

ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE LA PAZ¹

Luis Fernando Trejos² / Inge Helena Valencia³

Agosto de 2024



INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto “Desempeño de la política de paz total para el mejoramiento de la seguridad territorial en el Caribe y el Pacífico colombiano” auspiciado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), hemos publicado una serie de documentos de análisis sobre [la política gubernamental de paz del gobierno Gustavo Petro](#). El objetivo del proyecto es analizar los efectos de la estrategia de paz de la administración del presidente Petro (2022-) con énfasis en las dinámicas de violencia armada en dos regiones colombianas (Caribe y Pacífico) en las que se escenifican conflictos armados con distintas intensidades, actores y causas explicativas.

Posteriormente elaboramos dos trabajos sobre los impactos de la paz total en las dinámicas de la violencia armada en el [Caribe](#) y el [Pacífico](#) en los que analizamos los contextos actuales de violencia armada y los efectos

de la paz total sobre esas dos regiones, con el fin no solo de descentralizar y *desbogotanzar* la discusión sino también de evidenciar los principales desafíos regionales que enfrenta la paz total. De estas aproximaciones regionales tuvimos resultados que consideramos son determinantes en lo que resta de la política de paz total en estos dos años: el fortalecimiento de gobernanzas armadas con configuraciones regionales diferenciales; el acercamiento necesario a lo que implica establecer diálogos con actores criminales que se politizan; y la atención urgente a la diversificación de rentas ilícitas, en particular al aumento de la minería de enclave extractivo ilegal así como la tala ilegal y la extorsión.

Este documento tiene como objetivo proyectar tres escenarios posibles de la paz total que podrían desarrollarse entre 2024 y 2026, examinando sobre todo los escenarios regionales de las dinámicas de la paz y la violencia. Si bien estos escenarios se mueven en el campo de lo hipotético, es importante hacer ejercicios prospectivos sobre la actual estrategia gubernamental de paz ya que de ella depende y dependerán no solo el estado de la seguridad en distintos territorios subnacionales sino también, en gran medida, la continuidad en el poder del proyecto político del actual gobierno o su eventual cambio por otra tendencia político-ideológica, más si se tiene en cuenta que la tendencia histórica reciente nos demuestra que las apuestas políticas de paz son seguidas por gobiernos de mano dura que ponen en el centro de sus agendas los problemas de seguridad militarizada marginando la paz de la discusión pública.

1. Las opiniones consignadas en este informe no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert Stiftung (Fescol).
2. Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad del Norte (Barranquilla). Coordinador de la agenda de investigación UNCaribe de la Universidad del Norte.
3. Profesora y directora de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Icesi (Cali). Hace parte de la red de expertos de Global Initiative Against Organized Crime. Sus proyectos actuales de investigación y consultoría están orientados a comprender las dinámicas de violencia en el contexto del posacuerdo, el crimen organizado y la seguridad en el contexto de pospandemia.

2. LA POLÍTICA DE PAZ TOTAL

Al hacer una aproximación general a la manera en que los gobiernos han desarrollado las políticas de paz y seguridad, vemos que desde 1998, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), a un esfuerzo de consolidar procesos de negociación y construcción de paz le siguió una respuesta de guerra por medio de políticas de seguridad, tal como sucedió con la “seguridad democrática” de Álvaro Uribe entre 2002 y 2010 o la de “seguridad con legalidad” de Iván Duque entre 2018 y 2022 (tabla 1). Estas políticas y gobiernos de mano dura se caracterizaron por su militarismo territorial y por consolidarse como respuestas a los esfuerzos de paz de los gobiernos que las precedieron.

En 2024, la política de paz total sigue avanzando en los procesos de negociación con diversos grupos armados, incluyendo una parte del Estado Mayor Central (EMC-Calarcá) de las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), la Segunda Marquetalia, compuestas también de exguerrilleros de las Farc, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los diálogos sociojurídicos con bandas criminales en Buenaventura, Quibdó y Medellín. Sin embargo, el camino ha enfrentado varios obstáculos: las negociaciones con el EMC se encuentran en el quinto ciclo y han experimentado diversas crisis relacionadas con factores organizativos de este grupo armado, que se expresan en divisiones internas y en el incumplimiento de los protocolos de cese al fuego. Los bloques Occidental, Oriental y del Amazonas del EMC decidieron separarse del proceso, afectando la estabilidad de las conversaciones e incrementando las acciones armadas en sus territorios de incidencia. Por su parte, el proceso con el ELN se encuentra “congelado”, aun

cuando ha habido seis ciclos de conversaciones y logró vincular la participación de la sociedad civil.

Frente a las mesas de diálogos sociojurídicos en Buenaventura, Quibdó y Medellín, el caso de Buenaventura es notable por la reducción significativa de homicidios gracias a una tregua de más de un año y medio entre bandas locales. En Medellín y Quibdó, aunque aún no hay una oferta jurídica formal para los miembros de estos grupos, las mesas de diálogo han contribuido a la reducción de la violencia homicida. Sin embargo, la ausencia de una ley de sometimiento o sujeción a la justicia limita drásticamente el alcance de estos esfuerzos.

Aunque las conversaciones avanzan, la política de paz parece dilatarse frente a la carencia de acuerdos concretos en lo sustantivo, la falta de avances significativos en la implementación del Acuerdo del Teatro Colón y la ineficacia de los mecanismos de monitoreo y verificación. En esta coyuntura, sabemos que las decisiones que se tomen este año serán determinantes para el avance o naufragio de la paz total.

Con este último documento queremos plantear los escenarios que la paz total puede enfrentar en los próximos dos años: uno positivo en el que se logre avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de paz con las Farc de 2016 y queden establecidos acuerdos con actores armados determinantes regionalmente como el ELN, el EMC, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo (AGC) y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN). Uno regular, donde se logren algunas apuestas de negociación e implementación en medio de la persistencia del conflicto armado. Y uno negativo, en el cual no se logren acuerdos en las mesas de negocia-

TABLA 1. POLÍTICAS DE PAZ Y SEGURIDAD, 1998-2022

GOBIERNO / AÑOS	APUESTAS DE PAZ O SEGURIDAD
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	Negociaciones de paz con las Farc-EP
Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)	Guerra contra las Farc-EP
Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018)	Negociaciones de paz con las Farc-EP
Iván Duque Márquez (2018-2022)	Guerra contra todos
Gustavo Petro Urrego (2022-)	Negociaciones de paz con todos
2026-2030	?

ción establecidas, algunos de estos procesos se rompan, el conflicto armado y la violencia se recrudezcan y tengamos una respuesta de remilitarización territorial, dejando nuevamente un alto número de víctimas en el país.

3. EL ESCENARIO POSITIVO: LA PAZ CONSOLIDADA COMO POLÍTICA DE ESTADO

En el mejor de los escenarios estaríamos frente a la aceleración de la implementación del Acuerdo del Teatro Colón y comenzarían a verse resultados. Programas bandera de este acuerdo como los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) comienzan a arrojar sus frutos y vemos avances en las propuestas de desarrollo territorial. Disminuyen sustancialmente las amenazas y el asesinato de líderes sociales y firmantes de paz, el gobierno logra establecer el gran acuerdo nacional en torno a la aprobación consensuada de algunas de sus reformas sociales, lo que también ambienta políticamente el Congreso para la materialización jurídica por vía legislativa de algunos de los acuerdos logrados hasta el momento en las mesas de negociación, y logra formular una ley de sometimiento o sujeción a la justicia con incentivos suficientes para atraer a las estructuras más importantes del crimen organizado.

El proceso de diálogo regional de Nariño entre el gobierno nacional y el frente Comuneros del Sur (disidente del ELN) es un éxito y el municipio de Samaniego, en ese departamento, se convierte en un laboratorio de paz local que se espera repetir en municipios de otros departamentos en los que estructuras armadas puntuales busquen acelerar sus procesos de fin de conflicto. En este contexto, el gobierno descentraliza las negociaciones de paz y hace que las élites locales, la sociedad civil y las víctimas participen en ellas, además de vincular activamente a los mandatarios locales y regionales. La paz total se consolida como propuesta que logra vincular a los distintos actores y después de un balance sistemático se consolidan un conjunto de mesas de negociación que avanzan de forma diferencial buscando adaptarse a los ritmos y a la especificidad de los grupos armados involucrados y la particularidad de sus dinámicas territoriales.

De esta manera, los procesos de negociación avanzan satisfactoriamente, logrando que los grupos armados terminen todas las hostilidades en contra de la población civil en el marco de ceses al fuego multilaterales y definitivos. De los procesos de negociación se logran acuerdos estratégicos que tienen un correlato en programas gubernamentales específicos, evidenciando un diseño de articulación entre las negociaciones de paz y la política pública.

Uno de los principales resultados de la paz total es que permite evidenciar que una negociación tan compleja como la que tuvo lugar en Colombia no puede saldarse a corto plazo y que necesita de un esfuerzo continuado como política de Estado. Tanto los avances en la implementación del Acuerdo de paz de 2016 con las Farc como los avances de la paz total permiten que la agenda de paz en el país salga fortalecida. Por ello, para 2026 se fortalece la posibilidad de que la opción político-electoral que proponga darle continuidad a los escenarios de paz en el próximo cuatrienio presidencial sea la más opcionada.

3.1 EN EL CARIBE

El gobierno encuentra la forma de incluir en la paz total a las AGC y las ACSN ya que en la práctica los primeros son los actores armados con mayor presencia territorial en el Caribe, lo que junto a los importantes avances en las negociaciones con el ELN y el EMC produce el desescalamiento de los conflictos de la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta y del sur de Bolívar, y se inicia la transición de las gobernanzas armadas de dicha Sierra, los Montes de María y el sur de los departamentos de Córdoba y Cesar a gobernanzas legales, lo que permite acelerar la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial, la reconstrucción del tejido social y avanzar en los procesos de memoria histórica, reparación y la construcción de paz territorial.

3.2 EN EL PACÍFICO

El gobierno logra incluir en su política de paz total a los frentes del EMC que se habían alejado del proceso y lo-

gra acuerdos importantes con la Segunda Marquetalia. La experiencia de Nariño establecida con el ELN se repite en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Chocó. Se consolidan las apuestas de paz urbana en Quibdó y Buenaventura y grupos criminales de Cali y el norte del Valle participan de la ley de sometimiento. En el ámbito territorial se consolida la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial, hay avances satisfactorios en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y el engranaje planteado entre la política de drogas y de minería permite que el desarrollo regional y las economías legales se consoliden. Los esfuerzos alcanzados con la paz total permiten importantes avances en la seguridad y la construcción de paz en la región.

4. ESCENARIO REGULAR O MODERADO: NEGOCIACIONES MÚLTIPLES EN MEDIO DE UN CONFLICTO ARMADO REPOTENCIADO

La paz total se asume como parcial, es decir solo se logra negociar con una parte de los grupos insurgentes y posinsurgentes, lo que mantiene activos varios conflictos armados subregionales y los escala por la intervención de la Fuerza Pública en el marco de la suspensión de los ceses al fuego, por lo cual las afectaciones humanitarias en esos territorios no disminuyen, sino que, por el contrario, aumentan. Este escalamiento de la violencia armada hace que los avances en las negociaciones no se perciban, más bien, que se generalice la idea de que los esfuerzos alrededor de la paz están desgastando la institucionalidad estatal en unos diálogos que no tienen avances claros.

Se avanza, pero lentamente, en la implementación del Acuerdo de paz con las Farc y no se logra cumplir con todas las metas trazadas, lo que impide disminuir significativamente la violencia en contra de líderes sociales y firmantes de paz. Los actores armados aprovechan las negociaciones para fortalecerse militarmente, ganar influencia territorial y fortalecer el acceso a rentas ilícitas. Las mesas de diálogo sociojurídico se estancan al

no tener un marco legal que las regule y las apuestas de paz urbana se empiezan a romper paulatinamente. Los grupos denominados “multicrimen” (AGC y ACSN) no son incluidos en la paz total por lo cual continúan sus procesos de expansión territorial y las guerras en contra de otros grupos armados, lo que limita y tensiona los ceses al fuego. Frente al fortalecimiento de las gobernanzas de estos grupos, el gobierno continúa con ofensivas militares en algunas regiones. Programas bandera como los de desarrollo con enfoque territorial avanzan muy lentamente en su ejecución y es evidente la poca sincronía entre apuestas estratégicas como la política de drogas o la minera y los avances en el desarrollo territorial de las regiones.

Los apoyos sociales y políticos a la paz total siguen disminuyendo, lo que hace incierto el resultado electoral de 2026 y la continuidad de los esfuerzos gubernamentales de paz, así como la posibilidad de tramitar en el Congreso los acuerdos parciales logrados en las mesas de negociación que aún se mantienen activas, lo que obliga al gobierno a seguir promoviendo un escenario constituyente como el espacio político ideal de cierre de la mayor cantidad de violencias organizadas.

4.1 EN EL CARIBE

Las negociaciones con el ELN y el EMC se consolidan produciendo una disminución de la violencia armada en el sur de Bolívar y del Cesar, pero no su finalización, ya que las AGC continúan su proceso de expansión territorial trasladando la guerra del sur de Bolívar hasta el Catatumbo y el sur del Cesar e incrementando su presencia en la Sierra Nevada de Santa Marta, elevando los niveles de confrontación armada con las ACSN y llevando la guerra hasta el departamento del Cesar y parte de la Serranía del Perijá, lo que causa importantes afectaciones humanitarias en comunidades indígenas y campesinas.

4.2 EN EL PACÍFICO

Las negociaciones con el ELN y algunos sectores del EMC avanzan, pero su bloque Occidental decide apartarse totalmente de cualquier esfuerzo de paz, consolidando

su gobernanza armada en toda la región. Esta expansión territorial del EMC aumenta las confrontaciones con otros grupos, en especial el Clan del Golfo que consolida su poder en Choco y Valle, afectando de manera importante a poblaciones afro e indígenas. Los diálogos sociojurídicos de Quibdó y Buenaventura continúan, pero a falta de avances concretos algunas organizaciones participantes se levantan de la mesa. La implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial avanza poco, no hay un esfuerzo claro para responder a la crisis de la coca y rentas ilegales como la minería de enclave extractivo ilegal se expanden afectando de manera significativa la seguridad y los esfuerzos de construcción de paz en la región.

5. ESCENARIO NEGATIVO O MALO: UNA PAZ QUE NAUFRAGA

La implementación sin resultados de los procesos de negociación significa un desgaste considerable de los equipos negociadores y una dispersión de las metas de diálogo que no arrojaron acuerdos ni avances específicos. Ante los pocos avances en las agendas de negociación, el aumento de las guerras horizontales (entre grupos armados) y las manifestaciones públicas de no aceptar desarmarse y no cesar las hostilidades en contra de la población civil por parte de los actores armados, el gobierno se levanta de todas las mesas de negociación.

Al levantarse de las mesas, el gobierno inicia una ofensiva militar general, lo que intensifica los conflictos en distintos territorios y radicaliza a varios grupos armados que recurren al terrorismo en espacios urbanos como mecanismo de presión para que el gobierno restablezca las mesas de negociación en el marco de un aumento sostenido de víctimas civiles. Los conflictos armados regionales se multiplican y la seguridad se deteriora dramáticamente haciéndonos vivir de nuevo episodios de la violencia que se creían superados, pero ahora en el contexto de violencias fragmentadas, territorializadas y desideologizadas, pero aún políticas y en proceso acelerado de degradación.

La oposición se fortalece al ofrecer la derrota o debilitamiento estratégico de los grupos armados por medio de campañas militares sostenidas, descartando cualquier escenario de negociaciones de paz utilizando a la paz total como un ejemplo de instrumentalización de la paz por parte de grupos armados como medio de fortalecimiento político, económico y militar. En otras palabras, se produce un contexto posCaguán que abre el camino para la llegada al poder en 2026 de un candidato guerrillero que pone en el centro de sus propuestas electorales el orden y la seguridad, restándole cualquier posibilidad política a la paz.

5.1 EN EL CARIBE

Los cinco conflictos armados que hoy se desarrollan en esta región se mantienen activos y se escalan; además, aparece otro en la Serranía del Perijá y la violencia en ciudades como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Sincelejo aumenta sin control, lo que produce que los mandatarios locales acudan a medidas populistas que afectan directamente a los ciudadanos, como la militarización de la seguridad ciudadana, los toques de queda y los abusos institucionales ante la necesidad de entregar resultados.

5.2 EN EL PACÍFICO

El Pacífico se consolida como un escenario de guerra. Los actores armados que hacen presencia aumentan sus confrontaciones afectando sensiblemente a la población civil. Lugares como la desembocadura del río San Juan, el norte del Cauca, el corredor Argelia-López de Micay y ciudades como Buenaventura y Tumaco se consolidan como territorios de disputa por los actores armados. La violencia aumenta tanto en escenarios rurales como urbanos, produciendo un aumento de víctimas, desplazamientos y confinamientos, y el gobierno solo responde mediante la militarización territorial. De ser un territorio de paz, el Pacífico se consolida como uno de guerra y emergencia humanitaria.

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que estamos en la mitad del mandato presidencial y que las decisiones políticas que se tomen en este año definirán el curso de acción de la paz total, se espera que los equipos negociadores y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz abran espacios de participación con los gobiernos locales y regionales y de conversación con organizaciones de la sociedad civil que han venido haciendo críticas y recomendaciones a la política de paz con el fin de robustecerla y propiciar un proceso de gobernanza de la paz. En este sentido y en el marco de los dos primeros años del gobierno, se esperaría que se formulara o hiciera público, en caso de existir, el documento técnico que oriente la política y que contenga claros indicadores que sirvan para medir el

éxito o fracaso de la paz total; se esperaría también que la prórroga de los ceses al fuego se condicione al cese de todas las hostilidades en contra de la población civil y que los mecanismos de monitoreo y verificación funcionen realmente. Además, se espera el despliegue nacional de la estrategia de seguridad y defensa, ya que se debe proteger a todos los ciudadanos, independientemente de que habiten territorios controlados por grupos armados que se encuentren en mesas de negociación activas; por último, se espera que el gobierno defina un escenario claro de diálogo o confrontación con los grupos armados a los que no les reconoce carácter político. A dos años de terminar la apuesta gubernamental de paz total, se necesitan avances significativos para que la paz siga estando en la agenda política del país.

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>