerdo. *Opinión Jurídica*, 19 (39), 167-185.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)