

# Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia como iniciativa multiactor para la paz territorial en Colombia

Territorial Councils for Peace, Reconciliation, and Coexistence as multi-actor initiative for territorial peace in Colombia

Miyerlandy Cabanzo Valencia\*

Recibido: 10 - 10 - 2021 / Aceptado: 20 - 12 - 2021 / Publicado: 01 - 02 - 2022

## Resumen

La implementación del punto 2 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera, firmado por el gobierno colombiano y las Farc-EP, es uno de los caminos posibles para la paz. Este punto creó y reactivó una instancia de participación denominada Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) con el fin de facilitar nuevas relaciones, basadas en la convivencia, la no estigmatización y la implementación territorial del Acuerdo Final.

Este artículo presenta un estudio en progreso de corte cualitativo, pues parte de fuentes documentales que siguen produciendo información sobre los CTPRC, al ser una instancia en proceso de consolidación desde 2017. Se apela a una mirada de conjunto y se referencian los CTPRC de regiones PDET en Caquetá, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Montes de María. El artículo concluye que los CTPRC evidencian cómo funciona la paz participativa y transformadora, pues allí confluyen múltiples miradas y actores locales, pero requieren fortalecerse para tomar decisiones de abajo hacia arriba.

## Abstract

The implementation of point 2 of the Final Agreement for a Stable and Lasting Peace, signed by the Colombian government and the FARC-EP, is one of the possible paths to peace. This point created and reactivated a participation instance called Territorial Councils for Peace, Reconciliation, and Coexistence (CTPRC) in order to facilitate new relations based on coexistence the non-stigmatization and the territorial implementation of the Final Agreement.

This article presents a qualitative study in progress since it is based on documentary sources that continue to produce information on the CTPRC. Moreover, it is an instance in the process of consolidation since 2017. The article appeals to an overview and references the CTPRC of PDET regions in Caquetá, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, Nariño and Montes de María. The article concludes that the CTPRC are evidence of how participatory and transformative peace works because multiple views and local actors converge there, but they need to be strengthened to make decisions from the bottom up.

## Palabras claves:

acuerdo de paz colombiano, participación, consejos territoriales de paz, paz territorial.

**Cómo citar:** Cabanzo Valencia, M. (2022). Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia como iniciativa multiactor para la paz territorial en Colombia. *Opinión Pública*, 17, 10-22.

## Key words:

Colombian Peace Agreement, participation, territorial councils for peace, reconciliation, and coexistence, territorial peace.

**Declaración de conflictos de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés

\* Socióloga de la Universidad del Valle, magistra en Archivística Histórica y Memoria. Investigadora en asuntos de paz, participación, memoria y archivo. Correo: miyerlandy.cabanzo@correounivalle.edu.co.

## Introducción

El 24 de noviembre de 2016, el gobierno nacional, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Farc-EP, firmaron el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (en adelante, el Acuerdo Final). Un acuerdo de paz comprensivo, firmado entre dos actores en conflicto desde hace más de 50 años. Dicho acuerdo incluyó un punto específico sobre estrategias, mecanismos y otro tipo de acciones para mejorar la participación política de la ciudadanía, con un especial énfasis en aquellos sectores de la sociedad colombiana más excluidos de las decisiones públicas que afectan el desarrollo territorial: mujeres, personas LGBTI, pueblos étnicos, víctimas y territorios periféricos y más afectados por el conflicto armado colombiano (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021b, p. 82). Esta decisión, pretendió responder a una de las causas del conflicto armado colombiano: el cierre y la restricción de los espacios democráticos y el uso de la violencia como método de acción política.

Allí, el Acuerdo Final contempló dos compromisos específicos, referentes a crear una instancia nacional y una instancia territorial, que promovieran la reconciliación, la convivencia, la no estigmatización y contribuyeran de forma participativa a mejorar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz (Mesa de conversaciones, 2017, p. 47). Por tanto, estas instancias deberían asesorar a las autoridades nacionales o locales, según su alcance (municipal o departamental). Asimismo, este tipo de disposiciones, entre otras, han hecho que el acuerdo de paz colombiano sea novedoso, respecto a otros acuerdos de paz en el mundo. No sólo es hacer paz con quienes estaban alzados en armas, sino hacer paz con la sociedad entera de un país y construir nuevas relaciones para un futuro nuevo y colectivo. En este caso, por medio de asegurar la participación efectiva, incluyente y reconciliada en la vida pública (central y territorial).

Una vez iniciado el proceso general y nacional de implementación del Acuerdo de Paz, se apeló a instancias de participación y normativas preexistentes a la firma del Acuerdo, para dar vida a este compromiso en específico y trabajar sobre lo construido, reconociendo la labor de construcción de paz de la década del noventa, cuando se creó por primera vez el Consejo Nacional de Paz. Así, el gobierno nacional decidió usar la ley 434 de 1998: “Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones” y ajustarla a los requerimientos del Punto 2. Es decir, esta instancia debía estar conformada por (Mesa de conversaciones, 2017, p. 47):

representantes del Gobierno, el Ministerio Público, quienes designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos y campesinas, gremios, minorías étnicas, iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso, el sector educativo, entre otros”. (...) [y contribuir a] “la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente.

De esta decisión y durante el período de fast-track<sup>1</sup>, se obtuvo la expedición del decreto ley 885 de 2017: “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia [CNPRC]”. Entre sus funciones, además de las ya mencionadas, estaba asesorar a los gobiernos de turno en la implementación del

<sup>1</sup> Este mecanismo fue dispuesto por el Acuerdo Final y sirvió para expedir, en un periodo corto, las normas necesarias para implementar el Acuerdo de Paz y sentar las bases iniciales para avanzar en su implementación. Dentro de dicho trámite, el presidente de la República expidió decretos con fuerza de ley.

Acuerdo Final. Por tanto, el CTPRC –en tanto instancia territorial de participación– es homóloga en sus funciones y composición al CNPRC, instancia del nivel nacional. Asimismo, en 2018, el gobierno nacional, bajo el mandato de Juan Manuel Santos, expidió directrices para fusionar los CTPRC con otros espacios de participación, relacionados con los derechos humanos, específicamente, con los comités de derechos humanos (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2018, p. 84).

A nivel territorial, el CTPRC inició un proceso de apropiación institucional, mediante la adopción de normas locales que le permitieran su creación, recomposición o reactivación pero, más allá de eso, que le diera un sustento y obligatoriedad de carácter local (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Dicha normativa le otorga un origen institucional, más que un origen ciudadano, a esta instancia reglamentada de participación (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Con este tipo de acciones normativas, nacionales

y locales, se inició el proceso de implementación territorial de este compromiso específico del Acuerdo. Sin embargo, estas normas son sólo el primer paso para poner en marcha y cumplir una misión específica asignada a esta instancia de participación: los actores locales en su diversidad deben hacerla funcionar, ejecutar acciones que cumplan su mandato y adaptar la instancia al contexto en el que emerge.

De ahí, la importancia de comprender el funcionamiento de los CTPRC y por qué representa una iniciativa multiactor para la paz. La siguiente sección provee elementos teóricos y contextuales que guían el análisis y continúa con los resultados, de acuerdo con las fuentes analizadas. Se finaliza con una serie de reflexiones finales a modo de conclusión, junto a una serie de recomendaciones que las instancias de participación, en particular los CTPRC, podrían considerar para mejorar su funcionamiento y relacionamiento entre actores y, de esta forma, contribuir a la construcción de paz territorial.

## Marco teórico y contextual

### Los enfoques de la construcción de paz: de la paz liberal a la “pax crítica” y transformadora

En los estudios sobre la paz se ha discutido el concepto de paz y sus implicaciones para la vida de las personas y los países, mediante su puesta en práctica. La práctica de paz dependerá de la perspectiva conceptual con la cual se aborde. Entendiendo que la “paz” es un concepto polisémico que suele estar en constante disputa (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019, p.17). Habrá quienes vean la paz sólo como ausencia de la violencia (paz negativa), mientras otros la vean como paz con justicia social, basada en generar transformaciones sociales y políticas (paz positiva), siguiendo la categorización ya histórica de Johan Galtung (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019, p. 17-18).

Adicionalmente, la discusión teórica ha generado nuevos debates. No sólo se trata de si es paz positiva o negativa, sino de si es paz liberal, paz crítica o paz transformadora. Se entiende la primera de esas nociones como aquella basada en la reconstrucción del Estado, la democracia liberal, los sistemas económicos de libre mercado, y la preponderancia de actores internacionales, especialmente del norte global, sobre los actores locales (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019, p. 21-23). Este tipo de paz no cuestiona el estado de cosas (*statu quo*), sólo aplica acciones para atenuar las situaciones de conflicto armado y ha sido el enfoque preponderante en la construcción de paz.

Por el contrario, la “pax crítica” (o paz posliberal) se basa en una visión emancipadora de los actores

ante la violencia, atendiendo sus causas estructurales y apelando a métodos pacíficos para transformar los conflictos armados. Por ende, la “pax crítica” es un proceso en el que convergen actores, intereses y relaciones de poder, en intersección con diferentes variables, como: género, raza-etnia, clase social, espacio, entre otras; dicho de otra forma, es una paz imperfecta que se construye en contextos específicos. Asimismo, este tipo de paz hace un “giro local” para construir paz *desde abajo*, es decir, se construye paz con la agencia de actores locales y marginalizados (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019). Todo esto, sin desconocer la visión global, por la injerencia que este tipo de actores pueden tener tanto en la causa como en la solución de los conflictos armados (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019). En conexión con lo anterior, la paz transformadora y participativa es aquella en la que se concibe a la población de base como sujeto protagónico, y no se conciben sólo como beneficiario u objeto de estudio. Por tanto, se construyen propuestas colectivas de conocimiento y acción, atendiendo las necesidades de todas las partes de forma sinérgica y recursiva (Ramos, 2016).

Reconocer estos elementos conceptuales de la paz crítica, posliberal, transformadora y participativa y poner en práctica acciones basadas en ellos, permitiría asegurar la sostenibilidad de la paz en el tiempo (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019, p. 23-34) y el cambio de las causas estructurales que dieron origen a un conflicto armado interno como es el caso colombiano (Ramos, 2016).

### **La innovación del Acuerdo de paz colombiano**

Visto el Acuerdo Final diseñado y, además, su implementación a la luz de estos aspectos teóricos, podemos encontrar que el acuerdo de paz

colombiano incorpora medidas específicas para reducir las brechas de desigualdad socioeconómica y política, en atención al género, etnia, territorio. De igual manera, definió temáticas específicas para lograrlo, a saber, reforma rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito, participación política, la promoción de la participación de las mujeres, capítulo étnico, entre otras. Asimismo, le dio un lugar clave a los actores locales al definir que su participación sería transversal a todo el proceso de implementación, no sólo nacional (por ejemplo, con las discusiones en el Congreso), sino territorial (por ejemplo, definiendo composición y acciones en los CTPRC); además de dicho lugar clave, otorgó unas tareas específicas a la comunidad internacional y también puso en el centro las afectaciones diferenciales por el conflicto armado interno (Mesa de conversaciones, 2017). En conjunto, se podría decir que el acuerdo de paz diseñado en La Habana (Cuba), se fundamenta en la paz crítica y posliberal y le apuesta a un proceso innovador y transformador de construcción de paz, para así eliminar las causas del conflicto armado y sus efectos.

Así lo constata el Instituto Kroc, uno de los actores encargados de hacer monitoreo a la implementación del Acuerdo Final por mandato del mismo acuerdo<sup>1</sup>, que ha reconocido que el acuerdo de paz colombiano es uno de los acuerdos de paz más comprensivos, amplios e integrales que se han diseñado en el mundo desde 1989 (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2020, p. 21-22). Es, por tanto, un acuerdo de paz con seis capítulos interdependientes, en donde una iniciativa temática depende del funcionamiento de otra iniciativa para su éxito (Echavarría, Ditta, Esguerra-Rezk, McQuestion, 2020) o, en otras palabras, se interconectan<sup>2</sup>. Como se verá más adelante, los CTPRC en regiones priorizadas

1 El mandato del Instituto Kroc se refiere a monitorear la implementación del Acuerdo Final y ofrecer apoyo técnico para mejorar el proceso de implementación. Para cumplir dicho mandato, creó junto al Secretariado Nacional de Pastoral Social la Iniciativa Barómetro. Su análisis comparativo se origina en una base de datos que consolida información de otros 34 acuerdos comprensivos de paz en el mundo.

2 Por ejemplo, la disposición de los CTPRC dependía de la disposición del CNPRC (dos disposiciones diferentes de punto 2) o la disposición de rendición de cuentas sobre la implementación del acuerdo de paz (disposición del punto 6), que se interconecta con la disposición del CTPRC.

para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los programas insignias del punto 1 sobre reforma rural integral, se han conectado con otras temáticas de implementación del Acuerdo de Paz.

Además, el 88% de disposiciones del acuerdo de paz colombiano no son de seguridad, sino que refieren otro tipo de acciones, como reformas de carácter social y político; mientras que sólo el 12% de disposiciones, van dirigidas a temas de seguridad. Por consiguiente, esto obliga a reconocer que este tipo de reformas demandan más tiempo para su implementación, que las medidas de seguridad

(Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2020, p. 22-23), las cuales suelen ser acciones inmediatas y de corto plazo. De manera que las transformaciones esperadas, producto de la implementación general del Acuerdo Final, tomarán tiempo en producirse y asentarse. Asimismo, este acuerdo de paz se distingue por la inclusión de los enfoques transversales de género, étnico y territorial, como por su enfoque de participación, desde el proceso de negociación hasta las disposiciones efectivamente incluidas, respecto a otros acuerdos de paz en el mundo (Echavarría *et al.*, 2020; Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021a).

## Metodología

Uno de los compromisos del Punto 2, que es relevante por su enfoque territorial en la literalidad del texto, es la disposición que crea los CTPRC y tiene el propósito explícito “de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios” (Mesa de conversaciones, 2017, p. 47). La pregunta central, que pretende responderse por medio de este artículo, es ¿cómo han funcionado los CTPRC durante el proceso de implementación del punto 2 del Acuerdo Final, y por qué son una iniciativa multiactor para la paz en el nivel territorial? Sin dejar de considerar que de esta se derivan otras preguntas, como: ¿Cuáles son las características de los actores representados en estas instancias? ¿Cómo es su relacionamiento? ¿Cómo esta instancia de participación construye paz territorial?

La observación y análisis de estas preguntas respecto a este compromiso específico del Acuerdo, como elementos empleados en la elaboración

de este artículo, se basan en el reconocimiento de los actores estratégicos que han facilitado la implementación de esta disposición, y la consulta de fuentes heterogéneas que han permitido tener una mirada completa, tanto del nivel nacional como del nivel territorial. Este nivel territorial se comprende con mayor preponderancia desde las regiones PDET<sup>3</sup>, desde el punto de vista según el cual son zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final, específicamente, del punto 1 de la reforma rural integral. En ese sentido, este artículo es un análisis cualitativo a partir de la revisión de diferentes tipos de documentos. En primer lugar, las normas nacionales de los CTPRC; en segundo lugar, los divulgados por expertos territoriales y otras entidades de carácter nacional e internacional, que han acompañado a los CTPRC, especialmente, actores encargados del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, conocedores de su funcionamiento; en tercer lugar, publicaciones hechas en redes sociales por los mismos CTPRC, o miembros de dichos consejos.

3 Son 16 regiones priorizadas para la implementación del Acuerdo Final, en razón a su condición de zonas con mayores índices de pobreza, alto impacto por el conflicto armado y baja capacidad institucional.

Los múltiples documentos recolectados se procesaron a partir de una matriz de clasificación de la información, seleccionando aquellos datos que dieran cuenta del rol multiactor de los CTPRC y su funcionamiento. Entendidas estas categorías en clave de tipo y forma de relacionamiento de

los actores locales, operación o inactividad de los CTPRC y agendas impulsadas. Finalmente, en cuanto a las acciones a implementar, se diseñaron algunas recomendaciones y reflexiones que permitirían fortalecer las relaciones y el funcionamiento de los CTPRC.

## Resultados y discusión

### Implementación del punto 2 del acuerdo final y de las garantías para la reconciliación

En el sexto informe comprensivo anual publicado por el Instituto Kroc, de corte a noviembre de 2021, se indicó que el punto 2 del Acuerdo Final era uno de los puntos más rezagados en el proceso de implementación, puesto que, a la fecha del corte de dicho informe, el 28% de sus disposiciones no habían iniciado implementación y sólo el 14% de sus disposiciones habían completado el proceso de implementación. Esto se ha debido a la falta de consensos políticos en el nivel nacional para su efectivo avance; la falta de prioridad para debatir públicamente y en diferentes instancias la importancia de implementar este punto; y la falta de reconocimiento de los compromisos pendientes, como parte del proceso de implementación (Iniciativa Barómetro Instituto Kroc, 2021b; Echavarría *et al.*, 2022). En conexión con lo señalado por el Instituto Kroc, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación compuesta por las organizaciones de Cinep y Cerac, otro actor relevante para generar conocimiento sobre la implementación del Acuerdo Final, reconoció en su décimo informe del 2021, que el punto 2 presentaba pocos avances, además de tener “serias limitaciones en su implementación y ejecución” (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021b, p. 7).

Particularmente, a octubre de 2021, el subtema de garantías para la reconciliación —en el que se inscriben los CTPRC— desde una mirada nacional, sólo tenía una disposición en estado completo

(14,3%), de un total de 7 disposiciones que componen dicho subtema (Instituto Kroc, 2021). No obstante, a nivel territorial, la implementación del punto 2 se ha dinamizado por los CTPRC, a raíz del interés de los actores locales, incluyendo representantes de entidades del orden nacional, como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el CNPRC, entre otros (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Hasta 2021, la OACP apoyó técnicamente 539 CTPRC en todo el país, incluyendo las 16 regiones PDET (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021b). Asimismo, la pandemia por Covid-19 generó retos adicionales para el funcionamiento de las instancias y los espacios de participación, entre estas, los CTPRC, debido a las prohibiciones de reunión y la profundización de las brechas de conectividad, sobre todo en territorios rurales, periféricos o étnicos (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021b).

### Experiencias de los CTPRC: la agencia local por la paz, en relación a la discusión nacional

El decreto ley 885 de 2017 cambió el nombre de los CTPRC, al cual le agregó las palabras *reconciliación* y *convivencia*. Adicionalmente, impulsó una participación diversa, al incluir representantes de mujeres, grupos étnicos, víctimas, personas LGBTI, personas con diversidades funcionales, jóvenes, personas reincorporadas de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (el partido que emergió del tránsito de las armas a la vida civil de la

antigua guerrilla de las Farc), entre otros. En el nivel municipal y departamental, cada alcalde o gobernador inició su implementación, puesto que debían presentar el proyecto de acuerdo municipal u ordenanza y presentarlo ante la corporación pública correspondiente para su aprobación (Viva la Ciudadanía, 2018). Una vez definido este cuerpo normativo, cada Concejo Municipal o Asamblea debía aprobar el proyecto –de acuerdo municipal u ordenanza departamental– que creara la instancia en el nivel municipal o departamental. En este proceso, siguiendo la directriz presidencial, muchos CTPRC se unieron con los comités locales de derechos humanos. Así lo refleja el CTPRC de Putumayo, cuya denominación completa es: Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Putumayo; un nombre referenciado en sus documentos, como su plan de acción de 2020.

Luego de estos ajustes normativos territoriales, los CTPRC debían elegir los miembros que representarían los sectores requeridos por la normativa nacional y local, establecer un reglamento interno, conformar un comité técnico y diferentes comisiones de trabajo y crear un plan de acción anual (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Normativamente, los CTPRC deben ser agentes colectivos de asesoría de las autoridades locales para apoyar la paz, facilitar el trabajo colaborativo entre entidades y promover una cultura de reconciliación, luchando contra la estigmatización, tanto a nivel municipal como departamental; le corresponde a la máxima autoridad local, ya sea el alcalde o el gobernador presidir los CTPRC. El objetivo es que, al momento de ejecutar el plan de acción, este pueda responder a su misionalidad, aspecto que no fue una constante en 2019, 2020 y 2021 (Iniciativa Barómetro- Instituto Kroc, 2021b; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b).

Según la información recabada respecto a los CTPRC conformados y en funcionamiento, esta instancia es una iniciativa multiactor para la paz a nivel territorial, pues su composición ha demandado el encuentro de diversos sectores de la sociedad civil, autoridades locales, representantes del Ministerio Público, representantes de entidades nacionales (como la OACP) y otros actores relevantes a nivel territorial, como representantes de cooperación internacional o acompañamiento internacional, que usualmente no se encontraban por las desconfianzas mutuas y la ruptura del tejido social, debido al conflicto armado (Mapp/OEA, 2019; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Asimismo, su puesta en marcha ha exigido la representación de sectores históricamente excluidos de los escenarios de participación y deliberación pública, como son las mujeres, los pueblos indígenas, los y las jóvenes, las personas LGBTI, entre otros (Echavarría *et al.*, 2022a). Por ende, los CTPRC son distintos a lo que suelen ser las instancias reglamentadas de participación, en el marco de una participación institucionalizada, dado que un cuerpo normativo fue el que le dio vida (Departamento Nacional de Planeación, 2021), precisamente, por su pluralidad en su composición. Por tanto, en su concepción y los objetivos buscados, dicha instancia plantea, así, una construcción de paz crítica y transformadora, apelando a múltiples lugares de enunciación e intereses.

En ese proceso, cada territorio y cada consejo de paz han tenido experiencias diferentes, puesto que existen lugares de regiones PDET en los que a 2020, no existían consejos municipales de paz conformados, como identificó la Procuraduría General de la Nación para las regiones PDET de Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (2020a; 2020b; 2020c). De ahí, la importancia de adoptar una normativa local respecto a la norma nacional. Asimismo, en algunos CTPRC las convocatorias para conformar o sesionar la instancia no han funcionado igual,

pues no necesariamente se han convocado a ciertos sectores de sociedad civil relevantes para el territorio, como los consejos comunitarios de Guapi (Cauca)<sup>4</sup>, en el Pacífico Medio. Si están conformados e instalados, no significa que sean operativos, pues no se reúnen o no ejecutan acciones por la paz (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Estas situaciones demandan que se cumpla una de las dimensiones teóricas de la paz crítica y transformadora, a saber, convocar e incluir a todos los actores territoriales para generar escenarios de paz que faciliten la transformación de las causas y los efectos del conflicto armado. Es decir, que nadie quede por fuera del proceso de construcción de paz territorial y que se ejecuten acciones por la paz, no sólo en el plano discursivo.

De igual forma, los CTPRC que han estado operativos, han demostrado que, en cada territorio, la visión y la práctica de paz se han adaptado según el contexto. Por ejemplo, los consejos de paz del Caquetá han tenido en su quehacer el diálogo sobre la implementación del Acuerdo Final, con especial énfasis en las medidas de reforma rural integral, como el acceso y uso de la tierra y el PDET (Iniciativa Barómetro- Instituto Kroc, 2021; Echavarría *et al.*, 2022a; 2022b). Lo anterior, en clave de una promoción de la paz con la naturaleza. Así ocurrió en 2019<sup>5</sup>, cuando representantes de organizaciones de la sociedad civil (incluyendo organizaciones de mujeres y LGBTI), gobiernos locales y delegados del Partido Comunes —que participaban de los consejos municipales y departamental de paz de Caquetá— dialogaron sobre las dificultades de las personas en proceso de reincorporación, sobre el ordenamiento territorial del suelo y la propiedad, o las garantías de seguridad para resguardar la

vida y la integridad. Igualmente, en el año 2021, los CTPRC de San Vicente del Caguán y Florencia (Caquetá) generaron espacios de seguimiento y diálogo sobre la implementación municipal del Acuerdo Final (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021c; Echavarría *et al.*, 2022a, 2022b).

Entre 2020 y 2021, los CTPRC de Putumayo (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021b) y Montes de María (Pastoral Social - Cáritas Colombiana, 2021) propusieron articular sus acciones con las iniciativas del pilar 8 del PDET, denominado reconciliación, convivencia y construcción de paz, aunque esto aún no haya sido una realidad plena (Echavarría *et al.*, 2022a). En el Valle del Cauca, a raíz del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, las consejeras de paz asumieron roles de mediación y de diálogo con manifestantes (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021d).

De igual manera, en julio de 2021, el CTPRC departamental emitió un comunicado, luego de un encuentro departamental de consejeros y consejeras, en el que impulsaron la no estigmatización, dado el contexto del paro nacional y las manifestaciones en la región (Consejo Departamental de Paz del Valle del Cauca, 2021: Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021d). Esta heterogeneidad de acciones y propuestas demuestra que los CTPRC activos tienen la capacidad de responder y actuar ante dinámicas locales de conflictos sociales, no necesariamente armados. Es más, los CTPRC inactivos tienen el mismo potencial; la clave estará en darle la relevancia suficiente y recordar cuál es la misionalidad que deben cumplir para que no queden sólo en el cumplimiento de una formalidad normativa (Procuraduría General de la Nación, 2021a, 2021b, 2021c).

4 Forma organizativa propia de territorios y comunidades con una composición mayoritariamente afrodescendiente.

5 El encuentro regional contó con la asistencia de la Gobernación del Caquetá, Proyecto de Seguridad Alimentaria SNPS, OIM, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Asociaciones de Mujeres, Asociación LGBTI, Caquetá Diversa, delegados de los Consejos Municipales de Paz de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, La Montañita, Curillo, Valparaiso, Belén de los Andaquíes y Solita, como del Representante del Consejo Nacional de Paz (Florencia, Caquetá, 27-28 de noviembre de 2019).

## Obstáculos de los CTPRC

Entre las dificultades a resaltar, los CTPRC han necesitado diseñar planes de acción conforme a su misionalidad, pues hasta 2021 estos planes no reflejaban los intereses de todos los actores territoriales y plurales que conforman la instancia; en cambio, se partía de un modelo común propuesto por la OACP. Adicionalmente, en algunos casos, su misionalidad no es comprendida de forma generalizada por quienes asisten a la instancia (Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc, 2021b; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021a; 2021b). Por otro lado, estos planes de acción deben ser ejecutados y financiados para cumplir con la misionalidad asignada, pues los CTPRC en su gran mayoría no cuentan con recursos locales para su funcionamiento y, en ocasiones, se tiene una dependencia alta de los recursos nacionales (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021b, p.97). Lo anterior se complejiza con la existencia de múltiples instancias de participación de diferente índole. Así, es recurrente que una misma persona, en representación de una organización social o de una entidad pública en particular, deba acudir a múltiples instancias y escenarios de participación y que, por tanto, el personal del CTPRC, ya sea de sociedad civil o de institucionalidad, no sea constante (Echavarría *et al.*, 2022a).

El tiempo y las personas, como recursos necesarios para el funcionamiento de los CTPRC, también son limitados. Este tipo de situaciones pueden generar tensiones, pero también oportunidades para crear soluciones y afianzar los vínculos de confianza. De manera que, los CTPRC continúan en una fase de apropiación, pues esta demanda tiempo, recursos financieros, humanos y acompañamiento técnico para su efectivo funcionamiento; como también garantías de seguridad, ante un contexto de violencia *in crescendo*. Esto último se hizo evidente el 26 de marzo de 2021; día en que hubo un atentado por actores armados ilegales, al frente de la alcaldía de Corinto (Cauca), mientras se encontraban reunidos, en la alcaldía, consejeros y consejeras de paz de este municipio (El País Cali, 2021). Además de reconocer las afectaciones físicas y materiales por este hecho, múltiples consejos de paz de la región, en tanto instancia y de forma individual, de Palmira (Valle del Cauca), Nariño, Valle del Cauca y Chocó, emitieron comunicados para apoyar a la comunidad de Corinto y su CTPRC, para propender por una construcción de paz, mediante la implementación expedita del Acuerdo Final de Paz, en sus dimensiones estructurales y de seguridad (Consejo de Paz de Palmira, 2021; Reyes, 2021; Riascos, 2021; Ruta Pacífica de Mujeres del Chocó y Consejo Departamental del Chocó, 2021).

## Conclusión

La paz participativa y transformadora es una apuesta política y teórica que exige la convergencia de múltiples miradas y actores locales, quienes requieren aprender a tomar decisiones de abajo hacia arriba; en estos escenarios, los actores locales toman preponderancia para construir paz territorial. Los CTPRC evidencian cómo funciona esta paz, pues se componen de este tipo de actores y se han convertido en espacios de encuentro, pero requie-

ren continuar su fortalecimiento técnico. También necesitan afianzarse como una instancia útil para aportar a la solución pacífica de conflictos, que trasciendan las dimensiones de la paz negativa, para materializar las dimensiones de la paz crítica y transformadora.

Esto exige que los miembros de los CTPRC comprendan su misionalidad, fortalezcan su capacidad

de incidencia e interlocución ante personas con visiones e intereses distintos. Igualmente, es necesario fortalecer sus habilidades blandas para la construcción de paz, con ellas se hace referencia a las capacidades de diálogo, escucha, generación de consensos, construcción de metas y visiones comunes; para lo cual hay que reconocer las relaciones de poder que emergen y se evidencian en este tipo de escenarios, puesto que existen actores que podrán convertirse en obstáculos para su funcionamiento efectivo. Esto se refleja en los CTPRC que aún no han sido activados, que no sesionan o que no cumplen la misionalidad que les dio el Acuerdo

y la norma nacional. Los CTPRC deben, entonces, trabajar de forma conjunta para diseñar y ejecutar un plan de acción, que haya sido concertado entre todos los miembros, que también tendrán demandas particulares, según la agenda representada. En cuanto esto último, es clave que gobiernos locales y nacional asignen recursos, para la ejecución de su misionalidad. Asimismo, una tarea urgente consiste en que el gobierno nacional y los gobiernos locales atiendan la situación de seguridad, debido a que esto afecta negativamente las garantías para el ejercicio de participación y, por ende, de la construcción de paz territorial.

## Referencias

- Consejo Municipal de Paz de Palmira, “Consejo de Paz de Palmira CONDENA Y RECHAZA atentado en Corinto, Cauca y reclama de Alcalde y Concejo de Palmira, tomar medidas para garantizar la Paz en el municipio” (Comunicado, 28 de marzo de 2021).
- Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Putumayo, “Plan de acción del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia, DDHH y DIH de Putumayo-CDPRCDDHHDIH 2020”, 7 de octubre de 2020.
- Consejo Departamental de Paz del Valle del Cauca, “Declaración del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia del Valle Del Cauca”, (Comunicado, 28 de julio de 2021), <https://caritascolombiana.org/wp-content/uploads/2021/07/DECLARACION-CDPRC-VDC-GUADALAJARA-DE-BUGA-2021.pdf>
- Decreto-Ley 885 de 2017, “Por medio del cual se modifica Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, Ministerio del Interior, mayo 26, 2017, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, “Manual de uso Clic Participativo, mayo, 2021, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/Manual-Clic\\_participativo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/Manual-Clic_participativo.pdf)
- Echavarría Álvarez J., Ditta E., Esguerra-Rezk J., McQuestion P. (2020) Colombian Peace Agreement 2016. In: Richmond O., Visoka G. (eds) The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies. Palgrave Macmillan, Cham, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5\\_128-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_128-1)

Echavarría, J., Gómez, M., Forero, B., Ramírez, A., Rodríguez, A., Serrano, C., Sáez, C., Ditta, E., Zúñiga, I., Márquez, J., Quinn, J., Joshi, M., Balen, M., Cabanzo, M., Restrepo, N., McQuestion, P., & Roldán, T. (2022a). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

Echavarría, J., Zúñiga, I., Gómez, M., Forero, B., Ramírez, A., Rodríguez, A., Serrano, C., Sáez, C., Márquez, J., Quinn, J., Joshi, M., Balen, M., Cabanzo, M., Restrepo, N., McQuestion, P., & Roldán, T. (2022b). *Segundo Informe Especial Sobre el Estado de la Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Matriz de Acuerdos de Paz*, Instituto Kroc de Estudios Internacionales, Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://doi.org/10.7274/qv33rv07m3p>

El País Cali, "A 43 ascienden los heridos que dejó el atentado con carro bomba en Corinto, Cauca", 26 de marzo de 2021, <https://www.elpais.com.co/ultimo-minuto/a-43-ascienden-los-heridos-que-dejo-el-atentado-con-carro-bomba-en-corinto-cauca.html>.

Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018). "Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Diciembre 2016 – mayo 2018". Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020). "Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial". Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf>

Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021a). "Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia" (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia), <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>

Iniciativa Barómetro- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021b). "El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación". Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>

Iniciativa Barómetro- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021c). *Informe Trimestral: Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo Final, julio–septiembre de 2021. Matriz de Acuerdos de Paz*, Instituto Kroc de Estudios Internacionales, Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://doi.org/10.7274/8c97kp81m2g>

*Iniciativa Barómetro-Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021d). Informe Bimestral: Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, mayo-junio de 2021. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales, Escuela Keough de Asuntos Globales, <https://doi.org/10.7274/rr171v57375>*

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021). “Visualizaciones. Iniciativa Barómetro Colombia- Estado de implementación”, octubre de 2021.

Mesa de Conversaciones, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017).

Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), “Vigésimo séptimo informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA)”, (Washington, 30 de octubre del 2019), [https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral\\_Espa%C3%B1ol.pdf](https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf)

Pastoral Social - Cáritas Colombiana, “5ta Mesa de Impulso, titulada ‘Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz’, de la Subregión Montes de María”, 30 de abril de 2021, <https://www.facebook.com/pastoralsocialc/posts/4168344019868792>

Procuraduría General de la Nación (2020a). “Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET”, (noviembre del 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Bajo%20Cauca%20y%20Nordeste%20Antioque%C3%B1o.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2020b). “Pacífico Medio y Frontera Nariñense. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET”, (noviembre del 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Pac%C3%ADfico%20y%20Frontera%20Nari%C3%B1ense.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2020c). “Chocó. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET”, (noviembre del 2020), [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Choc%C3%B3\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Choc%C3%B3(1).pdf)

Ramos Muslera, E. A. (2016). El proceso de construcción de paz colombiano más allá de la negociación: una propuesta desde la Paz Transformadora y Participativa. *El Ágora USB*, 16(2), 513-532. <https://doi-org.ezproxy.javeriana.edu.co/10.21500/16578031.2458>

Reyes, Alejandro, consejero de paz del CTPRC de Nariño, 26 de marzo de 2021, <https://www.facebook.com/679812464/posts/10156725190562465/?sfnsn=scwshmo>

Riascos, Orlando (@RiascosOrlando), “Nuestra condena al atentado a la alcaldía Corinto, con saldo heridos, cuando sesionaba consejo paz, expresamos nuestra solidaridad desde Consejo departamental paz, reconciliación y convivencia del valle del cauca”, 26 de marzo de 2021, <https://twitter.com/RiascosOrlando/status/1375578934386032643>

Ruta Pacífica de Mujeres del Chocó y Consejo Departamental del Chocó, “Defendamos la paz” (Comunicado, 26 de marzo de 2021), [https://www.facebook.com/story.php?story\\_fbid=1237840126637333&id=303665413388147](https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=1237840126637333&id=303665413388147)

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, “Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, junio 2021a), <https://www.cinep.org.co/informes-generales/#noveno>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac, “Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, octubre 2021b), <https://www.cinep.org.co/informes-generales/#decimo>

Viva la Ciudadanía, “Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia”, Viva la Ciudadanía, 01 de febrero de 2018, <http://viva.org.co/inforgrafias/600-consejos-territoriales-de-paz-reconciliacion-y-convivencia>

Zirion Landaluze, I. y Pérez de Armiño, K. “Introducción. Insumos teóricos para una construcción de paz crítica y posliberal”. En: Pax crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal”, coord. Karlos Pérez de Armiño e Iker Zirion Landaluze. Madrid: Editorial Tecnos, 2019.