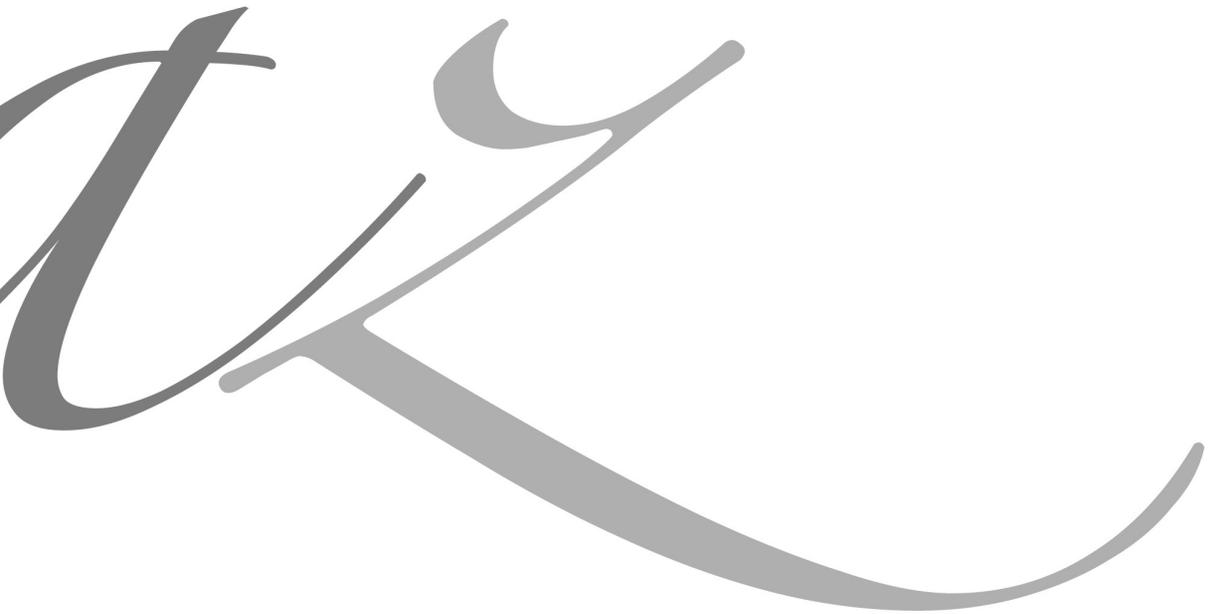


La búsqueda de la Paz Total y sus posibles escenarios de futuro

Catalina Niño Guarnizo

Coordinadora de proyectos de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Colombia



Desde el inicio de su mandato, el presidente de Colombia, Gustavo Petro (2022), puso la búsqueda de la paz y la protección de la vida en el centro de su agenda. Ya durante su discurso de posesión señaló que el suyo sería recordado como “el gobierno de la vida, de la paz” (Rodríguez Álvarez y León, 2022). En un país que ha vivido más de 60 años azotado por un conflicto armado que ha dejado millones de víctimas, sobre todo en las zonas rurales más apartadas, abandonadas por el Estado y excluidas de los beneficios del desarrollo, este propósito de lograr la paz, una paz sostenible y duradera en todo el territorio, es fundamental, sobre todo para quienes han sido más afectados por la guerra y que son, precisamente, el grueso de los votantes que llevaron a Petro a la presidencia.

La Paz Total es una estrategia muy ambiciosa cuyo objetivo es garantizar la integridad y la tranquilidad de la ciudadanía por medio de negociaciones simultáneas con todos los actores armados que generan violencia en el país

En línea con ese mandato, una de las principales banderas del actual gobierno es la política de la Paz Total, una estrategia muy ambiciosa cuyo objetivo es garantizar la integridad y la tranquilidad de las y los ciudadanos por medio de negociaciones simultáneas con todos los actores armados que generan violencia en el país. Estos van desde los grupos considerados puramente criminales, como el Clan del Golfo o las bandas que operan en las ciudades, hasta aquellos con un origen político, como la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) o las dos disidencias de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia): el Estado Mayor Central (EMC), conformado inicialmente por facciones que no participaron en las negociaciones que llevaron a la firma del Acuerdo de paz de 2016, y la Segunda Marquetalia, de la que forman parte sectores que abandonaron ese proceso después de haberse firmado el acuerdo¹.

El propósito de lograr una Paz Total y reducir de modo significativo los impactos humanitarios que tiene la violencia sobre territorios y comunidades es loable. Sin embargo, las complejidades de llevarlo adelante están demostrando ser muchas. La idea de negociar al mismo tiempo con los diversos grupos se sustenta en el supuesto de que hacerlo solo con uno de ellos genera vacíos de poder que pueden ser aprovechados por otros para copar territorios y zonas de influencia y así fortalecerse. La experiencia del proceso de paz y la desmovilización de las FARC refuerzan esa idea, dado que muchas de las áreas en donde esa guerrilla operaba han sido ocupadas por otros grupos y hoy enfrentan difíciles situaciones de violencia e inseguridad. El desafío, como veremos, es cómo poner en práctica esa estrategia de manera exitosa.

La Paz Total: una política sin estrategia

El presidente Petro comenzó a hablar de la Paz Total incluso antes de su posesión. Su Canciller designado, Álvaro Leyva, dijo que esta era como una partitura para una banda de jazz: “una guía general a partir de la cual diversos actores podían improvisar en la búsqueda del objetivo común de la paz” (Niño, 2023). Es decir, no había una estrategia detallada, con metas o líneas rojas, o un análisis de los intereses, las capacidades o las limitaciones de los grupos con los que se quería negociar. Lo único claro era el interés y compromiso del gobierno por lograr la paz.

Así, muy poco después de la posesión, el gobierno retomó la mesa de negociaciones con el ELN instalada durante la administración de

¹ La figura más visible del grupo que abandonó el proceso fue Iván Márquez, quien fuera el jefe negociador de las Farc durante las negociaciones con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018).

Juan Manuel Santos (2010-2018), que había sido levantada por su sucesor, Iván Duque (2018-2022), cuando el 17 de enero de 2019 ese grupo hizo un atentado contra la escuela en la que se forman los oficiales de la Policía, que dejó 23 muertos. También se iniciaron acercamientos con las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y otros grupos. La idea era –y sigue siendo– mantener conversaciones paralelas con cada uno de los grupos según su condición: con los considerados políticos habría negociaciones de paz y con las llamadas bandas criminales habría acuerdos de sometimiento a la justicia.

Dado que estos procesos necesitan de un marco jurídico, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley de Paz Total, aprobado en octubre de 2022 (Reynoso, 2022) y que es la base de las negociaciones con el ELN y las disidencias. Durante el primer semestre de 2023 tramitó también otro proyecto de ley para establecer mecanismos para el sometimiento a la justicia de los grupos criminales de alto impacto que no fue aprobado. El proyecto era demasiado generoso con los actores que debían someterse a la justicia dado que planteaba que pudieran conservar el 6% de las ganancias obtenidas de sus actividades ilegales, hasta un tope de 2,5 millones de dólares, y que los autores de delitos de lesa humanidad pagarían un máximo de ocho años de cárcel, todo eso a cambio de entregar sus armas y el resto de sus bienes y de cesar sus actividades ilícitas. Teniendo en cuenta las debilidades del Estado colombiano tanto en términos de investigación y administración de justicia como en la garantía de seguridad en los territorios, esas condiciones eran demasiado laxas. Los desarrollos posteriores han demostrado que lo eran y hasta el momento no existe un marco legal claro para las varias conversaciones que están en curso con algunos grupos criminales. A esto se añade que en diciembre de 2023 la Corte Constitucional estableció límites al alcance de la ley de Paz Total, en términos de la discrecionalidad del presidente para firmar acuerdos y en cuanto a que corresponde al Congreso de la República definir los lineamientos y las condiciones de un posible sometimiento a la justicia por parte de las bandas criminales. A pesar de ello, no se ha presentado un nuevo proyecto de ley en la materia a consideración del Legislativo, y teniendo en cuenta las dificultades que desde el año pasado ha tenido el gobierno para avanzar con su agenda en el Congreso, es poco probable que este apruebe una ley para el tratamiento de los grupos criminales que satisfaga al Ejecutivo.

Más allá de las consideraciones legales, en términos prácticos, la división entre grupos criminales y grupos de origen político es compleja. Algunos actores considerados criminales por las autoridades insisten en que su naturaleza es política por lo que demandan negociaciones de paz y no de sometimiento a la justicia: el Clan del Golfo se autodenomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)

y los Pachenca, que surgieron de la desmovilización de un grupo paramilitar que operaba en el Caribe, se llaman a sí mismos Auto-defensas Conquistadores de la Sierra (ACSN) (Insight Crime, 2022). Por otra parte, el reconocimiento político de las dos disidencias de las FARC, en particular de la Segunda Marquetalia, que regresó a las armas después de haber firmado el Acuerdo de Paz de 2016, tiene muchos opositores que argumentan que las FARC tuvieron su oportunidad y que quienes traicionaron el Acuerdo deben ser perseguidos y reprimidos militarmente, incluso porque así quedó establecido jurídicamente en el texto de La Habana. Por todo lo anterior, algunos analistas han señalado la necesidad de reconsiderar y ajustar esa división entre grupos insurgentes y criminales, para atender más eficazmente las realidades del conflicto actual en Colombia. Es una discusión compleja en el escenario político actual, pero fundamental si se quiere lograr la paz (Trejos y Badillo, 2024).

Algunos analistas han señalado la necesidad de reconsiderar y ajustar esa división entre grupos insurgentes y criminales, para atender más eficazmente las realidades del conflicto actual en Colombia

Independientemente de los debates políticos y jurídicos, desde el comienzo el gobierno demostró su voluntad de avanzar rápidamente en las conversaciones y ese fue quizá su primer error estratégico. Por un lado, mostró su falta de una hoja de ruta clara, y, por el otro, les dio a los diversos grupos tiempo para ganar terreno y fortalecerse. El primer ejemplo de ello fue el anuncio temprano por parte del entonces alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, de establecer ceses al fuego bilaterales con las organizaciones armadas. El presidente Petro se pronunció al respecto en la red social X con un trino publicado el 31 de diciembre de 2022 en el que señalaba que se habían acordado ceses con el ELN, las disidencias, el Clan del Golfo y los Pachenca. No obstante, ya el 3 de enero, el Comando Central del ELN emitió un comunicado desmintiendo el anuncio.

En realidad, no había un cese al fuego bilateral con ninguno de los grupos, puesto que aún no existían protocolos ni mecanismos de verificación del cumplimiento de las partes, requisitos necesarios en este tipo de procesos. Esa situación no solo demostró la falta de planificación de los procesos, también visibilizó como el cese de las acciones violentas dependía ante todo de la voluntad de los grupos armados; y aun así, con dos de estos grupos –el ELN y el EMC– se negociaron ceses al fuego más serios y detallados. Desde principios de 2023 y hasta el primer trimestre de 2024, las cifras del mismo Gobierno dan cuenta de violaciones constantes a los ceses (Méndez, 2023) y del crecimiento y la expansión de los principales actores armados (Rodríguez, 2024).

A pesar de ese traspié y en línea con el compromiso del gobierno, Danilo Rueda, por entonces Comisionado de Paz, abrió y mantuvo mesas de negociación con seis grupos distintos, además de tener a su cargo la implementación del Acuerdo de paz de 2016. El es-

tilo de su gestión fue muy criticado por la improvisación, la falta de método y transparencia y por un exceso de concentración de funciones. Teniendo en cuenta el tamaño gigantesco de la tarea, se necesitaría contar con personal técnico suficiente para atender a los diversos procesos. Sin embargo, Rueda parecía querer hacerlo todo él mismo.

Los actores armados aprovecharon bien el compás de espera que les dieron las negociaciones para fortalecerse. Esto dejó a muchas comunidades que habían puesto sus esperanzas en el Gobierno de Petro y en su política de Paz Total a merced de los violentos. Aun si los principales indicadores de impacto humanitario, como las tasas de homicidio, tuvieron una reducción durante 2023. Los investigadores sobre el terreno han documentado cómo esas cifras ocultan el dominio obtenido por los grupos armados sobre la población y los territorios (Dickinson, 2023). Es lo que algunos expertos llaman gobernanzas armadas (Trejos y Badillo, 2023), en las que se usan formas de violencia menos visibles pero claves para la consolidación de poderes que pueden llevar a procesos de reciclaje del conflicto a medio o largo plazo. En este contexto, a pesar de los esfuerzos, de la voluntad del gobierno y de la mejoría en algunas cifras clave, en algunas regiones del país la situación de seguridad y orden público se ha deteriorado seriamente. Si bien los enfrentamientos entre la fuerza pública y los actores armados han disminuido gracias a los procesos de negociación que se adelantan con algunos de ellos, las disputas entre los grupos por el control de territorios han aumentado sustancialmente: 54% en 2023 (Orozco, 2024).

Al final, las muchas controversias por el manejo de las negociaciones y la falta de avances concretos, le costaron a Rueda su salida del cargo en noviembre de 2023². En su reemplazo llegó Otty Patiño, antiguo miembro de la guerrilla del M-19, desmovilizado en los años noventa y que hasta su nombramiento había sido el jefe de la delegación del Gobierno en las negociaciones con el ELN.

Violencia en los territorios y crisis internas en el EMC Y el ELN

Hasta el momento, el cambio de Comisionado no ha significado grandes cambios en la situación del orden público en los territorios, donde los civiles siguen siendo las principales víctimas de la con-

² Hechos como la forma en que gestionó la liberación de los padres de Luis Díaz, un famoso futbolista muy querido en el país, secuestrados por el ELN, las declaraciones que dio ante el desplazamiento forzado de cerca de 200 familias de desmovilizados de las Farc por amenazas de las disidencias o los tropiezos en la instalación de la mesa con el EMC causaron indignación en la opinión pública e hicieron insostenible su posición. Ver Quesada, 2023.

En el Cauca, corredor clave del narcotráfico y departamento con gran diversidad étnica, la lucha por el control del territorio ha disparado la violencia, en especial contra las comunidades indígenas y sus autoridades

frontación entre los grupos armados. Lo que ocurre en el Cauca y Arauca es el ejemplo claro de ello.

En el Cauca, corredor clave del narcotráfico y departamento con gran diversidad étnica, la lucha por el control del territorio ha disparado la violencia, en especial contra las comunidades indígenas y sus autoridades. El bloque Occidental del EMC tiene fuertes intereses económicos y militares en la zona y desde el año pasado adelanta una campaña de homicidios, amenazas y control social a través de métodos violentos e intimidatorios. La mesa de negociación con ese grupo se instaló apenas en octubre de 2023 y desde el comienzo ha enfrentado múltiples tropiezos. Menos de un mes después de su inicio, el grupo guerrillero suspendió unilateralmente las conversaciones debido al “incumplimiento del gobierno de un acuerdo sobre la presencia de las fuerzas militares en El Plateado, un poblado del sur del Cauca, para vigilar la realización del proceso electoral” (Niño, 2023a). El *impasse* se superó y las conversaciones se retomaron, incluso con el establecimiento de un cese al fuego bilateral.

Sin embargo, las tensiones continuaron. A mediados de marzo el EMC secuestró a un indígena menor de edad con propósitos de reclutamiento forzado. Miembros de la comunidad intentaron rescatarlo y la situación escaló hasta llegar a un ataque armado que dejó una lideresa asesinada. Un par de días después, el EMC baleó la caravana fúnebre que llevaba el cuerpo de la lideresa. Vídeos tomados con celulares en los que se escuchan disparos y se ve a la gente tratando de esconderse de las balas circularon en las redes sociales y llevaron a que el presidente Petro suspendiera el cese al fuego en los tres departamentos en los que el bloque Occidental tiene más poder: Cauca, Valle del Cauca y Nariño (Colombia+20, 2024). Esto llevó a una escalada de atentados y ataques en los primeros días de abril que, por fortuna, no han dejado víctimas, pero que mantienen a la población de la zona en estado de zozobra permanente.

En Arauca, departamento fronterizo con Venezuela, el ELN, grupo con una larga historia de presencia en la zona, mantiene desde 2022 una guerra con el EMC, disidencia de las FARC que tiene interés en establecer cultivos de coca en la región para aprovechar el corredor estratégico hacia el país vecino. Este grupo considera cercanos al ELN a todos los líderes sociales de la región y, por lo tanto, les señala como enemigos (Fundación Paz y Reconciliación, 2024). Ese año los enfrentamientos entre ambos grupos dejaron más de 300 personas asesinadas, mientras que en 2023 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el departamento fue de 49'6, según cifras de la Policía Nacional (Centro Externadista de Paz, 2024). Aunque las negociaciones entre el gobierno y esos dos grupos siguen en marcha y hay ceses al fuego bilaterales con cada uno de ellos, en los tres

primeros meses de 2024, al menos 29 personas fueron asesinadas, entre ellas cuatro líderes sociales y defensores de derechos humanos (*El Espectador*, 2024). La situación es tan dramática que desde todas las orillas –el gobernador del departamento, la asociación de juntas de acción comunal, la Defensoría del Pueblo, organizaciones sociales y periodistas– se han hecho llamados al alto gobierno para que atienda la situación y ponga el problema en la mesa de negociaciones con ambos grupos.

La violencia del EMC en estas regiones –a la vez que algunos voceros del grupo reafirman en comunicados públicos su voluntad de continuar en los diálogos de paz– parece responder a tensiones internas, que según algunos análisis representan una verdadera fractura entre diversos frentes de este grupo armado. Los intereses económicos y de control territorial en Cauca y Arauca, y la ruptura del cese al fuego bilateral en el suroccidente del país habrían llevado a los comandantes en esas zonas –entre ellos *Iván Mordisco*, hasta ahora máximo jefe del grupo– a escalar sus ataques, mientras que otros, como *Calarcá*, aseguran seguir comprometidos con el proceso. Por el momento no es claro si la ruptura del EMC es un hecho cumplido, pero si se materializa es probable que la violencia aumente (*La Silla Vacía*, 2024; Caicedo, 2024). Y mientras las declaraciones de unos y otros sectores dentro del grupo van y vienen, el futuro de las conversaciones de paz es incierto. El desafío para el gobierno es enorme porque los ataques de esta disidencia contra poblaciones históricamente muy golpeadas por el conflicto y que son, precisamente, las que Petro quiere proteger, le restan legitimidad a las negociaciones y a la política de paz total, que enfrenta críticas ya no solo de sus opositores políticos, sino también de muchos sectores que también creen en una solución negociada del conflicto.

Mientras tanto, el ELN también está atravesando una fuerte crisis interna. En este caso, los problemas se relacionan con los avances que se han hecho para instalar una mesa de diálogo con el frente Comuneros del Sur del ELN, que opera en Nariño, departamento fronterizo con Ecuador. La idea es que fuese un proceso paralelo al que se adelanta en el nivel nacional con el Comando Central (COCE) del ELN, cosa que ha molestado profundamente a su comandante, Antonio García, que teme perder el control del grupo. García ha insistido en que esa mesa de diálogo regional es el resultado de las labores de inteligencia militar que habrían logrado infiltrar ese frente desde su comandante. Como el COCE no acepta negociaciones paralelas, a inicios de abril anunció el congelamiento de los diálogos de la Mesa Nacional. A mediados de mes la mesa se reactivó, pero hay que esperar para determinar si el *impasse* está completamente superado, dado que las conversaciones con el frente Comuneros del Sur también continúan y es probable que se logren progresos, pues-

to que ese frente ha manifestado su voluntad de avanzar más rápido que la Mesa Nacional para llegar a acuerdos que lleven a su desmovilización. Además, ese proceso se corresponde con el giro que Otty Patiño quiere darle a la política de paz total.

El nuevo enfoque territorial de la Paz Total

El Comisionado considera que la paz en Colombia debe tener un enfoque territorial, lo que implicaría que:

“se debe avanzar en mesas de conversación, sino también en procesos locales, sobre todo en los lugares donde los actores armados tienen lazos con las comunidades y están dispuestos a avanzar en un proceso que lleve a la dejación de armas, y a la implementación simultánea de transformaciones sociales” (Rodríguez, 2024a).

El reto pendiente es lograr que los actores armados con representación nacional respeten, o mejor aún, se alineen con esas lógicas territoriales

Este enfoque es visto positivamente por muchos analistas, puesto que es en los territorios en donde los acuerdos que se alcancen deben ser implementados, por lo cual tiene mucho sentido buscar esos acuerdos con los actores presentes en esas zonas. Sin embargo, el reto pendiente es lograr que los actores armados con representación nacional respeten, o mejor aún, se alineen con esas lógicas territoriales.

Para ello sería necesario que, además de las mesas de conversación con los diversos grupos, con hojas de ruta y objetivos claros, el gobierno contara con una política de seguridad que vaya de la mano con su política de paz. Sin embargo, durante el primer año de gobierno fue evidente la desarticulación entre el Ministerio de Defensa y la Oficina del Comisionado para la Paz. Aunque la situación ha mejorado un poco, en los territorios todavía se sienten los impactos de esa falta de coordinación. El gobierno comenzó sus acercamientos a los grupos armados con un exceso de generosidad y tardó mucho en formular su política de seguridad. No obstante, en un contexto como el colombiano se requiere una estrategia de disuasión que se implemente de modo paralelo con la estrategia de paz y “que genere los incentivos para lograr que esos grupos quieran negociar la paz o un sometimiento a la justicia” (Niño, 2023). En los últimos meses, la Fuerza Pública ha ido recuperando la iniciativa, pero según varios análisis, eso no ha impedido que la situación de seguridad se haya deteriorado en varias regiones y que la Paz Total haya generado incentivos negativos que han impulsado a los actores armados a fortalecerse e incluso a politizarse como ha ocurrido en la costa Caribe (Trejos y Badillo, 2024; Llorente, Preciado y Cajiao, 2024).

El caso de la entrada de la Fuerza Pública a El Plateado para garantizar la realización de las elecciones locales en octubre de 2023 evidenció los problemas de coordinación. De acuerdo con el EMC, existía un acuerdo con la oficina del Comisionado de Paz para que el Ejército saliera de la zona después de las elecciones, pero llegado el momento, los militares se negaron a irse. Ante esto, el grupo armado no solo suspendió las conversaciones con el gobierno, sino que además forzó a las comunidades de la región a manifestarse exigiendo la salida de la Fuerza Pública. Aunque al final el asunto se superó, fue claro que la falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa y la Oficina del Comisionado de Paz fue la causa de la crisis, que ocurrió a menos de un mes de instalada la mesa. Habría que añadir también que ese tipo de situaciones profundiza la estigmatización de las comunidades que viven en zonas de influencia de los grupos armados por parte de sectores que se oponen a la política de Paz Total, que las consideran aliadas de esos grupos. En el pasado esa estigmatización ha servido de justificación para la implementación de políticas que han generado graves violaciones de derechos humanos, y no se puede descartar el riesgo de que en el futuro se produzcan situaciones similares.

El Clan del Golfo, un caso especial

El otro caso que es necesario mencionar es el del Clan del Golfo. Como dijimos, es considerado por el Gobierno como un grupo criminal de alto impacto, pero el grupo insiste en su naturaleza política, autodenominándose Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Aunque las estimaciones sobre el número de sus miembros varían, resulta evidente que este grupo fue el que más creció entre 2023 y 2024 (según la inteligencia militar habría pasado de 4.060 a 5.000 integrantes, un aumento del 23%) (Rodríguez, 2024), siendo el grupo con una presencia dominante en todo el Caribe colombiano. Las AGC tienen un amplio portafolio de actividades criminales que incluye el tráfico de drogas, la minería ilegal y la trata de personas, entre otras, así como capacidad de obtener rentas de las actividades económicas legales, por medio de la extorsión o los “cobros por seguridad” a campesinos, empresas turísticas, terratenientes e incluso compañías mineras multinacionales (International Crisis Group, 2024). Adicionalmente, el grupo ejerce una gobernanza criminal en los territorios bajo su control: establece normas de conducta, provee bienes y servicios y es una fuente de trabajo en zonas con muy pocas oportunidades laborales. Todo esto hace de los gaitanistas un grupo con mucho poder.

Urge lograr acuerdos con los grupos para prohibir los secuestros, la violencia sexual y otras violencias de género, los confinamientos o desplazamientos forzados y el reclutamiento de menores

Sin embargo, el Gobierno no ha logrado concretar ningún proceso de diálogo con ellos y en este momento las AGC no hacen parte de la estrategia de la Paz Total. Ello a pesar de que la visión que encarna esa política –la negociación con todos los grupos para terminar de modo definitivo con la violencia en el país– no puede completarse si este grupo no se sienta a la mesa. Convencerlos de hacerlo no es una tarea fácil. Por un lado, aún no existe un marco jurídico para el sometimiento de los grupos criminales y, por otro, las AGC han sido claras en que no aceptarán una negociación de ese tipo.

Adicionalmente, el grupo tiene planes de expandirse hacia los departamentos de Cundinamarca y Tolima, el suroeste antioqueño y el Magdalena Medio (Fundación Ideas para la Paz, 2024). En esa línea, tiene enfrentamientos abiertos tanto con el ELN como con las disidencias de las FARC a lo largo de la costa del Pacífico, en algunas regiones del centro del país y también hacia la zona fronteriza con Venezuela. Esto significa una amenaza para la implementación de la política de Paz Total, porque no parece probable que los demás actores armados acepten desmovilizarse mientras exista el riesgo de que las AGC lleguen a “apoderarse de sus antiguos territorios y negocios” (International Crisis Group, 2024).

En ese contexto y mientras se avanza en construir y lograr consensos acerca de un marco jurídico posible, con incentivos claros y una oferta que sea aceptable para este y otros grupos, el Gobierno necesita diseñar estrategias dentro del marco legal vigente para establecer canales de comunicación efectivos con las AGC y los demás actores armados, con el objetivo de reducir la violencia que impacta directamente sobre las comunidades. Esto requiere ajustar los protocolos de cese al fuego y sus mecanismos de verificación para enfocarlos a la protección de la población civil, avanzando hacia ceses de hostilidades y señalando explícitamente las acciones que no están permitidas. En este punto urge lograr acuerdos con los grupos para prohibir los secuestros³, la violencia sexual y otras violencias de género, los confinamientos o desplazamientos forzados y el reclutamiento de menores.

Al mismo tiempo, se debe mantener la presión militar no solo sobre las AGC, sino sobre todos los grupos que ejercen violencia armada en el país, de manera que se generen incentivos para las negociaciones. La Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana – Garantías para la Vida y la Paz 2022 – 2026⁴, plantea la visión del

³ Entre 2022 y 2023 el número de denuncias de secuestros creció en 80%. Más allá del caso de los padres del futbolista Luis Díaz que tuvo mucha visibilidad en los medios, el secuestro es un delito atroz con un profundo impacto en el imaginario colombiano. Precisamente por ello, es urgente que el gobierno encuentre caminos para detener esta tendencia.

⁴ Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PolíticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf

gobierno nacional sobre la solución negociada de los conflictos y la centralidad de la protección de la vida. Sin embargo, hace falta mayor claridad sobre la estrategia militar que pueda apoyar las negociaciones de paz y dar garantías de seguridad a la población civil. Es necesario que el Estado cuente con una capacidad disuasoria real que limite el poder de los grupos armados ilegales. Si se logra un verdadero cambio de doctrina en la Fuerza Pública, para pasar del enfoque tradicional de destrucción del enemigo a uno de seguridad humana, tal como ha planteado el gobierno de Petro, las operaciones militares no estarán en contravía, sino que serán un apoyo fundamental para la construcción de paz y la protección de personas y comunidades. Por supuesto, esto requiere una estrecha articulación y coordinación entre la Oficina del Alto Comisionado para la paz y el Ministerio de Defensa.

El camino hacia adelante y escenarios posibles

En los casi dos años de gobierno del presidente Petro, la implementación de su política de Paz Total muestra un balance agrídulce. Es innegable que se han hecho grandes esfuerzos y que hay avances en los diálogos con el ELN y el EMC. En las conversaciones con el ELN nunca antes se había logrado llegar tan lejos y, a pesar del ruido que ha generado el modelo de negociar territorialmente, como se está intentando hacer con el frente Comuneros del Sur en Nariño, este resulta interesante por las posibilidades que plantea para la participación ciudadana y las transformaciones de los territorios en el nivel local.

Sin embargo, hay varios factores que generan preocupación. A pesar de la voluntad del gobierno, los avances logrados en el papel no se ven en la realidad de los territorios. Si bien los enfrentamientos entre los grupos armados y la Fuerza Pública, que algunos analistas llaman violencia vertical ascendente, han disminuido, las disputas entre los grupos (violencia horizontal) continúan y se han incrementado, al igual que las formas de violencia contra la población civil asociadas a dinámicas de control territorial y de gobernanza armada (Trejos y Badillo, 2024). Según cifras del Ministerio de Defensa, durante 2023, todos los grupos armados se expandieron en algún grado –dinámica que viene desde el gobierno anterior– y ni la estrategia de paz total ni la confrontación militar contra los que no están negociando pudieron contener esta tendencia. De hecho, las AGC o Clan del Golfo fueron el grupo que más se fortaleció durante ese periodo.

Esta dinámica de expansión significa también un aumento del pie de fuerza que se relaciona con el reclutamiento forzado de menores, estrategia brutal de control social que debilita la resistencia de familias y comunidades. Aunque no hay datos confiables, según la Fundación Ideas para la Paz, es una práctica que llevan a cabo todos los grupos en todas las regiones en las que tienen presencia (véase Rodríguez, 2024).

Paradójicamente, la política de Paz Total ha generado incentivos negativos para los grupos armados que han resultado en un aumento de la violencia y el control territorial, afectando sobre todo a aquellos a los que buscaba proteger. ¿Qué hacer ante este escenario?

Quizá lo primero sería hacer un balance honesto de lo hecho hasta ahora por el gobierno, las apuestas, los avances, los logros y retrocesos, y una evaluación realista de la voluntad de paz de los diversos grupos con los que mantiene mesas de diálogo, para así definir qué es posible hacer en el tiempo que le queda a la administración de Gustavo Petro. De acuerdo con algunos análisis, esto implicaría aceptar que la paz total no es posible y que es necesario buscar una paz fragmentada, que atienda mejor a las limitaciones del momento político. El mismo Otty Patiño dejó ver su preocupación por los tiempos en una entrevista concedida a *La Silla Vacía* (Rodríguez, 2024b), en la que se refirió al tiempo que le queda al Gobierno en contraste con los tiempos que manejan las organizaciones armadas, que también deben llegar a acuerdos internos y que están atravesando –al menos el ELN y el EMC– profundas crisis de mando.

Precisamente por eso, es necesario que el Gobierno se trace objetivos claros y alcanzables, y que diseñe una hoja de ruta detallada, con límites y líneas rojas explícitas sobre lo que es negociable con cada grupo (*La Silla Vacía*, 2023). Esto es muy importante, porque no contar con esas líneas deja al Gobierno sin margen de maniobra para hacer exigencias, y hasta ahora lo que hemos visto son expectativas desmedidas por parte de algunos de ellos. Un ejemplo es la intención del ELN de revisar “el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional” (León, 2023). El Gobierno debe tener una estrategia clara frente a este tipo de demandas, de manera que, aún si los procesos de negociación no se completan durante este gobierno, queden sentadas unas bases sólidas que más adelante permitan avanzar de manera más sólida.

Por otra parte, sería muy importante tener un debate amplio sobre la distinción entre grupos armados de origen político y grupos criminales. Sobre este punto hay opiniones encontradas sobre si es necesario superar esa división atendiendo a las realidades sobre el

Es necesario que el Gobierno trace objetivos claros y alcanzables, y que diseñe una hoja de ruta detallada, con límites y líneas rojas explícitas sobre lo que es negociable con cada grupo

terreno, en donde todos los grupos ejercen algún tipo de gobernanza armada al tiempo que se lucran de las economías ilícitas, o si, por el contrario, el Estado debe mantener dos carriles separados, uno para negociaciones de paz y otro sobre condiciones de sometimiento a la justicia. Considerando que el manejo frente a este punto tiene impactos muy importantes en las políticas de paz y de seguridad, esta es una discusión que no debería posponerse.

Adicionalmente, es muy importante retomar la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016. A pesar de las declaraciones del presidente Petro sobre su compromiso en ese sentido, en varios sectores existe preocupación sobre los avances logrados en la materia. Según cifras de Indepaz, durante 2023 fueron asesinados 44 firmantes del Acuerdo⁵, mientras que durante el primer trimestre de 2024 ha habido nueve homicidios. A esto se suma la lentitud de los avances en puntos clave para la sostenibilidad de la paz, como la reforma rural integral, que requiere no solo la entrega de tierras y la formalización de la propiedad rural, sino desarrollos legislativos de los cuales el 51,3% están pendientes aún de ser tramitados y aprobados; la reparación a las víctimas o las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición (Del Capitolio al Territorio y Fundación Ideas para la Paz, 2023). Pero la implementación de ese Acuerdo es clave para avanzar en la consolidación de paz en el país, porque a pesar de sus limitaciones, allí están sentadas las bases para la transformación de los factores que están en la base del conflicto armado en Colombia. Es fundamental que el gobierno profundice sus esfuerzos en este frente.

¿Cuáles son los posibles escenarios futuros para la Paz Total? Aunque es difícil especular, planteamos aquí dos opciones sobre cómo podrían avanzar los esfuerzos de paz de la administración de Gustavo Petro. En un escenario positivo, el Gobierno se rodea de personas con experiencia en negociaciones con grupos al margen de la ley y hace ajustes a su estrategia de paz para enfocarla en lograr avances con aquellos actores con los cuales ya hay un camino recorrido. Al mismo tiempo, esos grupos reconocen que la oportunidad abierta por el actual Gobierno difícilmente se volverá a repetir y deciden comprometerse seriamente con las negociaciones, acotan sus expectativas y buscan acuerdos internos para lograr avances. También se implementan programas piloto de negociación en el nivel local con las facciones de los grupos armados interesadas, con una fuerte participación ciudadana y con compromisos concretos para iniciar las transformaciones en esos territorios. Los éxitos relativos de estos programas piloto permiten definirlos como modelos para nego-

⁵ Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

Lo fundamental es que los logros que se alcancen sean irreversibles, como lo fue la desmovilización de más de 13.000 combatientes de las FARC

ciaciones futuras. Paralelamente, se fortalece la acción de la Fuerza Pública contra los grupos armados que no demuestran una voluntad real de paz, enfocada en reducir sus impactos humanitarios sobre la población civil. En este marco, al final del Gobierno de Petro hay algunos avances en los ámbitos territoriales y negociaciones suficientemente avanzadas con ciertos grupos, en particular con el ELN y con partes del EMC, como para hacer muy costoso que el siguiente gobierno rompa con los procesos que ya están en marcha.

Otra posibilidad es que se siga insistiendo en avanzar con todos los grupos a la vez, lo que impide concentrar los esfuerzos y lleva a la parálisis o, peor aún, a la ruptura de los diversos diálogos. Los actores armados mantienen su estrategia de expansión y control de territorios y rentas ilícitas, por lo que siguen ejerciendo prácticas violentas de gobernanza sobre las comunidades, al tiempo que dilatan las negociaciones sustantivas. El Gobierno no logra mejorar la articulación entre sus políticas de paz y de seguridad, por lo que la población civil en las zonas de conflicto sigue sufriendo los impactos de los enfrentamientos entre los grupos ilegales. Al final de su mandato, el presidente Petro muestra algunas mejoras en los indicadores tradicionales de seguridad, pero no logra avances significativos en las negociaciones en términos de la protección de la población civil. Esto abre la puerta para la llegada de un nuevo Gobierno que defienda la vía militar como el único camino para enfrentar a los grupos armados, lo que podría traer otra época de recrudescimiento de la violencia en el país.

Más allá de estos escenarios, puramente especulativos, es de esperar que durante el tiempo que le queda el Gobierno este busque acelerar la implementación de sus principales apuestas políticas, entre ellas la búsqueda de la paz. Aún queda tiempo para hacer los ajustes necesarios para traer alivio a las comunidades, al menos en algunas regiones. Lo fundamental es buscar que los logros que se alcancen sean irreversibles, como lo fue por ejemplo la desmovilización de más de 13.000 combatientes de las FARC.

El presidente Gustavo Petro y su gobierno han demostrado su voluntad de paz y han dado a los grupos armados una oportunidad única para dialogar, pero eso no es suficiente. Se necesitan hechos concretos para avanzar en la construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia. Ojalá el país logre caminar en esa dirección.

Referencias bibliográficas

Caicedo Cano, Julio César (2024). "Disidencias en Cali: de amenaza camuflada a riesgo latente". 12 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/disidencias-en-cali-de-amenaza-camuflada-a-riesgo-latente/>

Centro Externadista de Paz (2024). "Balance en materia de homicidios, afectaciones de derechos humanos y enfrentamientos armados en Colombia durante el año 2023 Reporte 1-2024". 11 de marzo. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-externadista-de-paz/balance-en-materia-de-homicidios-afectaciones-de-derechos-humanos-y-enfrentamientos-armados-en-colombia-durante-el-ano-2023-reporte-1-2024/>

Colombia+20 (2024). "Petro suspendió el cese al fuego con disidencia de Mordisco en tres departamentos". 17 de marzo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/atencion-petro-suspende-cese-al-fuego-con-disidencia-de-ivan-mordisco/>

Del Capitolio al Territorio y Fundación Ideas para la Paz (2023). *¿Hacia dónde va el acuerdo de paz?* Septiembre. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz-2023.pdf>

Dickinson, Elizabeth (2023). "Nuevo comisionado de paz: el desafío y la oportunidad". 3 de diciembre. Disponible en: <https://razonpublica.com/nuevo-comisionado-paz-de-safio-la-oportunidad/>

El Espectador (2024). "Pese al cese al fuego, en 8 días han sido asesinados 4 líderes sociales en Arauca". 4 de abril. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/pese-al-cese-al-fuego-en-8-dias-han-sido-asesinados-4-lideres-sociales-en-arauca/>

Fundación Ideas para la Paz (2024). "Pistas para entender qué hacer con el Clan del Golfo en la Paz Total". 18 de marzo. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-03/pistas-para-entender-que-hacer-con-el-clan-del-golfo-en-los-tiempos-de-la-paz-total>

Fundación Paz y Reconciliación (2024). "El comandante de las EMC que se convirtió en el terror de los líderes sociales en Arauca". Abril. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-comandante-de-las-emc-que-se-convirti%C3%B3-en-el-terror-de-los-l%C3%ADderes-sociales-en-arauca>

Insight Crime (2022). "Los Pachencia". Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/los-pachencia/>

International Crisis Group (2024). "La incógnita de la "paz total": qué hacer con los gaitanistas". 19 de marzo. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/105-unsolved-crime-total-peace-dealing-colombias-gaitanistas>

La Silla Vacía (2023). "Expertos opinan sobre el mejor escenario para la "paz total"". 11 de noviembre. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/expertos-opinan-sobre-el-mejor-escenario-para-la-paz-total/>

La Silla Vacía (2024). "Calarcá, jefe disidente del EMC, confirma división dentro de las tropas". 9 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/calarca-jefe-disidente-del-emc-confirma-division-dentro-de-las-tropas/>

León, Juanita (2023). "Los 7 ejes de una agenda de negociación más ventajosa para el ELN", en *La Silla Vacía*, 12 de marzo. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-7-ejes-de-una-agenda-de-negociacion-mas-ventajosa-para-el-eln/>

Llorente, María Victoria, Andrés Preciado y Andrés Cajiao (2024). “Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello”. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/paz-total-los-grupos-armados-ganan-con-cara-y-con-sello.vacia.com/silla-nacional/carlos-erazo-de-comandante-de-petro-a-liderar-la-paz-total-en-narino/>

Méndez, Alicia (2023). “Grupos ilegales han roto el cese del fuego al menos 2,6 veces cada día. Bogotá”, en *El Tiempo*, 26 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cese-del-fuego-grupos-armados-lo-han-violado-mas-de-200-veces-753572>

Niño, Catalina (2023). “Los obstáculos para la «paz total» en Colombia”, en *Nueva Sociedad*, mayo-junio. Disponible en <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

Niño, Catalina (2023a). “Los enredos de Gustavo Petro”, en *Nueva Sociedad*, noviembre. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Petro-enredos-Colombia/>.

Orozco, Cecilia (2024). ““La seguridad se ha deteriorado de manera dramática”: María Victoria Llorente”. 16 de marzo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/la-seguridad-se-ha-deteriorado-de-manera-dramatica-maria-victoria-llorente/>

Quesada, Juan Diego (2023). “Petro da un vuelco a la paz total con la destitución del comisionado de Paz”, en *El País Américas*. 22 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-11-22/petro-da-un-vuelco-a-la-paz-total-con-la-destitucion-del-comisionado-de-paz.html>

Reynoso, Lucas (2022). “Las cinco claves de la ley de la paz total de Gustavo Petro”, en *El País Américas*, 27 de octubre. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-26/las-claves-de-la-ley-de-la-paz-total.html>

Rodríguez, Santiago (2024). “Cifras secretas del gobierno confirman que todos los grupos armados crecieron”. 13 de marzo. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/cifras-secretas-del-gobierno-confirman-que-todos-los-grupos-armados-crecieron/>

Rodríguez, Santiago (2024a). “Carlos Erazo: de comandante de Petro a impulsar la paz total en Nariño”. 12 de abril. Disponible en: <https://www.lasilla>

Rodríguez, Santiago (2024b). ““Si Antonio García tiene simpatía con una constituyente, que vaya dejando el fusil”: Otty Patiño”. 9 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/si-antonio-garcia-tiene-simpatia-con-una-constituyente-que-vaya-dejando-el-fusil-otty-patino/>

Rodríguez Álvarez, Santiago y León, Juanita (2022). “La paz total de Petro es tan ambiciosa como riesgosa”, en *La Silla Vacía*, 10 de agosto. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-paz-total-de-petro-es-tan-ambiciosa-como-riesgosa/>

Trejos, Luis Fernando, Badillo Sarmiento, Reynel (2024). “La paz total en el Caribe: gobernanzas armadas y politización acelerada del crimen organizado”. *Análisis. Paz y Seguridad*. Fescol, febrero.