



CORE
FUNDACIÓN CONFLICT RESPONSES

La Paz Total

¿dos años para un nuevo camino?

CORE

FUNDACIÓN CONFLICT RESPONSES

CORE investiga y hace periodismo de investigación sobre conflicto armado y construcción de paz en Colombia. Le apostamos a mejorar la comprensión de las dinámicas de conflicto, la violencia y el posconflicto; a incidir, basados en evidencia, en mejores políticas públicas y acciones eficientes a favor de la paz; y a contribuir a combatir la desinformación sobre estos temas.

Autores: Kyle Johnson.

Edición y apoyo en la investigación: Juanita Vélez, Carolina Hidalgo, Ángela Aguirre, Ángela Gómez.

Apoyo estratégico: Carolina Hidalgo, directora programática de CORE.

Apoyo logístico: Nela Martinez, directora administrativa y financiera de CORE

The image features a dark green background with a prominent white diagonal line that runs from the bottom-left towards the top-right. The line is slightly irregular, giving it a hand-drawn or stylized appearance. The overall composition is minimalist and modern.

Introducción

La idea del gobierno de Gustavo Petro de una Paz Total, en la que se busca negociar con varios grupos armados al tiempo, a través de negociaciones con alcances cada vez más regionales, con grupos cuyas jerarquías internas no están consolidadas y cuyos intereses son principalmente económicos, probablemente llegó para quedarse. El contexto de los conflictos armados en el país es tal, que es difícil imaginar escenarios totalmente distintos en lo general¹. Por lo tanto, lo que se ha hecho, por bueno o malo, servirá de lecciones aprendidas o buenas prácticas para tener en cuenta más adelante.

Por eso, es importante reflexionar sobre cómo han sido estos dos años de Paz Total, ya que ha llegado a un poco más de la mitad de su camino. Además, el debate público sobre esta apuesta ha sido polarizado: hay muchas críticas de que no se llegará a nada, ni ha mejorado la situación del país en ningún sentido; algunos afirman que ya fracasó. Muchas de estas críticas tienen algo de razón. Al contrario, otros han apoyado la Paz Total con mínimas críticas, con la esperanza de que se logre algo, a pesar de los problemas evidentes.

Ahora bien, con los menos de dos años que le queda a la Paz Total (quizá solamente uno ya que el ciclo electoral empezará en 2025), es poco probable que se lleguen a acuerdos finales en la mayoría de los procesos. Muchos tienen la expectativa de que la negociación con los Comuneros del Sur en Nariño sea la excepción.

Sin embargo, si esta es la realidad, quizá la meta más factible es llegar al punto de “menor reversibilidad” de los procesos, un punto abstracto y difícil de aterrizar². Esto es fundamental para este gobierno porque es difícil ver la continuidad de su proyecto político en el poder con una Paz Total tan problemática y tan impopular. Es más, una Paz Total buena no será suficiente para salvar su proyecto político, pero una mala sí será capaz de hundirlo. Además, es probable que las críticas en su contra durante la campaña electoral giren alrededor, en buena parte,

¹ Sobre las negociaciones urbanas, hay diferentes opiniones: algunos creen que no tienen que hacer parte de negociaciones en el futuro; otros que negociaciones urbanas van a ser el futuro de éstas en América Latina.

² Este concepto - en vez de la irreversibilidad - viene de un diplomático, acompañante de algunos procesos de la Paz Total.

³ Revista Raya, 14 de noviembre del 2024, “Queremos que la paz territorial sea algo irreversible”: Otty Patiño, Comisionado de Paz”, <https://revistaraya.com/queremos-que-la-paz-territorial-sea-algo-irreversible-otty-patino-comisionado-de-paz>.

de esta política. El Comisionado Consejero de paz, Otty Patiño, recientemente dijo que su meta era “generar procesos irreversibles” a nivel territorial³. Este informe parte de la presunción de que lograrlo es un esfuerzo político y las consideraciones de la opinión pública van a pesar cada vez más.

De todas formas, los escenarios de paz en un próximo gobierno - especialmente uno de derecha - tampoco están muy claros: es probable que quiera acabar con toda la Paz Total, pero puede serle difícil hacerlo políticamente y, por ende, es posible que tenga que seguir con algo de las negociaciones.

Esto no quiere decir que los procesos que el próximo gobierno decida mantener se deberían hacer de la misma forma en la que se han venido realizando en este gobierno. Hay problemas en las formas de negociar que limitan la posibilidad de llegar a la paz, avanzar hacia un norte claro o mejorar la vida de las personas que sufren de los conflictos armados hoy en día, asuntos que se discutirán más adelante.

Este texto hace un análisis corto de la Paz Total en general, señalando algunos dilemas sobre el tema, en qué va cada proceso, qué logros y problemas ha tenido y unas recomendaciones para lograr la menor reversibilidad que el gobierno busca.

No pretende ser exhaustivo, sino enfocarse en los desafíos y recomendaciones principales. Muchos asuntos requieren investigación y análisis adicionales. Está basado en el seguimiento de la Fundación CORE a la política, igual que conversaciones formales e informales con stakeholders claves, miembros de los equipos negociadores, comunidades, líderes sociales, mandos de los grupos armados en negociación, garantes, acompañantes y otros observadores de estos procesos. El informe busca crear un espacio en el debate público de crítica constructiva y menos polarización.



Los dilemas de la paz total

Los dilemas de la paz total

A este gobierno y al país les interesa que la Paz Total vaya bien. A Petro, porque hará parte de su legado; al gobierno, porque será una de sus cartas para buscar la continuidad de su proyecto político en el 2026; y al país, porque estos procesos pueden tener efectos importantes en los territorios afectados por los conflictos armados y la criminalidad urbana.

La idea de la Paz Total siempre fue ambiciosa: es común que un proceso de paz dure más de cuatro años y es aún más probable cuando se trata de hasta 9 procesos o negociaciones al tiempo. Sin embargo, Petro y sus aliados no manejaron correctamente las expectativas desde incluso antes de llegar al poder: alcanzaron a decir que la paz con el ELN se firmaría en una cuestión de tres meses, por ejemplo⁴.

De todas formas, el planteamiento de negociar con todos los grupos armados involucrados en los conflictos armados al mismo tiempo no estaba del todo equivocado ni es realmente nuevo⁵. Estos grupos han dicho que no dejarían las armas si otros grupos seguían existiendo y podían tomar “su” territorio y amenazarlos o matarlos en lo que sería algún escenario de posconflicto. Su preocupación - aunque a menudo cínica, porque ellos han sido responsables del asesinato de ex combatientes de las FARC-EP, lo cual usaban para justificar su preocupación - igual no estaba del todo infundada.

Al mismo tiempo, el modelo de negociación en La Habana parecía difícil de replicar completamente en el nuevo contexto de los conflictos armados. Ningún grupo confiaba ni confía actualmente en la capacidad o la voluntad del Estado de implementar lo acordado después de firmar un acuerdo final y de dejar las armas. De ahí surgió la idea de acuerdos parciales o la “implementación inmediata”, los cuales han sido fuertemente criticados por dejar que los grupos sean “veedores armados” de lo acordado. También es un argumento interesante de parte de los actores armados ilegales, pues en efecto afirman que las armas son su palanca principal para la implementación, mientras el

⁴ La Silla Vacía, 16 de enero del 2023, “Detector: Petro sí dijo “a los 3 meses de ser presidente se acaba el ELN”, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/detector-petro-si-dijo-a-los-3-meses-de-ser-presidente-se-acaba-el-eln/>.

⁵ El ex presidente Santos negoció con las FARC, con el ELN y con el Clan del Golfo al tiempo, por ejemplo.

poder político que dicen tener no sería suficiente. En otras palabras, de Mao Zedong, “el poder nace del fusil”⁶.

El debate público sobre este punto ha sido también muy polarizado: de por qué no hacerlos o de por qué sí, sin discutir mucho si pueden funcionar y bajo qué condiciones⁷. Por ejemplo, ¿es posible pensar en una dejación de armas también gradual que vaya al ritmo de la implementación de los acuerdos parciales?

Este debate ha sido obstaculizado por declaraciones como las de alias ‘Calarcá’, quien ha sido enfático en decir públicamente que está en contra de una “entrega” de las armas. Realmente lo que afirma es que está en contra del modelo de dejación de armas que se hizo después del Acuerdo de Paz del 2016; no está en contra de la dejación en sí. Habría que encontrar una fórmula distinta, pero también digna, una consideración que se tuvo en cuenta en La Habana.

Relacionado con lo anterior, lo que ha hecho falta es una discusión pública más matizada sobre qué aspectos metodológicos usados en La Habana podría servir para la Paz Total, para cuáles negociaciones, en qué momento y bajo qué condiciones. Por ejemplo, ¿qué de ese proceso sirve para aplicar en unas negociaciones con el EGC o las mismas disidencias de las FARC-EP? Muchas críticas a la Paz Total parten de la presunción implícita de que ese modelo

es el que hay que aplicar sin cambios, lo cual, *en teoría* podría ser cierto, pero se ha discutido muy poco en el debate público.

Además, aunque públicamente el gobierno no ha explicado el objetivo de las negociaciones de la Paz Total muy claramente - tema que se analizará más adelante -, en privado, durante el primer año, a veces funcionarios afirmaban que la meta era bajar los indicadores de violencia, especialmente los homicidios, en las zonas afectadas por los conflictos armados y la criminalidad urbana.

Este es un buen fin para el gobierno en general, pero la administración de Petro nunca explicó por qué las negociaciones eran la mejor manera de lograrlo. Hay numerosas políticas que se deben implementar para eso, pero ¿por qué las negociaciones con los grupos era la principal?. Además, un proceso con este fin no necesariamente es uno de paz. El poder de los grupos armados puede quedar intacto, la violencia puede transformarse y los actores armados y criminales pueden seguir obteniendo las rentas de economías ilegales, todo mientras los indicadores de violencia bajan.

Esta aproximación a la Paz Total puede explicar por qué el gobierno buscaba firmar acuerdos de cese al fuego con tanto afán, al punto de anunciar cinco de ellos el 31 de diciembre del 2022, cuando hasta ese momento no se había firmado ningún

⁶ “Power comes from the barrel of a gun” tiene varias traducciones en el español.

⁷ Un ejemplo de un análisis más profundo sobre este tema lo hace IFIT, febrero del 2023, “Partial Agreements: The Functional Alternative to 7 All-Encompassing Settlements”, <https://ifit-transitions.org/publications/partial-agreements-the-functional-alternative-to-all-encompassing-settlements/>.

acuerdo bilateral con ningún grupo. Hasta tomó por sorpresa a algunos funcionarios y miembros de la comunidad internacional cercanos a los procesos nacies del momento. El mismo ELN salió a desmentir su cese pocos días después.

Empezar las fases exploratorias o las negociaciones con ceses fue muy criticado en su momento, en parte porque el referente del proceso en La Habana era uno en el que no hubo ningún cese bilateral hasta el final acordado para la dejación de armas. Sin embargo, es común a nivel internacional que los procesos de paz empiecen con algún tipo de cese, normalmente uno informal, muchas veces sin un texto firmado entre las partes ni algún mecanismo de verificación⁸. Son para mandar señales de una parte a la otra sobre la disposición de negociar o la cohesión interna de cada una⁹.

Los ceses siguen siendo un punto de contención importante, que se analizará más adelante en este informe, pero aquí vale la pena poner sobre la mesa un dilema sobre su implementación hasta ahora¹⁰, relacionado más que todo con los que existían con el “EMC” antes de su división pública y formal. Aunque fue presuntamente¹¹ violado en numerosas ocasiones - especialmente por los frentes Dagoberto Ramos, Carlos Patiño y Jaime Martínez - con su suspensión en marzo de este año,

la violencia en el suroccidente aumentó, especialmente en el Cauca, lo cual genera la pregunta, extremadamente difícil de contestar, de ¿es mejor un cese con muchas violaciones o no tener ninguno?

Hay otro aspecto del debate importante frente a esa pregunta y es si los grupos se han fortalecido o expandido a raíz de los ceses. Hay evidencia de que grupos con algún tipo de mecanismo de disminución de la violencia - un cese bilateral en el caso del ELN, una tregua entre los grupos criminales en Buenaventura y la Segunda Marquetalia (quien solo tuvo cese por el gobierno durante seis meses) - han podido fortalecer su gobernanza en los territorios y barrios donde operan¹². Sin embargo, otros factores - como su relación con el Estado y el contexto de disputa armada - importan también. El entonces “EMC”, por su parte, intentaba usar sus ceses para proteger sus avances territoriales, como en Huila, los cuales progresaron rápidamente cuando tenía un cese y cuando no¹³.

No obstante, cabe señalar que el EGC es el grupo armado que más se ha expandido y se ha fortalecido en los últimos años y lo ha hecho sin ningún cese formal con el gobierno. Por su parte, el ELN ha crecido mucho menos que el entonces “EMC” y el EGC durante el gobierno de Petro - 16 municipios según la Fundación Paz y Reconciliación - habiendo tenido un año sin cese y otro con uno¹⁴.

⁸ Govinda Clayton y Valerie Sticher, *The Logic of Ceasefires in Civil War*, *International Studies Quarterly*, Volumen 65, No. 3, septiembre del 2021, Pp 633–646, <https://doi.org/10.1093/isq/sqab026>.

⁹ *Ibid*, p. 3.

¹⁰ En este momento, solo existe un cese bilateral formal con el “EMB” que sigue negociando; con ningún otro grupo armado existe uno bilateral.

¹¹ Usamos el término “presuntamente” porque aunque varias violaciones eran obvias, nosotros no somos mecanismos de verificación para afirmar violaciones como tal, sino más bien presuntas violaciones.

¹² Fundación CORE y Global Initiative against Transnational Organized Crime (GITOC), 2024, Working Paper, “Armed Governance during the Total Peace Policy”.

¹³ Aguirre, Ángela y Gómez, Ángela. 17 de julio del 2024. “¿Cómo entró y se consolidó el “EMC” en el Huila?: Un debate actual sobre seguridad y paz”. <https://www.conflictresponses.org/como-entroy-se-consolido-el-emc-en-el-huila/>.

¹⁴ Fundación Paz y Reconciliación, julio del 2024, “Plomo es lo que viene”, p. 121. <https://www.pares.com.co/plomo-es-lo-que-viene>.

Esta variación - que algunos grupos expanden con mecanismos de disminución de violencia u otros lo hacen sin ellos - no debería sorprendernos en un sentido analítico. Las dinámicas de la injerencia de los grupos armados son complejas y se explican a través de múltiples factores. Sin embargo, el hecho de que casi todos los grupos armados se han expandido o fortalecido de alguna forma representa un fracaso de varias políticas del gobierno, no solo la de la Paz Total. El hecho de que estas expansiones y fortalecimientos vengan desde la administración anterior no libera al actual de su responsabilidad en cambiar esta dinámica.

Frente a los ceses, también es importante tener en cuenta el punto que hacen algunos observadores de que nunca se implementaron completamente, lo cual minó su capacidad de prevenir violaciones¹⁵. Implica un contrafactual de que su implementación plena hubiera mejorado su efectividad, lo cual, en teoría, no es difícil de aceptar como argumento. Una medida totalmente implementada suele funcionar mejor que una ejecutada parcialmente. De todas formas, es un contrafactual, el cual comúnmente es difícil de argumentar con certeza.

El papel de los ceses de aquí en adelante está mejor ubicado no solamente en enfocarse en estos mecanismos de parar la violencia entre los grupos y el Estado - lo cual tiene sus limitaciones, pues la mayoría de violencia ocurre entre grupos armados y criminales - sino cuál es su fin y qué papel juega dentro del balance total de incentivos para que los actores armados negocien de verdad. Si el cese es el principal incentivo para estar en la mesa, puede resultar perverso pues el grupo puede fortalecerse o usar el proceso para comprar tiempo; de todas formas, este es un riesgo inherente de los ceses bilaterales y los procesos de paz en general¹⁶, que igual es necesario saber manejar adecuadamente dentro de una estrategia de negociación.

¹⁵ Entrevista con experto en negociaciones de paz y ceses al fuego, octubre del 2024, Bogotá.

¹⁶ Clayton, G., Nathan, L., y Wiehler, C. 2021. Ceasefire Success: A Conceptual Framework. *International Peacekeeping*, Volumen 28, No. 3, Pp. 341-365. <https://doi.org/10.1080/13533312.2021.1894934>.

Otro dilema gira alrededor de la percepción de que los grupos armados y criminales no tienen una voluntad real de negociar la paz. Para algunos observadores, si esa voluntad no está clara desde la fase exploratoria o desde muy temprano en el proceso, no vale la pena hacerlo. Este argumento, consideramos, tiene dos debilidades.

La primera es que es normal que los actores no tengan una voluntad de paz clara *al comienzo* de una negociación. Es el momento en el que hay mucha desconfianza entre las partes, las cicatrices de la violencia siguen pesando mucho para ellas y su voluntad puede depender de la “calidad” de la paz que buscan.

La segunda es que los procesos cambian a los grupos y una buena estrategia de negociación pretende hacer justo eso; es una lección clave de La Habana que se puede tener en cuenta actualmente. Las FARC-EP de 2012 en la mesa eran otras que las del 2016, cuando firmaron el pacto.

Vinculados a la voluntad de paz están los intereses de los grupos en negociar, especialmente los considerados puramente criminales. El hecho de que ganen plata a través de los conflictos o su injerencia territorial, sin metas ideológicas, sin duda hace más difícil incluso visualizar cómo podría ser la paz con ellos. Pero sería un error desconocer otros intereses, incentivos y expectativas que tienen frente a

dejar la ilegalidad atrás¹⁷. La plata es un desincentivo para negociar de verdad, pero no es la única variable en los cálculos de estos actores: el cansancio de la guerra, la familia, sus bienes y su estatus legal pueden ser importantes también.

Este punto está relacionado con otro: la mirada “criminal vs político”. Esto es clave para diseñar estrategias de negociación, pero no es el único factor para tener en cuenta - su nivel de poder o la correlación de fuerzas, por ejemplo, también importa. Es más, aunque es polémico y difícil de lograr, creemos que es mejor quitar esa distinción de la ley en el futuro. Es una decisión realmente política qué ofrece o no el gobierno a cualquier actor con que desee negociar, la cual debería basarse en una serie de variables importantes, incluidas, pero no solamente, las motivaciones de los actores ilegales. No es decir que no deba existir un marco legal de negociación, sino que no debería establecerse un camino para grupos “políticos” y otro para grupos “criminales”, sino uno en general que le dé suficiente flexibilidad al gobierno para que pueda negociar de la manera más efectiva posible.

Este tema además ha estado en el centro de un debate público fuerte. En el caso del entonces “EMC”, algunos han afirmado que el peor error que ha cometido el gobierno de Petro ha sido otorgarle “estatus político”. Era darles beneficios que no merecen. Sin embargo, desde el comienzo de la fase exploratoria, este grupo exigía el estatus

¹⁷ IFIT, marzo del 2021, “Negotiating with Violent Criminal Groups”, <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/001-Negotiating-with-Violent-Criminal-Groups-v4.pdf>.

político para empezar cualquier negociación. Qué hacer en ese caso terminó siendo otro dilema. El gobierno en su momento públicamente afirmaba que el “EMC” era un grupo revolucionario, aunque no ha sido posible confirmar que el grupo tenga una ideología aparte de la discursiva. Igual, no darles estatus político podría haber matado a la Paz Total desde su comienzo. Quizá el tema era más ¿otorgarle estatus político a cambio de qué? en vez de a cambio de nada.

Un debate sobre el estatus político también ha girado alrededor de la Segunda Marquetalia (SM). La Ley 2272 de 2022, señala que cualquier individuo que haya firmado un acuerdo previamente con el Estado colombiano solo podrá negociar su sometimiento a la justicia, lenguaje que fue pensado para los líderes de este grupo armado, aunque también hay líderes del entonces “EMC” - incluso algunos que siguen negociando, como alias ‘Andrey Avendaño’ - que fueron certificados en el proceso de dejación de armas con las FARC-EP en el 2017. Sin embargo, terminó quedando una brecha en la ley: las personas que firmaron la paz previamente con el Estado sólo pueden negociar su sometimiento, pero su organización puede recibir estatus político. El problema termina siendo uno de seguridad jurídica y la aplicación - o no - de mecanismos de justicia transicional.

En el caso de la SM, este debate gira en torno a si deberían tener una “segunda oportunidad” de negociar, habiendo negociado en La Habana y “traicionado” el Acuerdo del 2016. Aunque es una discusión importante, le falta un elemento: ¿cómo logró el grupo suficiente poder militar para que una nueva negociación sea una opción política viable? Puede ser un mal mensaje implícito, o incluso un incentivo, que si a una facción no le gusta un acuerdo, puede seguir en la guerra o volver a ella para negociar algo mejor después.

Pero este incentivo no existe en un vacío y es importante matizarlo. En primer lugar, seguir en el conflicto como una sola facción debería facilitar su desmantelamiento o una victoria militar en su contra: es más débil, quizá más conocida y la Fuerza Pública puede focalizar sus esfuerzos más fácilmente contra ella que contra una estructura más grande. No está por sentado que logre aumentar su poder hasta tal nivel que un gobierno futuro considere negociar con ella. En segundo lugar, los gobiernos cambian e independiente de lo que ocurre en lo militar, otro en el futuro puede optar por tomar una decisión política de no negociar con ella.

Un penúltimo dilema tiene que ver con las comunidades afectadas que siguen clamando por la paz en medio de los conflictos armados y las organizaciones criminales. Muchas no confían en la Paz Total como se ha implementado hasta ahora y muchas creen que están peor que antes y están decepcionadas con Petro. Pero igual quieren la paz y se siente algo decepcionante argumentar desde Bogotá, frente a ellas, que la única respuesta es acabar con las negociaciones y diálogos en vez de intentar mejorarlos. Además, claman por su participación en los procesos, a pesar de todos los problemas que también señalan.

Finalmente, qué hacer con la Paz Total de ahora en adelante es una discusión bastante difícil pues ya parece cada vez más parcial que total. Algunos argumentan que es mejor acabar con ella porque no se llegará a ningún acuerdo final con ningún grupo ni organización criminal. Esta visión peca, hasta cierto punto, de pensar con el deseo: a pesar de sus problemas, el gobierno no va a acabarla. Pero tampoco es una opción viable seguir haciendo todo tal cual se ha venido implementando hasta ahora.

Lo anterior lleva a la conclusión de que quizás lo más viable es ver cómo se puede corregir el camino para que los efectos de la Paz Total sean más positivos y que se logre de alguna forma avanzar hacia un acuerdo (o acuerdos) que signifiquen mejoras en la vida de las comunidades que sufren de los conflictos armados y actores criminales.

¿En qué va la
Paz Total?

¿En qué va la Paz Total?

La llegada de Otty Patiño a ser el Comisionado Consejero de paz significó un cambio fundamental en la Paz Total, con una visión más clara: el giro de la “territorialización”, donde la prioridad es hacer procesos - principalmente regionales - de negociación que lleven al desescalamiento de la violencia, las transformaciones territoriales necesarias para superar la violencia y la dejación de armas de los grupos armados ilegales o criminales. Hoy en día, incluso algunos afirman que las paces regionales son las posibles y que los procesos nacionales no tienen mucho futuro. El mejor ejemplo de eso sería la negociación con el Comando Central del ELN versus con los Comuneros del Sur; la primera no tendría un futuro muy claro y menos confianza por parte del Consejero, mientras la segunda se ve mucho más viable. Las Maquetas de Paz - planes regionales de inversión en que participan múltiples actores, como gobierno nacional y local, comunidades e incluso los grupos armados - para las zonas afectadas por los grupos armados ilegales - también son una muestra de ese giro territorial.

El efecto de este cambio ya se está viendo hasta cierto punto en las mesas con el ELN, el “EMC” y la SM. La priorización de la mesa con los Comuneros del Sur fue, en efecto, a costa de la nacional con el ELN y con conflictos públicos con el equipo negociador del gobierno y la OCCP. El proceso con el “EMB” liderado por ‘Calarcá’, que sigue en la mesa, se enfoca en las transformaciones territoriales, aunque la agenda tiene varios puntos “nacionales”. La ruptura interna de la SM, después de meses de tensiones, sigue esta tendencia de fragmentación de los actores armados nacionales con negociaciones.

Y justo ese es el riesgo de este cambio de enfoque: que aumente la posibilidad de que los grupos armados se fragmenten internamente. Incluso, algunos observadores creen que esta puede ser la meta del gobierno, otros creen que lo acepta como efecto no deseado.

Ya el riesgo de fragmentación en los grupos armados durante y por los procesos de negociación ha sido documentado en estudios internacionales¹⁸.

Puede sonar natural enfocarse en lo

¹⁸ Duursma, A., y Fliervoet, F. 2021. Fueling Factionalism? The Impact of Peace Processes on Rebel Group Fragmentation in Civil Wars. Journal of Conflict Resolution, Volumen 65 No. 4, 788-812. <https://doi.org/10.1177/0022002720958062>.

regional y no preocuparse por la cohesión interna - o falta de ella - de los grupos porque sus jerarquías internas no están consolidadas y parece haber facciones regionales, a lo mejor, “coordinadas” y con mucha autonomía. Sin embargo, es importante tener en cuenta las pretensiones de ellos, pues aunque lo anterior es cierto, también lo es que actualmente sí buscan crear jerarquías para ser un solo grupo más allá de sus unidades regionales, sin relaciones entre sí. Si perciben que un proceso de negociación obstaculizará esa meta o terminará siendo un retroceso en ese sentido, tienen otro desincentivo de negociar. Es un balance difícil de encontrar.

Otro riesgo de fragmentar a los grupos es el efecto en el largo plazo. Si los grupos armados terminan creyendo que el gobierno ha querido romperlos internamente, pueden buscar “garantías” en futuros procesos de que eso no ocurra. Pero como las negociaciones en general aumentan esta posibilidad, incluso sin un plan del gobierno de hacerlo, cualquier tensión interna puede generar una desconfianza entre las partes difícil de superar y que puede crear dificultades desde el comienzo de cualquier negociación.

También con este giro regional, el papel de las autoridades locales y departamentales va a ser cada vez más importante, algo que el Consejero Patiño ha señalado. Dejarlos por fuera de un proceso que puede tener un impacto fuerte en su región o municipio puede generar resistencia de ellos hacia ésta política. Los gobernadores de Nariño y Meta son ejemplos donde su

inclusión ha sido importante. Lo mismo es cierto para las comunidades y sociedad civil local.

Este tema además es relevante porque las autoridades locales pueden ser defensoras de las negociaciones o los diálogos si entra un gobierno de oposición a la Paz Total. Para la menor reversibilidad, serán fundamentales actores con peso político que jueguen este papel. Por eso es clave buscar su inclusión, así algunos probablemente estarán siempre en contra, como en Antioquia, por ejemplo.

Finalmente, varios observadores hemos venido argumentando que la Paz Total ya necesita victorias concretas y no tan abstractas. Ya hay algunas, como reducciones en los soldados y policías muertos o heridos en servicio que se pueden vincular a los ceses bilaterales. Pero en general, han sido pocas. Las va a necesitar de aquí en adelante - así sean a nivel regional - si van a lograr la menor reversibilidad. Pero no solo necesitará victorias concretas ahora, sino que el gobierno tendrá que saber comunicarlas para que tengan el efecto político deseado. Más adelante se propondrán algunos ejemplos.

¿En qué va cada proceso?

La Paz Total siempre ha sido ambiciosa, pero también ha sufrido de varios problemas que se han traducido en avances más limitados de lo quizás anticipado. Después de dos años, el Gobierno ha abierto o anunciado la apertura de nueve procesos de diálogo y negociación:

Con el ELN: Este proceso fue el primero que el gobierno Petro volvió a retomar, en parte porque algo ya existía desde el gobierno de Juan Manuel Santos. En campaña, el mismo Petro dijo que “a los tres meses de ser presidente, se acaba el ELN en Colombia porque se hace la paz”¹⁹. En mayo del 2024, las partes habían llegado a un acuerdo muy general de participación como su último “avance”. En este momento, el proceso está suspendido por el rechazo del grupo a las negociaciones con lo que era su Frente Comuneros del Sur en Nariño, las acusaciones del ELN de incumplimientos por parte del gobierno, las elecciones presidenciales en Venezuela y el ataque del ELN a la base militar de Puerto Jordán, en Arauca, hecho que Petro calificó como “una acción que cierra un proceso de paz con sangre”²⁰. La primera semana y desde el 21 de noviembre se reunieron los dos equipos negociadores para discutir cómo retomar las negociaciones, después de una disminución de la violencia por parte del ELN. La guerrilla sacó un comunicado con varios puntos para retomar el proceso, pero hasta ahora, no ha habido ninguna comunicación de la mesa que indique que se va a retomar en el corto plazo.

Con el “EMB” de ‘Calarcá’: En abril de 2024, el comúnmente llamado “EMC” se dividió en dos. Una parte se alejó del proceso de negociación, en cabeza de ‘Iván Mordisco’, y otra se mantuvo en la mesa, liderada por ‘Calarcá’. Con la parte que se ha mantenido en la mesa, se ha extendido su cese, con un elemento de georeferenciación que no se ha concretado aún. En octubre, se hizo otro ciclo de negociación en Bogotá, después de escándalos y problemas legales y políticos que obstaculizaron el proceso, como la captura de varios miembros de su equipo negociador con armas y dinero en las carreteras de Antioquia. En este ciclo, llegaron a acuerdos sobre participación y transformaciones territoriales en el suroriente del país, Catatumbo, Sur de Bolívar y Antioquia.

¹⁹ La Silla Vacía, 16 de enero del 2023, Detector: Petro sí dijo “a los 3 meses de ser presidente se acaba el ELN”, <https://www.lasillavacia.com/detector-de-mentiras/cierto/detector-petro-si-dijo-a-los-3-meses-de-ser-presidente-se-acaba-el-eln-2/>

²⁰ El País, 17 de septiembre del 2024, Petro atribuye al ELN el atentado de Arauca: “Prácticamente es una acción que cierra un proceso de paz con sangre”, <https://elpais.com/america-colombia/2024-09-18/petro-atribuye-al-eln-el-atentado-de-arauca-practicamente-es-una-accion-que-cierra-un-proceso-de-paz-con-sangre.html>.

Con el “EMC” de Mordisco: En octubre de 2024, ‘Sebastián Martínez’, mando político del “EMC” de ‘Mordisco’ en el suroccidente, anunció que ya se habían empezado acercamientos para retomar el proceso de negociación. Incluso, según él, hubo una reunión un día antes de la Operación Perseo, en la que la Fuerza Pública se tomó el Plateado, en Argelia, Cauca. No se sabe qué ha pasado desde entonces. Avanzar en una mesa con esta ala del viejo “EMC” será muy polémico políticamente.

Con la Segunda Marquetalia: Este es quizá el proceso más políticamente polémico para el Gobierno dada la percepción en muchos sectores y buena parte de la opinión pública de que ‘Iván Márquez’ es un traidor al Acuerdo del 2016²¹. Fue anunciado apenas en junio de este año y solo ha tenido un ciclo. La agenda no está 100% definida, pero girará alrededor de unos “territorios de paz”. Por ahora, las partes hicieron una reunión en septiembre con comunidades y líderes del Pacífico Nariñense en Tumaco, donde éstos expresaron sus preocupaciones y críticas hacia la SM. En noviembre, se hizo otra reunión en Puerto Asís, la cual ha llevado a una ruptura interna. Según una carta enviada al parecer por ‘Iván Márquez’, él no habría autorizado ese encuentro. Entonces Comandos de la Frontera y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, quien mandó su propia carta al gobierno, seguirían negociando, igual que Walter Mendoza.

Con el Ejército Gaitanista de Colombia: Este proceso fue autorizado a través de la Resolución 257 de 2024²² el 8 de julio de este año. Se había dificultado la fase exploratoria por la participación del grupo en el paro minero de abril del 2023 y también por algunas frases públicas de Otty Patiño, que minaron la poca confianza que había. Todavía no se ha dado la primera reunión formal del proceso después de su anuncio en julio, pero sí se han dado reuniones de la fase exploratoria aunque no todos los jefes del EGC tienen sus órdenes de captura levantadas.

²¹ Si Márquez realmente es un traidor o no no es tan importante políticamente como la percepción de que sí lo es.

²² Resolución 257 de 2024, 8 de julio del 2024, <https://drive.google.com/file/d/1UD0l4Itz3h5PTtSs2NUt7-9WZuoz3zL/view>.

Con los procesos urbanos: El gobierno también ha buscado lograr la “paz urbana” en tres ciudades: Buenaventura, Medellín y el Valle del Aburrá y Quibdó. En Buenaventura, en abril de este año, la entonces delegación del gobierno publicó una carta reclamando al Consejero Patiño por no reunirse con ella ni mostrar un real interés en el proceso²³. En junio, el gobierno cambió la delegación, que pasó de tener nueve personas a cinco, quienes se han podido dedicar bastante tiempo al proceso. Se ha extendido de nuevo la tregua entre los Shottas y Espartanos y ya han empezado algunos proyectos en barrios de la ciudad para el beneficio de las comunidades.

En Medellín, una situación semejante se dio a la de la mesa de Buenaventura en la que Otty Patiño no se reunió con el equipo durante varios meses al comienzo del 2024. En octubre de este año, se firmó la hoja de ruta para la participación de la sociedad civil en la mesa²⁴. En este evento, el Consejero Patiño dijo que aún no entendía muy bien el proceso en esa ciudad²⁵. Esto no necesariamente ha sido un problema, pues el hecho de que no se haya metido tanto en el proceso le ha dado bastante autonomía al equipo negociador, quien ha podido avanzar a su ritmo.

El proceso en Quibdó ha sido más privado y sus ritmos lentos, en buena parte, por las obligaciones aparte que tiene David Racero, jefe de la delegación y también congresista. En agosto de este año, los tres grupos en la mesa - Los Mexicanos, los Locos Yam y RPS - anunciaron que dejarían de extorsionar a cinco sectores económicos. Luego, comunicaron el fin de su tregua y poco tiempo después, que se pararían de la mesa por la violencia que el EGC está cometiendo en la ciudad sin respuesta del gobierno. Sin embargo, algunas fuentes creen que esto último fue una llamada de atención para que el gobierno se comunicara con ellos, algo que no ocurre entre las reuniones que tienen lugar más o menos cada tres meses²⁶. El 13 de noviembre, la mesa publicó un comunicado en el que estos tres grupos se comprometieron a seguir en la mesa. Según dos fuentes cercanas al proceso, éstos tienen la voluntad de dejar las armas, a pesar de que el EGC los está atacando en la ciudad²⁷.

²³ Última Hora Caracol, 28 de abril de 2024, @ÚltimaHoraCR, Twitter, <https://x.com/UltimaHoraCR/status/1784628447651713468>.

²⁴ El Espectador, 17 de octubre del 2024, Diálogo con bandas criminales de Medellín: así participará la sociedad civil, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/bandas-criminales-de-medellin-y-valle-de-aburra-asi-es-el-acuerdo-sobre-participacion-de-sociedad-civil/>.

²⁵ Entrevista con experto sobre los diálogos en Medellín, noviembre del 2024.

²⁶ Entrevista con expertos sobre los diálogos en Quibdó, noviembre del 2024.

²⁷ Entrevista con expertos sobre los diálogos en Quibdó, noviembre del 2024.

*Con los
Comuneros del
Sur:*

Este frente ya disidente del ELN ha estado en el centro de la controversia desde que se supo que buscaba su propia paz y que se había reunido con miembros del gobierno y la comunidad internacional con ese fin. La apertura del proceso fue el 19 de julio de este año y el 3 de agosto las partes firmaron una hoja de ruta. En septiembre también se reunieron los equipos para discutir temas territoriales e incluso se discutió un plan de desarme. En octubre, se reunieron en Cumbal, Nariño, donde llegaron a un acuerdo sobre la búsqueda de víctimas de desaparición forzada²⁸. La búsqueda de un marco jurídico que permita la desmovilización de los Comuneros sigue siendo un tema central, sin una solución clara aún; el papel de las víctimas y la sostenibilidad de cualquier acuerdo e implementación del proceso, dados los otros actores armados en la zona, son desafíos también.

*Con Autodefensas
Conquistadores de
la Sierra Nevada
(ACSN):*

Este proceso fue anunciado formalmente el 1 de agosto²⁹, aunque ya se habían dado algunas reuniones como parte de una “fase exploratoria”, la cual estuvo congelada por varios meses después de la salida de Danilo Rueda de su cargo como Comisionado de Paz. En abril de este año, alias ‘Camilo’, quien fungía como el vocero público del grupo frente a temas de diálogo, fue capturado. Este proceso sigue en la fase exploratoria.

²⁸ La Silla Vacía, 17 de octubre del 2024, Comuneros del Sur llegó a acuerdo con el Gobierno para búsqueda de desaparecidos, <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/comuneros-del-sur-llego-a-acuerdo-con-el-gobierno-para-busqueda-de-desaparecidos/>.

²⁹ Resolución 300 de 2024, 1 de agosto del 2024, https://www.scribd.com/document/757271181/Resolucion-mesa-Ascn-1-de-agosto#from_embed.



Los logros y desafíos de la Paz Total

Los logros y desafíos de la Paz Total

En estos dos años se han dado algunos resultados positivos. Incluso, hay personas que argumentan que simplemente tener abiertos todos estos procesos de diálogo y de negociación es un logro en sí.

1. *La reducción de homicidios en Buenaventura y Quibdó:*

La Fundación Ideas para la Paz (FIP)³⁰ destacó en junio del 2024 reducciones en homicidios en estas dos ciudades que se pueden vincular con las treguas que se han hecho como parte de los procesos de diálogo. Igual, en Buenaventura, hay serias denuncias de que la desaparición forzada ha aumentado para que no se registren tantos homicidios. En Quibdó, el EGC está intentando tomarse la ciudad, lo cual ha reproducido la violencia, especialmente contra las mujeres.

2. *No se había avanzado tanto con el ELN en intentos previos de negociación, aunque la mesa está suspendida:*

Solo en el gobierno Santos se logró empezar una fase pública y oficial de negociación con este grupo, con una agenda de seis puntos. En este gobierno, esa agenda ya tiene más subpuntos y ya hay un “acuerdo” de participación. Tampoco se había logrado un cese bilateral que durara tanto tiempo, como el que se venció el 3 de agosto, el cual duró un año.

Sin embargo, hay muchas críticas a la “Agenda de México” por ser excesivamente amplia en términos de los temas que se pueden discutir en la fase de participación. Al mismo tiempo, el “acuerdo” de participación se logró sin que esté claro que tuviera en cuenta las recomendaciones del Comité Nacional de Participación que duró alrededor de ocho meses haciendo un documento con ellas. Sin embargo, desde el pasado 18 de septiembre del 2024, se suspendió este proceso tras el ataque del ELN a una base militar en Arauca. Se hizo una reunión al comienzo de noviembre en Caracas sin un resultado claro. Incluso si se retoma, no será con una nueva dinámica ahora positiva, sino que las partes se sentarían con los mismos problemas por resolverse.

³⁰ FIP, junio del 2024, “El letargo de la paz urbana y la fragilidad de las treguas”, https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_pazurbana-1718374796.pdf.

3. *Decrecimiento de la deforestación, pero más por el poder del “EMC”:*

Como parte de la fase exploratoria con el gobierno, el entonces unido “EMC” oficializó su prohibición de la deforestación en las zonas bajo su control durante 15 meses, entre finales del 2022 y todo el 2023, lo cual llevó a una disminución de la deforestación en Guaviare, Meta y Caquetá, algo que no se había logrado antes. Sin embargo, en enero del 2024, relajó bastante esa prohibición y ahora permite la tala bajo ciertas condiciones laxas.

Estos hechos mostraron el poder del “EMC” frente a la tala y el acaparamiento de tierras al punto de que tienen su propio “catastro”³¹. Los logros en bajarla dependen sobre todo de las unidades que siguen en la mesa y la dinámica de la negociación, en vez de los esfuerzos propios del gobierno. Este año, las cifras actuales indican que volvió a subir³².

4. *Los ceses estarían relacionados con el decrecimiento de soldados y policías muertos y heridos en servicio.*

La cantidad de miembros de la Fuerza Pública asesinados en servicio bajaron de 130 a 84 entre el 2022 y el 2023; en la primera mitad del 2024, la cifra fue de 39; en términos de heridos, hubo 720 en el 2022, 385 en el 2023 y 213 en el primer semestre del 2024. Uno de los factores que explica esto serían los ceses bilaterales firmados con el ELN y lo que era el “EMC”³³.

5. *El proceso con el “EMB” de Calarcá avanza a pesar de las crisis:*

En abril de este año, el entonces “EMC” se dividió en dos, y el “EMB” de Calarcá siguió en la mesa, igual que el Bloque Magdalena Medio y el Frente Raúl Reyes. El proceso ha pasado por muchas crisis pero a pesar de ellas, sigue avanzando y ya hay acuerdos de transformación territorial, un protocolo de participación y sigue el cese. La mesa ha sido productiva, aunque varios desafíos siguen.

³¹ Juanita Vélez, 19 de octubre de 2024, “El catastro de tierras de las disidencias en el Guaviare avanza más rápido que el del Estado” <https://elpais.com/america-colombia/2024-10-20/el-catastro-de-tierras-de-las-disidencias-en-el-guaviare-avanza-mas-rapido-que-el-del-estado.html>

³² Pilar Puentes, 12 de abril del 2024, “Colombia: disminuyó la deforestación en el 2023, pero va en aumento en el 2024”, <https://es.mongabay.com/2024/04/colombia-disminuyo-deforesta->

<https://www.minambiente.gov.co/la-deforestacion-baja-en-2023-y-en-2024-enfrenta-amenazas/>
³³ MinDefensa, octubre de 2024, SEGUIMIENTO A INDICADORES DE SEGURIDAD Y RESULTADOS OPERACIONALES, https://www.mindefensa.gov.co/content/published/api/v1.1/assets/CONTA5A82F1BD6744ADCA2B47500623968B1/native?cb=-cache_e5f3&channelToken=86fd5ad8af1b4db2b56bfc60a05e-c867&download=true.

También, durante estos dos años, la Paz Total ha tenido grandes problemas que han minado seriamente sus avances, su éxito como una política y algunas de las mesas y fases exploratorias.

1.

Falta de una estrategia global:

Desde el comienzo de la administración de Petro, no ha habido una estrategia para lograr lo que sería la Paz Total, la cual, a su vez, tampoco ha sido definida tan claramente. Sin un plan claro, puede haber “avances” en las mesas, pero no estaría claro hacia dónde. Una estrategia de negociación es necesaria para lograr la paz, aún más que cuando se trata de más de un solo proceso de paz.

Para tener una estrategia, también es necesario tener una meta, la cual fue poco clara durante el primer año del gobierno. Pareciera que era reducir la violencia y abrir la mayor cantidad de mesas posibles. Esto, de todas formas, no llevó a la creación de una estrategia clara.

Con la nueva visión territorial de la OCCP, tampoco se ha creado una estrategia para la Paz Total en su conjunto, aunque está más claro lo que se busca: desescalamiento de la violencia, transformaciones territoriales y dejación de armas. Existe una oportunidad ahora que el Consejero Comisionado Patiño ha dicho que la meta es crear unas dinámicas “irreversibles” en las mesas. Esto también provee lo que podría ser la base para un “punto de llegada”, que también es fundamental en los procesos, dados los menos de dos años que les quedan. Aterrizar en cómo se ve esta irreversibilidad es fundamental para definir una estrategia global y crear estrategias para cada negociación.

Esta discusión implica una pregunta más general: ¿es la Paz Total simplemente la sumación de las diferentes negociaciones y sus aspectos de transformaciones territoriales o es algo más allá? Dado que la paz requiere de políticas complementarias - como una de seguridad y la implementación del Acuerdo de Paz del 2016, por ejemplo - la respuesta parece ser que es algo más allá. Lo clave entonces no es solo tener todas las “partes” de la Paz Total, sino juntarlas de tal forma que puedan avanzar hacia su meta.

Por lo tanto, la estrategia global de la Paz Total no debería ser simplemente la sumatoria de las estrategias de negociación y diálogo. Como se propondrá en este texto, hay elementos complementarios necesarios por tener en cuenta para lograr la menor reversibilidad.

Además, dada esta conclusión, la coordinación entre los procesos también será fundamental. Ha hecho falta claramente durante los primeros dos años y si la “unidad de análisis” pasa de ser los grupos armados ilegales y sus procesos a ser las regiones afectadas por los conflictos, este tema puede tomar aún más importancia.

2.

Falta de equipos suficientes:

El proceso con los Comuneros del Sur tiene equipos de trabajo importantes por cada punto de la hoja de ruta³⁴. Esto es fundamental para resolver varios temas, negociar bajo tiempos cortos y llegar a acuerdos que se puedan implementar. Sin embargo, es el único proceso que cuenta con ese nivel de apoyo humano para su realización. Aunque es la prioridad en este momento por sus posibilidades de éxito, no darle semejante “músculo humano” a los demás procesos crea un profecía autocumplida, en la que éstos son menos prioritarios por parecer tener menos chance de éxito, lo cual hace que tengan menos apoyo, lo cual, a su vez, aumenta la posibilidad de que no sean exitosos.

Esta ha sido una dificultad desde el comienzo del gobierno Petro, cuando diferentes miembros de la comunidad internacional patrocinaron a funcionarios en la OCCP. Desde la llegada de Otty Patiño, la cantidad de personas que trabaja en la OCCP ha aumentado, pero igual faltan más personas para apoyar, de alguna forma, directamente a los procesos.

³⁴ Evento sobre la negociación con Comuneros del Sur, octubre de 2024.

3.

Los alcances y las expectativas de los ceses bilaterales:

El 31 de diciembre de 2022, el gobierno anunció ceses bilaterales con cinco grupos armados: el ELN, el “EMC”, la Segunda Marquetalia, el EGC y las ACSN. Sin embargo, eran, en efecto, unilaterales, pues no habían sido firmados con los grupos. Éstos reflejaron el hecho de que el gobierno tomó una decisión de priorizar ceses bilaterales preliminares en sus negociaciones. En el caso del ELN y del “EMC” cuando estaba unido, se firmaron protocolos de ceses bilaterales en diferentes momentos³⁵.

Normalmente, al comienzo de los procesos de negociación se hacen ceses de hostilidades que son informales y sirven para mandar señales entre las partes, construir algo de confianza o mostrar cohesión interna. Sin embargo, un cese preliminar, que es más formal y cuenta con un mecanismo de monitoreo y verificación, se suele acordar cuando la negociación ya ha avanzado.

El gobierno optó por hacer ceses preliminares desde el comienzo, lo cual terminó haciendo que tuvieran demasiado protagonismo en las mesas del ELN y el entonces “EMC”, y en los casos sin mesa, en realidad, no había cese bilateral formal, como lo expresaba el gobierno. De todas formas, el EGC y las ACSN sí aceptaron los ceses propuestos por el gobierno, llevando a ceses informales con ellos.

Estos ceses de por sí tenían una limitación clara: la mayoría de la violencia hoy en día es entre grupos armados ilegales y contra la población civil, mientras éstos eran entre grupos y la Fuerza Pública. A pesar de ello, los ceses prometían mejorar la vida de la población civil: los protocolos firmados con el ELN³⁶ dicen que tienen “el propósito de mejorar la situación humanitaria de las poblaciones y los territorios”. Por su parte, con el “EMC”, el nombre del documento de su segundo cese del 2023 empieza con “Acuerdo para el respeto a la población civil...”

³⁵ El primer cese con el “EMC” unido se firmó en febrero del 2023, y con el ELN en agosto del mismo año.

³⁶ Gobierno de Colombia y el ELN, 9 de junio del 2023, “Acuerdo de cese al fuego Bilateral, Nacional y Temporal el gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional-ELN”, <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Acuerdo-de-Cese-al-Fuego.pdf>.

Esto tendría dos efectos políticos importantes. El primero es que generaría expectativas de que la situación en los territorios afectados por los conflictos armados mejoraría gracias a los ceses, a pesar de su limitación clara. En este sentido, se puede decir que se “sobrecargaron” los ceses, poniéndoles objetivos que eran muy difíciles de cumplir.

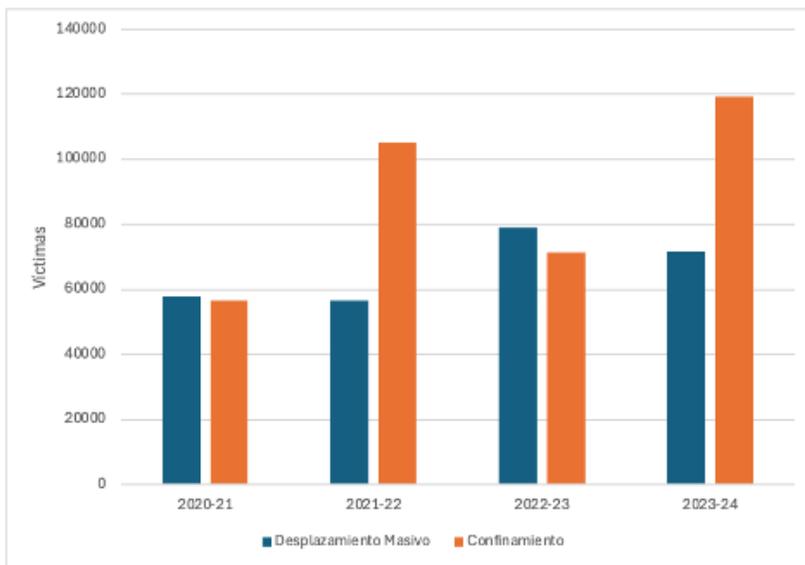
Lo anterior generó un segundo problema: ahora el blanco de las críticas en la opinión pública por la situación tan grave de inseguridad relacionada con los conflictos armados ha sido la Paz Total y las negociaciones, y mucho menos, la falta de una implementación adecuada de la política de seguridad. Esto, a su vez, minará la posibilidad de llegar a un punto de irreversibilidad de la Paz Total en general, pues será el centro de las críticas al gobierno por la inseguridad en las regiones, un tema que será importante en el siguiente ciclo electoral³⁷.

Los ceses parecen haber disminuido la ya baja intensidad del conflicto entre el Estado y los grupos, pero en general, no han disminuido la intensidad de las disputas armadas entre los grupos armados ilegales. Esto por una sencilla razón: no han existido ceses entre los grupos - salvo en los procesos urbanos, que no están relacionados con los conflictos armados, sino con la criminalidad local - y las únicas referencias implícitas a ellos en los protocolos han hecho referencia a la prohibición de la violación del DIH (lo cual legalmente ya existe), algo que los grupos no han cumplido realmente.

Por lo tanto, sus efectos en mejorar las condiciones de seguridad para las comunidades en las zonas de los conflictos armados han tenido resultados bastante mixtos: los desplazamientos masivos e individuales siguen sin bajar, el confinamiento ha subido, los enfrentamientos entre actores armados ilegales también, el secuestro ha aumentado y la extorsión parece estar en niveles exorbitantes (ver gráficos 1 a 3). Además, muchas personas y comunidades en los territorios afectados por los conflictos no sienten que su situación de seguridad ha mejorado³⁸.

³⁷ El efecto político de la retoma del Plateado, en Argelia, Cauca, durante las campañas electorales queda por verse, pues depende en parte de lo que pase desde ahora en adelante en la zona.

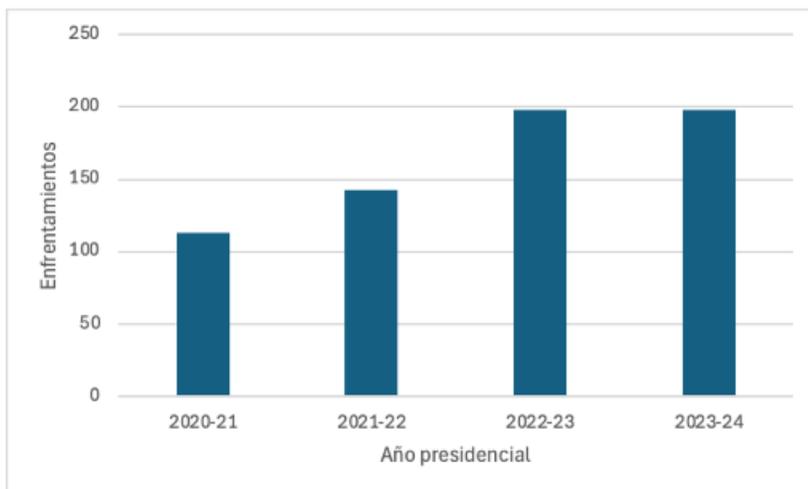
³⁸ Fundación CORE, 12 de agosto del 2024, “De la ilusión al desencanto: Dos años de la paz total vistos desde varias regiones”, <https://www.conflictresponses.org/de-la-ilusion-al-desencanto-dos-anos-de-paz-total-vistos-desde-varias-regiones/>.



Fuente: Sistema del monitor administrado por OCHA

Gráfico 1: Desplazamiento masivo y confinamiento por año presidencial³⁹, 2020-2024.

El gráfico uno muestra una tendencia de incremento de tanto el desplazamiento masivo como el confinamiento. Estas cifras no incluyen el desplazamiento individual, el cual parece ser cada vez más común hoy en día, aunque no es tan visible.

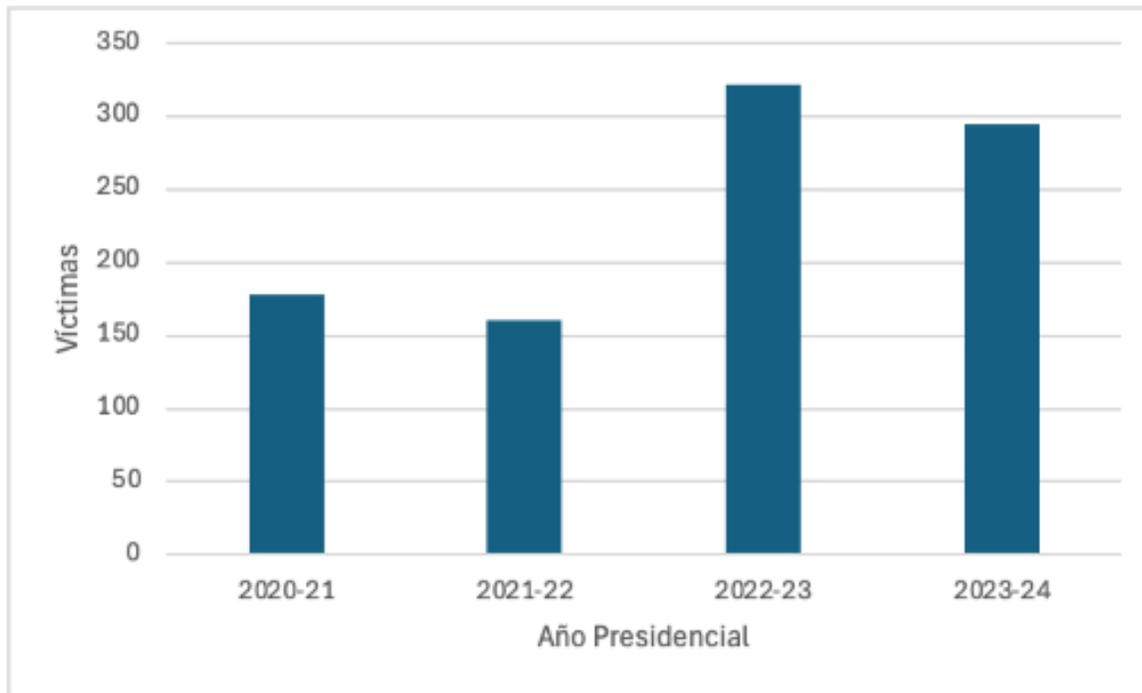


Fuente: Sistema del monitor administrado por OCHA

Gráfico 2: Enfrentamientos entre actores armados ilegales por año presidencial, 2020 - 2024

El gráfico dos indica un aumento en los enfrentamientos entre actores armados ilegales, los cuales son un reflejo cada vez más claro de los conflictos armados regionales hoy en día de ser más entre grupos armados ilegales que entre éstos y el Estado.

³⁹ Año presidencial lo medimos para los periodos entre agosto y julio, ya que los presidentes entran al poder el 7 de agosto. En este gráfico, se miden las dos afectaciones entre agosto 2020 y julio 2021; agosto 2021 y julio 2022; agosto 2022 y julio 2023; y agosto 2023 y julio 2024. Así se hará en los demás gráficos que presentan cifras por “año presidencial”.

Gráfico 3: Secuestro por año presidencial, 2020-2024

Fuente: Ministerio de Defensa

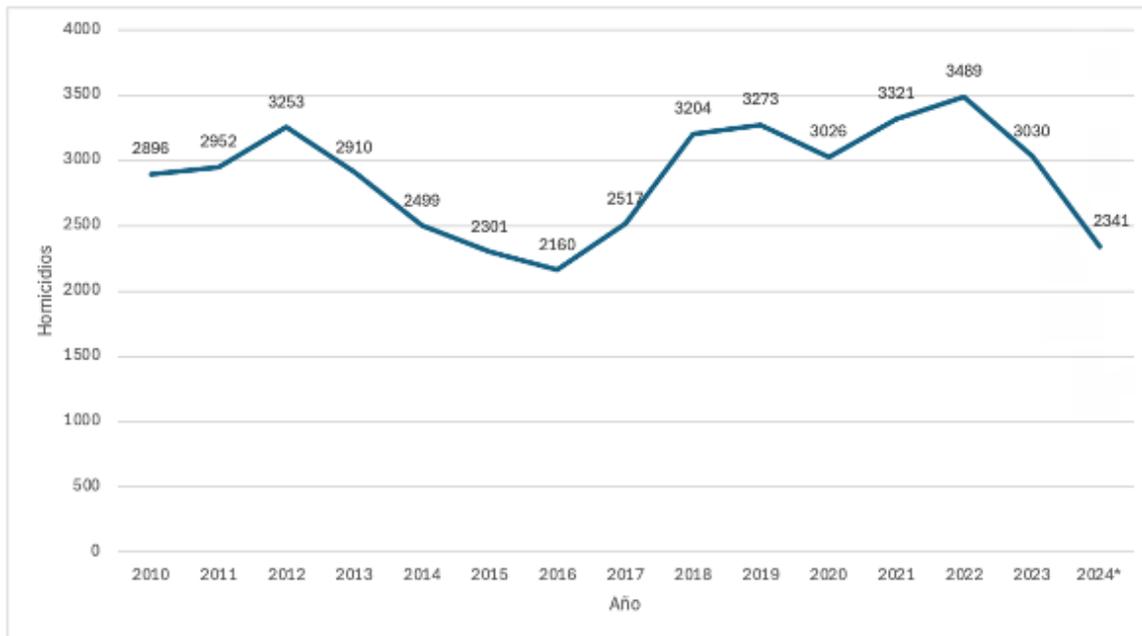
El secuestro también ha subido en los últimos dos años, tanto de secuestro simple como de secuestro extorsivo. Estas cifras también concuerdan en su tendencia con las que presenta el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) frente a la cantidad de personas que ha recibido, entregadas por grupos armados ilegales después de secuestrarlas⁴⁰.

Otras cifras sí han bajado, como los homicidios en los municipios PDET y las masacres. Las estadísticas del asesinato de líderes sociales de la Defensoría del Pueblo también muestran una disminución, incluso al presentarlas de diferentes formas. Esto concuerda con los datos de Somos Defensores, quienes registraron una disminución en los asesinatos del 197 en 2022 a 168 en 2023⁴¹. También desde el 2020 han bajado las cifras de ex combatientes de las FARC asesinados, medidas por año presidencial.

⁴⁰ CICR recibió a 27 personas en el poder de los grupos armados en el 2022 y 63 en el 2023. CICR, marzo del 2023, “Retos humanitarios Colombia 2022”, https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/retos_humanitarios_cicr_colombia_2022.pdf. CICR, 2024, “Retos Humanitarios Colombia 2023”, https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/colombia_retos_humanitarios_2023.pdf.

⁴¹ Somos Defensores, 2024, “Puntos Suspensivos”, <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2024/05/informe-PUNTOS-SUSPENSIVOS-espanol.pdf>.

Gráfico 4: Homicidios en municipios PDET por año, 2010 - octubre 2024



Fuente: Policía Nacional

No es de esperar que los homicidios en los municipios PDET disminuyan dado que la mayoría de ellos sufren de disputas armadas hoy en día. Sin embargo, se puede explicar con dos hipótesis. Primera, varios municipios han visto un decrecimiento en la intensidad de las disputas, pues un grupo ya se ha ganado el territorio. Y segunda, se ha dado cierta transformación en los repertorios de violencia de los actores armados donde la amenaza, el desplazamiento individual y el secuestro son más comunes que previamente.

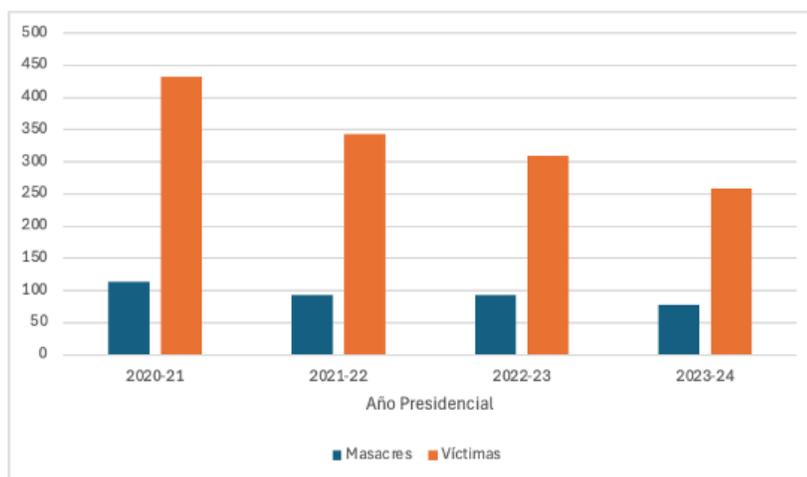


Gráfico 5: Masacres por año presidencial, 2020-2024

Con las masacres, puede pasar algo semejante a los asesinatos, pues las masacres, en particular, llaman mucho la atención y otras formas de violencia se han vuelto más comunes.

Fuente: Indepaz

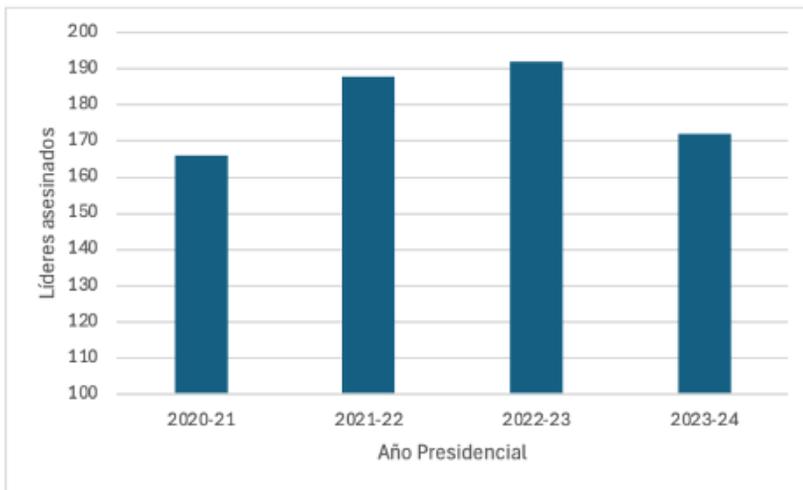


Gráfico 6: Líderes sociales asesinados por año presidencial, 2020-2024

Fuente: Defensoría del Pueblo

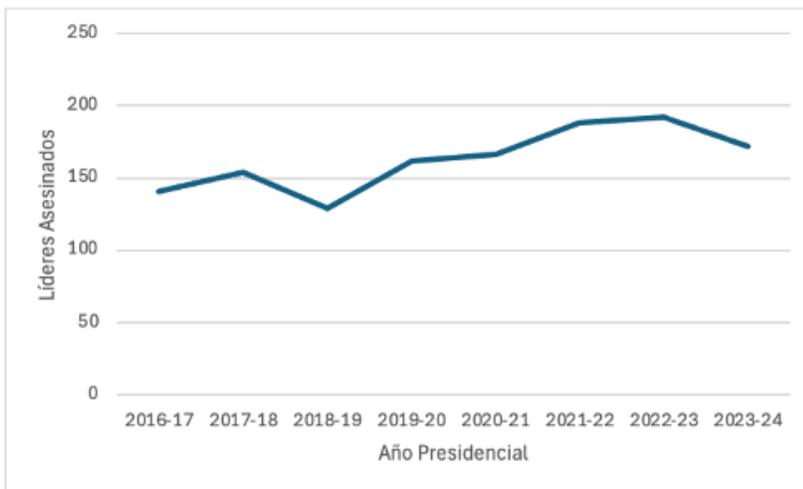


Gráfico 7: Líderes sociales asesinados por año presidencial, 2016-2024

Fuente: Defensoría del Pueblo

El decrecimiento del asesinato de líderes sociales es una buena noticia para el país. Esto también refleja una disminución de amenazas contra ellos, pero al mismo tiempo un aumento leve en desplazamientos y desapariciones, según Somos Defensores⁴².

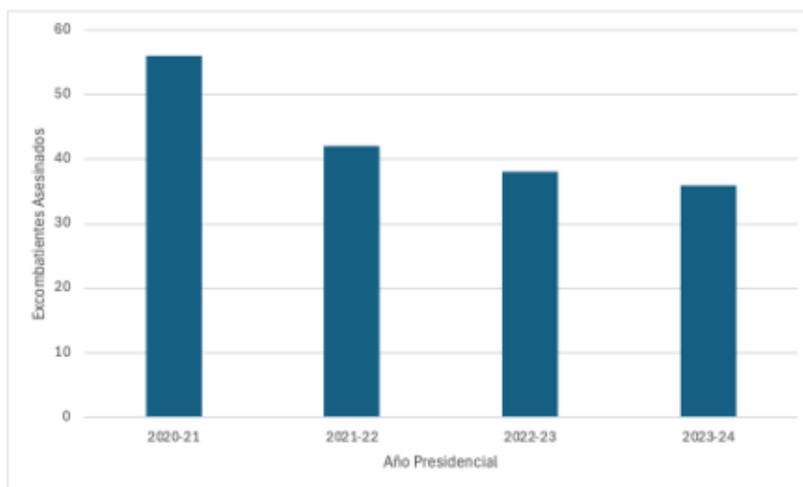


Gráfico 8: Ex combatientes de las FARC asesinados por años presidencial, 2020-2024

Fuente: Indepaz

Es probable que el asesinato de firmantes del Acuerdo de 2016 haya disminuido por una transformación de la violencia en su contra en que ha ocurrido con más frecuencia el desplazamiento de AETCRs completos, especialmente en Meta y Caquetá.

⁴² Somos Defensores, 2024, “Puntos Suspenivos”, <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2024/05/informe-PUNTOS-SUSPEN-SIVOS-espanol.pdf>.

4.

Una política de paz aparte de otra de seguridad:

Las políticas de paz y seguridad son más efectivas cuando están articuladas, pero hasta ahora, éstas básicamente han estado en competencia. Esto ha sido bastante claro con los ceses al fuego, cuando la OCCP los ha promovido, mientras desde el Ministerio de Defensa ha habido resistencia y poco han logrado ponerse de acuerdo, pues la primera intentaba imponerse en varias ocasiones en vez de trabajar de la mano con el segundo.

Adicionalmente, hay una nueva política de seguridad que en papel está articulada con los esfuerzos de paz y recoge varias críticas de la que existía en el gobierno de Iván Duque. Sin embargo, no se ha implementado y existe cierta inercia que viene desde el gobierno anterior porque la que se ha ejecutado hasta ahora ha sido casi igual que la anterior. Esto, a su vez, ha significado que la articulación con la paz no ha sido tan evidente.

Esta relación, recientemente, ha mejorado en que el Consejero y el Ministro de Defensa hablan con mucha más frecuencia, y se reúnen regularmente. No quiere decir que esté perfecta que han tomado pasos en la dirección correcta. De todas formas, frente a algunos procesos - como el con Comuneros del Sur - la relación es más fuerte que con otros, incluso el con el “EMB” de ‘Calarcá’. Un desafío que aún existe es como traducir la idea de la OCCP de desescalamiento de los conflictos en algo legal y operativamente sólido para la Fuerza Pública.

5.

Agendas muy amplias y otras inexistentes:

Las agendas con los grupos armados, en algunos casos, pecan de demasiado amplias, sin suficiente especificidad, como con el ELN y el “EMC” de Calarcá. En el caso de la SM, existe lo que se podría llamar una “pre-agenda”, mientras con el EGC y las ACSN no hay agenda aún porque esos procesos realmente no han empezado. Con los Comuneros del Sur, hay una “hoja de ruta” con tres puntos claros de negociación, que es una agenda clara y realista.

En el caso de que se retomen las negociaciones con el *ELN*, el reto de una agenda tan amplia será grande: en la “Agenda de México”, las partes definieron los temas que se podían discutir en los espacios de participación e incluyeron temas como el “modelo económico” y el “régimen político”. Pero sin especificar estos temas, la participación puede llevar a que las partes no se pongan de acuerdo más adelante y a que se mine el apoyo político al proceso porque puede tocar temas que la opinión pública considere que no deberían estar en una mesa de negociación y menos con esta guerrilla.

En el caso del “*EMB*”, en julio del 2024, el gobierno y las unidades que siguen en la mesa firmaron un “Acuerdo sobre la construcción de la Agenda del Acuerdo de Paz”..., el cual incluyó 10 “ejes temáticos”: (1) Transformaciones territoriales y acuerdos de aplicación inmediata; (2) Tierras y territorio; (3) Paz Ambiental; (4) Asuntos económicos, laborales y sociales; (5) Asuntos políticos, corrupción y cultura de Paz; (6) Derechos de todas las poblaciones vulnerables y de especial protección; (7) Modelos de justicia y derechos de las víctimas; (8) Conflicto, seguridad y armas; (9) Garantías para las partes después del acuerdo; (10) Marcos normativos y relaciones internacionales para la Paz.

Esta agenda es supremamente amplia. No parece reflejar la correlación de fuerzas entre las unidades que siguen en la mesa y el Estado. El mismo ‘Calarcá’ parece reconocerlo en un audio de mayo de este año que le mandó a miembros del “EMC” que están en la cárcel, pero que fue filtrado. Señala que lograr un acuerdo nacional - con el “EMC” ya dividido - es “una mentira”, y por lo tanto, se enfocarán en las transformaciones territoriales. En octubre de este año, las dos partes en esta mesa acordaron una ruta de construcción de agenda que puede funcionar para especificarla para que sea algo manejable y realista.

Con la *Segunda Marquetalia*, hay una “preagenda” que se refiere a cinco puntos: (1) Desescalamiento del conflicto y alistamiento de los Territorios de paz; (2) Construcción de Territorios de paz; (3) Víctimas como sujeto social transformador; (4) Condiciones para la convivencia pacífica; y (5) Implementación y verificación. Estos puntos se tendrán que especificar apenas se pueda. El proceso, por ahora, sí ha empezado con el primer punto con algunos compromisos ya definidos y buscará llegar a la georeferenciación de las unidades de la SM.

Con el *EGC* y las *ACSN* tampoco hay agenda, porque esos procesos están en la fase exploratoria. El sometimiento jurídico, se supone, será el centro del diálogo, pero, de todas formas, otros asuntos serán importantes, como el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (o su equivalente en estos procesos).

En los *procesos urbanos*, no hay agendas definidas entre las partes, aunque está claro que el tema jurídico, algún tipo de desarme y reincorporación de los miembros de los grupos y proyectos comunitarios serán centrales. En Medellín, se habla de la “transformación” de las estructuras criminales como un enfoque de largo plazo y por su arraigo en la ciudad⁴³.

Quizá la excepción a estas dificultades con las agendas es el caso de los *Comuneros del Sur*⁴⁴ en Nariño. Su “hoja de ruta” contiene tres “ejes”: desescalamiento de las violencias, implementación de las transformaciones territoriales y la transición de los integrantes del grupo armado a la ciudadanía plena y hacia un movimiento social y político. Cada eje también cuenta con subpuntos que los especifican. Ya hay avances sobre esta agenda, como se describió anteriormente.

Lo clave de esta agenda es su temporalidad. El hecho de que el primer eje es para el corto plazo, el segundo para el largo y el tercero para el mediano, es bastante realista, pues el Estado no tiene capacidad de lograr transformaciones territoriales en poco tiempo.

El conflicto armado en los 10 municipios donde se implementará lo acordado será un desafío para su implementación, pues ahí operan otros grupos armados ilegales, como el “EMC” de ‘Mordisco’; la SM; y las Autodefensas Unidas de Nariño, quienes, a su vez, según varias fuentes, serían una retaguardia de los mismos Comuneros del Sur y pueden entorpecerla. El ELN también ya ha mandado unidades a la zona para obstaculizar esa negociación y matar a los miembros “traicioneros” de los Comuneros del Sur una vez dejen las armas.

⁴³ Entrevista con experto sobre el diálogo en Medellín, noviembre del 2024.

⁴⁴ Entrevistas con expertos en la región, agosto del 2024.

6.

La correlación de fuerzas no aparece:

Uno de los factores más importantes que define el alcance, los límites, la metodología y el contenido de un proceso de negociación es la correlación de fuerzas entre las partes, es decir, el balance de poder militar y político entre ellas. En el caso colombiano, claramente el Estado cuenta con una correlación de fuerzas militar extremadamente favorable, incluso a pesar del hecho de que no ha podido frenar del todo la expansión de grupos como el EGC y el “EMC”.

Pero en el caso del ELN y el “EMC”, las agendas de negociación - cuyo contenido a menudo se define, en buena parte, por la correlación de fuerzas para no darle un poder a los grupos armados ilegales de negociar más de lo que su fortaleza militar y política implica - no la reflejan. En la mesa con el ELN, en la fase de participación, el “modelo económico” y el “régimen político” son puntos que se pueden discutir con los sectores participantes para luego negociar en la mesa. Con el “EMC” - una fuerza “multiregional” y ya dividida-, la agenda propone ocho puntos nacionales aparte de las transformaciones territoriales, a pesar de que el mismo ‘Calarcá’ ha reconocido que pretender lograr un acuerdo nacional sería “mentira”⁴⁵.

La correlación de fuerzas también deberá influir en las negociaciones recientemente abiertas. Con la SM, parece que ya ha sido así, pues el enfoque del equipo negociador del gobierno hasta ahora ha sido en los “territorios de paz” en algunas regiones. La SM, por su parte, ha exigido tener puntos

“nacionales” en la agenda, lo que es de esperarse de este grupo armado si ha analizado lo logrado por el ELN y el “EMC” en sus agendas. Con los Comuneros del Sur, la agenda parece reflejar el poder histórico de ese frente en Nariño, pero no su poder actual, el cual es mucho más reducido.

Pero con los grupos criminales el asunto es más complejo. El EGC, por ejemplo, tiene mucho más poder que las ACSN, pero el papel de la correlación de fuerzas no está tan claro en diálogos sociojurídicos, ni en los procesos con grupos criminales en general. Se podría pensar que el trato legal sería más beneficioso para los que tienen mayor poder de violencia, económico y político. Sin embargo, cualquier ley de sometimiento puede limitar el margen de maniobra para el gobierno en este sentido. Si el trato legal será igual entre grupos con correlaciones de fuerza drásticamente diferentes, es de esperarse que en otro aspecto del diálogo, una organización criminal más fuerte pida mayores beneficios al gobierno en la mesa que otra más débil.

⁴⁵ Audio de ‘Calarcá’ filtrado en mayo del 2024.

La utilización de la correlación de fuerzas como una variable central a una estrategia de negociación o definición de agenda no tiene que ser igual en todos los procesos, pues los grupos armados y criminales parecen entender el tema distinto entre sí⁴⁶, pero debería ser un factor importante de todas formas.

7.

La dejación de armas poco clara:

Generalmente, los procesos de negociación con grupos rebeldes llevan a un acuerdo de paz con reformas políticas a cambio de la dejación de armas (o el desarme como más comúnmente se llama) y la transformación del grupo insurgente en algún tipo de actor político (un partido político, puestos en el gobierno o una organización de sociedad civil, por ejemplo). Las negociaciones con grupos criminales han tenido todo tipo de fines, que a veces no se traducen en su desarme, lo cual significaría que no han sido del todo procesos de paz en el estricto sentido.

Con grupos “políticos” y otros criminales en la Paz Total, no ha estado siempre muy claro su inclusión ni su lugar en estos procesos. Algunos de los grupos armados con negociaciones con el gobierno, como el ELN, el “EMB” y la SM, han sido muy reticentes a dejar las armas en general, por diferentes razones e implicaciones. En primer lugar, los grupos creen que las armas son necesarias para presionar la implementación de lo acordado. No creen en la voluntad ni capacidad del Estado para implementar ningún acuerdo después de firmarlo y después de que dejen sus armas. Por eso, también se ha insistido y adoptado la metodología de acuerdos de “implementación inmediata”, mejor conocidos como “acuerdos parciales”, en los que se va implementando al tiempo que se va acordando.

En segundo lugar, estos grupos entienden que dejar las armas los puede exponer frente a otros grupos armados con los que se disputan varios territorios o que operan en lugares cercanos y que luego de su desarme, pueden entrar en sus territorios. Es decir, el contexto de fragmentación de los conflictos armados aumenta el riesgo de seguridad física a los grupos armados una vez dejadas las armas. Ahora bien, el “EMB”, la SM y el ELN han sido parte del riesgo de violencia contra excombatientes de las FARC-EP antiguas, entonces este miedo, aunque justificado hasta cierto punto, es cínico hasta otro.

También hay un elemento de dignidad. Para comandantes como ‘Calarcá’ del “EMB”, dejar las armas como lo hicieron las FARC-EP antiguas es realmente “entregarlas” y es algo que ningún revolucionario, según él, puede aceptar. Esta posición no significa que esté en contra de cualquier

⁴⁶ Entrevista con experto en procesos de paz, octubre de 2024.

proceso de dejación de armas en general, sino que habría que definir uno que sea digno para él y los miembros del “EMB” que siguen en la mesa.

De todas formas, en los procesos con el “EMB”, la SM, el ELN e incluso en las negociaciones urbanas, no está claro cómo podría ser la dejación de armas. En el caso del “EMB”, ni siquiera hace parte de su agenda; con el ELN, está muy al final de la agenda, lo cual significa que probablemente, incluso si la mesa se volviera a retomar, no alcanzan a discutirlo en este gobierno. Aunque cómo sería la dejación no se ha definido, observadores señalan que las bandas en el proceso en Quibdó han expresado su voluntad de hacerlo⁴⁷.

Pero no todo está perdido. El mundo de lo que se ha conocido tradicionalmente como el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) ha evolucionado bastante desde los modelos tradicionales de los años 90 en África y Centroamérica y los aplicados aquí de manera semejante en Colombia. Hay mucha flexibilidad y creatividad de las cuales se pueden extraer propuestas novedosas. En los casos urbanos, se puede pensar en iniciativas de DDR de segunda generación, como alternativas de estudio y trabajo que sean atractivas para los jóvenes que hacen parte de estas organizaciones y sus comunidades.

Sin embargo, el tema tiene que estar sobre las mesas de negociación y diálogo desde ya. Es un asunto delicado y difícil, pero necesario de discutir. Si la metodología es y será de acuerdos parciales que giran

alrededor de transformaciones territoriales, territorios de paz o las transformaciones necesarias para construir paz, es razonable pensar que debería haber, a cambio, acuerdos parciales de dejación de armas. Estos pueden basarse en que miembros de los grupos participan en la implementación inmediata de lo acordado en su mesa, pero para hacerlo, tienen que dejar sus armas, por ejemplo. En los urbanos, hay que aprovechar la voluntad de los tres grupos criminales sentados en su mesa de diálogo, quienes han afirmado que están dispuestos a dejar las armas, a pesar de los desafíos. El ritmo actual probablemente no será suficiente para pensar e implementar un plan bien, dada la complejidad del tema.

Si no, los resultados de las mesas pueden ser insostenibles en el tiempo: si, en efecto, se negocia acceso al territorio con el *gatekeeper* armado para implementar acuerdos, el acceso se pierde cuando la mesa se acabe, un escenario probable en un nuevo gobierno nacional que puede ser contrario políticamente al actual.

Finalmente, este tema es supremamente importante en la opinión pública. Aunque no está mayoritariamente en general en contra de negociar en sí, hay algunos aspectos que sí son más importantes, incluida la dejación de armas. Un proceso que genere la percepción de que el gobierno le concede beneficios al grupo armado sin que haya un compromiso claro de eventualmente dejar las armas probablemente va a encontrar bastante oposición política.

⁴⁷ Entrevista con expertos en diálogos en Quibdó, noviembre del 2024.

8.

Las víctimas tienen poco protagonismo:

Pocos de los procesos de negociación o diálogo socio-jurídico mencionan explícitamente a las víctimas, sus derechos y su papel frente a éstos. En los casos en los que sí hay alguna mención de ellas, no parecen ser la prioridad hasta ahora.

En Buenaventura, las víctimas han estado aisladas del proceso y las referencias del gobierno a ellas se han limitado a que son los beneficiarios de la tregua pactada entre las dos organizaciones criminales en la ciudad, aunque ésta afirmación es cuestionable frente a denuncias serias y consistentes de que se ha dado una transformación de la violencia en el puerto, pero no una disminución necesariamente.

En la mesa con el “EMB”, la agenda menciona el tema pero hasta ahora no ha habido ningún ejercicio de participación, ni de espacios para víctimas específicamente. Más allá de su mención en la agenda, las discusiones en la mesa todavía no han incluido este tema y parece que sería entre los últimos, por lo cual se corre el riesgo de que no se trate antes del final del gobierno de Petro.

En el caso con el ELN, hubo fuertes discusiones sobre cuándo incluir a las víctimas en el proceso, ya que es el punto 4 en la agenda. Esta insurgencia, en las negociaciones, exige que el proceso avance en el orden exacto acordado. Sin embargo, el gobierno fue capaz de argumentar que las víctimas son un sector de la sociedad que debería hacer parte de la participación, lo cual llevó a un encuentro con ellas en junio del 2024, en el cual casi 200 le contaron al ELN sus exigencias y experiencias de la violencia a manos de esta guerrilla.

En el caso de la SM, las víctimas son señaladas en la pre-agenda como un “sujeto social transformador”. En la reunión en Tumaco del 20 y 21 de septiembre, participaron numerosos líderes sociales locales, quienes, expresaron sus dudas y preocupaciones sobre la mesa, al igual que sus críticas a la SM por su trato violento con la gente.

En el naciente proceso con Comuneros del Sur, la seguridad jurídica de los miembros de este grupo parece ser prioridad. En la hoja de ruta, no hay una referencia directa a las víctimas y el evento en el Hotel Tequendama en Bogotá sobre el proceso - con la participación de miembros de esta

disidencia del ELN - ocurrió en el aniversario de la masacre en Samaniego en el 2020, cometida por los Comuneros del Sur⁴⁸.

En general, en los diferentes procesos, la prioridad parece ser la seguridad jurídica de los grupos armados y criminales. Es necesario abordar este tema, pero al mismo tiempo se puede avanzar con el tema de las víctimas, especialmente porque los dos asuntos se interrelacionan. Además, lograr el buy-in de ellas genera un apoyo político fuerte para los procesos en un contexto donde se cuestionan frecuentemente.

9. No hay una estrategia de comunicaciones:

En los procesos de negociación es fundamental tener una estrategia de comunicaciones para contarle al país qué ocurre en los diálogos, pero también por qué se negocia y cuáles son los beneficios de hacerlo. Adicionalmente, ayuda a definir expectativas y manejarlas mientras el proceso avanza. No hay una estrategia de comunicaciones ni para la Paz Total ni para los diálogos socio-jurídicos, aunque a veces hay protocolos de comunicaciones conjuntas en mesas como la con el ELN y el “EMB”.

En parte por eso el gobierno no ha podido comunicar ni crear narrativas alrededor de por qué es necesario hacer la Paz Total, cuáles son los beneficios para el país de hacerla y cuáles han sido las ventajas hasta ahora, por ejemplo. Tampoco ha podido contrarrestar varias de las críticas fuertes contra los procesos de negociación y diálogo. En otras palabras, al gobierno le ha costado defender pública y políticamente su propio proyecto de paz.

Incluso, en algunos momentos, Petro parece haberse distanciado un poco de la Paz Total en sus discursos públicos, lo cual solo mina aún más la posibilidad de generar confianza de la opinión pública en ésta.

Esta comunicación será clave no para convencer a los que no apoyan la Paz Total, sino más bien para que los colombianos en general y la opinión pública tenga una mejor idea de qué se está haciendo y por qué. En el ciclo electoral, será aún más importante.

⁴⁸ Entrevista con experto en procesos de paz, octubre de 2024.

10.

Falta de un marco legal de sometimiento:

En su fallo sobre la Ley 2272 del 2022, o la Ley de Paz Total, la Corte Constitucional concluyó que era necesario que se aprobara una ley de sometimiento a través del Congreso. Al comienzo del gobierno Petro, existían dos propuestas para esa ley, pero ninguna fue presentada al Congreso. Hoy en día, todavía no se ha aprobado, lo cual puede ser un obstáculo principalmente con el EGC y las ACSN y en menor medida en los procesos urbanos.

Esta ley es importante por varias razones. En primer lugar, provee un marco jurídico para que los miembros de organizaciones criminales puedan dejar la violencia, responder ante la justicia y, de alguna forma, reintegrarse en la sociedad. En segundo lugar, definiría los beneficios jurídicos que los líderes de estas organizaciones podrían gozar en caso de acordar su sometimiento. En tercer lugar, a éstas les daría seguridad jurídica, de saber qué tratamiento de la justicia van a recibir de aquí en adelante, lo cual es fundamental para que dejen sus armas y la ilegalidad.

En un mundo ideal, los términos de esta ley serían, en buena parte, discutidos con las organizaciones criminales. Siempre será más difícil que éstas acepten un marco jurídico sobre el que no pudieron opinar aunque define su futuro, que otro donde incidieron de alguna forma.

Sin embargo, la falta de ley de sometimiento, y la dificultad que tendrá el gobierno de hacer que se apruebe una por el Congreso ha hecho que busque otras alternativas que seguramente no serán tan favorables para las organizaciones criminales. Si será suficiente o no, queda por verse.

11.

Falta de un enfoque de género:

El enfoque diferencial ha sido fundamental en los procesos de paz en Colombia. Es común escuchar referencias del gobierno y otros actores sobre la importancia del enfoque étnico dentro de la Paz Total. Sin embargo, hay muy poca mención de un enfoque de género, tanto frente a las mujeres y su experiencia diferencial en los conflictos armados, como en cuanto a la población LGBTIQ+.

Los procesos de paz tienen mayores posibilidades de éxito cuando incluyen a las mujeres en todos los aspectos de estos⁴⁹. La Paz Total ha hecho esto con mujeres importantes en los equipos de negociación y diálogo con el ELN, el “EMC” de Calarcá, la SM, Comuneros del Sur, el EGC y en los tres procesos urbanos. Sin embargo, hay que ir más allá y asegurar que las perspectivas de las mujeres y la población LGBTIQ+ queden dentro de los acuerdos y su implementación.

Adicionalmente, las mujeres no solamente han sido víctimas de los conflictos con propuestas importantes por tener en cuenta, sino que también han sido perpetradores. Lo que se negocie del comúnmente llamado DDR tendrá mayores probabilidades de éxito al tener esto en cuenta. Ha habido cierta resistencia institucional en la ARN en gobiernos previos de abordar este tema transversalmente, pero es una oportunidad para la Paz Total.

⁴⁹ Naciones Unidas, 2015, “Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace”, https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/globalstudywps_en_web.pdf.

Recomendaciones

Recomendaciones: Abrir el camino hacia la menor reversibilidad

Como se mencionó al comienzo de este documento, en el debate público ha habido poco espacio para la crítica constructiva. Hay sectores que están de acuerdo con la idea de múltiples negociaciones, pero no lo están frente a temas metodológicos o con la aproximación del gobierno de priorizar la Paz Total a costa de la implementación del Acuerdo del 2016.

Este espacio es fundamental porque el gobierno decidió desde muy temprano seguir con la Paz Total: es lo que hay. Al mismo tiempo, estos procesos pueden tener efectos profundos - tanto positivos como negativos - sobre la vida de las personas y comunidades que sufren de los conflictos armados y claman por la paz en sus territorios. Es necesario, de alguna forma, aportar para que se hagan de la mejor forma posible.

En este sentido, desde la Fundación CORE proponemos las siguientes recomendaciones para el tiempo que queda, con miras de hacer que estos procesos logren la menor reversibilidad y al tiempo vayan por un mejor camino. Esto no implica que en un futuro gobierno, en la posibilidad de que decida seguir con todos o algunos de los procesos, no se puedan hacer más cambios.

Nuestras recomendaciones tienen en cuenta un factor que no se ha discutido en este texto hasta ahora: los tiempos. Quedan ya menos de dos años para la Paz Total y el manejo de los tiempos será un factor central al éxito o no de las negociaciones. En parte la Paz Total ha sido tan ambiciosa por los solo cuatro años que tiene cada gobierno. Ahora, con menos tiempo, es importante usarlo de manera eficiente sin dejar que sea una palanca que los grupos armados y criminales puedan usar a su favor.

1.

Establecer una estrategia para la “irreversibilidad territorial”:

El Consejero Patiño ya ha dicho que se requiere llegar a la irreversibilidad de la paz territorial y tiene una aproximación clara de lo que quiere lograr en general. Ahora es importante definir cómo se ve esa irreversibilidad, es decir, un punto de llegada. Una vez definido, se puede definir una estrategia para lograrlo. Para eso, es necesario tener claras las estrategias de negociación y los puntos de llegada de cada proceso en general. Con esto se puede avanzar hacia la irreversibilidad y también tener algo para mostrarle al siguiente gobierno para que posiblemente opte por seguir con los diferentes procesos.

2.

Darles mayor prioridad a las víctimas:

Esto necesita hacerse de manera transversal en toda la Paz Total. El gobierno tendrá que garantizar sus derechos en varios de los procesos e incluirlas directamente desde ya puede aumentar la posibilidad de lograrlo igual que puede incrementar el buy-in de ellas, las comunidades y la sociedad colombiana en general. Cualquier avance con ellas o sobre este tema debe ser público también.

3.

Negociar elementos tempranos de la dejación de armas:

Terminar los cuatro años de Paz Total sin ninguna dejación de armas, así sea parcial, limitará fuertemente la probabilidad de que ésta llegue a la menor reversibilidad. Hay oportunidades para lograr algo en este sentido. Es fundamental aprovechar la voluntad de los actores en las mesas urbanas, especialmente la de Quibdó, de dejarlas prontamente, con un plan para su reincorporación y seguridad. Seguir avanzando con los Comuneros del Sur en este asunto también será importante. Aunque puede ser difícil, si la metodología de los procesos de negociación de paz es ir implementando mientras se va acordando, o de acuerdos parciales, es fundamental incluir elementos de la dejación de armas desde ya. Habrá resistencia de los grupos armados, pero existen numerosas opciones de cómo hacerlo, como que los miembros de éstos que participen en la implementación inmediata pueden hacerlo pero solo después de haber dejado sus armas.

4.

Especificar las agendas existentes y definir las que faltan:

En los primeros dos años de la Paz Total, la idea de “líneas rojas” fue ausente. Ahora, ha aparecido un poco con la actitud del Consejero Comisionado de Paz frente al proceso con el ELN. Sin embargo, con agendas tan amplias con esta insurgencia y el brazo del “EMB” que sigue dialogando, será fundamental que el gobierno defina qué está dispuesto a negociar (y qué no) en las mesas de negociación y diálogo. Con el “EMB” de ‘Calarcá’, es importante que se empiece a implementar el acuerdo de la ruta de construcción de la agenda, con este fin. Es importante tener en cuenta la correlación de fuerzas como uno de los factores centrales para definir esto.

5.

Coordinar la política de paz y la de seguridad:

Estas dos políticas no son contradictorias, sino complementarias. Recientemente la OCCP y el Ministerio de Defensa no han avanzado lo suficiente en resolver este problema. Existe la oportunidad de seguir mejorando esta coordinación al trabajar sobre el tema de desescalamiento. Es un reto al tiempo, pero si se logra coordinar en esto, será fácil para que sigan coordinando en otros asuntos.

6.

Crear una estrategia de comunicaciones:

Se necesita crear una estrategia de comunicaciones con narrativas claras y contundentes sobre los beneficios de la Paz Total y de los diferentes procesos de negociación y diálogo. También es clave que exista para cada proceso. Por ahora, las comunicaciones no han creado estas narrativas y han sido bastante reaccionarias a las críticas que se les ha hecho a esta política y los diferentes procesos.

7.

Encontrar aliados locales

La Paz Total en el próximo gobierno e incluso durante la campaña electoral necesitará quien la defienda. Dado el giro regionalista actual, será fundamental darle algún papel a las autoridades locales y departamentales. No solo porque se está negociando, en parte, el futuro de sus regiones y ciudades, sino también porque puede ser una voz importante para promover la continuidad de los procesos frente a un nuevo gobierno nacional que puede buscar acabarlos. La sociedad civil y comunidades locales, especialmente en los procesos urbanos, también serán un aliado clave. Incluirla en los procesos para que los pueda defender a futuro es necesario.

8.

Incluir un enfoque de género transversal:

Las negociaciones de paz con un enfoque de género claro tienen mayor probabilidad de llegar a un acuerdo. Sin embargo, esto ha sido ausente en casi todos los procesos de la Paz Total. Por ende, es necesario incluirlo en las mesas, en las maquetas y en las transformaciones territoriales. Debería ser una parte central de la estrategia para llegar a la irreversibilidad, también porque puede fortalecer el apoyo a la continuidad de éstas en un próximo gobierno.

CORE

FUNDACIÓN CONFLICT RESPONSES