

LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL DE PAZ: UNA MIRADA CRÍTICA DESDE EL CARIBE Y EL PACÍFICO

Luis Fernando Trejos¹ / Inge Helena Valencia²

Agosto de 2023



1. INTRODUCCIÓN

Desde la campaña presidencial, el presidente Gustavo Petro (2022-) hizo públicas sus intenciones de retomar las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de un acercamiento con organizaciones criminales, con la idea de poner fin a todas las expresiones de violencia en el país. Fue así como emergió la Paz total como política de Estado, con la idea de recoger experiencias anteriores y plantear la necesidad de iniciar procesos de negociación política con las organizaciones armadas a las que se le reconozca carácter político y el sometimiento a la justicia de los grupos criminales.

Al respecto, para el senador Iván Cepeda, uno de sus arquitectos, la Paz total:

“No solamente implica dialogar simultáneamente con grupos armados ilegales que son de distinta naturaleza, sino también romper con la lógica de lo que han sido los procesos de paz hasta ahora en Colombia” (...) “regularmente se entiende que es el diálogo entre un gobierno y un grupo armado en una mesa de conversación”, pero en el caso particular de esta nueva administración, ya sea dialogando con el ELN o con cualquier otro actor armado para llegar a la paz, “van a estar acompañados de un protagonismo en el territorio de las comunidades” (Elespectador.com, 2022).

Esta es una apuesta interesante y ambiciosa, que propone acercamientos con organizaciones criminales para lograr conseguir la paz, ya que como se sabe nuestro país cuenta con una guerrilla activa y múltiples organizaciones heredadas de la desmovilización paramilitar, así como con la conjunción de diversas estructuras criminales. Esto ha significado que afrontemos un conflicto más criminal y regional, por lo que uno de los objetivos de la negociación y el sometimiento simultáneo es importante para un país que afronta un conflicto tan complejo y largo como el nuestro. Aun así, la Paz total ha tenido algunos puntos de quiebre, como su falta de coordinación con la política de seguridad, la ausencia de comunicación estratégica y la falta de reconocimiento de la regionalización del conflicto, acentuada durante el último año. Veamos.

2. BAJANDO LAS EXPECTATIVAS

Es posible que el presidente Petro haya comenzado a tomar distancia del concepto de Paz total porque al cumplir nueve meses al frente del gobierno su ambiciosa política de paz solo ha avanzado con la aprobación del marco jurídico (ley 2272 de 2022), la reactivación de la mesa de negociación con el ELN y la creación de la instancia de alto nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Infortunadamente, a la fecha, agosto de 2023, no hay protocolos claros sobre cómo se harán o se han hecho los acercamientos con organizaciones criminales y la instancia de alto nivel no comunica sus

¹ Profesor de la Universidad del Norte, Barranquilla.

² Profesora de la Universidad Icesi, Cali.

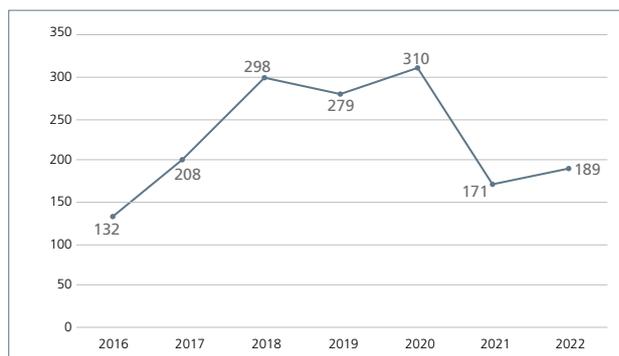
avances. En consecuencia, procesos de negociación con grupos urbanos criminales que fueron exitosos, como el caso de Buenaventura, están marcadas por altibajos.

A esto debe sumarse el hecho de que las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), a pesar de ser junto al ELN una de las organizaciones con mayor presencia territorial y capacidad criminal, actualmente no hacen parte de la Paz total. Esto sucedió desde que el gobierno suspendió, el 19 de marzo de este año, el cese al fuego anunciado por el presidente Petro el 31 de diciembre de 2022. Por otro lado, las AGC, al igual que las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), en distintas ocasiones han manifestado públicamente que no están interesadas en someterse a la justicia sino que quieren ser reconocidas como actores políticos y negociar el fin de su conflicto accediendo a un proceso de justicia transicional.

En este sentido, la propuesta gubernamental de sometimiento a la justicia no tiene marco jurídico, y a pesar de haber sido radicada en marzo de 2023, actualmente se encuentra en un limbo, ya que el proyecto de ley no se presentó nuevamente al Congreso el pasado 20 de julio, lo que deja sin piso jurídico las mesas de diálogo de Buenaventura y la conformada en la cárcel de Itagüí con los líderes de distintas organizaciones criminales de Medellín.

En este contexto, el acelerado proceso de expansión territorial de las AGC podría ser un mecanismo de presión para ser incluidas nuevamente en la Paz total como actores políticos o para acumular recursos y fuerzas de cara al cambio de gobierno en 2026, y buscar la eventual negociación del fin de su conflicto armado con el triunfador de esa elección. Pero además, esto nos demuestra *la desarticulación entre las propuestas jurídicas hechas desde el nivel central y la poca sincronía que hay con las dinámicas territoriales del conflicto, donde la violencia sigue recrudeciéndose*. Esto es visible cuando revisamos la continuidad del asesinato de líderes sociales (gráfica 1), el aumento de procesos de confinamiento y desplazamiento, y el incremento en las tasas de homicidio en regiones tradicionalmente golpeadas por el conflicto armado y por las actividades relacionadas al narcotráfico como son el Pacífico y el Caribe.

GRÁFICA 1. LÍDERES SOCIALES ASESINADOS DESDE LA FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ, 2016-2022



Fuente: Albarracín et al., 2020.

La Paz total es una propuesta ambiciosa a la que se le deben reconocer sus nuevas apuestas, como la necesidad de acercamiento con estructuras criminales, visibilizar el rol del narcotráfico en nuestro conflicto o la necesidad de pensar la articulación entre las políticas de paz y las de seguridad. Sin embargo, es necesario no sobredimensionarla: un conflicto de sesenta años no podrá resolverse en cuatro. Por eso es necesario reducir sus expectativas.

3. ¿IMPROVISACIÓN, SECRETO MÁXIMO O FALLAS EN LAS COMUNICACIONES?

Una crítica reiterada a la Paz total ha sido que en torno a ella se percibe la ausencia de planeación estratégica, lo que produce una percepción de improvisación. Esto no solo por la ausencia de un documento técnico que oriente la implementación de la política sino también por la falta de indicadores claros que permitan medir sus avances y corregir eventuales fallas.

Algunos hechos han acentuado esta percepción: por un lado, el 31 de diciembre de 2022 el presidente Petro anunció por medio de su cuenta de Twitter el cese al fuego bilateral con cinco organizaciones armadas, pero tres días después el ELN lo desmintió al afirmar que no había acordado un cese al fuego con el gobierno, y salvo con el Estado Mayor Central (EMC), con los otros grupos armados no hubo protocolos escritos, mecanismos de verificación ni delimitación territorial de sus fuerzas. Puede afirmarse entonces que lo que hubo en la práctica fue treguas bilaterales informales entre el gobierno y los grupos armados, pero no entre ilegales e ilegales y

comunidades, lo que significó una ventaja táctica para varios de estos grupos, que usaron el “cese al fuego” para combatir a sus competidores armados y expandirse territorialmente, como sucedió en los Montes de María, la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Sur de Bolívar o en el departamento del Chocó.

Otro hecho que reafirma esta percepción es que pasados varios meses de haberse iniciado el cese al fuego, el gobierno aún no tenía claros los criterios con los cuales se otorgaría carácter político a unas organizaciones armadas. Este es un aspecto de mucha importancia debido a que de ese carácter dependerá si ese actor armado negocia políticamente y accede a un proceso de justicia transicional o si debe someterse a la justicia ordinaria y recibir algunos beneficios jurídicos y económicos. Al final, el presidente Petro decidió que aquellos grupos con origen político (ELN y grupos pos Farc: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) lo mantendrían, a pesar de que en la actualidad la Segunda Marquetalia, fundada por excombatientes de las antiguas Farc-EP, no ha recibido oficialmente el estatus político por parte del gobierno. Sin actores armados importantes como las AGC o la Segunda Marquetalia, la Paz total se perfila como una paz parcial.

Otro aspecto que ha resultado problemático para la Paz total ha sido la falta de una estrategia integral de comunicación que explique claramente las características, los objetivos y las metodologías que se persiguen y utilizan en el marco de la implementación de esta política gubernamental. Esto es importante para sumar capital social y político a este esfuerzo de paz, teniendo en cuenta que si las mesas avanzan y logran la concreción de acuerdos, los mismos pasarán por filtros en el Congreso y posiblemente su continuidad dependerá de los resultados de las elecciones presidenciales de 2026.

En la misma línea, la multiplicidad de vocerías aumenta la percepción de improvisación, ya que además del alto comisionado para la Paz, también hacen anuncios y declaraciones sobre la Paz total el presidente, el canciller Álvaro Leyva y el senador Iván Cepeda. De hecho, este último es quien por medio de entrevistas explica y delimita los alcances de muchas de las decisiones que se toman en el marco de esta estrategia de paz; lo mismo sucede con la mesa de negociación con el ELN: ahí, el senador ha dejado en un segundo plano a Otty Pa-

tiño, jefe del equipo negociador del gobierno. La falta de coordinación entre quienes han asumido la vocería de la Paz total confunde a la ciudadanía y debilita los mensajes que buscan transmitirse, en la medida que no parecen estar articulados sino que obedecen a decisiones coyunturales.

4. LO URBANO, UN ESFUERZO IMPORTANTE QUE PODRÍA TENER MÁS RESULTADOS

Reconocemos que en sus procesos de acercamiento la política de Paz total ha hecho un esfuerzo por incluir actores armados ilegales de contextos urbanos. Esfuerzo que es importante porque el conflicto y la violencia se expresan cada vez más en las ciudades. Aun así, los protocolos para acercarse a bandas criminales de estos contextos no han sido claros, y a pesar de haber instalado el espacio de diálogo socio-jurídico en Buenaventura y en Medellín en la cárcel de Itagüí, aún son más las preguntas que las respuestas que han producido estos dos escenarios de paz urbana. Por un lado, estos grupos no tienen reconocimiento de actores políticos, lo que les impide negociar políticamente el final de sus conflictos, y como se señaló, en este momento no hay un marco jurídico que las respalde, por lo cual su futuro es incierto.

En este sentido, es evidente que al igual que en el pasado reciente, el diseño de las estrategias de paz se concentra en organizaciones con capacidades militares que controlan territorios rurales, y la violencia urbana parece asociarse a violencia social o a delincuencia común, por lo que su tratamiento debiera ser policial, descartando algunos rasgos políticos (no ideológicos) de esos grupos, ya que varios de ellos han logrado construir gobernanzas armadas en barrios y comunas de distintas ciudades.

En otras palabras, se desconocen las interacciones complejas que los grupos urbanos han tenido o tienen con los grupos armados con presencia rural, sus formas de operación bajo figuras de subcontratación o los ejercicios de gobernanza criminal que ejercen en numerosos territorios. Ello pone en evidencia que las dinámicas urbanas necesitan mayor presencia en el radar de la Paz total, sobre todo en el entendimiento de sus lógicas y en lo que debe ser su acercamiento a estas estructuras (Badillo, Trejos y Corredor, 2022).

5. UNA MIRADA TERRITORIAL

Si bien varios artículos de la ley 2272 de 2022 se dedican a destacar el rol de los territorios en el desarrollo de esta estrategia de paz, en la práctica aún no se han definido las regiones de paz y hasta ahora solo el ELN tiene una mesa de negociación formal con avances y existe la expectativa de la pronta instalación de una con el Estado Mayor Central (EMC). En la práctica, esto excluye a la región Caribe de la Paz total, teniendo en cuenta que el ELN solo opera en el sur de los departamentos de Cesar y Bolívar y el EMC solo tiene presencia en el Sur de Bolívar con una pequeña estructura. Es decir, las AGC, el actor armado hegemónico en el Caribe con presencia activa en todos los departamentos de esta región, está por fuera de la estrategia gubernamental de paz, y eso podría convertir al Caribe en un teatro de guerra en caso de que el gobierno apueste por la derrota militar de las AGC y esta organización decida entrar o sabotear la Paz total por medio del escalamiento de la violencia directa y la profundización de sus gobernanzas armadas, ya sea con la declaratoria de paros armados o de planes pistola.

En este sentido, el 7 de agosto el ministro de Defensa anunció en su cuenta de Twitter que entre el 7 de agosto de 2022 y el 27 de julio de 2023 el homicidio había disminuido en diecisiete departamentos con respecto al mismo periodo 2021-2022, pero en los casos de los departamentos del Caribe solo hubo disminución en dos entes territoriales: La Guajira: -2%, y Córdoba: -5. Mientras tanto, en el departamento del Atlántico la tasa se mantuvo: 0%, pero en los demás aumentó considerablemente, como en San Andrés: +54%, Sucre: +68%, Bolívar: +23%, Cesar: +14% y Magdalena: +13%. Los departamentos en los que aumentó el homicidio coinciden con los territorios en los que las AGC se están expandiendo y en los que han encontrado resistencia armada por parte del ELN, las ACSN y grupos delincuenciales locales.

En el caso de los departamentos que hacen parte de la región Pacífico vemos la continuidad de las dinámicas de violencia a partir de la expansión del ELN, sobre todo en el Chocó, el aumento de dinámicas de control territorial y de rentas ilegales por parte de disidencias de las Farc como la Jaime Martínez, la Carlos Patiño y Dagoberto Ramos, y el aumento de gobernanzas criminales en contextos urbanos. A ello hay que sumar el aumento de la

violencia asociada a las dinámicas del narcotráfico y el microtráfico, sobre todo en ciudades como Buenaventura, Tumaco, Cali y Puerto Tejada. Aquí es importante resaltar que, en el último año, hemos asistido al aumento del monopolio de economías ilegales como la minería ilegal de oro y los cultivos de uso ilícito (mapa 1) por parte de actores armados que continúan profundizando las violencias en los territorios.

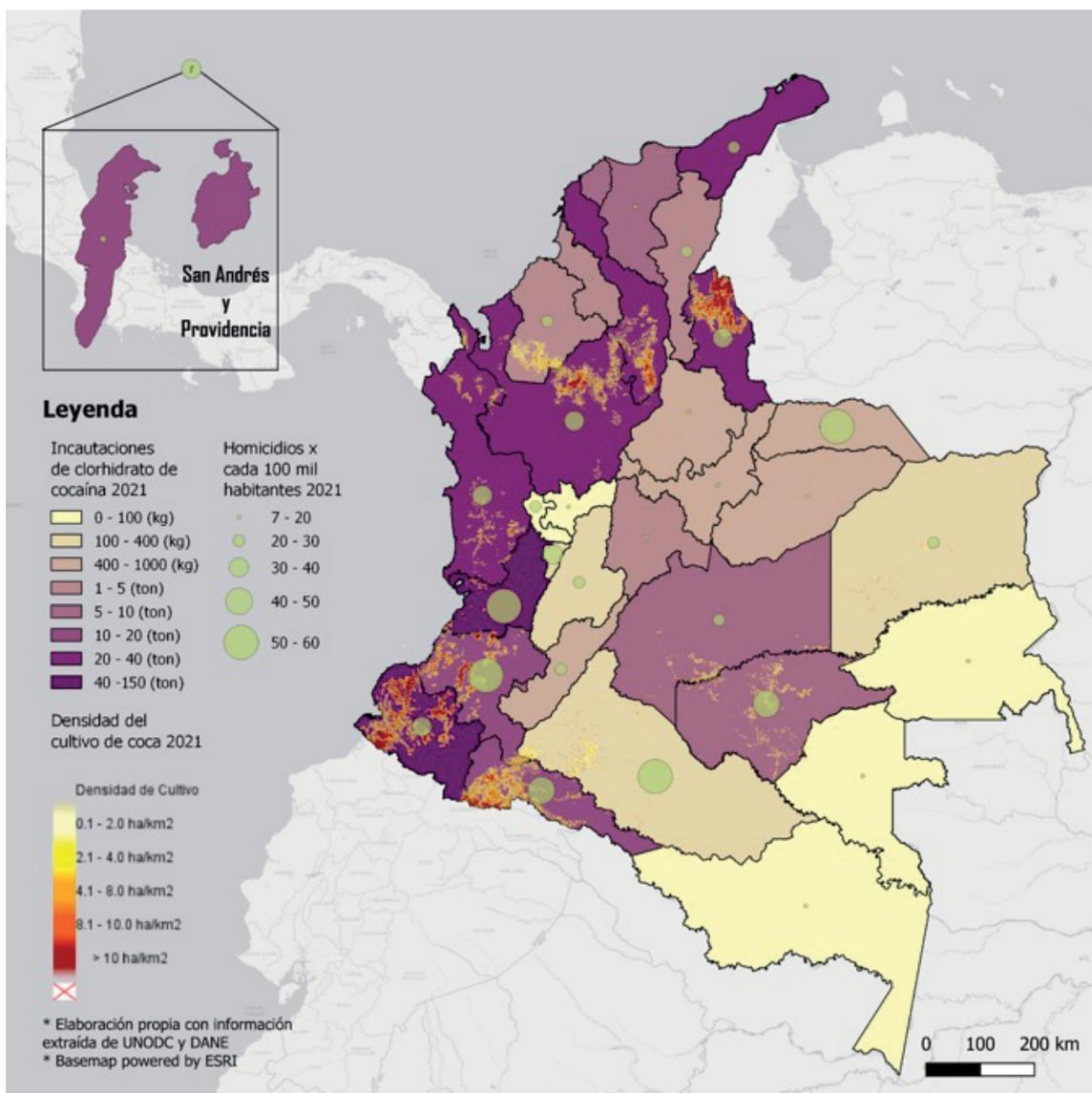
En este sentido, hasta este momento la Paz total parece repetir errores de procesos de paz anteriores en los que se pensó, planeó y negoció la paz de los distintos territorios desde Bogotá, lo que ha demostrado ser efectivo para atomizar o fragmentar violencias nacionales, ya que después de un proceso de negociación de proyección nacional lo que sigue es el escalamiento de conflictos locales, como ha sucedido en varias oportunidades en territorios como la Sierra Nevada de Santa Marta, el sur del departamento de Córdoba, los Montes de María, el bajo Cauca y otras regiones como el Chocó, el norte del Cauca y Nariño.

Esto se debe, entre otras razones, a que en las negociaciones de paz que lidera el Gobierno nacional muchas veces no se incluyen los intereses de las élites regionales (legales e ilegales). Es decir, que esa marginación de las mesas de negociación nacional hace que sectores de esas élites recurran a autoritarismos competitivos locales (Albarracín et al., 2020) con el fin de mantener sus intereses ante la eventual amenaza del cambio de los órdenes sociales que representaría la implementación de los acuerdos logrados en negociaciones nacionales en las que no participaron.

En la misma línea, el hecho de que muchas rentas ilegales que se desarrollan en territorios subnacionales tengan como destino final los mercados internacionales, especialmente el clorhidrato de cocaína y el oro, hace que los actores armados locales sean nodos reemplazables de amplias redes de crimen transnacional que influyen directamente en las dinámicas de violencia en las regiones. Lo que en la práctica se traduce en que la desmovilización de una estructura armada sea seguida por la llegada de otra o la creación de una nueva (Trejos, 2021).

Las tablas 1 a 3 presentan esta idea expuesta, en el Caribe colombiano.

MAPA 1. DENSIDAD DE CULTIVOS DE COCA Y TASAS DE HOMICIDIO



Fuente: Valencia y Navarro, 2023.

TABLA 1. CICLOS DE GUERRA Y PAZ EN CÓRDOBA

DESMOVILIZACIONES Y DESARMES RESULTADO DE NEGOCIACIONES DE FIN DE CONFLICTO	DERROTAS MILITARES / DESTIERROS	RENDICIONES	GRUPOS ARMADOS ILEGALES ACTIVOS EN EL TERRITORIO
Guerrillas liberales		Disidencia del EPL	AGC
Autodefensas (1990)			
EPL			
AUC			
Farc-EP			

TABLA 2. CICLOS DE GUERRA Y PAZ EN LOS MONTES DE MARÍA

DESMOVILIZACIONES Y DESARMES RESULTADO DE NEGOCIACIONES DE FIN DE CONFLICTO	DERROTAS MILITARES / DESTIERROS	RENDICIONES	GRUPOS ARMADOS ILEGALES ACTIVOS EN EL TERRITORIO
PRT	ELN	ERP	AGC
EPL			
CRS	Farc-EP		
AUC			

TABLA 3. CICLOS DE GUERRA Y PAZ EN LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

DESMOVILIZACIONES Y DESARMES RESULTADO DE NEGOCIACIONES DE FIN DE CONFLICTO	DERROTAS MILITARES / DESTIERROS	RENDICIONES	GRUPOS ARMADOS ILEGALES ACTIVOS EN EL TERRITORIO
EP	ELN		AGC
AUC	Farc-EP		ACSN
	Clan de los Rojas		

Por esto, se espera que durante el segundo año de implementación de la Paz total se produzca un escenario de gobernanza de la paz en el que se tengan en cuenta nuevos enfoques conceptuales y metodológicos en los que en paralelo a la mesa de negociación nacional se establezcan mesas regionales (con poder de decisión y no solo para cumplir el requisito de la participación). Mesas en las que participen las élites subnacionales, los gobiernos locales y regionales, las organizaciones de la sociedad civil (así no sean afines al gobierno nacional) y las estructuras armadas locales. Aunque la negociación se haga con una organización armada que tenga presencia nacional, debe tenerse en cuenta que sus estructuras no mantienen un comportamiento homogéneo en todo el país, sino que las características de cada territorio condicionan el comportamiento del actor armado, y no al revés.

REFERENCIAS

Albarracín, Juan et al. 2020. "La lógica política del asesinato de líderes sociales. Autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo". *Análisis*. Noviembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16811.pdf>

Badillo, Reynell, Luis Fernando Trejos y Juan Corredor. 2022. 14 de septiembre. "La paz total en las ciudades: ¿un punto ciego?". *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-paz-total-y-las-guerras-en-las-ciudades-punto-ciego/>

Elespectador.com. 2022. 21 de agosto. "Paz total": una mesa redonda para acabar con el conflicto armado". Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/paz-total-una-mesa-redonda-para-acabar-con-el-conflicto-armado/>

Infobae.com. 2023. 12 de mayo. "Petro afirmó que el término 'paz total' se lo inventó la prensa: Álvaro Uribe lo usó en 2008". Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/12/gustavo-petro-afirmo-que-el-termino-paz-total-se-lo-invento-la-prensa-a-mi-nome-gusta/>

com/colombia/2023/05/12/gustavo-petro-afirmo-que-el-termino-paz-total-se-lo-invento-la-prensa-a-mi-nome-gusta/

Trejos, Luis Fernando. 2021. 29 de septiembre. "Análisis: tres ideas para entender la violencia posFARC". *elespectador.com*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/analisis-tres-ideas-para-entender-la-violencia-posfarc/>

SIGLAS

ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CRS	Corriente de Renovación Socialista
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (+57 1) 601 347 30 77 / 601 347 30 92

saruy.tolosa@fes.de

<https://colombia.fes.de>