PAZ Y SEGURIDAD

## LA PAZ TOTAL EN LA REGIÓN PACÍFICO: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS

**Inge Helena Valencia / Juan Sebastián Carrejo**Febrero de 2024



En el Pacífico colombiano la Paz total enfrenta una dinámica compleja, representada en grandes desafíos relacionados con diversas dinámicas locales, de violencia y expansión de economías ilegales.



Aun cuando los esfuerzos de la Paz total avanzan en los mecanismos formales, la expansión y las disputas por el control de rentas ilegales le pueden jugar una muy mala pasada.



Se propone establecer un escenario de gobernanza de la paz que considere nuevas tipologías y enfoques conceptuales y metodológicos. La Paz total y las políticas de seguridad deben tener una relación más orgánica que atienda asuntos neurálgicos de la región.



PA7 Y SEGURIDAD

LA PAZ TOTAL EN LA REGIÓN PACÍFICO: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS

### **CONTENIDO**

1	INTRODUCCION	4
2	¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN LA REGIÓN PACÍFICO?	
	INDICADORES REGIONALES DE VIOLENCIA	5
	2.1 Los actores armados	5
	2.2 Indicadores de violencia	7
	2.3 Líderes y lideresas sociales asesinados	8
3	LA PAZ TOTAL EN EL PACÍFICO:	
	NEGOCIACIONES EN MEDIO DE CONFRONTACIONES	10
	3.1 Negociación con el ELN	10
	3.2 Negociación con el Estado Mayor Central	11
	3.3 Diálogos sociojurídicos	11
4	LOS GRANDES RETOS PARA LA REGIÓN:	
	GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y RENTAS ILÍCITAS	13
5	REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	16
	REFERENCIAS	18

### INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo, junto a "La política gubernamental de paz: una mirada crítica desde el Caribe y el Pacífico" y "La Paz total en el Caribe: gobernanzas armadas y politización acelerada del crimen organizado", hacen parte de los resultados parciales 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 (Fescol). El Objetivo del proyecto fue analizar los efectos de la estrategia de paz de la administración del presidente Gustavo Petro (2022-) haciendo énfasis en las dinámicas de violencia armada en dos regiones colombianas en las que se escenifican conflictos armados con distintas intensidades, actores y causas explicativas.

En este sentido, en agosto de 2023 se publicó el *Briefing* "La política gubernamental de paz: una mirada crítica desde el Caribe y el Pacífico", en el que se hicieron comentarios generales críticos al diseño de la Paz total, lo que en ese momento consideramos algunas de sus potencialidades y también los puntos ciegos y las comunicaciones de esta política. Posteriormente, y ya con más de un año de implementación, describimos y analizamos los actuales contextos de violencia armada y los efectos que la Paz total ha tenido sobre los mismos en las regiones Caribe y Pacífico, con el fin no solo de descentralizar y desandinizar la discusión, sino también de incluir actores sociales regionales en la deliberación, hacer diagnósticos actualizados y recomendaciones que sirvan como insumos para el inicio de la fase territorial de la Paz total.

Este texto examina la compleja dinámica que debe afrontar la Paz total en el Pacífico. Si bien existen avances en cuanto a lo que significa el establecimiento de procesos de negociación y diálogo con varios grupos armados, también se enfrentan fuertes desafíos en cuanto a qué hacer frente a las dinámicas locales de aumento de violencia en un contexto regional caracterizado por su vulnerabilidad y la expansión de economías ilegales relacionadas con el narcotráfico y la explotación minera ilegal de oro.

Nuestro argumento central busca evidenciar que si bien los esfuerzos de la Paz total avanzan en los mecanismos formales establecidos, la expansión y las disputas por el control de rentas ilegales por parte de los grupos armados le pueden jugar una muy mala pasada a esta política gubernamental. Lo cual quiere decir que hay una gran diferencia entre las apuestas gubernamentales de negociación y las lógicas regionales del conflicto, sobre todo en contextos periféricos como la región del Pacífico (Valencia, Alzate y Bastidas, 2024).

Para ello, presentaremos algunos indicadores de violencia en el contexto regional, como desplazamiento forzado, los homicidios de líderes, lideresas sociales y firmantes de paz, para el periodo 2022-2023. Posteriormente haremos un balance de los procesos de negociación y diálogo con actores armados que están haciendo presencia en la región del Pacífico, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos disidentes de las Farc como el Estado Mayor Central (EMC) y estructuras relacionadas con bandas delincuenciales en ciudades como Buenaventura y Quibdó. A continuación, trabajaremos en torno a dos de los grandes retos que tiene la Paz total en la región: dar las garantías de seguridad a la población civil y enfrentar la expansión de economías ilícitas. Por último, cerraremos el texto con unas reflexiones y recomendaciones.

# ¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN LA REGIÓN PACÍFICO? INDICADORES REGIONALES DE VIOLENCIA

Esta región, compuesta por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó, de sur a norte (mapa 1), es una zona con abundantes recursos naturales y un ecosistema ecológico robusto. Paradójicamente, en medio de la riqueza natural y cultural, sobresalen las dinámicas asociadas al conflicto armado, ya que actualmente varios actores armados ilegales se disputan el control territorial, victimizando a amplios sectores de población civil.

La región presenta además índices de pobreza por encima de la media nacional, con dinámicas económicas caracterizadas por la persistencia de extractivismos legales e ilegales y con grandes carencias en relación con los bienes públicos que el Estado debe proveer. Así las cosas, el Pacífico es una región en la que se ve una presencia estatal precaria debido a sus condiciones marcadas por el conflicto armado, la pobreza y la vulnerabilidad (Valencia, Alzate y Bastidas, 2024). Si bien desde 2016 en la región se vivió un contexto esperanzador con la firma del Acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), desde 2018, con la salida de las Farc de muchos territorios, sumada a la decisión del gobierno de Iván Duque (2018-2022) de desfinanciar y ralentizar el Acuerdo de paz, nuevos actores armados se expandieron, vinculando a la región en una nueva fase de dinámicas violentas.

### 2.1 LOS ACTORES ARMADOS

Esta presencia de actores armados en el territorio tiene relación con su posición geográfica que conecta cadenas montañosas de la cordillera Occidental con una amplia franja costera, lo cual la convierte en una zona estratégica para el desarrollo de economías ilícitas relacionadas

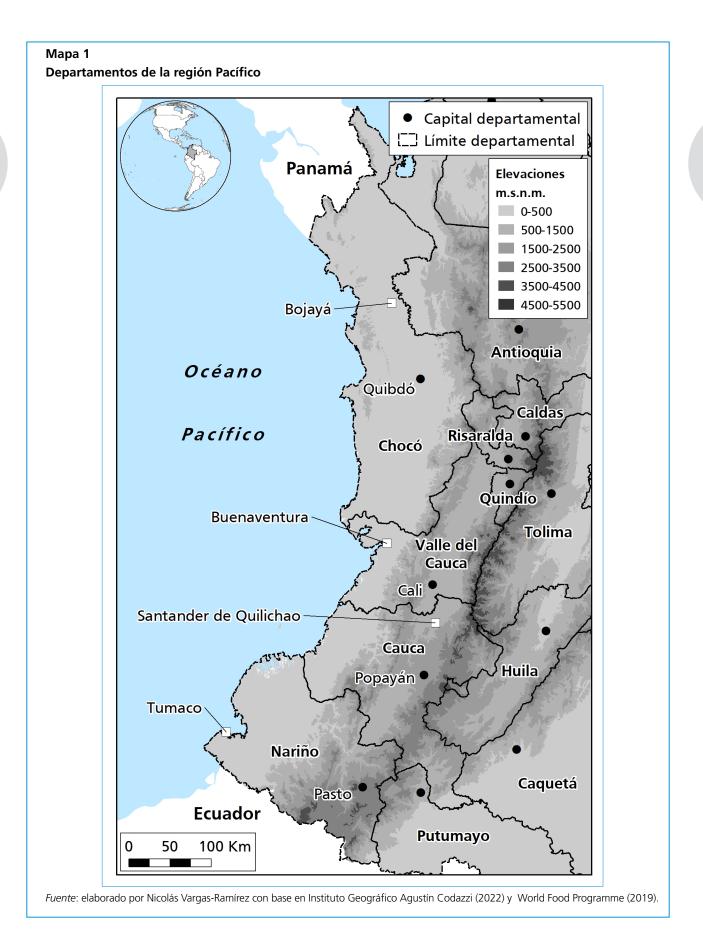
con la producción, el procesamiento, la intermediación de la economía de la cocaína y la explotación ilegal de oro. En cada uno de los departamentos de la región Pacífico es posible apreciar la continuidad de las dinámicas de violencia a partir de la expansión que han tenido varios actores armados en los últimos años.

En el departamento de Chocó sobresale la presencia del ELN en lugares como el medio y bajo Atrato y la desembocadura del río San Juan. Allí también hacen presencia las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, que progresivamente continúan con un proceso de expansión desde el norte hacia el sur del departamento.

En el Valle del Cauca sobresale la presencia de algunas estructuras pertenecientes al EMC como la columna Adán Izquierdo, la Jaime Martínez, presente en la zona sur del litoral, y otras estructuras asociadas al narcotráfico y la criminalidad organizada hacia el norte del departamento.

En el Cauca la situación es más compleja, ya que allí hay varias estructuras del EMC como las columnas Jaime Martínez, Carlos Patiño y Dagoberto Ramos, así como otras asociadas a la Segunda Marquetalia.

En el caso de Nariño, la violencia se concentra principalmente en el municipio de Tumaco que, de acuerdo con el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), es el que registra una de las mayores concentraciones de hectáreas de hoja de coca cultivadas en el país. Esto convierte a Tumaco en un área de interés para varios grupos armados ilegales dada su ubicación estratégica para el desarrollo de actividades ilegales, como el narcotráfico. En el departamento están presentes diversos grupos armados, como el frente



Oliver Sinisterra, el bloque Occidental Alfonso Cano, el Franco Benavides, así como las Guerrillas Unidas del Pacífico (Odevida, 2023).

### 2.2 INDICADORES DE VIOLENCIA

A lo anterior 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, y a otras estructuras de clara herencia paramilitar. Es importante resaltar que en 2023 hubo una tendencia a la baja en algunos indicadores como la tasa de homicidios; al mismo tiempo, aumentaron otros fenómenos de victimización rural como el desplazamiento y el confinamiento, que pueden tener relación con la expansión de muchos de estos actores por el control de las economías ilegales asociadas al narcotráfico y a la minería ilegal de oro.

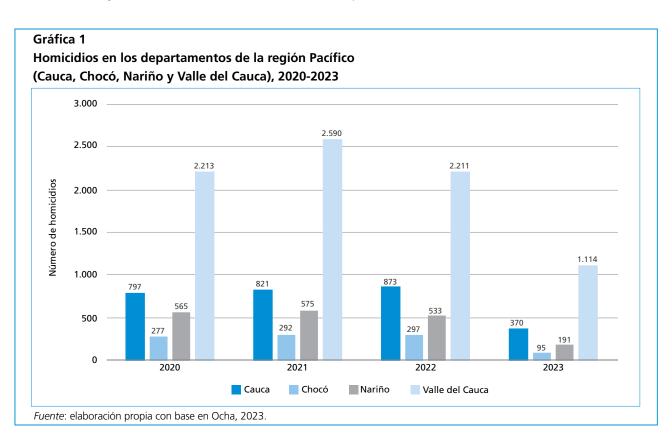
En 2020 la región registró un total de 3.852 homicidios, así: Valle del Cauca 2.213, Cauca, 797, Nariño 565 y Chocó 277, para un promedio de 963. Sin embargo, a medida que avanzamos en los años, se observa una tendencia a la baja en el número total de homicidios. En

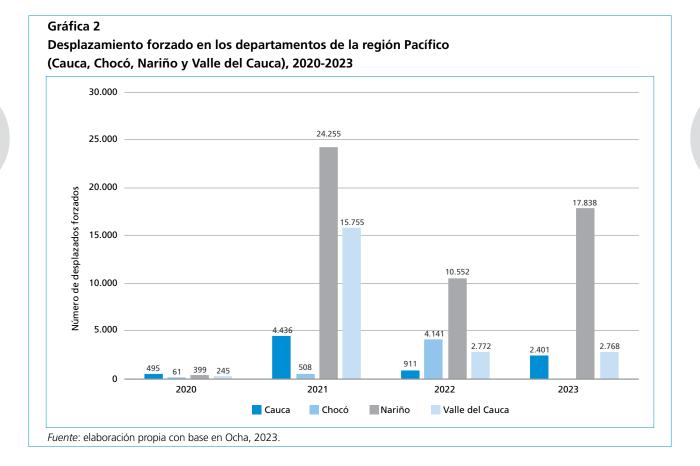
2021, la cantidad aumentó a 4.278 (poco más de 10%), con un promedio de 1.069, mientras que en 2022 se redujo con un total de 3.914 (poco menos de 10%), con un promedio de 978. Ya en 2023 fueron en total 1.770 (disminución cercana al 45%) con un promedio de 442. Hubo pues una tendencia general a la disminución en el total de homicidios de 2022 a 2023, al pasar de 3.914 a 1.770 (véase la gráfica 1).

Frente al desplazamiento forzado, la región del Pacífico muestra tendencias significativas. En 2020 allí hubo un total de mil doscientos desplazados forzados. Siendo esta cantidad alarmante, la situación toma un giro peor en 2021, cuando hubo 44.954.

En Nariño, en particular, la cantidad fue altísima: 24.255 casos. En 2022 el desplazamiento forzado disminuyó, con un total regional de 19.376. Sin embargo, el fenómeno persiste, y 2023 presenta una cifra de 23.007 (véase la gráfica 2).

La gráfica 2 muestra una variabilidad marcada, alcanzando su punto máximo en 2021, con un total de 44.954 desplazados, para luego disminuir en 2022; mientras que en 2023 volvieron a aumentar, totalizando 23.007.





Por departamentos, Nariño es el epicentro del desplazamiento forzado, representando más de la mitad de los casos en 2021 y con cifras elevadas en los años siguientes.

Cauca, por su parte, tuvo un aumento drástico en 2021, con una disminución notoria en los años siguientes. Aunque el número absoluto de desplazados disminuyó, el porcentaje con respecto al total de la región sigue siendo considerable. Esto indica que, a pesar de la reducción, Cauca continúa siendo un foco importante de desplazamiento forzado.

Chocó, a pesar de tener menores casos en comparación con Nariño, muestra un aumento en 2023. Por último, Valle del Cauca, aunque presenta cifras significativamente menores que Nariño, tuvo un aumento en 2023.

Estos patrones indican una situación analíticamente compleja en cuanto a los ordenamientos espaciales del conflicto armado en la región, en la que se observa una reconfiguración de las disputas territoriales, la presencia creciente de grupos armados ilegales, asociado todo a

los factores socioeconómicos y ambientales. En síntesis, se trata de un reacomodamiento de los conflictos armados yuxtapuestos en esta área geográfica.

## 2.3 LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES ASESINADOS

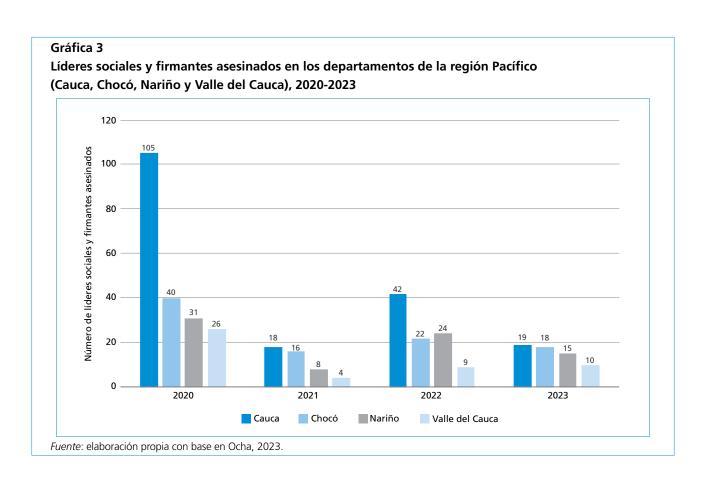
El asesinato de líderes sociales y firmantes es otro factor que presenta un panorama preocupante. Entre 2020 y 2023 en la región Pacífico fueron asesinados cuatrocientos siete líderes y firmantes de paz, en una violencia persistente dirigida hacia aquellos que buscan movilizar procesos de cambio y construcción de paz. La gráfica 3 muestra el comportamiento de los asesinatos de líderes sociales y firmante entre 2020 y 2023.

El departamento del Cauca es un foco particular de atención, al registrar las cantidades más elevadas de asesinatos a líderes y lideresas sociales en todos los años analizados. Además, durante los siete años de implementación del Acuerdo de paz, Cauca ha liderado las estadísticas de asesinatos de líderes sociales y de excom-

batientes de las Farc, con trescientas dos y setenta y dos víctimas, respectivamente (Ríos, 2023).

Es importante recalcar que aun cuando algunas modalidades de victimización y violencia se reducen, hay de otra parte un repunte de otras situaciones humanitarias como los desplazamientos forzados y los confinamientos. El 18 de enero de 2024 el Consejo Noruego para Refugiados emitió una alerta por medio de un comunicado de prensa en el que se manifiesta la grave crisis humanitaria que viene desarrollándose en la región, ya que en los primeros quince días de este 2024 se registraron tres mil personas en situación de desplazamiento forzado y diez mil en situación de confinamiento.

En su conjunto, los indicadores anteriores presentan un escenario complejo que exige respuestas integrales y coordinadas para resolver no solo las situaciones socialmente problemáticas inmediatas, sino también las causas subyacentes a la crisis humanitaria en la región. No tiene sentido seguir dando las respuestas tradicionales mientras el conflicto se reconfigura rápidamente.



## LA PAZ TOTAL EN EL PACÍFICO: NEGOCIACIONES EN MEDIO DE CONFRONTACIONES

Como es de conocimiento público, la principal prioridad política del gobierno actual es alcanzar la paz bajo la política gubernamental de Paz total. Esta apuesta se proyecta más allá de poner fin al conflicto armado, buscando crear condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas para reducir las causas profundas de la violencia en el país.

El proyecto se centra en dos estrategias generales: por un lado, la negociación con grupos armados políticos como ELN y los grupos pos Farc (Estado Mayor Central) y, por otro, diálogos sociojurídicos con estructuras delincuenciales sin estatus político, asociadas a la criminalidad organizada y a grupos armados que actúan en contextos predominantemente urbanos. Estos esfuerzos se centran en desarticular grupos ilegales y mejorar la seguridad en ciudades como Medellín y el Valle de Aburrá, Buenaventura y Quibdó, donde estos grupos tienen incidencia (Morales et al., 2023).

La propuesta de Paz total se destaca por sus enfoques innovadores, como establecer diálogo directo con estructuras delictivas, la exposición del papel del narcotráfico en el conflicto y la consideración de la conexión entre las políticas de paz y seguridad. Aunque estos elementos son de suma importancia, es necesario reconocer también algunas de sus limitaciones, como que un conflicto de más de sesenta años no se resolverá mediante decreto del ejecutivo y la buena voluntad del legislativo para promulgar las leyes, que aun cuando necesarias, no son suficientes.

En este sentido, es necesario ver los avances de la Paz total en el contexto regional a partir de un seguimiento a los resultados parciales de los procesos de negociación con grupos armados políticos, así como la implementación de diálogos sociojurídicos con estructuras delincuenciales.

### 3.1 NEGOCIACIÓN CON EL ELN

Aun cuando como parte de las negociaciones con el ELN se han logrado acuerdos parciales en relación con la participación de la sociedad civil y el cese al fuego, el gobierno enfrenta críticas sustanciales en cuanto a la factibilidad y eficacia de las negociaciones para reducir la intensidad del conflicto en diversas áreas del país y lograr a futuro la negociación definitiva con este grupo armado.

En el caso de la región Pacífico, por ejemplo, a pesar de que durante el primer ciclo de negociaciones la atención se centró en atender la situación humanitaria, vemos como, según datos de la Defensoría del Pueblo, durante 2023 el departamento de Chocó registró el 80% del total de confinamientos del país, que afectaron mayoritariamente a poblaciones indígenas y afrocolombianas. Otro gran reto a los esfuerzos de la Paz total fue el paro armado indefinido decretado por el ELN en el departamento de Chocó en diciembre de 2023, que causó gran consternación y preocupación en las comunidades. Adicionalmente, el 12 de diciembre del mismo año la Defensoría del Pueblo alertó, mediante el comunicado 453, acerca de la grave crisis humanitaria que enfrentaba el departamento tras los enfrentamientos entre la guerrilla del ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. El paro armado y los confinamientos muestran que, a pesar de avanzar en el proceso de negociación con el ELN, las dinámicas regionales de violencia continúan. Siendo evidente entonces la distancia entre los acuerdos establecidos y la persistencia de acciones armadas que afectan a la sociedad civil y minan la credibilidad del proceso en la opinión.

## 3.2 NEGOCIACIÓN CON EL ESTADO MAYOR CENTRAL

Por otra parte, el 8 de octubre de 2023, en Tibú, departamento de Norte de Santander, el país presenció la instalación de la mesa de negociación entre el gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las Farc, uno de los actores que mayor presencia hace en la región del Pacífico colombiano. La mesa de diálogos se instaló con un cese al fuego bilateral y la garantía de que existiese un acompañamiento internacional. Sin embargo, el proceso ha estado marcado por tensiones y confrontaciones armadas entre el EMC y las fuerzas militares que llevaron a la suspensión de los diálogos por parte del primero. El grupo argumentó que se habían violado los acuerdos de suspensión de operaciones militares, ya que el Ejército hizo una importante presencia en el marco de las elecciones regionales en diferentes lugares del país, en particular en varios municipios del Cauca como el Plateado y López de Micay.

Durante estos meses también el EMC realizó una escalada de violencia por medio de atentados en municipios del norte del Cauca, donde se presentaron ataques a miembros de la policía en Timba (municipio de Buenos Aires) y Jamundí (Valle del Cauca), que dejaron diez personas heridas. Situaciones similares se registraron en otros lugares del Cauca como Santander de Quilichao e Inzá.

Frente a estos hechos, el Estado Mayor Central expresó mediante comunicados públicos la instrucción a todos sus frentes para suspender las acciones militares contra la fuerza pública. El 14 de enero de 2024 el presidente de la República expidió el decreto 0016, mediante el cual se amplía la temporalidad por seis meses más al cese al fuego con el EMC, lo cual muestra la decisión e intención del gobierno nacional de seguir avanzando con el proceso. No obstante, las expectativas parecen ir disminuyendo con el paso del tiempo, ya que, a pesar de existir una agenda pactada, una voluntad institucional y una expresión de diálogo por parte del grupo armado, las confrontaciones continúan, agravando la situación de crisis humanitaria en la región.

### 3.3 DIÁLOGOS SOCIOJURÍDICOS

El otro eje complementario de intervención de la Paz total han sido los diálogos sociojurídicos con estructuras delincuenciales con fuerte presencia urbano-rural, lo cual se ha venido materializando en Buenaventura y Quibdó, ciudades en donde dicha estrategia ha comenzado a implementarse y cuyo progreso ha sido complejo.

En Buenaventura los diálogos han enfrentado diferentes desafíos, aun cuando es importante resaltar el mantenimiento de una continuidad operativa que ha buscado consolidarse mediante una labor significativa de mantenimiento de diálogos con las comunidades locales para obtener legitimidad. En este espacio participan las dos principales organizaciones armadas del distrito: los Shottas y los Espartanos, que han estado inmersas en un conflicto violento en los últimos años por el control territorial y de actividades ilegales (Morales et al., 2023). La ausencia de una ley de sometimiento clara planteó interrogantes cruciales sobre la construcción de cimientos sólidos para la reconciliación y la desmovilización de estructuras armadas en la región. La falta de una vía de negociación formal, similar a la empleada con las Farc o el ELN, dificultó aún más los esfuerzos del gobierno para desarmar estas facciones de manera pacífica.

Estas bandas juveniles, a medio camino entre lo urbano y lo rural, entre lo político y lo criminal, entre la niñez y la adultez etaria, configuran un nuevo tipo de actor del conflicto armado colombiano. Por lo anterior, no es de extrañar que la adaptación de un nuevo marco legal y procesos claros de sometimiento se revelaran como obstáculos fundamentales para abordar la compleja situación de seguridad en Buenaventura y avanzar hacia la estabilidad urbana sin recurrir a la violencia (Pardo, 2023).

En Quibdó la historia no es muy diferente. Allí las principales organizaciones delincuenciales que hacen presencia en el territorio han hecho parte de los espacios de diálogo. No obstante, se ha identificado que estos grupos pueden tener relación con el Clan del Golfo, el cual no ha hecho parte de estos ciclos de diálogo. En este escenario, se destaca que las organizaciones participantes (los RPS, los Locos Yam y los Mexicanos) estén ade-

lantando conversaciones con la finalidad de construir la paz y reducir significativamente los niveles de violencia y criminalidad en el municipio.

A pesar de este intento, estas estructuras continúan desarrollando actividades ilícitas, en especial aquellas relacionadas con el control de rentas ilegales y la extorsión, lo que muestra su capacidad para controlar el territorio y avanzar en la consolidación de verdaderas gobernanzas criminales. Uno de los desafíos fundamentales es poner en práctica los compromisos acordados en la mesa en el ámbito comunitario, evitando la posibilidad de reestructuración o formación de grupos residuales.

En la dinámica criminal de la ciudad también es insalvable la influencia del Clan del Golfo, así como su capacidad para aprovechar espacios que podrían quedar vacíos ante posibles intervenciones en las estructuras existentes (Morales et al., 2023). Es de destacar la reducción significativa, del 54%, en la tasa de homicidios en la ciudad, gracias a los diálogos y acuerdos con las estructuras armadas.

A pesar de los avances, la Paz total en Buenaventura y Quibdó muestra debilidades que requieren atención inmediata. Resalta la dificultad de establecer diálogos con actores que como las bandas criminales tienen un fuerte componente urbano y juvenil. Además, es clara la necesidad de establecer una agenda concreta para el desarrollo de los diálogos, así como la de fortalecer los

canales de comunicación entre los voceros y gestores de las bandas para definir claramente las vías jurídicas que garanticen la búsqueda exhaustiva de verdad y justicia. El camino hacia una paz estable sigue siendo complejo, al ser un proceso marcado por la urgencia de resolver problemas estructurales, pero también los contingentes, para consolidar una dinámica que honre los principios fundamentales de reconciliación y seguridad.

De manera complementaria, es evidente que las negociaciones en medio de las confrontaciones regionales plantean un gran dilema en el camino hacia la paz. A pesar de los esfuerzos sostenidos mediante mesas de diálogo entre el gobierno nacional y grupos armados como el ELN y el EMC, la crisis humanitaria persiste con acciones alarmantes de confrontación armada. La aparente contradicción entre las conversaciones de paz y las acciones armadas resalta la complejidad de la dinámica regional.

Es necesaria además una evaluación exhaustiva de los mecanismos de implementación y seguimiento de los acuerdos alcanzados, así como la revisión de las estrategias de construcción de confianza entre las partes. Las negociaciones institucionales avanzan pero las lógicas de violencia local se recrudecen, lo que resulta inquietante. A pesar del progreso significativo en la búsqueda de llegar a acuerdos y consensos, esto tiende a diluirse por el recrudecimiento de la violencia local, que resulta en un panorama regional crítico en materia humanitaria.

### LOS GRANDES RETOS PARA LA REGIÓN: GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y RENTAS ILÍCITAS

Como se vio, la paz total en la región del Pacífico avanza en términos de las interacciones de negociación y en el acercamiento con diferentes actores armados, pero en medio de la negociación las acciones armadas se recrudecen y el gobierno del presidente Petro debe enfrentar dos grandes desafíos regionales: las garantías a la seguridad y el avance de economías ilegales relacionadas con el narcotráfico y la explotación de minería ilegal de oro (mapa 2).

La debilidad de las instituciones locales unida a una infraestructura estatal precaria contribuyen a la persistencia de la crisis de seguridad en la región. Como se ha venido exponiendo, las cifras de violencia y sus efectos victimizantes en la región del Pacífico son muy alarmantes en términos de la crisis humanitaria y la vulnerabilidad de sus poblaciones. Aun cuando el Estado colombiano tiene una gran capacidad administrativa, extractiva y coercitiva en zonas "centrales" del país, en zonas más periféricas, como el Pacífico, es solo uno de los varios actores que participa en la construcción del orden social y político (González y Otero, 2010, en Albarracín et al., 2020, en Valencia, Alzate y Bastidas, 2024).

En consecuencia, los indicadores de la región Pacífico muestran no solo la persistencia de la violencia, sino también la fragilidad de la seguridad en un Estado con poca presencia en regiones periféricas. Aquí vale resaltar que el gobierno actual ha hecho esfuerzos por visibilizar las problemáticas de la región llevando a cabo incluso ejercicios de gobierno desde allí. Esfuerzos importantes pero insuficientes, por cuanto es necesario continuar el fortalecimiento de los gobiernos locales y subnacionales.

Consecuencia de esta situación es que en regiones periféricas como el Pacífico la presencia estatal sea subsanada mediante la presencia de las fuerzas militares.

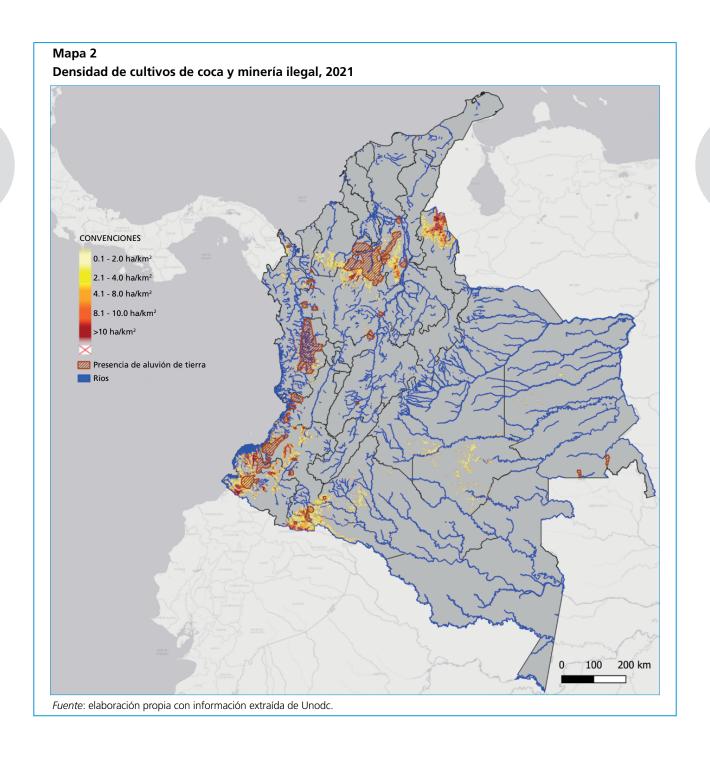
Claro ejemplo de ello es cómo durante el gobierno de Iván Duque varios territorios del Pacífico fueron declarados como Zonas Futuro o Zonas de Intervención Integral Estratégica, en las que se da prioridad al componente militar. Lo anterior significó el aumento de la fuerza pública con Policía y Ejército Nacional, priorizando así la militarización territorial.

Aun cuando el actual gobierno del presidente Petro hace esfuerzos por fortalecer el desarrollo rural y territorial, y por activar mecanismos específicos como la Comisión de Garantías a la Seguridad, es necesario que haya más diálogo entre la política de Paz total y la de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, así como la materialización robusta de la reforma rural integral y el desarrollo rural.

Las garantías a la seguridad son una obligación del Estado. No obstante, en una región como el Pacífico, con una presencia estatal precaria y una consolidación importante de la sociedad civil por medio de procesos organizativos del movimiento indígena y afrocolombiano, la seguridad plasmada en el aumento de intervenciones militares es insuficiente.

La disminución de las afectaciones humanitarias no ha sido convincente, y hay deudas pendientes, entre las que vale mencionar el funcionamiento de mecanismos como la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), que debería estar desempeñando un papel contundente en la prevención del asesinato de líderes sociales y firmantes de la paz. O la Alta Comisión para el desmantelamiento del crimen organizado, que debería estar guiando las acciones militares y de inteligencia en la región.

Por otro lado, además de que las políticas de seguridad deben tener en cuenta las prácticas locales, es necesario



atender los problemas de precariedad de la infraestructura estatal, ampliando las nociones de seguridad hacia el bienestar colectivo. En este sentido, Arlene Tickner (2020) propone superar las conceptualizaciones tradicionales de seguridad centradas en el Estado como actor clave en su garantía mediante la fuerza armada. Dicho planteamiento significaría reducir la acción estadocentrista y militarista, privilegiando otros elementos como el cuidado colectivo y la cooperación social, donde son fundamentales principios como la inclusión y la sostenibilidad. Esta sería una apuesta importante, ya que en la región están presentes guardias indígenas, cimarronas y campesinas ligadas a los proyectos de vida y autonomía de estas poblaciones. Lo cual no obsta para reiterar el llamado a que el Estado aumente su presencia en términos del acceso a la justicia y de infraestructura.

En cuanto a la expansión de las economías ilícitas, es necesario atender urgentemente la explosión de las rentas ilícitas en la región. Según el censo de cultivos ilícitos de 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la región del Pacífico registraba 94.163 hectáreas destinadas al cultivo de coca. En otras palabras, en los cuatro departamentos hubo un incremento de más de 4.897 hectáreas en conjunto, 40,98% del total nacional. De acuerdo con el "Informe de explotación de oro de aluvión", dicha Oficina identificó 94.733 hectáreas con evidencia de esta práctica. De ese total el 40% se desarrollan en el departamento de Chocó. Esto

significa que la región del Pacífico alberga casi la mitad de los cultivos ilegales y de las actividades relacionadas con la minería de oro en el país, lo que contribuye mucho al fortalecimiento de las economías ilícitas.

Por ello, a los esfuerzos de los programas de sustitución de cultivos ilícitos se deben integrar decisiones como la implementación de los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), dándole prioridad también a la formalización de la actividad aurífera con especial atención en la pequeña minería y a la minería étnica.

La vulnerabilidad de la región Pacífico en su conjunto y los desafíos asociados a la política de Paz total resaltan la necesidad de estrategias robustas, adaptadas a las complejidades locales y respaldadas por un compromiso sostenido. La falta de avances significativos en la reducción de la violencia, la persistencia de la crisis humanitaria, la continuidad de la vulnerabilidad de sus poblaciones (especialmente indígena, afro y campesina), al igual que la poderosa penetración de las economías ilegales, indican que para resolver los problemas estructurales que afectan a la región es necesario revisar a profundidad las estrategias actuales y un enfoque más integral y material entre paz y seguridad. Sin estas apuestas, la Paz total corre el riesgo de diluirse en diálogos intrascendentes y, de paso, se perderá la oportunidad de materializarla efectivamente tanto en el seno comunitario como en el municipal.

### REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Al hacer este balance regional pueden identificarse varios puntos críticos en los avances de la política gubernamental de Paz total:

- La estabilidad y el marco legal de la negociación. La interrupción de las negociaciones con el Estado Mayor Central revela las dificultades en la capacidad que tiene el gobierno para mantener la estabilidad de los procesos de paz. Esta suspensión no solo representa un obstáculo a la resolución dialogada del conflicto, sino que genera también incertidumbres sobre la credibilidad y estabilidad de los diálogos de paz y la posibilidad de reducir la intensidad del conflicto. Aunque gracias a los diálogos con estructuras delincuenciales no políticas se observan avances en la reducción de la violencia, la complejidad y la falta de un marco jurídico claro (tanto los ajustes de negociar con las bandas criminales, como los avances poco claros en una ley de sometimiento e implementación de los acuerdos alcanzados con ELN), plantean desafíos significativos sobre los pasos a seguir.
- Negociar bajo una opinión pública escéptica. La estrategia de Paz total se ve cuestionada por la falta de eficacia en la reducción de la violencia y el desmantelamiento de estructuras vinculadas al crimen. El escepticismo crece ante la aparente repetición de errores pasados, donde la paz es concebida desde el centro del país, fragmentando las violencias a nivel nacional, pero generando conflictos locales, como se ha evidenciado en la región Pacífico. Si bien los indicadores de violencia muestran reducciones sustanciales en 2022 y 2023, los procesos de diálogo no han podido catalizar la escalada de violencia y emergencia humanitaria en la región.
- La reconfiguración regional de las gobernanzas armadas. En la región se observa cómo los grupos armados, en ausencia de instituciones estatales eficaces, han llenado el vacío de poder, estableciendo sus estructuras de gobierno que, aun cuando ilegales, operan como sustitutos funcionales en la regulación del orden social. Esta capacidad de regulación, ejercida por el ELN, el EMC y otras estructuras delincuenciales, se manifiesta en la imposición de normas, la resolución de disputas locales y la provisión de servicios en áreas donde su presencia es predominante. Las tensiones generadas por la competencia entre los actores armados, incluidas las fuerzas estatales, también contribuyen a la inestabilidad regional. Muestra de ello es que a pesar del decreto que establece por seis meses más el cese al fuego por parte de las fuerzas militares, transcurridos quince días del presente año, en el departamento de Chocó se han registrado desplazamientos masivos y confinamientos, afectando a más de diez mil personas.
- Negociación contextualizada regionalmente. Los factores anteriores se cruzan pragmáticamente en los territorios con los contextos que se configuran en cada realidad subnacional. Por tal razón, la relación entre control territorial, mercados ilícitos y presencia de actores armados en la región Pacífico debe abordarse de manera detallada. En ese sentido, la incertidumbre jurídica dejada por la ley de sometimiento debe ser resuelta mediante una revisión de la institucionalidad de la Paz total buscando una representación de acuerdo con cada mesa de negociación y promoviendo la transparencia para avanzar en las conversaciones.

La capacidad de las nuevas-viejas estructuras armadas para enriquecerse ilícitamente y mantener el control territorial pone de manifiesto la necesidad de estrategias más sólidas y adaptadas a las dinámicas locales. En este ámbito, las acciones contundentes en la sustitución de cultivos, la formalización de la minería y, por qué no, la regularización de la economía de la droga, son discusiones difíciles pero urgentes de dar.

En el segundo año de implementación de la Paz total se espera el establecimiento de un escenario de gobernanza de la paz que considere nuevas tipologías, así como enfoques conceptuales y metodológicos nuevos, tanto en la mesa de negociación nacional como en las regionales. Debería considerarse blindar mejor los procesos en términos de sus comunicaciones públicas, para cuidar mejor sus efectos en términos de opinión y polarización nacional. Una aproximación analíticamente más profunda y centrada en logros materiales que en efectos de opinión, permitiría cuidar mejor de las dinámicas locales y que paz y seguridad caminen de la mano. Es necesario asimismo un nuevo enfoque para materializar en esta etapa de la Paz total la gestión de las tensiones arraigadas, avanzando hacia una paz más duradera en la región.

### **REFERENCIAS**

Dane. 2022, 30 de junio. Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Recuperado de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Estrada, J., S. Moreno, F. Ordóñez, C. Moore, J. Naranjo y C. Jiménez. 2013. *Procesos socio-territoriales Pacífico: itinerarios y tendencias*. Observatorio de procesos y conflictos socio-territoriales, Ilsa, Bogotá. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808052606/ pdf\_994.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2022. *Departamentos, municipios, centros poblados y cabeceras municipales de Colombia*. https://www.colombiaenmapas.gov.co/

Morales, I., N. León, S. Medina y D. Silva. 2023, 20 de noviembre. "Sin paz urbana no hay Paz total. Perspectivas, avances y desafíos". Pares. Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de: https://www.pares.com.co/post/sin-paz-urbana-no-hay-paz-total-perspectivas-avances-y-desaf%C3%ADos

Ocha. 2023, 26 de octubre. "Situación humanitaria Colombia". Recuperado de: https://monitor.unocha.org/colombia

Pardo, C. 2023, 7 diciembre. "Así avanzan diálogos de paz urbana con Shottas y Espartanos, que cumplieron un año". *El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/shottas-y-espartanos-asi-van-los-dialogos-de-petro-con-bandas-de-buenaventura-tras-un-ano/

Ríos, J. 2023. 27 diciembre. "Así opera la violencia que acorrala al Cauca y que Petro no ha podido detener".

*El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/violencia-en-cauca-ci-fras-y-llamados-a-presidente-petro-masacres-asesinato-alcalde-guachene/

Rodas, A. e I. H. Valencia. 2020. "Avances y retrocesos en el camino hacia una paz: movilización social y asesinatos a líderes sociales en Colombia". En *Una paz enredada*. Giga Institut.

Tickner, A. 2020. "El concepto de la seguridad: aportes críticos". *Análisis. Paz y Seguridad. Seguridad: ¿Qué es y Qué Hace?* 1. Noviembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf

UNODC. 2022. Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. UNODC. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME\_MONITOREO\_COL\_2021.pdf

Valencia, I. H., A. Álzate y S. Bastidas. 2024. *Crisis y colaboración diferencial: la pandemia de COVID-19 en el Pacífico colombiano*. En prensa.

World Food Programme. 2019, April 26. World Administrative Boundaries - Countries and Territories. OpenDataSoft. https://public.opendatasoft.com/explore/dataset/world-administrative-boundaries/information/

Zuleta, S. 2023, 1 de octubre. "La paz total en medio de la escalada violenta". *Razón Pública*. Recuperado de: https://razonpublica.com/la-paz-total-medio-la-escalada-violenta/

#### ACERCA DE LA AUTORA Y EL AUTOR

Inge Helena Valencia. Phd en antropología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS). París. 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 de posacuerdo, el crimen organizado y la seguridad en el contexto de pospandemia

Juan Sebastián Carrejo Lince. Maestrante en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi. Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle. Investiga sobre paz territorial y derechos humanos. Experiencia en la facilitación y formación de derechos humanos, participación política comunitaria y transformación de conflictos. Acompañamiento estratégico en procesos de construcción de paz territorial.

#### PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

#### Responsable

Oliver Dalichau Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa Coordinador de proyectos saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, febrero de 2024

### SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES. flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

https://colombia.fes.de

### LA PAZ TOTAL EN LA REGIÓN PACÍFICO: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS



El texto examina la compleja dinámica que debe afrontar la Paz total en el Pacífico colombiano. Si bien existen avances en cuanto a lo que significa el establecimiento de procesos de negociación y diálogo con varios grupos armados, también se enfrentan fuertes desafíos en cuanto a qué hacer frente a las dinámicas locales de aumento de violencia en un contexto regional caracterizado por su vulnerabilidad y la expansión de economías ilegales relacionadas con el narcotráfico y la explotación minera ilegal de oro.

El argumento central busca evidenciar que si bien los esfuerzos de la Paz total avanzan en los mecanismos formales establecidos, la expansión y las disputas por el control de rentas ilegales por parte de los grupos armados en el Pacífico le pueden jugar una muy mala pasada a esta política gubernamental. Lo cual quiere decir que



hay una gran diferencia entre las apuestas gubernamentales de negociación y las lógicas regionales del conflicto, sobre todo en contextos periféricos como la región del Pacífico

En el segundo año de implementación de la Paz total se espera el establecimiento de un escenario de gobernanza de la paz que considere nuevas tipologías, así como enfoques conceptuales y metodológicos nuevos, tanto en la mesa de negociación nacional como en las regionales. También se pone en evidencia la necesidad de que la Paz total y las políticas de seguridad tengan una relación más orgánica y que atiendan asuntos neurálgicos de la región como las garantías a la seguridad de la población civil, la expansión de las economías criminales y respuestas prontas a asuntos de oferta e infraestructura estatal en una región periférica.

