

01

DOI: <https://doi.org/10.14483/2422278X.22466>



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



ISSN impreso: 2011-5253
ISSN en línea: 2422-278X



DOSSIER
Artículo de investigación

Las Capacidades Institucionales para la Paz en los Municipios Colombianos: Aportes desde los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

Institutional Capacities for Peace in Colombian Municipalities: Contributions from the Territorial Councils for Peace, Reconciliation, and Coexistence

Heyder Alfonso Camelo¹
Colombia



Para citar: Alfonso-Camelo, H. (2024). Las Capacidades Institucionales para la Paz en los Municipios Colombianos: Aportes desde los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia *Revista Ciudad Paz-ando*, 17(2), 9-20. doi: <https://doi.org/10.14483/2422278X.22466>

Fecha de recepción: 09/07/2024

Fecha de aprobación: 27/11/2024

¹ Sociólogo. Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia. Profesor Universidad Santo Tomás. Colaborador científico Instituto Colombo-Alemán para la paz – CAPAZ. Correo Electrónico: heyderalfonso@usta.edu.co / heyder.alfonso@instituto-capaz.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2929-3030>



El artículo investiga si los Consejos Territoriales de Paz (CTPRC) en Colombia son infraestructuras que despliegan las capacidades del Estado para la construcción de paz. Utilizando un enfoque cualitativo, se recopilieron datos de 850 municipios de Colombia y se obtuvo una sólida base de datos sobre los CTPRC. Los resultados muestran que, aunque existen formalmente en más del 60% de los municipios, menos de la mitad están activos. Las limitaciones se deben a la baja capacidad institucional y recursos insuficientes en los municipios donde se encuentran. A pesar de su potencial para apoyar la implementación de acuerdos de paz, su baja actividad y falta de inclusión en las negociaciones limitan su efectividad. Se concluye que los CTPRC pueden ayudar en la implementación de una paz territorial y la legitimación estatal, requiriendo acompañamiento, fortalecimiento continuo, y una mayor integración en las estrategias de paz del Estado.

Palabras clave: capacidad; consejos territoriales; estado; infraestructura; paz



The article investigates whether the Territorial Councils for Peace (CTPRC) in Colombia are infrastructures that deploy the state's capacities for peacebuilding. Using a qualitative approach, data were collected from 850 municipalities in Colombia, obtaining a solid database on the CTPRCs. The results show that, although they formally exist in more than 60% of the municipalities, less than half are active. The limitations are due to low institutional capacity and insufficient resources in the municipalities where they are located. Despite their potential to support the implementation of peace agreements, their low activity and lack of inclusion in negotiations limit their effectiveness. It is concluded that the CTPRCs can help implement territorial peace and state legitimization, requiring accompaniment, continuous strengthening, and greater integration into the state's peace strategies.

Keywords: capacity; territorial councils; state; infrastructure; peace

Introducción

La paz ha sido un anhelo permanente en Colombia. A lo largo de los años, se han desplegado diversas iniciativas para alcanzarla, que van desde procesos de negociación hasta políticas de seguridad enfocadas en la confrontación militar (Chernick, 2008). Estas estrategias se han traducido en planes de gobierno orientadas a superar la violencia. Los esfuerzos gubernamentales en materia de paz, muchas veces enmarcados en procesos de negociación entablados con los grupos alzados en armas, han procurado enfocar sus acciones en regiones identificadas por las afectaciones que han sufrido a causa de la violencia, o por ser históricamente marginadas del centro político y económico del país, o porque ambos elementos usualmente coinciden. En todo caso, el propósito de construir la paz ha sido abordado desde un enfoque que ve en la llegada del Estado a aquellas regiones, a través de sus instituciones, como una forma de crear las condiciones que desactiven la violencia. Este enfoque—a pesar de algunas variaciones— ha prevalecido desde el gobierno del presidente Alberto Lleras en 1958, pasando por los de Belisario Betancur y Virgilio Barco, quienes implementaron el Plan Nacional de Rehabilitación, hasta llegar a la presidencia de Juan Manuel Santos en 2010 (López, 2016). El enfoque ha sido determinante en las acciones de gobierno y la manera en que conciben la paz (Ríos, 2024). De hecho, su relevancia ha sido tal que se convirtió en un eje fundamental en el Acuerdo del Teatro Colón del año 2016 que supuso el fin de la confrontación armada con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep) y que marcó una hoja de ruta para la transformación de los territorios con la participación de la sociedad en articulación con las instituciones estatales, a través de lo que se conoció como Paz Territorial (Ríos et al., 2022).

A pesar de lo anterior, la construcción de paz en los territorios del país no ha logrado consolidarse, entre otras causas, por las permanentes dinámicas de reconfiguración de la violencia (Ríos et al., 2022), así como por las dificultades que ha tenido el Estado para desplegar la capacidad de las instituciones que lo conforman (García et al., 2016). Esto ha tenido un impacto negativo en las expectativas de la sociedad por lograr una paz estable y duradera. En otras palabras, se constituye una triada entre dinámicas de violencia, baja capacidad estatal y expectativas no cumplidas en torno a la paz que a la larga afecta la legitimidad del Estado ante la población. Esta triada se ha reproducido en diferentes escalas a lo largo de los años, de los gobiernos y de los distintos intentos por alcanzar la paz con los grupos armados, lo cual ha generado interés entre académicos e investigadores por entender las múltiples interacciones entre estos elementos; de hecho, como lo señalan Rojas y Cuesta (2021), ha habido una interesante producción de literatura en torno a la relación entre

construcción de paz y perspectiva territorial, incluyendo en esta última al Estado y sus complejas formas de relacionamiento con el territorio y la población.

En este sentido, Calderón y Garzón (2018) ofrecen un panorama general en el marco de los procesos de implementación de las políticas públicas de paz en Colombia, donde identifican que las acciones desarrolladas han estado orientadas hacia la intervención de los territorios “en aras de una relativa inclusión al Estado, el fortalecimiento de la presencia estatal y la transferencia de competencias a nivel local” (p. 68). Vásquez (2017) también señala esto cuando alerta sobre los elementos que debería de tener en cuenta la paz territorial, es decir, las orientaciones de las acciones hacia los territorios, donde se hace necesario contar con “instituciones que garanticen los derechos en lo local, la promoción de la participación y movilización de la ciudadanía, y una renovada articulación entre el Estado y las comunidades” (p. 169).

Ahora bien, al momento de observar aquellos territorios que históricamente han sido azotados por el conflicto armado y en los que se desarrollan iniciativas de desarrollo y paz, Tuirán y Trejos (2017) evidencian la baja capacidad institucional de los municipios y de departamentos para llevar a cabo las acciones que implican transformaciones del Estado en términos de paz. También Borja (2017), analizando los elementos que introduce el Acuerdo del Teatro Colón, resalta la manera en que “deben desarrollarse transformaciones institucionales en lo local para echar a andar una paz real y una sociedad en convivencia pacífica” (p. 75). Por su parte Barrera (2015), aunque también identifica el déficit institucional en lo municipal, anota la “existencia de instituciones en las periferias rurales que cuentan con mayor potencial democrático y más capacidad organizativa e institucional que permitirían promover los procesos de construcción de paz” (p. 71). Marín et al. (2018), de manera similar, resaltan este aspecto al hablar de las instituciones comunitarias en los territorios del país, las cuales son entendidas como articulaciones entre la comunidad y el Estado u otros órdenes normativos “en las que prima la autodeterminación de las comunidades apropiación, uso y manejo de los recursos, bienes y capacidades” (p. 42); reconociendo en estas instituciones espacios de posibilidad para la construcción de paz en medio de la guerra a través de la transformación de conflictos.

En Colombia, existen espacios de confluencia entre representantes del Estado y la sociedad que permiten observar la relación entre capacidad institucional y construcción de paz. Entre ellos se encuentran los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC)—tanto departamentales como municipales—que brindan asesoría a las administraciones locales en temas de paz y convivencia.

En 2019, la *Fundación Ideas para la Paz (2019)* identificó la existencia de 32 Consejos Departamentales de Paz y cerca de 400 Consejos Municipales creados desde 1998 (p. 11), 38 de los cuales (aproximadamente el 10%) se formaron en los dos primeros años tras la expedición de la ley que los conformó. En los siguientes ocho años se crearon otros 37, y desde 2009 el ritmo de creación aumentó significativamente. La FIP destacó que, aunque los Consejos de Paz no representan a todos los sectores establecidos por la normativa, “son espacios con una gran diversidad de actores institucionales y sociales” (p. 18). Sin embargo, “los consejos presentan desafíos en cuanto a asistencia efectiva y representatividad, especialmente en la inclusión de mujeres” (p. 19). A pesar de superar el promedio de otras instancias de participación, la falta de intercambio de opiniones limita su carácter deliberativo. La inconstancia en su funcionamiento sugiere la necesidad de mejorar la gestión y organización para asegurar su eficacia. El estudio de Caribe Afirmativo (2019) también señaló la falta de voluntad política de autoridades locales como un obstáculo clave para la implementación efectiva de los Consejos Territoriales de Paz, destacando la “apatía de concejales y diputados y la integración irregular de consejos” (p. 11). Finalmente, la Fundación PARES (2022) destacó el abandono de algunos gobiernos hacia los esfuerzos de paz, conduciendo a una pérdida de protagonismo de los CTPRC y del Consejo Nacional, relegándolos a un papel secundario en la construcción de paz territorial.

Con todo, aunque ha habido un desarrollo investigativo en materia de construcción de paz en Colombia y las posibilidades con las que cuentan los territorios para promoverla, aún existe mucho por indagar en torno a la relación entre capacidad estatal y la paz en lo local; particularmente, es necesario hacer un estudio sistemático del estado y el papel que desempeñan los CTPRC en estos escenarios. Considerando este panorama, el presente artículo responde la siguiente pregunta: ¿los Consejos Territoriales de Paz son una infraestructura que permite desplegar las capacidades del Estado para la construcción de paz en Colombia?

La importancia de esta pregunta para la investigación académica reside en tres elementos: (1) observa el despliegue de las capacidades del Estado en materia de construcción de paz en un espacio de participación concreto, como lo son los CTPRC, lo que permite observar los alcances y limitaciones que tiene promover paz en los territorios por medio de la articulación de las instituciones estatales y la sociedad civil; (2) recurre al concepto de infraestructuras de paz, en el marco del campo de la construcción de paz, para entender el papel que desempeñan los CTPRC en los territorios y como potencial anclaje de las iniciativas del Estado para desplegar sus capacidades en los territorios;

y (3) ofrece el panorama más actualizado hasta el momento en relación a los CTPRC del país, brindando una reflexión académica en torno a la paz y a las capacidades con que cuenta el Estado y la sociedad civil en el marco de la búsqueda de caminos hacia una paz estable y duradera.

El presente artículo se divide en cinco apartados. El primero aborda los elementos teóricos sobre capacidades institucionales e infraestructuras de paz que sirven como marco conceptual para el artículo. El segundo explica la metodología escogida para la recolección y análisis de la información. El tercero expone los resultados municipales de los CTPRC de acuerdo con la base de datos construida. El cuarto presenta un análisis sobre las capacidades de los consejos como infraestructuras para la construcción de paz. Por último, se plantean algunas conclusiones generales.

Las Capacidades Institucionales y las Infraestructuras de Paz

El Estado es un campo de poder determinado por la amenaza del uso de la violencia y conformado por la “imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a este territorio, y las prácticas reales de sus múltiples partes” (Migdal, 2012, p. 34); es decir, está constituido por lo que parece y por las funciones que efectivamente realiza. En este sentido, la capacidad institucional con la que cuenta “el Estado se refiere a la posibilidad de desplegar su poder infraestructural, esto es, la capacidad para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2007, p. 6), orientado a la territorialización de la vida social por medio de regulaciones institucionales y el fortalecimiento de las fuerzas sociales.

Soifer (2008) señala tres enfoques para abordar los análisis en torno al poder infraestructural de los Estados: el primer enfoque captura las capacidades del Estado central, el segundo conceptualiza el poder infraestructural en términos de su alcance territorial, y el tercero se centra en los efectos del Estado en la sociedad. Estos abordajes permiten observar hasta qué punto los Estados logran ejercer control y regular las relaciones sociales en los territorios, lo que implica identificar los alcances de las instituciones que los conforman en la vida social y los recursos, tanto financieros como institucionales, con los que cuentan para lograrlo. Teniendo en cuenta que la manifestación de estas capacidades en los territorios no es homogénea, sino que puede variar y determinar los alcances y el impacto del poder infraestructural en los territorios (Soifer, 2008). Para esto, se puede tomar en cuenta el alcance territorial de aquellos aspectos del Estado que se quieren analizar (Soifer, 2012).

Las capacidades institucionales se manifiestan por la habilidad de los Estados de llevar a cabo sus proyectos. Esta habilidad es determinada territorialmente por las redes organizativas que coordina, controla y construye (Soifer y Hau, 2008), lo que implica el fortalecimiento de una burocracia que pueda desarrollar las acciones planeadas. Lindvall y Teorell (2016) señalan que la capacidad estatal reside en la relación causal entre la implementación de una política y los resultados que se obtengan de ella, “condicionados por los recursos con los que cuenta, entre ellos los ingresos, el capital humano y la información” (p. 14). Sin embargo, tal como lo anotan Soifer y Hau (2008), observar las capacidades estatales para desplegar su poder en los territorios no debe confundirse con su habilidad para proveer bienes y servicios, ya que estos últimos implican la satisfacción de necesidades públicas que no siempre están directamente vinculadas a la posibilidad de ejercer control estatal.

Para abordar analíticamente las variaciones locales de las capacidades, además del alcance institucional, se debe tomar en consideración el diseño de estas instituciones que es determinante en la posibilidad de desplegar y reforzar el control estatal (Soifer, 2015). Estas capacidades toman en cuenta la manera en que: “i) se ofrecen respuestas institucionales; ii) la relación que se construye entre la sociedad y las instituciones locales; y iii) la expresión que toman en los territorios con las comunidades, es decir, las prácticas que se generan en lo local” (Alfonso-Camelo, 2021, p. 36).

Ahora bien, es necesario señalar que las capacidades estatales se ven afectadas en el marco de una guerra (Moodie, 2010; Boyle, 2014; Gagnon y Brown, 2014). En consecuencia, identificar aquellos escenarios institucionales con los que cuentan los Estados en los territorios implica, junto con otros elementos, la posibilidad para construir condiciones que permitan la superación de la violencia; las condiciones de posibilidad para la construcción de paz.

La construcción de paz tiene una definición amplia al ser entendida como “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, 1992, citado por Rettberg, 2012, p. 376); es un proceso dinámico y no secuencial, en la medida que engloba avances y retrocesos en el propósito de alcanzar la paz. Para lograrla, como lo plantea Tongeren (2012) las infraestructuras de paz se refieren a la creación de capacidades o infraestructuras para la construcción de paz y la prevención de los conflictos dentro de los países, comunidades y regiones, que involucran a los principales actores interesados. Lederach (2012) señala que estas estructuras fueron originalmente relacionadas con la capacidad para contar con mecanismos de

respuesta que apoyaran y fortalecieran los cambios derivados de negociaciones políticas, y que a la vez aumentarían la participación de la sociedad; pero luego se identificó la importancia de que estas capacidades tuvieran una visión del cambio a largo plazo, “lo que requería una profunda comprensión del contexto para entender, fomentar y apoyar los recursos con los que se cuentan, es decir, que implementaran una mirada sistémica” (p. 10).

Las infraestructuras de paz son procesos complejos que incluyen, por ejemplo, comités de paz, plataformas nacionales, análisis de conflictos y sistemas de alerta temprana, unidades de apoyo a la construcción de paz y mediadores (Tongeren, 2012, p. 97). Estas infraestructuras se refieren a estructuras sociales “encaminadas a cerrar la brecha vertical entre eventuales acuerdos de paz y la participación de las comunidades en la transformación de los conflictos” (Uribe, 2015, p. 7), implementando un enfoque de abajo hacia arriba, donde no se trata simplemente de conseguir un acuerdo político en el nivel más alto, sino que se requiere también “promover e impactar en las relaciones interdependientes que se entablan en la vida diaria de las personas” (Lederach, 1998, p. 84).

Los objetivos que orientan sus acciones pueden variar desde la prevención de la violencia hasta la implementación de acuerdos de paz y la superación de las causas estructurales de la violencia. Entre sus funciones se incluyen el desarrollo de capacidades, la facilitación de la comunicación entre las partes, la mediación y la articulación de intereses y necesidades de los sectores sociales. Estas infraestructuras “son esenciales para mantener el compromiso de las partes en situaciones de alta volatilidad política y para asegurar una paz duradera mediante la inclusión de diversos actores y sectores de la sociedad” (Pfeiffer, 2014, p. 6). Estos procesos de construcción de paz se caracterizan por la integración de actores sociales de distintos niveles, reconociendo la necesidad de incrementar la participación de la sociedad civil y de las comunidades, “mientras que se fortalecen las capacidades sociales, lo que favorece una paz más contextual e inclusiva que responde a las identidades y prácticas locales” (Richmond, 2013, p. 279).

En resumen, las infraestructuras de paz promueven la participación, orientando su labor hacia la transformación de conflictos a través de la inclusión de diversos sectores. Promueven la construcción de relaciones constructivas “entre los actores relevantes y articulan a los actores locales con los actores estatales, contando con organizaciones de base e iniciativas gubernamentales” (Hove y Harris, 2019, p. 256). Son espacios que, en un país como Colombia en medio de un conflicto armado, permiten desarrollar iniciativas y esfuerzos para la implementación de la paz en los territorios.

Metodología

El artículo adopta un enfoque cualitativo porque permite dar sentido e interpretar fenómenos sociales en contexto (Denzin y Lincoln, 2005); además de describirlo y explicarlo a través del análisis de los componentes que lo conforman y las interacciones que se entablan entre ellos. Para implementar este enfoque, se llevó a cabo la selección de un caso que cumpliera con las orientaciones brindadas por Kahwati y Kane (2018) sobre las consideraciones teóricas, empíricas y prácticas. Así, para entender las relaciones entre capacidad estatal e infraestructuras de paz se tomaron como objeto de investigación a los Consejos Territoriales de Paz por dos razones. La primera razón es porque los CTPRC se han constituido como espacios de confluencia entre las instituciones del Estado en diferentes niveles y la sociedad civil en sus múltiples expresiones, para asesorar a las administraciones municipales y departamentales en materia de paz y convivencia; es un espacio de encuentro dialógico que permite observar la relación entre capacidades del Estado y la construcción de paz. La segunda razón es por la representatividad que tienen en los municipios de Colombia, ya que hacen presencia en más del 60% de ellos, lo que los convierte en una figura extendida en el territorio nacional que permite generar análisis locales con implicaciones nacionales en términos de construcción de paz y sostenibilidad de las transformaciones territoriales.

Luego de seleccionar el objeto de estudio y con las herramientas epistemológicas que brinda el enfoque cualitativo, se construyó una muestra (*sample*) que permitió disponer de un corpus empírico (Flick, 2007) capaz de dar cuenta de las dinámicas del objeto de investigación y responder la pregunta que orienta este artículo. En consecuencia, se desarrolló la base de datos más robusta en materia de CTPRC con la que cuenta el país. Para lograrlo, se enviaron 1.102 derechos de petición a todas las alcaldías del país, de los cuales se recibieron 850 respuestas, lo que equivale al 77% de los municipios. Se reportó también que 689 de los municipios contaban con consejos, es decir, el 62% de ellos². Las respuestas recibidas fueron sistematizadas conforme a las variables de funcionamiento de los CMP y que permitieron entender la relación entre capacidad institucional e infraestructura de paz; por tanto, se tomó en cuenta si los CMP se encontraban activos, si contaban con recursos asignados para el funcionamiento, la manera en que estaban conformados y las instancias que los constituían.

² La recolección de información comenzó en diciembre de 2023 como parte de una consultoría financiada por KfW Bank aus Verantwortung para la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Esta consultoría finalizó la primera semana de abril de 2024, y la recolección de información continuó hasta julio de 2024.

Una vez sistematizada la información, se procedió a construir el panorama nacional de los consejos y a realizar el análisis de los resultados por medio de la teoría planteada, lo que implicó identificar las características nacionales y municipales, junto con las diferencias territoriales en el funcionamiento de estos espacios institucionales.

La base de datos construida puede ser considerada como una muestra representativa de la realidad municipal del país para analizar estos espacios institucionales y las posibilidades de construcción de paz territorial; sin embargo, también es necesario anotar que las realidades municipales son territorialmente diversas, por lo que la muestra no logra identificar las diferencias operativas de los CTPRC y tampoco los limitantes en materia de política pública municipal.

Una Aproximación a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

En Colombia, la Ley 434 de 1998 establece que “la política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil” (Congreso de Colombia, Ley 434 de 1998, artículo 1). Según esta ley, la política de paz trasciende los periodos gubernamentales y refleja la complejidad del contexto nacional. En este contexto, se constituye el Consejo Nacional de Paz como una plataforma clave de colaboración entre la sociedad civil y los representantes de las instituciones estatales, con el objetivo de mantener y promover la paz. La colaboración se enfoca en la construcción de paz a nivel territorial y facilita la cooperación armónica de las entidades y órganos del Estado, priorizando alternativas políticas para la negociación del conflicto armado interno y asegurando relaciones sociales que garanticen una paz integral y permanente.

El artículo 13 del Decreto Ley 885 de 2017 autoriza a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Municipales a crear los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, una iniciativa que puede surgir de los respectivos gobernadores o alcaldes. Además, también establece que los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la Ley para promover la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC). Estos consejos sirven como órganos de asesoramiento y consulta para el gobierno en cuestiones como la búsqueda de la paz, la promoción del respeto de los derechos humanos, la reintegración de excombatientes y el fortalecimiento de la democracia, entre otros aspectos relevantes.

Los miembros de los CTPRC provienen de diversos sectores sociales, incluyendo representantes públicos y miembros de la sociedad civil. Actúan como órganos asesores y consultivos de las alcaldías y gobernaciones. Su tarea principal es asesorar en la formulación de políticas relacionadas con la paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización. Además, promueven estas políticas y facilitan la colaboración armónica entre las entidades y órganos estatales en estos temas, con el objetivo fundamental de trabajar en pro de la paz y su materialización. Por ejemplo, en el Acuerdo de Paz del año 2016 se les asignaron responsabilidades para orientar sus acciones hacia la materialización de la paz en los territorios, entre otras. Pero, dada la importancia de estos Consejos, ¿en qué estado se encuentran?

El Panorama de los CTPRC en Colombia

De los 689 municipios del país que registran tener un CTPRC, el 44% afirma estar activo, lo que implica que casi la mitad de los Consejos no están funcionando, a pesar de existir una normativa que los crea y regula. Además, es importante destacar que varios municipios, aunque afirman tener un Consejo Territorial porque cuentan con acuerdo de creación, admiten que este no se encuentra activo y cerca del 20% de los municipios del país no cuentan con consejos. La **Figura 1** muestra que los tres primeros departamentos con mayor número de acuerdos para la creación de CTPRC son Boyacá, Antioquia y Cundinamarca. Sin embargo, se debe señalar que la cantidad de acuerdos no siempre está directamente relacionada con la activación efectiva de los consejos. En este sentido, los tres departamentos con la mayor cantidad de consejos activos son Antioquia, Cundinamarca y Tolima. Resulta importante anotar que, a pesar de encabezar la lista en términos de acuerdos, Boyacá exhibe una proporción

relativamente baja de consejos activos, ocupando el sexto lugar en este aspecto. También vale la pena resaltar el caso de Nariño que, aunque ocupa el cuarto lugar a nivel nacional con 40 municipios que registran acuerdos, solo cuenta con 6 de estos activos, un número bajo en comparación con las normativas disponibles en buena parte de los territorios.

En términos de conformación, los CTPRC están compuestos por representantes de las administraciones municipales y por miembros de la sociedad civil, quienes constituyen la mayoría de miembros en todos los municipios. Según la información disponible, la composición de los CTPRC en términos de género es relativamente similar, con un 55% de hombres y un 42% de mujeres. En cuanto a la población LGBTQ+, estos consejos cuentan con una representación del 4%. No obstante, en una gran parte de los consejos, específicamente en un 38.2%, no se lleva a cabo un registro desagregado por género de sus miembros.

Los municipios con CTPRC se encuentran mayoritariamente en la categoría 6 (89%) y en menor medida en la categoría 5 (4%). Esto indica que la mayoría de los territorios que presentan debilidades en términos de eficiencia administrativa, prestación de servicios básicos a los ciudadanos y, por ende, con menores capacidades presupuestarias, son los que concentran la mayoría de los Consejos Territoriales en el país. Sin embargo, al observar con detenimiento se revela una paradoja en las categorías municipales 5 y 6: aunque acumulan una cantidad considerable de acuerdos, esto no se ve reflejado en la proporción de Consejos en funcionamiento. Por ejemplo, a pesar de abarcar una gran parte de los Acuerdos a nivel nacional, en la categoría municipal 6 solo el 41% de sus Consejos Municipales están activos. En contraste, las categorías municipales 1 y 2, que cuentan con mayores recursos financieros e institucionales,

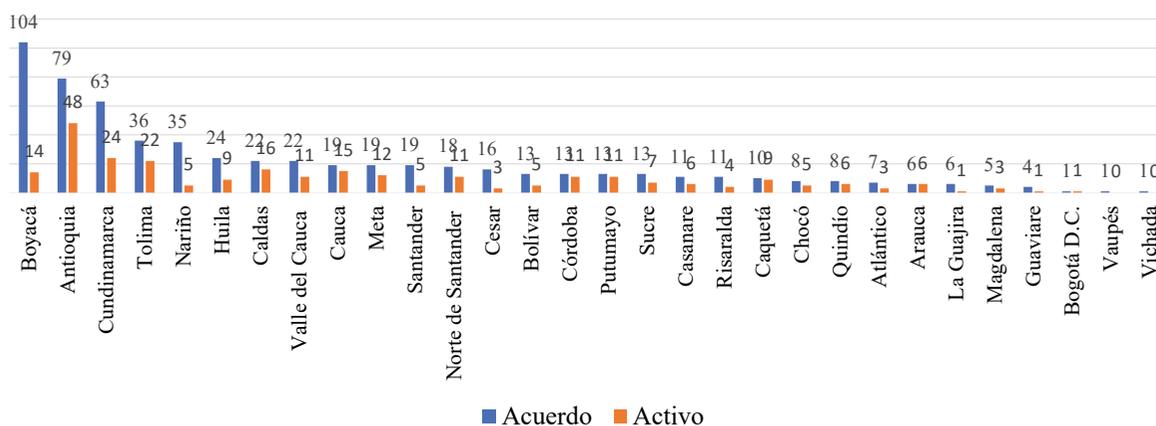


Figura 1. Departamentos con acuerdos y CTPRC activos

Nota: Elaboración propia con base en la información recolectada (2024).

registran menos acuerdos, pero a su vez presentan una tasa de actividad de Consejos Municipales más alta, oscilando entre el 80% y el 44%, respectivamente.

En el contexto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)³, es importante destacar que, de los 170 municipios priorizados, se obtuvo información de 125 para el presente artículo. De estos, 123 municipios han establecido Consejos Territoriales a través de acuerdos formulados en los concejos municipales, lo cual representa un 98% de la muestra. Sin embargo, existen excepciones notables: Condoto en Chocó y Rioblanco en Tolima, que juntos constituyen el 2% restante, no tienen documentado ningún acuerdo para la formación de los Consejos Municipales. Del total de CTPRC presentes en estos municipios, se registra que el 65% se encuentran activos, un porcentaje que está por encima de la media nacional.

Las Capacidades de los CTPRC en los Municipios

Los CTPRC deben contar con un plan de acción que oriente su funcionamiento, determinando las actividades anuales a realizar, las líneas de política pública a las que responden, los responsables de su ejecución y los recursos necesarios para desarrollarlas. Al analizar estas variables, se observa que el 52% de los CTPRC activos cuentan con un plan de acción. Sin embargo, al revisar si dichos planes tienen recursos asignados para su funcionamiento, se encuentra que solo el 47% de ellos los tienen, y de estos, el 77% de los CTPRC se ubican en municipios categorizados como 6, donde las administraciones locales cuentan con mayores debilidades institucionales. La información recolectada muestra que los recursos con los que cuentan los consejos provienen principalmente de las administraciones municipales, aunque también se nutren de partidas departamentales y de fuentes de financiación de la cooperación internacional.

También, los CTPRC disponen de espacios de coordinación interinstitucional que facilitan la realización e implementación de las acciones diseñadas. Entre estos espacios se encuentra la secretaría técnica, encargada del registro y funcionamiento de los consejos, así como las comisiones de trabajo, que concentran los esfuerzos institucionales en las actividades diseñadas para los municipios. Al respecto se observa que en el agregado nacional un total de 70.8% de municipios

afirma que cuentan con secretaría técnica en el CTPRC. Sin embargo, no todos los consejos de estos registros están activos, pues varios municipios del país sostienen que cuentan con una secretaría técnica simplemente por tener un acuerdo vigente, aunque el consejo en sí no esté activo. Por tanto, al analizar solo los CTPRC activos en el país, se encuentra que el 86% de estos tienen una secretaría técnica y que solo el 26.7% registran que cuentan con comisiones de trabajo que orienten las actividades que realizan.

Los CTPRC frente a las Negociaciones de Paz

Resultado de la política de paz del gobierno del presidente Gustavo Petro, conocida como Paz Total y enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo, se han establecido diversas mesas de diálogo con los actores armados del país. Por esta razón, es relevante presentar la evidencia en torno a los CTPRC que se encuentran activos, tal como lo muestra la [Figura 2](#), y los municipios donde hacen presencia los grupos armados que están en diálogo con el gobierno nacional: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia (SM).

En relación con el ELN, conforme al Acuerdo Nro. 13 firmado el 4 de septiembre de 2023, se identifican zonas críticas o en crisis humanitaria. Según este acuerdo, se propone la implementación de iniciativas enfocadas en la participación ciudadana en el proceso de paz y la observancia del cese al fuego bilateral temporal. Las zonas que se determinaron fueron: Bajo Calima, San Juan, Itzmina, Buenaventura, Cali, Bajo Cauca, Sur de Bolívar y Nordeste Antioqueño. Tomando en cuenta los departamentos y, dentro de estos, los municipios que tienen activos Consejos Municipales, se encuentra que para los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó y Valle del Cauca, se cuenta con 145 municipios que registran tener acuerdos; sin embargo, de estos, 74 se encuentran activos, lo representa el 51%, de los cuales, el 35% cuenta con planes de acción y recursos asignados.

En el caso del Estado Mayor Central, la mesa de diálogos decidió priorizar los departamentos de Cauca, Arauca, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander. Allí se encuentra el siguiente panorama sobre los Consejos Municipales de Paz: de los municipios que conforman estos departamentos, se registran 77 municipios con acuerdos, de los cuales 61 están activos, es decir, un 79%, de los que el 31% tienen planes de acción y recursos para desarrollar las actividades propuestas. Por su parte, la Segunda Marquetalia tiene presencia en el Cauca, Caquetá, Huila, Nariño y Putumayo. En estos departamentos se registran 120 CTPRC, de los cuales están activos 60 de ellos, es decir, justo el 50%. En relación a los planes de acción y recursos, solo el 13% de consejos cuentan con estos.

³ Son una herramienta de planificación y gestión subregional diseñada para la transformación integral del ámbito rural. Este programa busca acelerar la implementación de los instrumentos de la Reforma Rural Integral que conforman el punto uno del Acuerdo de Paz de 2016 en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

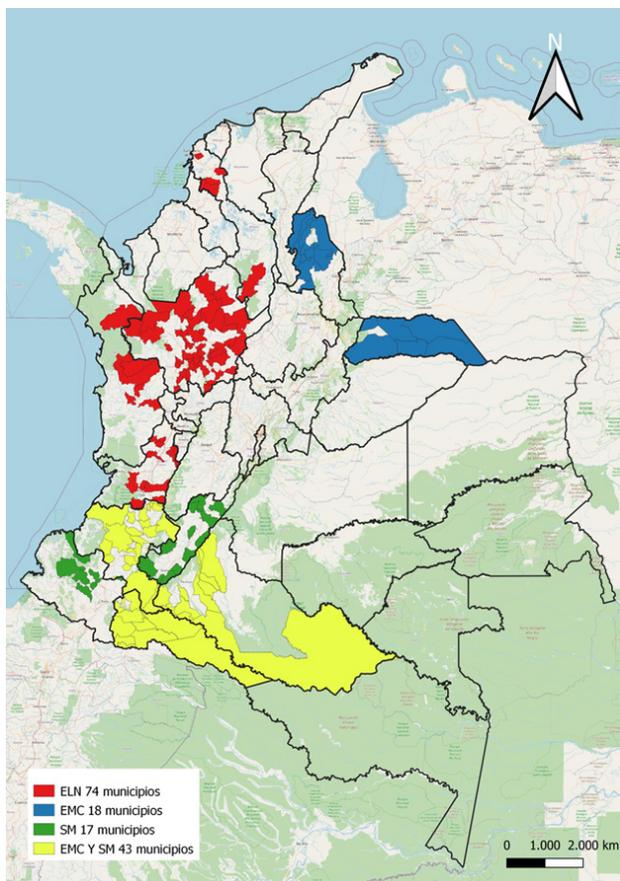


Figura 2. CTPRC activos y territorios de negociación

Nota: Elaboración propia con base en la información recolectada (2024).

Por otra parte, en la búsqueda de la paz urbana, el gobierno nacional ha sostenido diálogos sociojurídicos en tres contextos distintos. El primero se ubica en Buenaventura, donde las conversaciones entre los grupos Shottas y Espartanos han reducido la violencia homicida; sin embargo, el Consejo Municipal se encuentra inactivo. El segundo contexto se encuentra en el Valle de Aburrá, donde se han establecido diálogos con representantes de grupos urbanos, incluyendo a varios de sus líderes que se encuentran en las cárceles, buscando soluciones a la violencia y enfrentamientos. A diferencia de Buenaventura, en Medellín y en otros municipios como Itagüí, Envigado y Barbosa, se cuenta con CTPRC activos; mientras que los consejos de Sabaneta, Caldas, Girardota, Copacabana y La Estrella están inactivos. El tercer contexto de diálogo que se desarrolla en la ciudad de Quibdó cuenta con un Consejo Territorial que, aunque se encuentra activo, no registra recursos para su funcionamiento.

Así las cosas, las regiones donde se llevan a cabo acercamientos de paz y negociaciones con diversos

grupos armados presentes en el país cuentan con cierta capacidad institucional. Esto se debe a la existencia de CTPRC activos, o, en su defecto, a la posibilidad de reactivarlos. A continuación, se presenta un análisis que toma en cuenta las capacidades de paz disponibles en el país, considerando las potencialidades territoriales para la construcción de paz.

Análisis de las Capacidades de los CTPRC como Infraestructuras de Paz

Los Consejos Territoriales de Paz representan una infraestructura fundamental con la que cuenta el Estado colombiano para fomentar procesos de construcción de paz en los territorios y fortalecer la articulación entre la sociedad civil y los representantes de las instituciones estatales, tanto a nivel municipal como departamental. Sin embargo, para adentrarse en el análisis de los CTPRC en materia de capacidades institucionales e infraestructuras de paz, se requiere observar la evidencia a través de tres aspectos que sugiere la teoría: alcance institucional, repertorios de funcionamiento y potencialidades de paz.

El primer aspecto de análisis se centra en los alcances institucionales de los Consejos Territoriales de Paz. Actualmente, estos consejos están presentes en más del 60% de municipios del país, lo que sugiere una cobertura territorial extensa. No obstante, un examen más profundo revela que menos de la mitad de estos consejos están activos, lo cual indica que, a pesar de la existencia de normativas que han creado estos espacios, la realidad en Colombia es que muchos de estos no están funcionando efectivamente. En otras palabras, la capacidad estatal formalmente extensa de estos consejos se ve severamente limitada en la práctica debido a su inactividad, impactando negativamente la imagen del Estado por el incumplimiento de las expectativas que generan estos consejos, pero también porque no hace un seguimiento de las acciones que puede desarrollar en materia de paz en los territorios. Esta situación se agrava al considerar si los consejos tienen capacidad de planeación y recursos asignados para llevar a cabo su labor, pues la base de datos arroja el bajo porcentaje de consejos que cuentan con un plan de acción y disminuye aún más al observar los recursos asignados. Esto también se manifiesta en los bajos registros de instancias de operación que tienen los CTPRC al observar la existencia o ausencia de comités técnicos y comisiones de trabajo. De este modo, se evidencia que, aunque formalmente existe una estructura para la paz en buena parte de municipios del país, su operatividad y alcance práctico son considerablemente limitados.

El segundo aspecto de análisis se refiere a los repertorios de funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz que se encuentran determinados por los

municipios en los que se ubican. La evidencia muestra que cerca del 90% de estos consejos están ubicados en municipios de categoría 6, es decir, municipios con baja capacidad institucional en términos de recursos fiscales y posibilidades de desarrollo de proyectos para la población. Esto, en principio, implica una desventaja para estos consejos respecto a aquellos situados en municipios con mayores recursos para su funcionamiento, como, por ejemplo, ciudades como Bogotá o Medellín. Por consiguiente, la potencial capacidad del Estado para utilizar estas infraestructuras en los territorios se ve limitada no solo por la inactividad de muchos consejos, sino también porque los que están activos se encuentran en municipios con escasa capacidad de ejercer recursos necesarios para su efectiva operatividad. Lo anterior se reafirma al observar los municipios que están dentro de la categoría PDET, en la medida que, a pesar de ser territorios priorizados en materia de intervención estatal, todos son municipios categoría 6 y, por tanto, cuentan con las mismas limitaciones presupuestales para el funcionamiento y fortalecimiento de los CTPRC en materia de paz.

El tercer aspecto se enfoca en las potencialidades para la paz con la que cuentan los CTPRC. La evidencia muestra que los territorios del país que han sido más afectados por el conflicto armado cuentan con la presencia de consejos. Además, las negociaciones que está llevando a cabo el gobierno de Petro abarcan estas zonas. En términos de infraestructura para la paz, esto significa que el Estado dispone de espacios que podrían ser cruciales para la implementación, orientación y seguimiento de iniciativas de construcción de paz en los municipios del país y en la territorialización de los acuerdos que resulten de las negociaciones. Son espacios de encuentro entre representantes de la sociedad civil de distintos sectores poblacionales y de las administraciones locales, lo que favorece el intercambio de análisis, asesoramiento y posibilidad de despliegue de las políticas de paz en las comunidades.

No obstante, los consejos presentes en estos municipios presentan la misma tendencia nacional de baja activación, lo que sugiere que el Estado estaría desaprovechando una capacidad importante para territorializar los avances y acuerdos en materia de conclusión del conflicto armado y promoción de la convivencia en los municipios. Las infraestructuras activas en estas zonas también están limitadas en materia de recursos fiscales, lo que se traduce en una operatividad baja frente a las necesidades y expectativas de la población en términos de paz.

La capacidad institucional como infraestructuras de paz de los Consejos Territoriales en Colombia revela que, a pesar de contar marcos normativos que garantizan su existencia y una extensa cobertura geográfica estratégica en temas de paz, su capacidad efectiva se

encuentra severamente limitada por varios factores. La inactividad de muchos consejos, la ubicación predominantemente en municipios con baja capacidad institucional y la falta de integración efectiva en las estrategias de paz del Estado constituyen barreras significativas para su funcionamiento. Además, cerca del 20% de los municipios en el país no cuentan con consejos, lo que implica que el Estado no tiene una infraestructura institucional a través de la cual puede desplegar e implementar las iniciativas en materia de construcción de paz.

Por tanto, la imagen que el Estado proyecta formalmente difiere de las prácticas que ejerce en los territorios, ya que no fomenta la activación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales. Esto impide que se aproveche plenamente su potencial como infraestructuras clave para la construcción de paz en Colombia. Además, limita la capacidad del Estado para ejercer y desplegar su poder infraestructural en muchos municipios, especialmente en aquellos históricamente disputados por los grupos armados.

Conclusiones

Luego de analizar la evidencia recolectada en torno a los consejos territoriales y con base en la teoría que orientó el desarrollo de este artículo, a continuación, se desarrollan cinco conclusiones que responden a la pregunta de investigación.

En primer lugar, se concluye que los consejos territoriales son efectivamente infraestructuras de paz con las que cuenta el país en más de la mitad de los municipios que lo conforman y que estas infraestructuras son herramientas que favorecen las capacidades del Estado en materia de construcción de paz a través de su presencia en los territorios y el desarrollo de acciones entre representantes de la sociedad civil y miembros de las administraciones locales.

A pesar de esto y como segunda conclusión, se observa que el Estado colombiano ha desaprovechado las capacidades con las que cuentan estas infraestructuras, lo que se refleja en la baja operatividad que tienen en los territorios del país y en la falta de recursos, las limitaciones en los procesos de planeación y la carencia de instancias que permitan fortalecer su funcionamiento. La presencia de una secretaría técnica en la mayoría de los Consejos Territoriales resalta la importancia de la coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de acciones propuestas. Sin embargo, la falta de comités técnicos y comisiones de trabajo en algunos casos indica la necesidad de mejorar la capacidad operativa de estos espacios. La falta de coordinación entre las diferentes entidades puede limitar la efectividad de los esfuerzos al dificultar la colaboración y el intercambio de información entre los actores relevantes a nivel municipal.

La tercera conclusión es que los CTPRC ven limitadas sus capacidades resultado del diseño administrativo y territorial del país, en la medida que los municipios de categoría 6, que agrupan el mayor porcentaje de consejos, son los que cuentan con menos recursos fiscales para su funcionamiento. En este sentido, la posibilidad de contar con recursos asignados para desarrollar acciones en materia de paz y convivencia en los municipios se reduce, implicando menores posibilidades de iniciar procesos articulados entre actores sociales e institucionales estatales para la construcción de paz.

Cuarto, los consejos territoriales son potencialmente infraestructuras que pueden ayudar, acompañar e implementar los acuerdos que se deriven de los procesos de negociación que está llevando a cabo el gobierno nacional con distintos grupos armados; es decir, el país cuenta con espacios institucionales que pueden promover y soportar los esfuerzos de paz. Sin embargo, estos procesos se encuentran limitados por dos razones: primero, por la baja actividad que tienen los consejos territoriales y, segundo, porque no están siendo incluidos de manera activa en los procesos de negociación.

Como quinta y última conclusión, se evidencia que los consejos territoriales tienen todas las posibilidades de ser espacios que acerquen las posturas nacionales, departamentales y municipales en materia de paz. Para esto, sin embargo, es necesario un activo proceso de acompañamiento, fortalecimiento y reactivación de los consejos territoriales para que su labor redunde, por un lado, en la construcción de paz territorial y, por otro, en la legitimación y fortalecimiento del poder infraestructural del Estado en los municipios.

Referencias

- Alfonso Camelo, H. (2021). *¿Dejando atrás la violencia en Guatemala?: Variaciones de la violencia en el posconflicto guatemalteco* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Colombia.
- Barrera, V. (2015). Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local. En F. González, I. González, M. Cardozo, T. Guzmán, T. Vásquez, V. Barrera. (Ed.), *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Cinep.
- Borja, M. (2017). Perspectivas territoriales del acuerdo de paz. *Análisis Político*, 30(90), Article 90.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *An Agenda for Peace*. United Nations.
- Boyle, M. J. (2014). *Violence after War: Explaining Instability in Post-Conflict States*. JHU Press.
- Calderón, D., y Garzón, L. (2018). Territorialización en el posconflicto: Perspectivas para la implementación de políticas. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 63-78.
- Caribe Afirmativo. (2019). *Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: 20 años de incertidumbre*. Corporación Caribe Afirmativo.
- Chernick, M. (2008). *Acuerdo posible: Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Ediciones Aurora.
- Congreso de Colombia (3 de febrero de 1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. [Ley 434 de 1998]. DO: 43.231
- Decreto Ley 885 de 2017. [Ministerio de Interior]. Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. 26 de mayo de 2017.
- Denzin, N., y Lincoln, Y. (Eds.). (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. SAGE.
- Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Reconstruir una historia para construir una agenda*. (Nota estratégica 14). Fundación Ideas para la Paz.
- Gagnon, C., y Brown, K. (2014). *Post-Conflict Studies: An Interdisciplinary Approach*. Routledge.
- García Villegas, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J., y Duarte, N. (2016). *Los territorios de la paz: La construcción del Estado local en Colombia*. DeJusticia.
- Hove, M., y Harris, G. (2019). *Infrastructures for Peace in Sub-Saharan Africa*. Springer.
- Kahwati, L., y Kane, H. (2018). *Qualitative Comparative Analysis in Mixed Methods Research and Evaluation*. SAGE Publications.
- Lederach, J. (1998). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz.
- Lederach, J. (2012). The Origins and Evolution of Infrastructures for Peace: A Personal Reflection. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(3), 8-13.
- Lindvall, J., y Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *STANCE Working Paper Series*, 2016(1).
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?* Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, 0(5).
- Marín, J., Castro, F., y Gallego, D. (2018). *Instituciones comunitarias para la paz en Colombia: Esbozos teóricos, experiencias locales y desafíos sociales*. Universidad Nacional de Colombia.

- Migdal, J. (2012). *Estados débiles, estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Moodie, E. (2010). *El Salvador in the Aftermath of Peace: Crime, Uncertainty, and the Transition to Democracy*. University of Pennsylvania Press; JSTOR.
- PARES. (2022). *Consejos de Paz Reconciliación y Convivencia: Avances, desafíos y la construcción de paz territorial*. Fundación Paz y Reconciliación.
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Fundación Berghof.
- Retberg, A. (2012). *Construcción de paz en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Richmond, O. (2013). Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. *Alternatives: Global, Local, Political*, 38, 271-287.
- Ríos, J., Sánchez, G., y Valenzuela, P. (2022). *¿Dónde está la paz territorial?: Violencia(s) y conflicto armado tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP*. Silex.
- Ríos, J. (2024). Las polisemias de la paz en Colombia: Paz territorial, paz con legalidad y paz total. *Revista de Estudios Políticos*, 203, Article 203.
- Rojas, C., y Cuesta, R. (2021). Los estudios sobre el conflicto armado y la construcción de paz en Colombia desde una perspectiva territorial: Abordajes y desafíos. *CS*, 33, 205-235.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 231-251.
- Soifer, H. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), Article 3.
- Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Soifer, H., y Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43, 219-230.
- Tongerren, P. (2012). Creating Infrastructures for Peace – Experiences at Three Continents. *Pensamiento Propio*, 36/37, Article 36/37.
- Tuirán, A., y Trejos, L. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis Político*, 30(90), Article 90.
- Uribe, M. (2015). *Ordenamiento Territorial como Infraestructura de Paz en Colombia*. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia, Lima.
- Vásquez, T. (2017). Esbozo para una explicación espacial y territorial del conflicto armado colombiano, 1990—2014. En Duarte, R., y Cubides, F. (Ed.), *Esta guerra que se va. Territorio y violencias; desigualdad y fragmentación social* (pp. 119-192). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



