

El camino de la

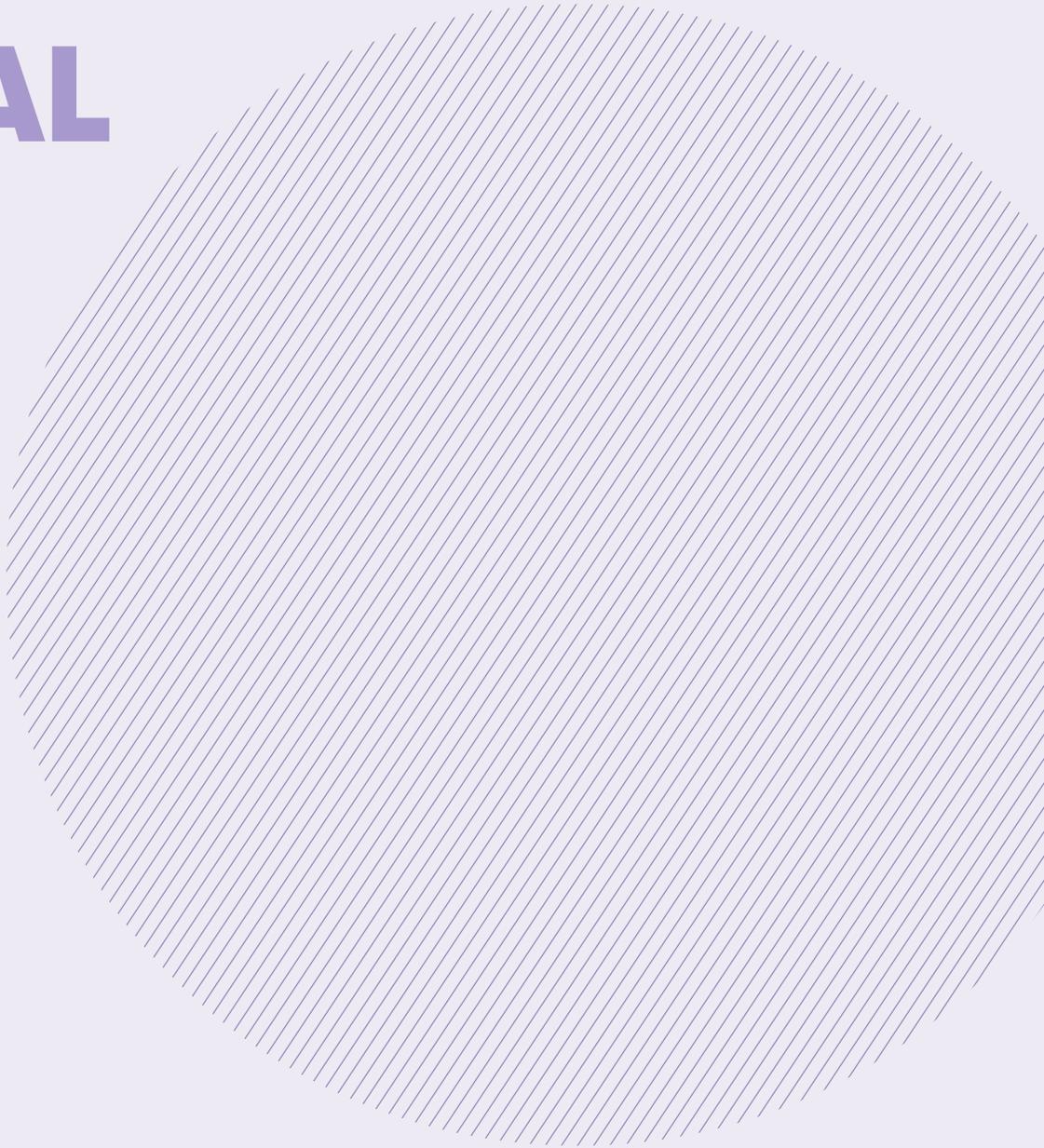
PAZ TOTAL



Balance de la estrategia de negociación en el gobierno de Gustavo Petro y oportunidades para la cooperación internacional

El camino de la

PAZ TOTAL



Autores FIP

Andrés Preciado, Director de Conflicto y Violencia Organizada

Andrés Cajiao, Coordinador de la Unidad de Monitoreo

Paula Andrea Tobo, Investigadora

Nicolás Alejandro López, Asistente de investigación



Contenido

Introducción	4
1. ¿Qué es Paz Total? La visión, los componentes y objetivos	6
2. Balance y perspectiva de la Paz Total	12
2.1 Los tableros de juego	13
2.2 Los retos de la Paz Total	19
3. El escenario de violencia y gobernanza criminal que acompaña la Paz Total	24
3.1 El efecto rebote	25
3.2 Menos confrontación contra el Estado: la tendencia se agudiza	28
3.3 Disputas territoriales y la reconfiguración de relaciones entre los grupos armados	31
3.4 Entre el impacto humanitario y el aumento del control social	35
3.5 Consolidación territorial y expansión de los grupos armados	38
3.6 Entre el cambio de la visión de seguridad y la reducción de la operatividad de la Fuerza Pública	39
4. El lugar etéreo de la implementación del Acuerdo de Paz	43
5. Recomendaciones para la cooperación internacional	47

Introducción

El presidente Gustavo Petro le ha dado un lugar protagónico a la paz en Colombia a través de la "Paz Total", una de las apuestas de negociación y pacificación más ambiciosas de la historia del país y dentro del espectro de reformas que se propone este Gobierno. La nueva estrategia busca convocar a todos los actores armados ilegales al diálogo para que abandonen las armas, se disminuya la confrontación armada y el impacto de la violencia en las comunidades.

Para conseguir ese objetivo, el Gobierno definió dos caminos: las negociaciones políticas de paz y la sujeción a la justicia. La primera opción implica un diálogo con aquellos grupos considerados por el Estado como políticos. La segunda, se ajusta a quienes son considerados grupos criminales sin estatus político, pero que también incurren en hechos violentos y someten a la población civil.

El Gobierno decidió enfocar sus esfuerzos en ocho tableros de juego; es decir, procesos de diálogo con los cuales se buscará dar solución a las situaciones de seguridad más críticas a nivel urbano y rural. Cinco de estos tableros se han abierto para los grupos que, a lo largo de los últimos años, han ganado un considerable control territorial a nivel regional o nacional,



principalmente en las zonas rurales: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las facciones disidentes de las FARC (autodenominadas Estado Mayor Central, EMC y Segunda Marquetalia, SM), el Clan del Golfo (o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC), y Los Pachencas (o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada, ACSN).

Los otros tres tableros hacen referencia a procesos urbanos con un énfasis local. Se trata de procesos de diálogo con estructuras criminales urbanas en Medellín y su área metropolitana, así como en Buenaventura y Quibdó.

El marco normativo bajo el cual el Gobierno establece estos tableros es la Ley 2272 de 2022, que contiene los lineamientos para adelantar estos diálogos. Además, se intentó crear la ley de sujeción o sometimiento a través de la bancada de Gobierno, un segundo marco normativo que soporta los procesos con estructuras criminales, pero que atraviesa aún muchos obstáculos para ser sancionada.

Sumado a los diálogos con grupos armados, el Gobierno ha sostenido que la Paz Total también se ciemienta en la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016 y en los procesos de sustitución de economías ilícitas. Pero estos son puntos que no resultan del todo claros en la política, como se verá más adelante.

Se han alcanzado algunos hitos positivos. Por ejemplo, el proceso del ELN ha avanzado a pesar de los contratiempos y la dificultad para que este grupo adquiera compromisos oportunamente en una mesa de diálogo. Este proceso está ad portas

de entrar en su fase de cese al fuego oficial y de comenzar la etapa de participación de la sociedad civil.

Sin embargo, casi un año después de que se posesionara el presidente, la implementación de la Paz Total deja un ambiente de confusión debido a la gran cantidad de anuncios y a los obstáculos que ha atravesado. Varias crisis ha tenido que sortear el Gobierno por cuenta de un proceso de planeación y preparación débil que no corresponde con la expectativa generada. Por otro lado, a pesar de que el Gobierno buscó dar alivios humanitarios rápidos al implementar la Paz Total, estos aún no apaciguan la situación de inseguridad de las regiones más afectadas por disputas entre los grupos armados.

Ante la magnitud de las coyunturas que aborda la Paz Total y el recorrido de esta estrategia, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC) presentan este informe para abrir un diálogo en torno al contenido, avances y obstáculos que ha enfrentado. El objetivo es identificar frentes de trabajo y las oportunidades que este escenario le plantea a la cooperación internacional.

01

**¿Qué es Paz Total?
Visión, componentes y
objetivos**

1. ¿Qué es Paz Total? Visión, componentes y objetivos

La Paz Total es una visión política que guía parte de las decisiones y estrategias del Estado colombiano. Es el eje principal de las transformaciones que se propone el Gobierno actual para garantizar la seguridad y el bienestar de todos los habitantes. Es una política *prioritaria y transversal en todos los asuntos de Estado y el centro de todas las decisiones de política*¹, que se encamina a la consecución definitiva de una *paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos*².

Esta estrategia se basa conceptualmente en una teoría de cambio que se centra en el concepto de *Seguridad Humana*. La seguridad se consigue a través de la *creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad*³. Por esto, la paz se da si se logra *transformar los territorios, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza*⁴.

La Paz Total tiene como fundamento el cambio de la mirada de la seguridad, privilegiando la negociación con los grupos armados y delincuenciales sobre una estrategia militar en contra de

las estructuras y mandos⁵. Para el Gobierno, esto significa el tránsito hacia un nuevo paradigma de la seguridad: pasar de un enfoque basado en los grupos armados ilegales hacia otro que se centre en la protección de las libertades fundamentales de los individuos, promoviendo la vida digna y los derechos humanos.

De acuerdo con la visión del Gobierno, con los actuales procesos de negociación, diálogo y sometimiento con los principales actores generadores de violencia, el Estado busca superar las limitaciones de procesos de paz anteriores. Esto a través de brindarle la oportunidad a todos los actores armados ilegales y grupos delincuenciales de transitar hacia el Estado Social y Ambiental de Derecho y, de esa manera, evitar el reciclaje de la violencia.

Más allá del componente de negociación con grupos ilegales, la Paz Total se presenta como la política que transformará a los territorios más afectados por la violencia de manera multidimensional. De allí el término “Total”, que alude a abrir las puertas del diálogo a todas las estructuras ilegales con el fin de pacificar los territorios y garantizar los derechos fundamentales.

Este enfoque de seguridad comprende cinco principios fundamentales: i) Se centra en las personas; ii) La *multisectorialidad*, dado que la seguridad humana debe responder a múltiples amenazas; iii) *Integralidad*, puesto que es importante crear políticas públicas que comprendan sectores locales, regionales, nacionales y globales; iv) *Contextualidad*, es decir, atender los diferentes contextos con estrategias diferenciadas por situación y; v) *Prevención*, que establece la prioridad de proteger⁶.

1 Art 2. Ley 2272 de 2022

2 Op. Cit.

3 Art2. Inciso a. Ley 2272 de 2022

4 Plan Nacional de Desarrollo <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>

5 Ver en Ley 2272 y Plan Nacional de Desarrollo

6 Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa & DNP. (2022) La seguridad Humana: Estado del arte e incorporación en política pública.

La Paz Total se contempla como una paz integral que garantizará la transformación de los territorios a través de, por lo menos, cinco ejes de trabajo u objetivos⁷:

- El diálogo como camino para finalizar el conflicto y garantizar el Estado Social de Derecho.
- Desescalar la violencia y generar alivios humanitarios.
- Transformar el territorio a través del cierre de brechas sociales y responder a las necesidades económicas sociales, culturales y ambientales de comunidades urbanas y rurales en pro de la no repetición⁸.
- Implementar el Acuerdo de Paz con las FARC, considerado como la piedra angular de la Paz Total.
- Promover la cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y los territorios que garanticen la no repetición del conflicto.

De estos ejes, la Paz Total ha puesto en el centro la negociación con los grupos armados y la reducción de la violencia. Los demás temas —principalmente la implementación del Acuerdo— parecen estar en un segundo plano y, hasta el momento, hay muy pocos avances a pesar de las declaraciones y manifestaciones públicas del Gobierno.

También hay que entender la Paz Total como un proceso dinámico y en constante construcción. Como lo señaló Otty Patiño, jefe de la delegación del Gobierno en la negociación con el ELN: *“La Paz Total la entiendo como una política en construcción que tiene como eje principal que en ninguna parte del país gobierne un actor armado*

*ilegal*⁹. La política se ha ido adaptando a las realidades de país, donde se pasó de una visión de la paz completa y multiactor, a concebir la Paz Total como la suma de paces con los diferentes grupos armados que resulte en la pacificación nacional. También, desde una perspectiva de acercamiento multilateral con los actores armados hacia una bilateral.

Casi un año después del inicio del Gobierno Petro y del impulso que se le ha dado a esta política, la Paz Total se puede dividir en dos momentos o etapas que, como se verá en secciones posteriores, han tenido implicaciones diferenciadas en las dinámicas de la confrontación y la violencia.

1.1 El alistamiento: piso jurídico y los acercamientos iniciales

Desde antes de la posesión del presidente Petro, diversas personas realizaron acercamientos iniciales, de carácter confidencial, con los grupos armados y estructuras criminales. Estos procesos de acercamiento cimentaron las bases para instaurar diálogos formales y de carácter público.

El Clan del Golfo anunció un cese unilateral en agosto de 2022. También se dieron reuniones entre el Gobierno y el Estado Mayor Central, y se estableció un cese unilateral en septiembre. Se constituyó el pacto de Buenaventura y, en noviembre, empezó la mesa de negociación con el ELN (*Ver línea de tiempo*).

El Gobierno tuvo que crear un marco jurídico que viabilizara la implementación de la política. Por eso, en noviembre de 2022, el presidente Gustavo Petro sancionó la Ley 2272 de 2022 por la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley de Orden Público (Ley 418 de 1997)¹⁰.

7 Gobierno Nacional (2023) Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Potencia mundial de la vida, páginas 209 – 215.

8 Intervención del Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, durante un debate de control político. 16 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7u-seO1am-D0&t=15743s>

9 Caracol Radio (9 de febrero de 2023). “Otty Patiño: ELN no quiere repetir el proceso de paz con las Farc”. Obtenido de <https://caracol.com.co/2023/02/09/otty-patino-eln-no-quiere-repetir-el-proceso-de-paz-con-las-farc/>

10 Ley que regula y permite entablar diálogos con grupos armados.

Esta ley le otorga facultades al Presidente, al Alto Comisionado para la Paz y al Gobierno para avanzar en procesos de diálogo con organizaciones con estatus político, así como en conversaciones exploratorias con estructuras armadas de alto impacto del crimen organizado¹¹.

Además, establece los instrumentos, lineamientos y vías de negociación y diálogo con los actores armados y estructuras criminales. Determina la posibilidad de establecer negociaciones de paz con los grupos con estatus político y procesos de acogimiento a la justicia con las estructuras armadas de alto impacto.

Esta ley demanda la necesidad de tipificar o caracterizar los grupos armados para dirigirlos hacia los distintos caminos de negociación. Para esto, creó la Instancia de Alto Nivel (Decreto 2655 de 2022), organismo encargado de estudiar, caracterizar y calificar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan llegar a beneficiarse por la política de paz. Esta instancia está conformada por el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz¹².

Hasta ahora, el funcionamiento de esta instancia ha sido poco claro y no se conocen los criterios de definición para el estatus político de un grupo armado, ni cómo eso se complementa o sustituye las metodologías previas. Generalmente, los gobiernos establecen unos parámetros para diferenciar unas estructuras de otras, como el nivel de organización, capacidad de afectación, el nivel de violencia y control territorial, entre otros¹³.

Como complemento a la Ley 2272, la otra base fundamental de la Paz Total es la ley de sujeción, sometimiento o acogimiento a la justicia. Un primer borrador fue presentado en febrero de 2023 y radicado definitivamente en mayo. Este proyecto de ley terminó por hundirse en el Congreso, sin haber alcanzado ningún debate, en parte por problemas de tiempos y agenda legislativa, y también por la falta de consenso sobre los puntos clave del esquema de sometimiento. Por el momento, no es claro si este mismo texto será radicado en la siguiente legislatura o si tendrá cambios.

La falta de una ley de acogimiento o sujeción a la justicia tiene implicaciones sobre los procesos que adelanta el Gobierno con las estructuras criminales de alto impacto, pues deja sin piso jurídico los acercamientos y los diálogos que ya se vienen adelantando en mesas de negociación en Medellín y Buenaventura. Todo ello en la medida en que los miembros de los grupos criminales pueden percibir que no hay garantías claras.

1.2. La implementación: las negociaciones y los ceses al fuego

El segundo momento de la Paz Total ha sido implementar, es decir, avanzar en las negociaciones con los grupos armados y establecer ceses al fuego.

En esta etapa, el Gobierno inició diálogos con las facciones disidentes (Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia), el Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) y Los Pachenca (Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada). A nivel urbano ya se establecieron mesas formales en Medellín (12 estructuras delincuenciales) y Buenaventura (Shottas y Espartanos), y avanzan los diálogos en Quibdó (tres estructuras criminales).

11 <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-Ley-2272-de-2022-faculta-al-Presidente-de-la-Republica-a-solicitar-230113.aspx>

12 Op. Cit. Ley 2272 de 2022.

13 Ver Directivas 208 de 2008, 216 de 2009 que definían las bandas criminales (Bacrim) y la Directiva 015 de 2016, donde se establecen los criterios para definir los Grupos Armados Organizados y los Grupos Delictivos Organizados. Disponible en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf

Cada uno de estos escenarios han tomado trayectorias distintas influenciadas por el tipo de grupo armado, contexto territorial y las decisiones del Gobierno a lo largo de este primer año. En la siguiente sección se abordarán con más detalles.

A los diálogos se suman los ceses al fuego, uno de los capítulos determinantes de la Paz Total. El 31 de diciembre de 2022 fueron expedidos cinco decretos¹⁴ que ordenaban el cese al fuego bilateral entre el Gobierno y cinco organizaciones armadas: el ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo) y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (Los Pachencas)¹⁵. Los decretos ordenaron suspender las operaciones militares y operativos policiales contra estos grupos¹⁶ aunque algunos de ellos ya habían hecho anuncios unilaterales como gesto de negociación previo a los decretos.

Esta declaratoria tuvo múltiples cuestionamientos a su operatividad y efectividad y por no contar con protocolos y mecanismos de monitoreo. Algunos de estos ceses atravesaron múltiples crisis que provocaron la suspensión completa (el caso del Clan del Golfo) o parcial (caso del EMC). En las siguientes secciones se abordará con más profundidad este aspecto.

El mecanismo para reducir la violencia en las zonas urbanas han sido los Pactos por la Vida, que son, en esencia, treguas entre grupos criminales urbanos para frenar la violencia letal. Uno de los casos que rindió frutos más rápido fue el de Buenaventura, donde el descenso de homicidios resultó notorio. Estos procesos han contado con un rol mucho más protagónico de actores comunitarios que del mismo Gobierno¹⁷.

14 Los decretos 2656, 2657, 2658, 2659 y 2660 de 2022. También se puso en funcionamiento la Instancia de Alto Nivel, para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

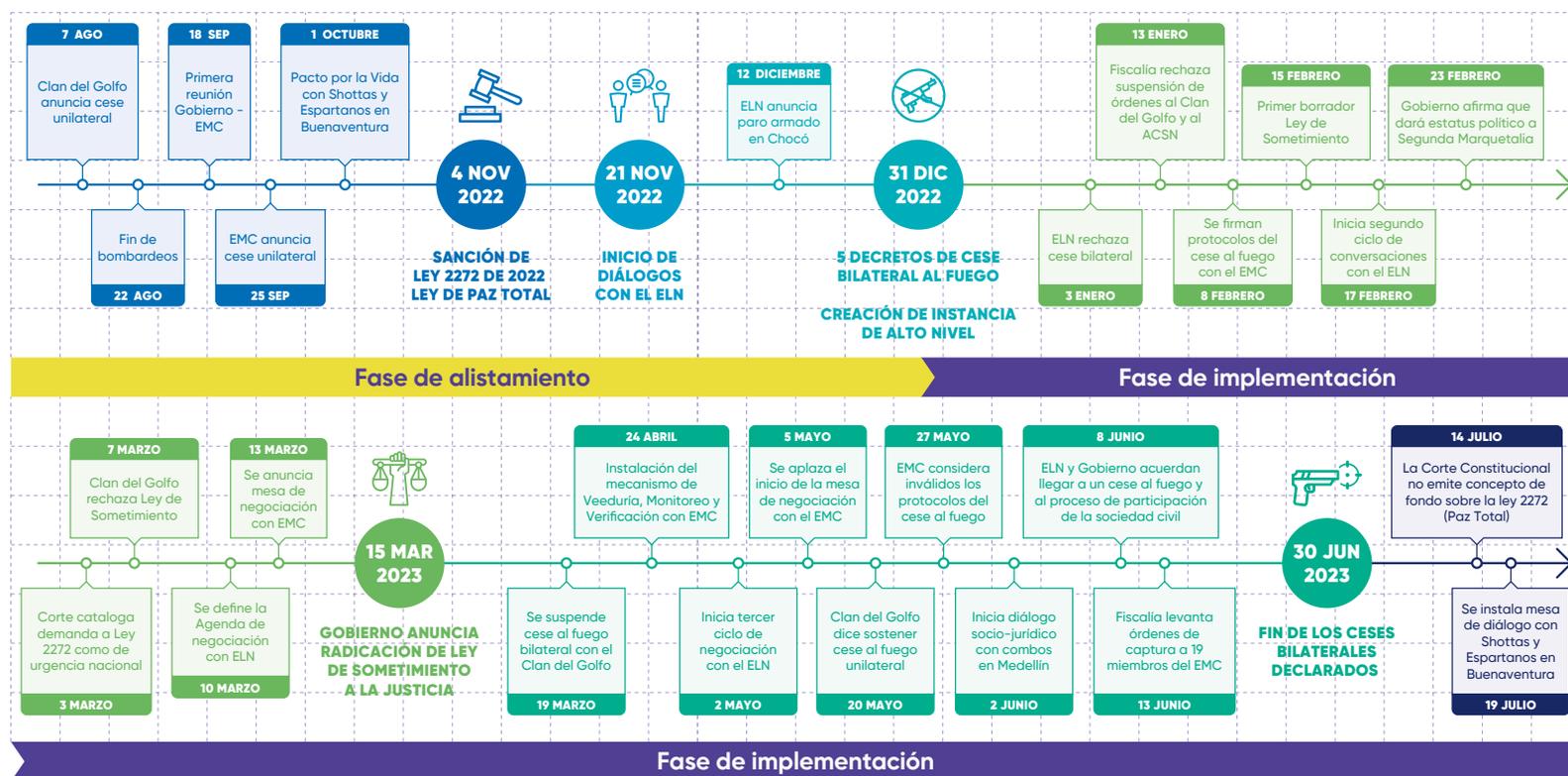
15 Comunicado de prensa del Gobierno Nacional (1 de enero de 2023). El Presidente Petro anuncia el cese al fuego bilateral con cinco organizaciones armadas ilegales, a partir del primero de enero de 2022. Obtenido de: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-cese-al-fuego-bilateral-con-5-organizaciones-armad-221201.aspx>

16 El Clan del Golfo desde el 7 de agosto de 2022. El EMC desde el 22 de septiembre de 2022. Las ACSN desde el 29 de septiembre de 2023. El ELN desde el 6 de julio de 2023. La Segunda Marquetalia no se ha pronunciado al respecto, sin embargo, su manifiesto explica que su lucha no es contra el Estado.

17 Para más información ver el anexo 1: Hitos de la Paz Total.



Línea de tiempo de la Paz Total, (7 de agosto del 2022 - 19 de julio del 2023)



Fuente: Elaboración propia FIP, con información de medios de comunicación.

02

**Balance y
perspectiva de
la Paz Total**

2. Balance y perspectiva de la Paz Total

La administración actual es probablemente una de las más abiertas a usar el diálogo con grupos al margen de la ley como solución a la violencia. Una apuesta que es positiva y juega a favor de los intentos gubernamentales para ganarse la confianza de las víctimas.

La apuesta simultánea de diálogos con múltiples grupos armados es la respuesta más cercana a las demandas históricas de los habitantes de las zonas afectadas por el conflicto. El paulatino deterioro de las condiciones de seguridad durante la época de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC, marcó un hito definitivo para que diversas organizaciones y mesas humanitarias regionales plantearan la necesidad de reconfigurar el modelo de paz hacia uno que incluyera a todos los actores del conflicto armado. De esa manera, se evitaría su reciclaje, resurgimiento y expansión.

En este escenario de demandas territoriales, el Gobierno obtuvo una victoria política temprana: corresponder al llamado de las comunidades sobre la manera en la que se debería iniciar una nueva etapa de diálogos para la paz en Colombia. Las enormes expectativas que generó este alineamiento serán, a lo largo de la Paz Total, un punto de contraste importante respecto a la confusión e incertidumbre que caracterizó la implementación de esta política durante el primer año del Gobierno Petro.

Otro acierto es que, por primera vez, el Gobierno incluyó en la discusión sobre seguridad y violencia la situación de los contextos urbanos y la posible interconexión entre las dinámicas de la criminalidad y violencia de las zonas rurales y urbanas.

De otro lado, es positivo observar la disposición que han mostrado los grupos armados ilegales y estructuras criminales urbanas para abrir canales de comunicación directos con el Gobierno e iniciar diálogos, aunque sus incentivos para hacerlo sean dudosos.

La puesta en marcha de la Paz Total ha descompuesto lentamente este contexto político favorable que recibió. Su implementación se ha caracterizado por una serie de anuncios confusos y respuestas improvisadas que han puesto en evidencia lo débil que fue el proceso de planeación y que, además, careció de precisiones sobre metodología, evidencia disponible, secuencia, actores clave y formas de comunicación.

Los anuncios del Gobierno sugieren que esta planeación pasó por alto dos aspectos esenciales: la naturaleza de los grupos armados y el tipo de violencia que ejercen. Por esto, algunas de las decisiones que se tomaron, parecen no adaptarse del todo a la realidad actual.

También hay problemas para agenciar las herramientas con las que ya cuenta el Gobierno, como usar los insumos a su disposición (la acción militar); mejorar aquellos que ya posee (el recurso humano para atender las negociaciones); y crear oportunamente herramientas clave para la Paz Total (como la Ley de Sometimiento).

Al ser la Paz Total el primer eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y quizás la apuesta política más ambiciosa del Gobierno, es posible que haya premura por producir resultados. Esta necesidad provoca decisiones apresuradas y poco basadas en evidencia, lo que mina la posibilidad de establecer negociaciones exitosas y agota las expectativas de las víctimas.

A continuación, presentamos un balance de la Paz Total en dos vías: la primera corresponde a las distintas trayectorias que han tomado cada uno de los tableros de diálogo, y la segunda hace un análisis global de esta estrategia.

2.1 Los tableros de juego

El Gobierno se enfrentó al reto político de encontrarle un lugar en la Paz Total a los distintos grupos armados ilegales. La primera decisión fue materializar la

simultaneidad a través de negociaciones con cada una de estas estructuras, según lo establecido en la Ley 2272 de 2022. No solo fue la ley la que determinó la trayectoria de los diálogos, también lo hicieron las particularidades de cada actor ilegal y los territorios donde operan. Eso ha generado que existan tableros con avances significativos y objetivos claros, mientras que otros se encuentran paralizados por cuenta de la distancia entre las pretensiones del Gobierno y las del grupo armado.

2.1.1 Negociación de paz con el ELN

Situación: Avances significativos en la agenda temática, cese al fuego y participación de la sociedad civil. Altas probabilidades de tensiones internas en el ELN.

Los antecedentes de negociación con esta guerrilla facilitaron que este proceso se colocara a la delantera de la Paz Total. Fue la primera en iniciar formalmente y aquella que más ha avanzado: ya se han realizado tres ciclos de diálogo en los que se alcanzaron acuerdos de cese al fuego y participación de la sociedad civil.

Al igual que en procesos anteriores, la apuesta del ELN sigue siendo alta. La agenda temática de la mesa, acordada en marzo de 2023, es amplia y compromete al Gobierno a debatir sobre lo fundamental del Estado. Las restricciones que el Gobierno conoce sobre el alcance de la negociación, como la imposibilidad de realizar una constituyente¹⁸, posiblemente colisionarán con la inamovible aspiración del ELN. Este escenario podría poner en riesgo este tablero.

De manera paralela, las preocupaciones alrededor de la unidad de mando del ELN levantan alarmas

18 Por ejemplo, el mismo comisionado Rueda ha dicho que no es posible hacer una Constituyente.

sobre la verdadera probabilidad de alcanzar acuerdos con esa guerrilla a nivel nacional. Como ya lo ha analizado la FIP¹⁹, algunos de los frentes de guerra se caracterizan por no acatar por completo los lineamientos del COCE, lo que los hace potenciales saboteadores de esta y otras negociaciones en curso.

Como se verá en cada uno de los tableros, las disputas armadas que sostiene el ELN con otros grupos se convierten en un obstáculo para el avance de las negociaciones y los acuerdos de alivios humanitarios que se alcancen. En la medida en que su seguridad esté en riesgo por cuenta de la presión de otros actores armados ilegales, el ELN tendrá una forma de justificar la continuidad de impactos humanitarios que afectan, por ejemplo, al sur del Chocó, sur del Cauca y nordeste antioqueño, entre otras regiones.

El papel de Venezuela será fundamental en esta negociación en la medida en que la situación de ingobernabilidad en el lado venezolano, así como la considerable presencia de esta guerrilla en ese país, impactan negativamente en la situación de seguridad de Colombia.

2.1.2 Negociación de paz con el Estado Mayor Central (EMC)

Situación: Una mesa de diálogo a punto de ser instalada. Proceso del cese al fuego bastante accidentado por cuenta de múltiples hechos de violencia.

Es la segunda negociación política de la Paz Total, que está muy pronta a iniciar. Luego de varios traspiés, que incluyen los hechos de violencia por los que se suspendió parcialmente el cese el fuego bila-

19 FIP. (2022). ¿Cuál es el ELN que se sentará a dialogar? Radiografía en cuatro regiones de Colombia. Obtenido de: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-08/cual-es-el-eln-que-se-sentara-a-negociar-radiografia-en-cuatro-regiones-de-colombia>



teral, las partes nombraron sus delegaciones y acordaron comenzar la negociación en julio de 2023.

La decisión que se tomó respecto a este grupo armado es un ejemplo de los cambios de postura del Gobierno. Por ejemplo, mientras que a finales de 2022 el senador Ariel Ávila, ponente de la Ley 2272 de 2022, reiteró que el camino para estas disidencias era el sometimiento a la justicia²⁰, a inicios de 2023 el presidente Gustavo Petro anunció que estas disidencias entrarían a una negociación de paz, reconociendo su estatus político²¹.

El Gobierno también intentó clasificar a las disidencias de las FARC en dos: el EMC como un grupo disidente (que nunca firmó el Acuerdo de Paz), y la SM como un grupo desertor (que abandonó el proceso de paz). Este binarismo desconoce las características híbridas de las disidencias en cuanto a su composición y comportamientos, pues ambos grupos tienen en su pie de fuerza disidentes, desertores y nuevos reclutas. Ante este escenario, la decisión de otorgar estatus político parece ser apresurada²².

Como sucede con la situación del ELN, el EMC es una estructura que funciona a través de nodos regionales en donde la jerarquía o la subordinación a las estructuras del suroriente no está garantizada. Las acciones ofensivas contra la Fuerza Pública que perpetró el Comando Coordinador de Occidente (ahora Bloque Comandante Jacobo Arenas), que es parte del EMC, son un ejemplo de cómo las directrices no son aplicadas de forma homogénea en todo el despliegue nacional. Esto levanta alarmas sobre posibles frentes no alineados a la negociación.

Por último, la agenda que se discutirá en esta mesa no es clara. Los caminos que tome esta negociación posiblemente serán tan ambiciosos como los del ELN. El líder del grupo, Iván Mordisco, planteó la necesidad de discutir, por ejemplo, el modelo económico del país²³. Esta disidencia considera que el Acuerdo Final de Paz es insuficiente y poco incluyente, por lo que, posiblemente, solicitarán al Gobierno cruzar las líneas rojas que se trazaron en ese entonces, como el desarme paulatino.

2.1.3 Potencial negociación con la Segunda Marquetalia

Situación: Sin avances significativos por cuenta de los impedimentos jurídicos para suspender órdenes de captura y activar una mesa de negociación política.

Los desafíos jurídicos que enfrenta esta negociación no son menores. Tanto la Ley 2272, como todo lo relacionado con el régimen de condicionalidad que nació del Acuerdo de Paz de 2016, impiden que los líderes principales de esta organización hagan parte de una nueva negociación de paz. La opción, por ahora, es un sometimiento a la justicia²⁴. Por esta razón, el proceso cuenta con un rezago importante respecto a los demás, incluso a pesar de la explícita disposición del Gobierno para otorgarles el estatus político.

Como sucede en los casos anteriores, la agenda amplia caracteriza a esta negociación. En su manifiesto, la SM habla de sus pretensiones de alcanzar pactos políticos de nivel nacional y una Constituyente.

20 Ariel Ávila [@ArielAnaliza]. Publicación en Twitter. Obtenida de: <https://twitter.com/ArielAnaliza/status/1577318207622418434>

21 Gustavo Petro [@petrogustavo]. Publicación en Twitter. Obtenida de: <https://twitter.com/petrogustavo/status/1635338292320415745>

22 FIP. (2023). ¿Qué hacer con las disidencias? Claves para entender el fenómeno. Obtenido de: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-03/que-hacer-con-las-disidencias-tres-claves-para-entender-y-caracterizar-el-fenomeno>

23 Noticias Uno. (18 de octubre de 2022). Líder de disidencias de FARC, Iván Mordisco, en entrevista con Noticias Uno. Obtenido de: https://www.youtube.com/watch?v=on_2i5xf6s8&ab_channel=NoticiasUnoColombia

24 Como lo establece la misma Ley 2272 de 2022. Esta aclara que los desertores de acuerdos de paz son considerados integrantes de estructuras armadas de crimen de alto impacto.

2.1.4 Propuesta de sometimiento a la justicia con las AGC

Situación: Estancamiento del proceso por cuenta de la suspensión del cese al fuego, el rechazo de la oferta de sometimiento que hace el Gobierno y la imposibilidad de suspender órdenes de captura.

Las AGC rechazaron la oferta del Gobierno para ser integradas a la Paz Total mediante un proceso de sometimiento a la justicia. El origen de esta discrepancia nace en la autopercepción de este grupo como organización política, posición que se acentúa por cuenta de los incentivos generados por el Gobierno al otorgar estatus político al EMC y la SM. Entre estos incentivos se encuentra la expectativa de conseguir un “cambio de trato”, como sucedió con ambas disidencias de las FARC.

Este grupo considera que el sometimiento a la justicia es un trato injusto que lo iguala con otras organizaciones armadas de menor envergadura. Además, considera que la oferta propuesta en el proyecto de ley (que no ha avanzado en la discusión legislativa) tampoco representa ningún beneficio. Por otro lado, reclama que el Gobierno ofreció a todos los grupos una salida negociada. La ley de sometimiento representa para las AGC una imposición y no una oportunidad de diálogo.

Este grupo armado no desea tener una mesa de conversación que trate la profundidad del funcionamiento del Estado, pero sí exige una justicia transicional, eliminar la extradición, un cambio en la política de drogas y garantías de seguridad para las regiones que controla.

El costo político de abrir la puerta a la negociación de paz y otorgarle un estatus político a las AGC es alto, sobre todo por lo inconveniente que resultaría quebrantar el consenso alrededor del grado de

criminalidad de esta estructura. El grupo encaja bien en dos de los problemas que el Gobierno ha identificado como los más críticos: el narcotráfico y la minería ilegal. Por eso, mantener la opción del desmantelamiento a través del uso de la fuerza es un escenario admisible para el Gobierno.

En todo caso, el proceso con las AGC está probando ser el que más distancia ideológica le plantea al Gobierno a pesar de su disposición a negociar. Es posible que sobre este grupo se concentre la capacidad militar y de inteligencia del Estado (el ‘garrote’) mientras avanzan los demás procesos de negociación y sometimiento. Pero es importante señalar que la idea totalizante de la paz que tiene el Gobierno incluye necesariamente a las AGC. Sin esa estructura a bordo, la paz no será total.

2.1.5 Sometimiento a la justicia para las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN)

Situación: A la espera de la suspensión de las órdenes de captura para instalar la mesa de diálogo.

El proceso con este actor armado es similar al de las AGC. Las ACSN también solicitaron al Gobierno que se les reconozca su estatus político y rechazaron integrarse en la Paz Total a través de un proceso de sometimiento²⁵. Este es un grupo armado cuya zona de operación se limita a la Sierra Nevada de Santa Marta y algunos municipios de La Guajira (Dibulla y Riohacha) y el Cesar (Pueblo Bello y El Copey).

Las ACSN expresaron su intención de poner en la mesa de negociación las garantías de seguridad para los habitantes de esta región, la posibilidad de

25 Caracol Radio (23 de marzo de 2023). “Juan Fernando Petro estuvo acá en noviembre”, comandante político de las ACSN. Obtenido de: <https://caracol.com.co/2023/03/23/juan-fernando-petro-estuvo-aca-en-noviembre-comandante-politico-de-las-acsn/>

crear un nuevo municipio y su transición hacia un partido político²⁶.

En junio de 2023, el Gobierno informó sobre la posible instalación de una mesa de diálogo socio-jurídico; sin embargo, el Gobierno y el grupo armado esperan el levantamiento de las ordenes de captura que el Presidente solicitó en enero y fue rechazada por la Fiscalía, ya que este grupo no cuenta con estatus político²⁷. Hasta la fecha no se ha resuelto este impedimento.

2.1.6 Posible proceso de sometimiento en Medellín y el Valle de Aburrá

Situación: Mesa de diálogo instalada. Falta una ley de sometimiento que sustente el proceso.

La estrategia para estos casos es distinta a las anteriores. En cada una de las ciudades en las que se llevan a cabo procesos urbanos de paz se pactaron treguas (llamadas Pactos por la Vida) entre los principales grupos urbanos que generan violencia. Todas ellas fueron el resultado del esfuerzo de los actores locales. El objetivo de la paz urbana es avanzar hacia un diálogo socio-jurídico; en esencia, una conversación en torno a la oferta jurídica del Estado y otras medidas de corte social.

El proceso en Medellín y el Valle de Aburrá fue el primero de los casos urbanos en alcanzar la instalación de una mesa de diálogo²⁸. El 2 de junio, se realizó el evento de inicio que tuvo como pro-

tagonistas a 20 líderes de los combos que se encuentran recluidos en la cárcel de Itagüí, algunos de los cuales representan a agrupaciones como Los Pachelly, La Oficina y Los Triana, entre otros. Serían cerca de 12 estructuras delincuenciales las que están en la mesa, que suman cerca de 14.000 integrantes. El Comisionado Danilo Rueda aseguró en la instalación que la falta de una ley de sometimiento no representaba un impedimento para avanzar, pues se trataba de una fase concentrada en las transformaciones del territorio en materia social, ambiental y territorial. Sin embargo, los combos sí reclamaron seguridad jurídica.

Mientras la ley de sometimiento no sea una realidad, ninguno de estos diálogos tiene sustento real ya que el Estado no tiene ninguna oferta para poner sobre la mesa y la vía de los principios de oportunidad está controlada por la Fiscalía, una institución que es crítica de la Paz Total. No es posible garantizar la sostenibilidad de los diálogos mientras los grupos no tengan certeza de los beneficios jurídicos a obtener y esto es, en últimas, el corazón de un proceso de sometimiento.

El alcance de la mesa tampoco es claro. Por ejemplo, se pretende incluir en los diálogos la participación de la ciudadanía y los liderazgos sociales, así como la posibilidad de transformaciones del territorio y la intervención del Estado. Esta mezcla temática hace difícil entender si estamos frente a un proceso de sometimiento a la justicia o a un intento por hacer una negociación de paz que sería bastante complejo desde lo jurídico.

Los efectos de la tregua pactada en este escenario no son tan notorios, principalmente porque, a diferencia de los casos de Buenaventura y Quibdó, no hay disputa activa entre los combos de Medellín²⁹. Por otro lado, la reducción de homicidios en esta

26 Forero, S. (27 de octubre de 2022). Hablan Autodefensas de la Sierra Nevada: esta es su propuesta de paz al Gobierno. El Espectador. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/autodefensas-de-la-sierra-nevada-presentan-propuestas-de-paz-para-negociar-con-el-gobierno-paramilitares-pachencas/>

27 El Tiempo. (13 de enero de 2023). Fiscalía se niega a suspender órdenes de captura a jefes del Clan del Golfo. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscalia-niega-suspender-ordenes-de-captura-a-jefes-del-clan-del-golfo-733481>

28 El Tiempo. (2 de junio de 2023). Gobierno Nacional instaló mesa de diálogo con organizaciones criminales de Medellín. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/gobierno-nacional-inicio-mesas-de-dialogo-con-bandas-criminales-de-medellin-774284>

29 Preciado, A. (2023). Medellín: negociar la paz cuando no hay guerra. Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de: <https://ideas-paz.org/publicaciones/opinion/2023-06/medellin-negociar-la-paz-cuando-no-hay-guerra>

ciudad y su área metropolitana empezó, en algunos casos, antes de la pandemia, pese al intento del Gobierno por ligarla al inicio de la Paz Total.

2.1.7 Posible proceso de sometimiento en Buenaventura

Situación: Mesa de diálogo instalada. Falta una ley de sometimiento que sustente el proceso. La disputa entre bandas se intensifica.

Buenaventura ha sido calificada por el Gobierno como el laboratorio de la Paz Total. La reducción súbita de homicidios que se logró por la tregua que declararon Los Shottas y Los Espartanos en septiembre de 2022, es uno de los grandes logros de esta estrategia. En diciembre de ese mismo año, el presidente Petro aseguró que los demás procesos deberían seguir este camino y que se esperaba reintegrar a 1.700 personas de estas bandas.

La reducción de violencia enfrentó dos grandes obstáculos: la continuidad de otro tipo de violencias más allá del homicidio y la insostenibilidad de la tregua luego de siete meses de vigencia. En primer lugar, los habitantes del puerto denunciaron que seguían padeciendo el cobro de extorsiones y desapariciones forzadas, además de controles y presiones por parte de los grupos. En segundo lugar, los enfrentamientos en los barrios comenzaron a reaparecer en abril de 2023. Desde ese entonces, empezó un paulatino aumento de los homicidios hasta el rompimiento definitivo de la tregua, a finales de mayo. El protagonista de estos acercamientos y acuerdos, monseñor Rubén Jaramillo, aseguró que la espera de la ley de sometimiento incidió en el regreso de la violencia a la ciudad³⁰.

30 RCN Radio. Obispo confirma ruptura de acuerdo de paz entre bandas criminales de Buenaventura. Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/obispo-confirma-ruptura-de-acuerdo-de-paz-entre-bandas-criminales-de-buenaventura>

En julio —en medio de la creciente violencia— el Gobierno inició formalmente la mesa de diálogo socio-jurídico, sin que exista aún un acuerdo para regresar a la tregua por parte de ambas organizaciones. La mesa contará con la participación de voceros que están en las cárceles y en libertad. Por su parte, el Gobierno designó a una comisión de 10 personas, encabezada por los congresistas Alexander López y Alejandro Ocampo³¹.

2.1.8 Posible proceso de sometimiento en Quibdó

Situación: Sin mesa de diálogo. Falta una ley de sometimiento que sustente el proceso. No hay certeza sobre la continuidad de la tregua.

Los tres protagonistas de este escenario son Los Mexicanos, los Locos Yam y RPS-Cartel del Norte. Como sucede en Buenaventura, la capital chocoana atravesó por un intenso periodo de disputas que provocó un aumento en los homicidios. En diciembre de 2022, estas tres organizaciones se comprometieron a un cese unilateral de actos violentos³². En ese mismo mes, el comisionado Rueda aseguró haber recibido estas comunicaciones para iniciar el proceso de paz urbana.

Los avances del proceso en Quibdó son poco claros y no hay certeza sobre la posible instalación de una mesa. Tampoco es claro si la tregua se mantiene. Hubo un breve aumento de homicidios en marzo que puso en duda la sostenibilidad de los acercamientos.

31 El Espectador. (18 de julio de 2023). Estos son los delegados del Gobierno para los diálogos con bandas de Buenaventura. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/politica/paz-total-los-nombres-de-los-delegados-del-gobierno-para-los-dialogos-con-los-shottas-y-los-espartanos-buenaventura/>

32 Revista Chocó. (15 de diciembre de 2022). Publicación en Facebook. Obtenida de: <https://www.facebook.com/revis-tachoco/posts/pfbid0Hx5aEzwSwhuSYpw2mzppyD7itLLE-ZURZdhT2VERDB8eYai6X2veZXKN7AL6GUAwrl>

2.2 Los retos de la Paz Total

El proceso de Paz Total se caracteriza por construirse sobre la marcha. Su implementación ha dado varios virajes y se ha compuesto de múltiples anuncios apresurados que han buscado encarrilar el proceso y evitar que se pierda la confianza en él. Esto hace necesario plantear algunos de los retos que tiene por delante para garantizar su implementación dentro de la apuesta multiagenda y multiactor que hemos descrito.

2.2.1 Omitir la economía política del conflicto: el lugar protagónico de las disputas territoriales y los rasgos de los actores que las protagonizan

Varias de las decisiones que se han tomado en la Paz Total no parecen estar en sintonía con la complejidad de la conflictividad armada actual. En este escenario, es importante considerar al menos tres aspectos: la situación estratégica actual de los grupos armados, las disputas violentas entre ellos como protagonistas del impacto humanitario, y su comportamiento híbrido.

En primer lugar, todos los grupos armados (de gran envergadura y urbanos) entran a la Paz Total en procesos de expansión y consolidación relativamente exitosos. Son grupos que no están derrotados ni militar, ni política, ni estratégicamente. Tampoco están atravesando crisis de financiación; es decir, no perciben al Estado como una amenaza inminente a su existencia, por lo que entran a dialogar en una posición cómoda. De ahí que es importante determinar qué tipo de incentivos son claves para mantenerlos en el camino de la negociación, leer con detenimiento sus expectativas para reaccionar en consecuencia y tener claro el potencial alcance de cada una de las mesas.

Los grupos armados conocen la realidad del balance de poder y querrán usar eso a su favor. El Gobierno, por su parte, debe anticiparse a esos movimientos.

En segundo lugar, mientras que las disputas entre grupos protagonizan el escenario de violencia, no hay un foco de atención real sobre esta problemática. Ni el proceso de cese al fuego, ni la acción militar del Estado, ni la estrategia de negociación se concentran hoy en atender este tipo de violencia. Por ejemplo, mientras que los ceses al fuego decretados en diciembre de 2022 se pactaron con el objetivo de “suspender la afectación humanitaria de la población en general”, ninguna acción atendió las disputas como la fuente principal de dicha afectación.

Finalmente, las decisiones tomadas respecto a algunos grupos armados permiten concluir que no hay claridad sobre su naturaleza ni los tipos de violencia que ejercen (como se explicó anteriormente en el caso del EMC), o que ante disyuntivas en la caracterización (como con las disidencias) el Gobierno no ha construido posiciones claras y colegiadas. Antes de iniciar cualquier diálogo, el Gobierno debe conocer lo suficiente a su contraparte para mitigar al máximo la improvisación. Esta información pasa por trayectorias, composición interna, territorios de control, relacionamiento con otras expresiones de crimen, objetivos estratégicos, objetivos políticos, fuentes de financiación y formas de violencia, entre otros.

2.2.2 La ausencia de una secuencia preestablecida y un objetivo claro

Uno de los problemas principales que atraviesa la Paz Total es de planeación y metodología. Adelantar diálogos en simultáneo —y en un escenario de violencia muy diferente a todos los que el país se ha enfrentado— requiere de un proceso de preparación y estrategia que no parece tener.

Esto pasa por asuntos iniciales como la caracterización de las organizaciones que determina el estatus político (o su ausencia) y luego la ruta de acercamiento, sea negociación o sometimiento, cosa que no se hizo en todos los casos o que se modificó sobre la marcha.

Hay dos ejemplos interesantes sobre cómo la secuencia de la Paz Total no se tuvo en cuenta debidamente durante la fase preparatoria. El primero son los ceses al fuego bilaterales con el EMC, SM, AGC y ACSN, decretados en diciembre de 2022³³. La declaratoria de los ceses se hizo de forma apresurada, haciéndolos inoperantes. En principio, los decretos no surgieron de un acuerdo mutuo de las partes; es decir, se trataron más de una iniciativa del Gobierno que de compromisos mutuos. Además, el Gobierno cesó acciones ofensivas sin antes verificar la verdadera voluntad de los grupos armados a disminuir la violencia o firmar los protocolos que regulan acciones e instalar mecanismos de verificación.

Evidencia de esto es la molestia manifestada por el ELN apenas unos días después de la declaratoria de los ceses al fuego y los múltiples hechos de violencia realizados por todos los grupos armados.

La ausencia de protocolos para la mayoría de los ceses hizo imposible su activación real; de igual manera, sin acciones prohibidas no hay forma verificar incumplimientos. El cese al fuego con el EMC, que sí contó con protocolos, también resultó ser inoperante en la medida en que el mecanismo de monitoreo no se puso en marcha y las comunicaciones entre las partes resultaron ambiguas e intermitentes.

El segundo ejemplo es el inicio de los procesos de paz urbana sin tener certeza de la oferta legal que se puede ofrecer. El caso de Buenaventura es una muestra de ello: los grupos urbanos pactaron una tregua que, a pesar de haber disminuido considerablemente la violencia en el puerto por unos meses, resultó insostenible por la incertidumbre que generó la comunicación intermitente con el Gobierno y la falta de un marco normativo que cimentara este diálogo; es decir, una ley de sometimiento.

2.2.3 La débil armonización entre las políticas de seguridad y las negociaciones de paz

A pesar de ser los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, la Paz Total y la Seguridad Humana son líneas transversales que no dialogan entre sí. Teniendo en cuenta la situación estratégica actual de los grupos armados, es importante mantener la acción militar del Estado y la persecución judicial como un incentivo para que los grupos consideren beneficioso sentarse a dialogar con el Gobierno. De igual forma, es necesario continuar los esfuerzos de inteligencia para seguir entendiendo a estos grupos y anticiparse a movimientos que obstaculicen las negociaciones.

La Defensoría del Pueblo³⁴, así como algunas personas entrevistadas en distintas regiones afectadas por la violencia, aseguran que hay cierta inoperancia de la Fuerza Pública frente a las acciones violentas de los grupos armados. Esta pasividad también se alimenta de la confusión que generan los distintos estados de los ceses al fuego, por lo que reaccionar ante disputas armadas resulta difícil. La combinación de la disminución del esfuerzo ofensivo de la Fuerza Pública con grupos armados en campañas expansivas y de evolución sociopolítica ha abierto las puertas a que estas organizaciones ilegales encuentren un entorno favorable a sus objetivos políticos y militares.

La tesis que empleó el anterior Gobierno, en donde los amplios despliegues de la Fuerza Pública y el descabezamiento de organizaciones criminales conducirían a su desmantelamiento, fue desvirtuada por su aplicación. En el escenario actual, la Fuerza Pública no está lista para derrotar a los grupos armados. Sin embargo, renunciar al uso del despliegue militar les da ventajas en la negociación que, con el tiempo, se volverán grandes obstáculos para el diálogo.

33 Los decretos 2656, 2657, 2658, 2659 y 2660 de 2022.

34 El País. (13 de junio de 2023). "Hay una evidente inacción por parte de la Fuerza Pública": Defensor del pueblo. Obtenido de: <https://www.elpais.com.co/politica/hay-una-evidente-inaccion-por-parte-de-la-fuerza-publica-defensor-del-pueblo-1355.html>

Tabla 1.
Estado de los ceses al fuego por actor armado involucrado

Actor	Inicio	Final	Características y avances
Estado Mayor Central (EMC)	1 de enero de 2023 (Decreto 2656 de 2022)	30 de junio de 2023 (vencimiento de los términos del cese).	<ul style="list-style-type: none"> • Decretado por seis meses. • Se establecieron protocolos para la reglamentación del cese al fuego en febrero de 2023. • El mecanismo de monitoreo fue instalado en abril, pero no se desplegó. • Suspensión parcial en Putumayo, Caquetá, Meta y Guaviare el 29 de mayo por asesinato de menores indígenas (Decreto 0801 de 2023). • Varios incumplimientos al cese al fuego por acciones contra la población civil y la Fuerza Pública.
Segunda Marquetalia, Comandos de Frontera-EB, Coordinadora Guerrillera del Pacífico SM	1 de enero de 2023 (Decreto 2660 de 2022)	30 de junio de 2023 (vencimiento de los términos del cese).	<ul style="list-style-type: none"> • Decretado por seis meses. • No se establecieron protocolos ni mecanismos de monitoreo. • El Ministro de Defensa aseguró en marzo de este año que existía un borrador de protocolo que se estaba discutiendo³⁵. • Incumplimientos por acciones contra la población civil en medio de las disputas territoriales (Nariño y Cauca).
Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo)	1 de enero de 2023 (Decreto 2658 de 2022)	Cese suspendido el 19 de marzo de 2023 (Decreto 380 del 2023).	<ul style="list-style-type: none"> • Decretado por seis meses, pero duró solo tres. • No se establecieron protocolos ni mecanismos de verificación. • El Gobierno adujo incumplimientos por la responsabilidad del grupo en hechos violentos durante el paro minero en el Bajo Cauca que empezó en febrero de 2023.
Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (Los Pachenca)	1 de enero de 2023 (Decreto 2659 de 2022)	30 de junio de 2023 (vencimiento de los términos del cese).	<ul style="list-style-type: none"> • Decretado por seis meses. • No se establecieron protocolos ni mecanismos de verificación. • El Ministro de Defensa aseguró en marzo de 2023 que existía un borrador de protocolo que se estaba discutiendo³⁶.
ELN	No ha iniciado. Se espera que empiece el 3 de agosto de 2023.	Se estableció una vigencia de 180 días.	<ul style="list-style-type: none"> • Con el rechazo del ELN del decreto del cese al fuego anunciado por el presidente, el Gobierno reanudó las acciones ofensivas contra esta guerrilla el 4 de enero de 2023 (Decreto 004 de 2023). • En el tercer ciclo de negociación entre el Gobierno y el ELN, se establecieron los primeros acuerdos para decretar un cese al fuego. • Actualmente, el proceso está en etapa de alistamiento para acordar los protocolos y mecanismos de verificación. • Durante la vigencia de los ceses al fuego de los otros grupos, el ELN ha tenido mayor actividad armada contra la Fuerza Pública y constantes enfrentamientos en distintas regiones (Chocó, nordeste antioqueño, sur de Bolívar y Cauca). • Operaciones militares y policiales suspendidas por el Decreto 1117 de 2023. • El ELN decretó el cese de acciones ofensivas contra la Fuerza Pública entre el 6 de julio y el 3 de agosto.

Fuente: Elaboración propia FIP con información de medios de comunicación

35 RCN Radio. (29 de marzo de 2023). "Cese al fuego con la Segunda Marquetalia: MinDefensa dice que ya hay un borrador con protocolos". Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/politica/cese-al-fuego-con-la-segunda-marquetalia-mindefensa-dice-que-ya-hay-un-borrador-con>

36 RCN Radio. (29 de marzo de 2023). Óp. cit.

2.2.4 Una comunicación poco efectiva

Las imprecisiones sobre los alcances, objetivos y avances de la Paz Total también han afectado la legitimidad del proceso. Algunos de los anuncios hechos en esta línea demuestran que los consensos sobre este tema dentro del Gobierno no son completos.

Por ejemplo, mientras que el senador Ariel Ávila, ponente de la Ley 2272 de 2023, reiteró que las disidencias de las FARC serían recibidas en clave de sometimiento a la justicia³⁷, en 2023 el Gobierno tomó la decisión de abrir el camino de la negociación política³⁸. Sucedió algo similar con la Segunda Marquetalia y la forma en la que fue calificada por el Gobierno como desertora —y, por lo tanto, solo meritoria de un sometimiento— en un primer concepto enviado a la Corte Constitucional respecto a la demanda a la Ley 2272³⁹. En una segunda versión, y luego de las declaraciones del entonces ministro de interior, Alfonso Prada, se dejó clara la intención del Gobierno de resolver los impedimentos jurídicos para llegar a una negociación de paz con este grupo⁴⁰.

Los anuncios hechos por el presidente también han obstaculizado el proceso. Petro ha mencionado que

el término Paz Total en realidad es un invento de la prensa y que él nunca se refirió a la paz bajo esos términos⁴¹, cuando es claro que en el programa de Gobierno, la campaña a la presidencia, el plan de desarrollo y los primeros meses de mandato fue la propia comunicación oficial que acuñó esta denominación. También se ha acusado al ELN de ser un grupo criminal, pronunciamiento que se convirtió en un obstáculo real en la mesa de negociación⁴² cuando esa guerrilla lo calificó como una crisis y solicitó pausar las negociaciones. El hecho fue superado rápidamente.

Las dificultades en la comunicación interinstitucional también han sido evidentes. Es el caso del papel de la Fiscalía en todo lo relacionado con la suspensión de órdenes de captura que no pudieron materializarse (AGC y ACSN) y el sometimiento a la justicia. Si bien la distancia política entre el Gobierno y la Fiscalía antecede a la misma Paz Total, su ausencia en muchas de estas conversaciones es preocupante, ya que juega un papel fundamental para el potencial éxito de la política pública.

Por último, las posturas que representantes del Gobierno han tomado sobre los hechos de violencia en este primer semestre, han sido objeto de debate. Una de ellas fue protagonizada por el comisionado Rueda, al valorar positivamente el reconocimiento de responsabilidad por parte del ELN en un atentado en Norte de Santander donde perdieron la vida dos personas⁴³.

37 Ariel Ávila (4 de octubre de 2022). Publicación en Twitter. Obtenida de: <https://twitter.com/ArielAnaliza/status/1577318207622418434>

38 El Tiempo. (13 de marzo de 2023). Petro anuncia que inicio de un 'segundo proceso de paz', será con disidentes FARC. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/petro-anuncia-que-inicia-segundo-proceso-de-paz-con-disidentes-farc-749778>

39 El Tiempo. (20 de febrero de 2023). 'Iván Márquez' traicionó la paz, solo le queda el sometimiento, dice el Gobierno. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/gobierno-dice-que-desertores-como-marquez-deben-someterse-a-la-justicia-743465>

40 El Herald. (23 de febrero de 2023). Prada anuncia que se estudia dar estatus político a la Segunda Marquetalia. Obtenida de: <https://www.elheraldo.co/colombia/alfonso-prada-anuncia-que-se-estudia-dar-estatus-politico-la-segunda-marquetalia-980611>

41 El Colombiano. (13 de mayo de 2023), "A mí el nombre no me gusta": Petro, quien bautizó la paz total, ahora dice que fue la prensa la que lo hizo. Obtenido de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/presidente-gustavo-petro-dice-que-termino-paz-total-se-lo-invento-la-prensa-y-que-a-el-no-le-gusta-FJ21392645>

42 I País. (13 de mayo de 2023). El ELN acusa a Petro de estigmatizarle y faltarle el respeto por hablar de la guerrilla como un grupo criminal. Obtenido de: <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-13/el-eln-acusa-a-petro-de-estigmatizarle-y-faltarle-el-respeto-por-hablar-de-la-guerrilla-como-un-grupo-criminal.html>

43 <https://caracol.com.co/2023/05/26/es-un-gesto-de-responsabilidad-que-se-atribuyan-el-hecho-comisionado-de-paz/>

2.2.5 Dudas sobre las capacidades del Gobierno para trabajar en varios frentes

Todos los esfuerzos relacionados con esta política han recaído sobre la OACP y el comisionado, Danilo Rueda. El primer semestre del 2023 mostró la gran dificultad de garantizar la simultaneidad del avance en cada uno de los tableros de diálogo; de hecho, los grupos armados se han pronunciado en varias oportunidades sobre la intermitencia de las comunicaciones con el Gobierno⁴⁴.

Las dificultades que enfrenta el Gobierno para concretar avances realmente simultáneos han lesionado la sostenibilidad de estos procesos. Por ejemplo, mientras que el de Buenaventura contó con un inicio relativamente exitoso, a medida que el Gobierno ocupó su atención en otras negociaciones la situación de seguridad del puerto se deterioró al punto de que la tregua entre los grupos acabó rompiéndose.

De ahí que uno de los aspectos más importantes que se debe replantear en el segundo semestre de este año es el recurso humano y financiero necesario para impulsar cada uno de estos procesos y

cómo se configura el escenario de responsabilidad y coordinación entre el comisionado Rueda y cada una de las delegaciones oficiales en las mesas de conversación.

2.2.6 Los pilares olvidados: implementación del Acuerdo, diálogos regionales de paz y sustitución de economías ilícitas

Aunque la Paz Total se entiende como un proceso integral, aún está por verse cómo se encadenan las negociaciones con los grupos armados con los otros pilares de esta política: la implementación del Acuerdo de Paz, los diálogos regionales vinculantes y la sustitución de economías ilícitas. Mediática y políticamente, lo visible de la Paz Total son los tableros de negociación.

La disposición del Gobierno a darle un giro positivo a la implementación del Acuerdo de Paz no está en duda. Sin embargo, en esta línea, las acciones tomadas hasta el momento poco aportan para darle impulso. Sumado a ello, la forma en la que esto alimenta la Paz Total no es clara. En la cuarta sección se abordará este aspecto con mayor detalle.

44 <https://caracol.com.co/2023/06/20/negociacion-con-las-disidencias-esta-estancada-segun-andrey-vocero-del-estado-mayor/>

03

**El escenario de violencia
y gobernanza criminal
en la Paz Total**

3. El escenario de violencia y gobernanza criminal en la Paz Total

El 2022 fue uno de los años más violentos de la última década⁴⁵. Por eso, a través del acercamiento con los grupos armados y la negociación política y de acogimiento a la justicia, la política de Paz Total se propuso disminuir el impacto humanitario, proteger la vida, proveer seguridad a las comunidades y reducir la incidencia de los actores armados.

Desde la firma del Acuerdo de Paz, las condiciones de seguridad en varios territorios se han deteriorado por cuenta de un acelerado proceso de expansión y consolidación de los grupos armados. Tras casi un año de Gobierno, las metas de la política de paz aún no se han logrado y al país le espera un largo camino por recorrer. Sin embargo, es claro que la Paz Total está teniendo un efecto, aunque diferenciado, en el comportamiento de las estrategias armadas, las dinámicas de la confrontación, la violencia y la seguridad de los territorios.

A nivel general, algunas de las variables de la confrontación y la violencia muestran mejoría, pero aún con cifras preocupantes y con tendencias al aumento. Así, a modo de balance, esta sección busca abordar cinco elementos de los primeros 11 meses de la Paz Total (agosto de 2022 - junio de 2023).

3.1 El efecto rebote

La Paz Total se puede dividir en, por lo menos, dos etapas o momentos distintos: primero, **el alistamiento** que se dio en los primeros meses del Gobierno (agosto-diciembre), cuando se expidió la Ley 2272 de 2022, se inició formalmente la fase exploratoria de diálogo con los grupos armados y se instauró la mesa de negociación con el ELN⁴⁶. El segundo, la fase **de implementación** que arrancó con el decreto de los ceses al fuego hasta el cierre del tercer ciclo de diálogo con el ELN (enero a junio de 2023).

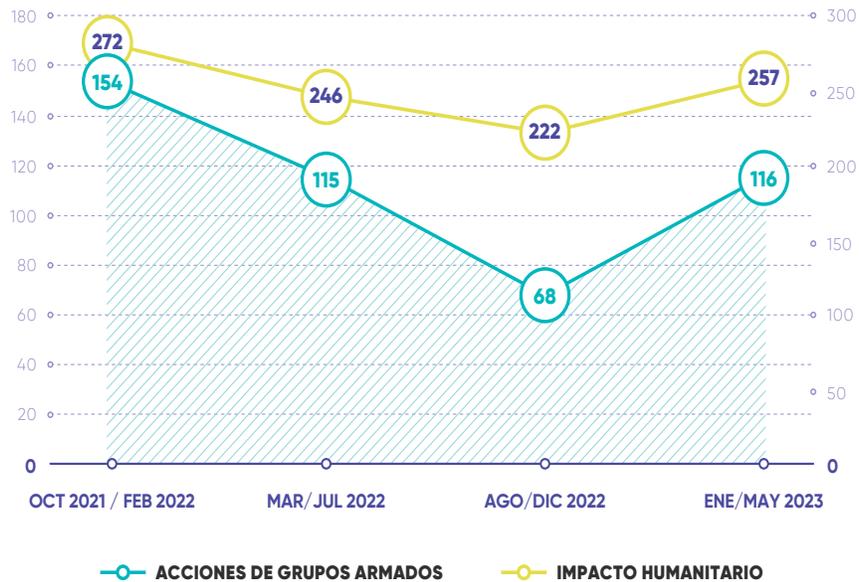
De acuerdo con las cifras generales de acciones de los grupos armados e impacto humanitario, es posible señalar que los anuncios del Gobierno y las expectativas de los grupos armados frente a la Paz To-

45 El 2022 registró 229 desplazamiento forzados, 64 confinamientos, 182 homicidios de líderes sociales, 44 asesinatos de excombatientes y 94 masacres. Son las cifras más altas de los últimos 10 años.

46 La mesa de negociación se instaló el 21 de noviembre y su primer ciclo culminó el 12 de diciembre de 2022.

tal, en la etapa de alistamiento, tuvieron un impacto más relevante en la reducción de la violencia y la confrontación que durante la etapa de implementación (Ver gráfica 1).

GRÁFICA 1.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS E IMPACTO HUMANITARIO POR PERIODO



Fuente: Bases de datos FIP, OCHA, Indepaz y Unidad de Investigación de la JEP.

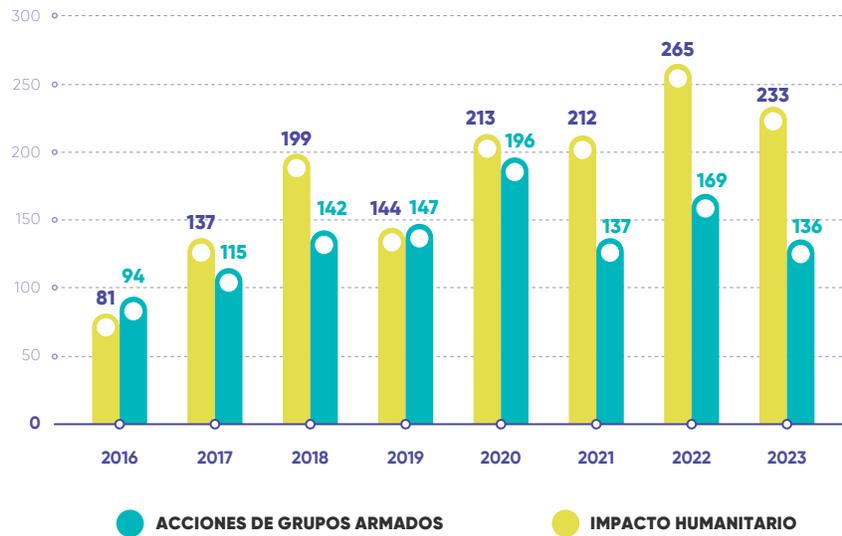
Al comparar los cinco meses anteriores al inicio del Gobierno Petro (marzo-julio 2022), la etapa de alistamiento (agosto-diciembre 2022) y la implementación (enero-mayo de 2023), las cifras muestran que la política de Paz Total tuvo un “efecto rebote”. Se evidencia una reducción importante en los cinco primeros meses de Gobierno, seguido de un aumento del 16% en el impacto humanitario y del 71% en acciones de los grupos armados durante el periodo de implementación.

En ese mismo periodo (enero-mayo de 2023), las cifras en materia humanitaria alcanzan niveles similares a los reportados en el primer semestre de 2022, uno de los periodos más críticos en términos de seguridad y violencia de los últimos años (Ver gráfica 2). Y aunque se han logrado reducir de manera significativa las acciones de los grupos armados, preocupa la tendencia al aumento y el incremento en el impac-



GRÁFICA 2.

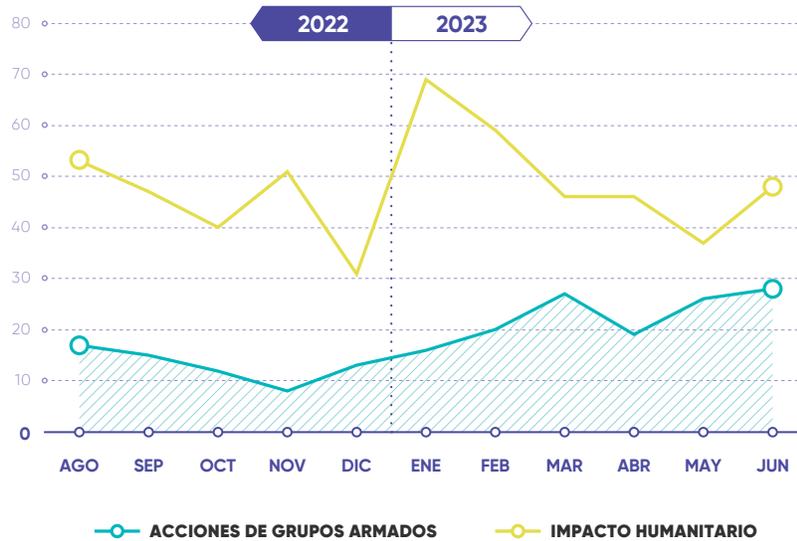
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS E IMPACTO HUMANITARIO (2016 - 2023 / ENERO - JUNIO)



to humanitario en los últimos meses (Ver gráfica 3).

GRÁFICA 3.

ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS E IMPACTO HUMANITARIO DURANTE EL GOBIERNO PETRO



Fuente: Bases de datos FIP, OCHA, Indepaz y Unidad de Investigación de la JEP.

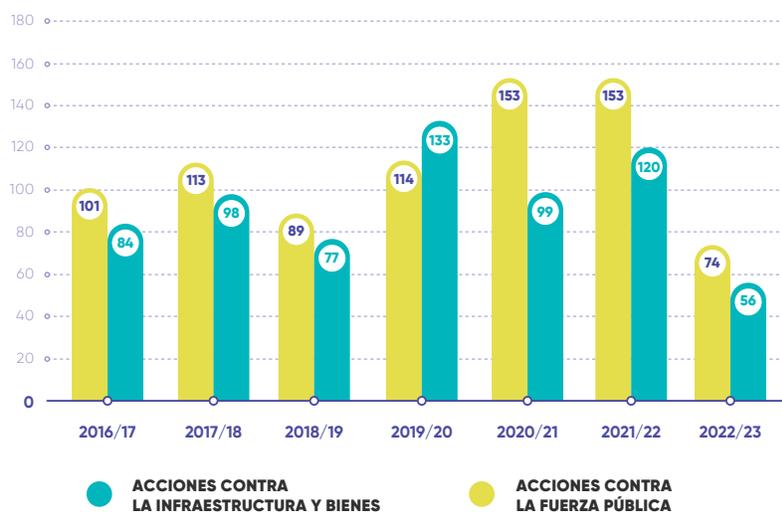
Todo ello muestra que el avance de la implementación de la Paz Total no está teniendo los efectos esperados en las condiciones de seguridad y violencia, lo que prende las alarmas sobre la necesidad de establecer acciones y estrategias de seguridad que complementen los procesos de

acercamiento con los grupos armados.

3.2 Menos confrontación contra el Estado: la tendencia se agudiza

La reducción de las acciones de los grupos armados contra el Estado (ataques contra la Fuerza Pública, infraestructura y bienes) viene mostrando una tendencia a la disminución desde 2020⁴⁷. Sin embargo, durante la etapa de alistamiento e implementación de la Paz Total, se acentuó la reducción de estas acciones. De acuerdo con el seguimiento de la FIP, el periodo entre agosto de 2022 y junio de 2023 muestra las cifras más bajas de acciones en los últimos años (*Ver gráfica 4*).

GRÁFICA 4.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS (2016 - 2023 / AGOSTO - JUNIO)



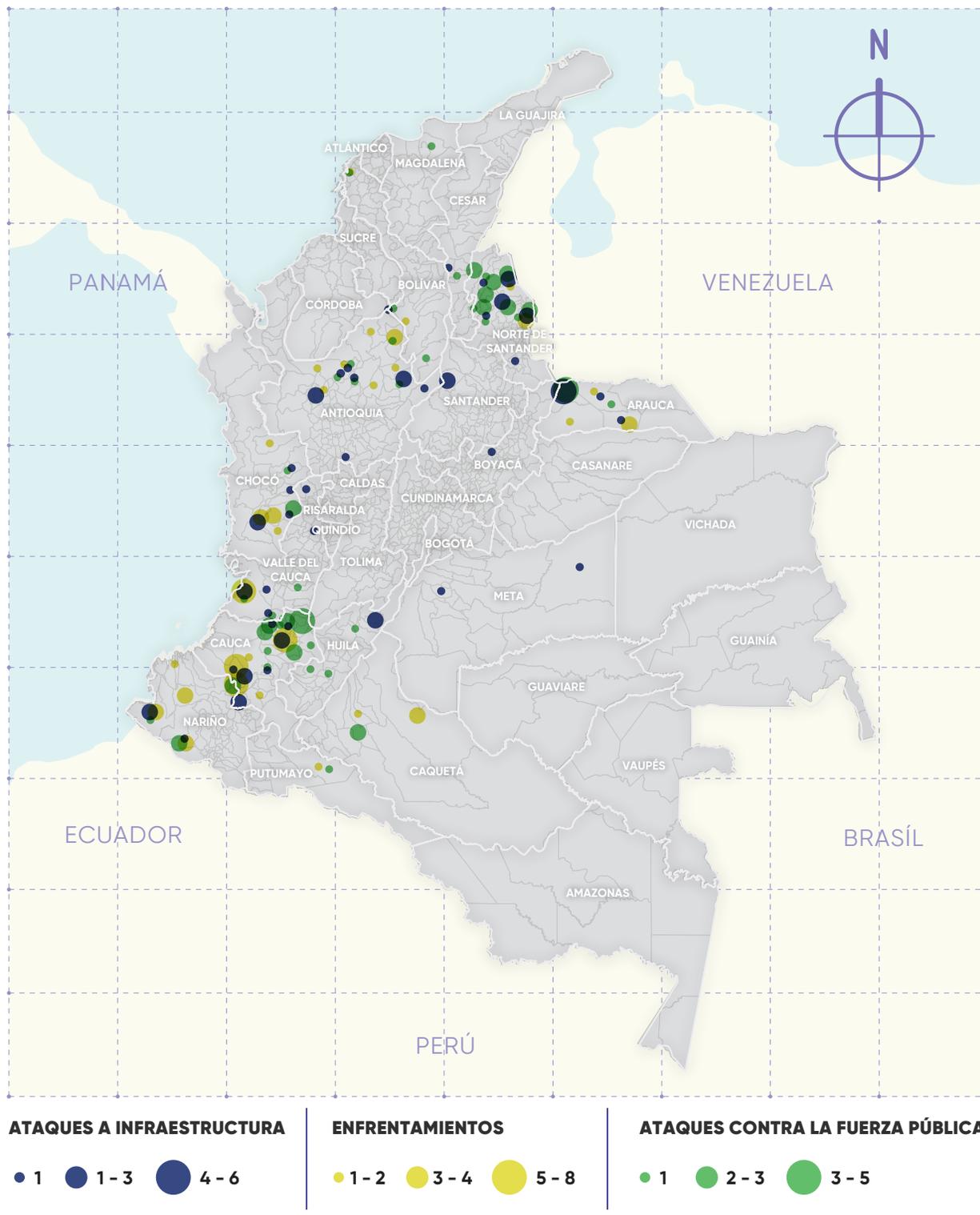
Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP.

Al analizar los periodos de alistamiento e implementación se observa que la marcada tendencia a la disminución se presentó durante los primeros cinco meses (agosto - diciembre de 2022). Ya en la etapa de implementación de la estrategia se duplicaron las acciones (*Ver gráfica 5*), producto de la reactivación de los ataques hacia la Fuerza Pública y la infraestructura por parte del ELN en el Catatumbo y Arauca, sus zonas de mayor fortaleza, así como acciones de las disidencias en el norte del Cauca (*ver mapa 1*).

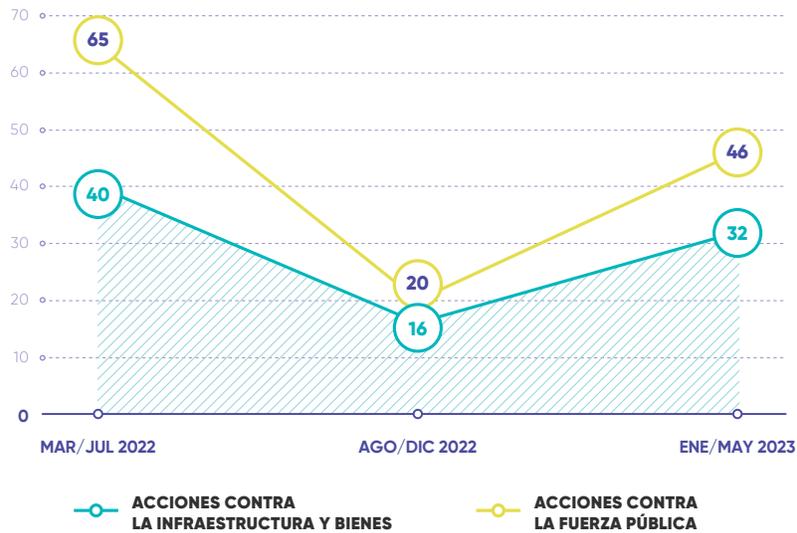
47 Ver Cajiao (2022). Ni Paz ni Guerra: escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. Fundación Ideas para la Paz. Informes No. 36. Disponible en https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

MAPA 1.

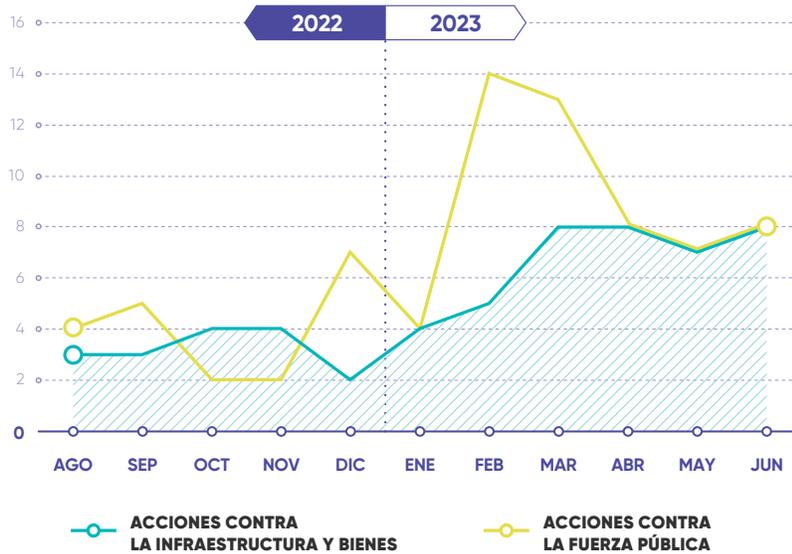
DENSIDAD DE ACCIONES DEL CONFLICTO DURANTE EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO (AGOSTO 2022-JUNIO 2023)



GRÁFICA 5.
ACCIONES DE GRUPOS ARMADOS CONTRA LA FUERZA PÚBLICA E INFRAESTRUCTURA Y BIENES POR PERIODO



GRÁFICA 6.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS POR TIPO DURANTE EL GOBIERNO PETRO



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP.

Se espera que los avances en la negociación con el ELN y el cumplimiento del cese al fuego, que se pretende implementar desde agosto, tengan un impacto en el comportamiento de estas acciones.

Otro factor que puede incidir, en el corto plazo, es la respuesta de las disidencias del Estado Mayor Central en el norte del Cauca a la terminación



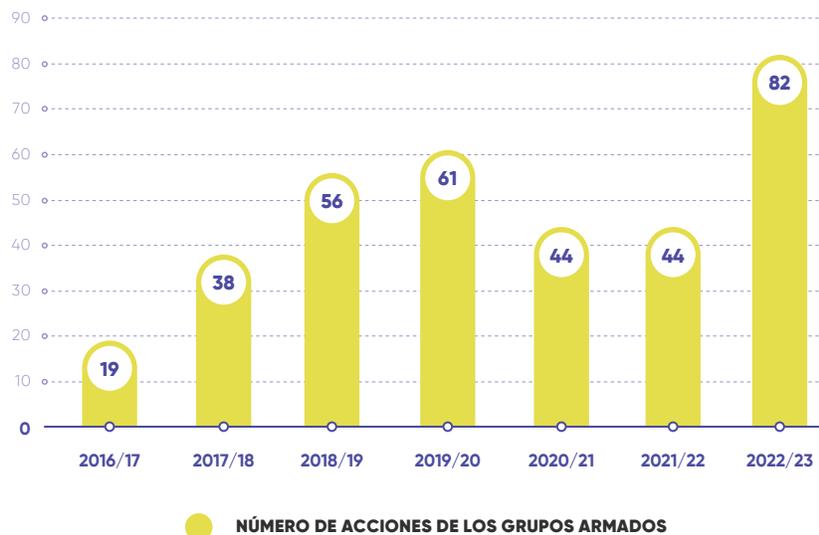
del cese al fuego y el inicio formal de la negociación. Y esto porque es una estructura que ha tenido constantes ataques a la Fuerza Pública, incluso durante el cese al fuego que se decretó al inicio del año.

En el caso de los ataques a la infraestructura y bienes se observa una tendencia al incremento durante el primer semestre de 2023 (Ver gráfica 6). Este comportamiento puede estar relacionado con la intención de los grupos (principalmente, el ELN y las disidencias) de mostrar poder militar de cara a los acercamientos y negociaciones con el Gobierno.

3.3 Disputas territoriales y la reconfiguración de relaciones entre los grupos armados

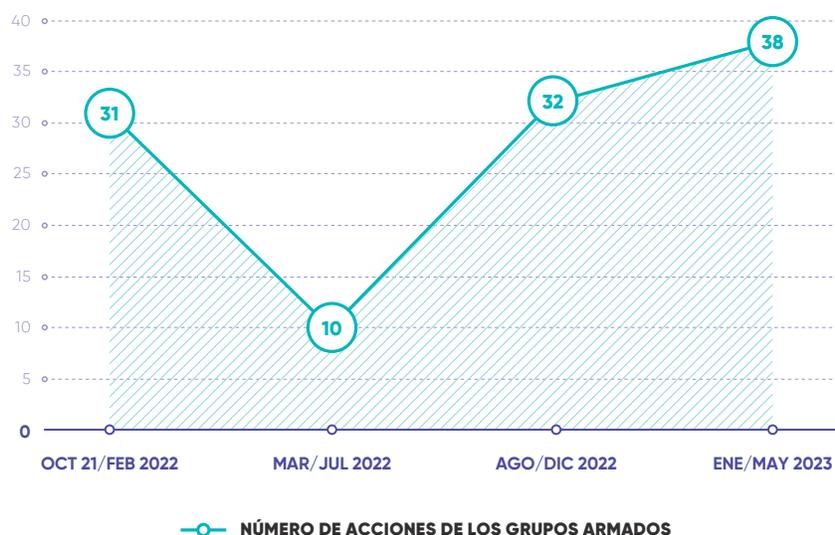
La Paz Total no ha tenido un impacto positivo sobre las disputas territoriales entre los grupos armados. A nivel global, las cifras muestran un incremento constante en los enfrentamientos, siendo el periodo de Paz Total (agosto de 2022 - junio 2023) el que más confrontaciones registra, casi duplicando los dos periodos anteriores (Ver gráfica 7). Al analizar los periodos de la Paz Total este comportamiento no cambió, sino que mostró un progresivo aumento (Ver gráfica 8). Durante el primer semestre de 2023 esa tendencia al aumento se profundizó en los meses de mayo y junio.

GRÁFICA 7.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS (2016 - 2023 / AGOSTO - JUNIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP

GRÁFICA 8.
ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS POR PERIODO



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP

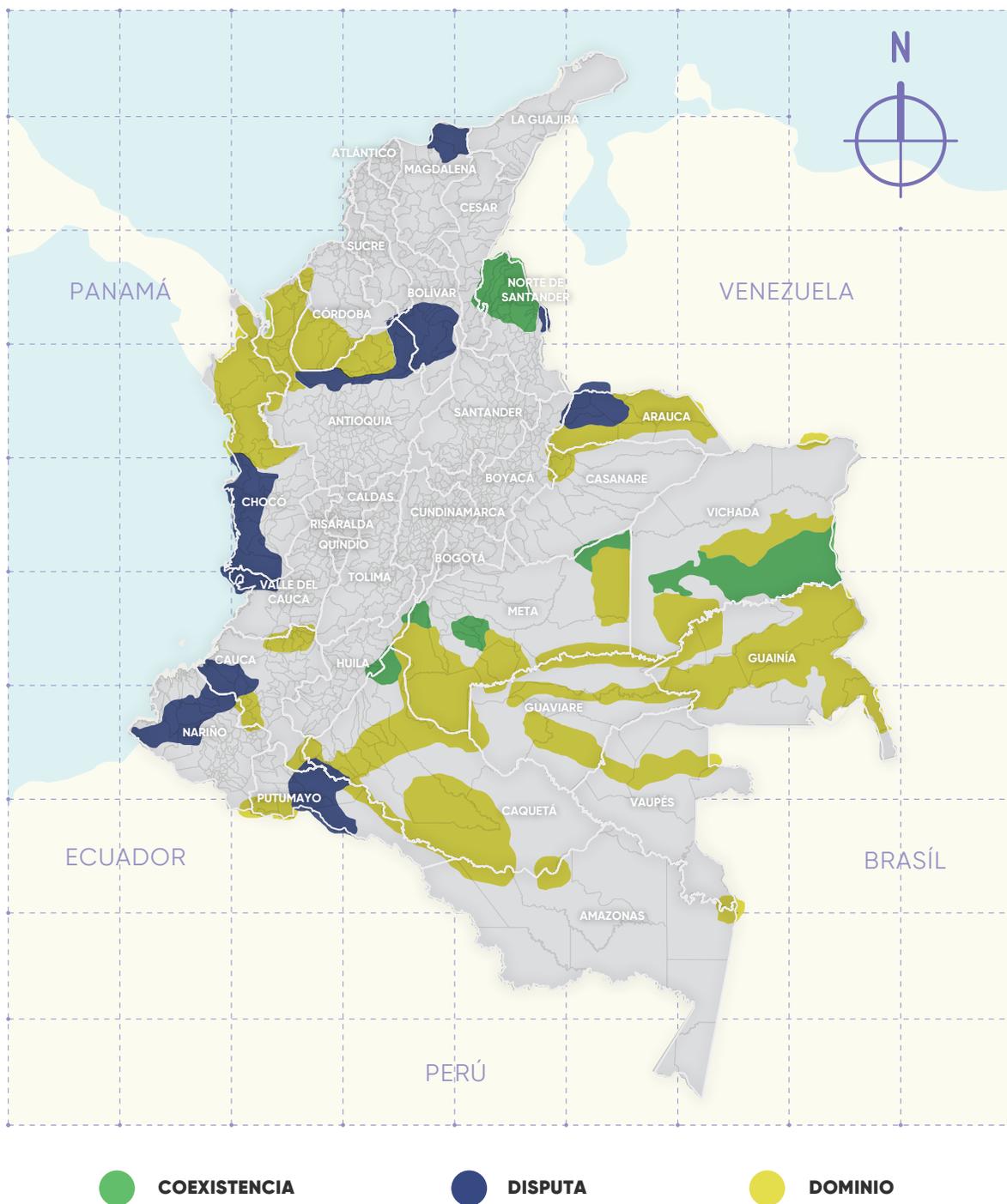
Como lo muestran los mapas 2 y 3, la Política de Paz Total no logró incidir en los escenarios de disputa de los grupos armados. Con respecto al escenario que recibió el Gobierno actual en 2022, se mantienen la mayoría de las zonas de confrontación —con excepción de Arauca—, otras se han expandido (nordeste antioqueño) y aparecieron nuevos territorios en disputa, como es el caso del occidente y norte del Cauca, Caquetá, Huila y sur de Bolívar.

De otro lado, algunas de las zonas en donde se redujo la violencia por cuenta de la disminución de las confrontaciones (como Buenaventura y Putumayo) resultaron ser inestables. En Buenaventura, la tregua se comenzó a debilitar en abril de 2023 con la reactivación de los enfrentamientos entre Shottas y Espartanos. En Putumayo, a pesar de la consolidación los Comandos de la Frontera y la coexistencia con el Carolina Ramírez durante los últimos meses, en julio se reactivó la confrontación y se vienen presentando continuos enfrentamientos.

Este comportamiento evidencia que en la Paz Total se está dando un proceso de reconfiguración de las relaciones entre los grupos armados en diferentes zonas del país. En unos casos se rompieron alianzas y pactos de coexistencia (por ejemplo, en San Vicente del Caguán y en el sur de Bolívar), y en otros se establecieron coexistencias o dominios (Arauca).

MAPA 2.

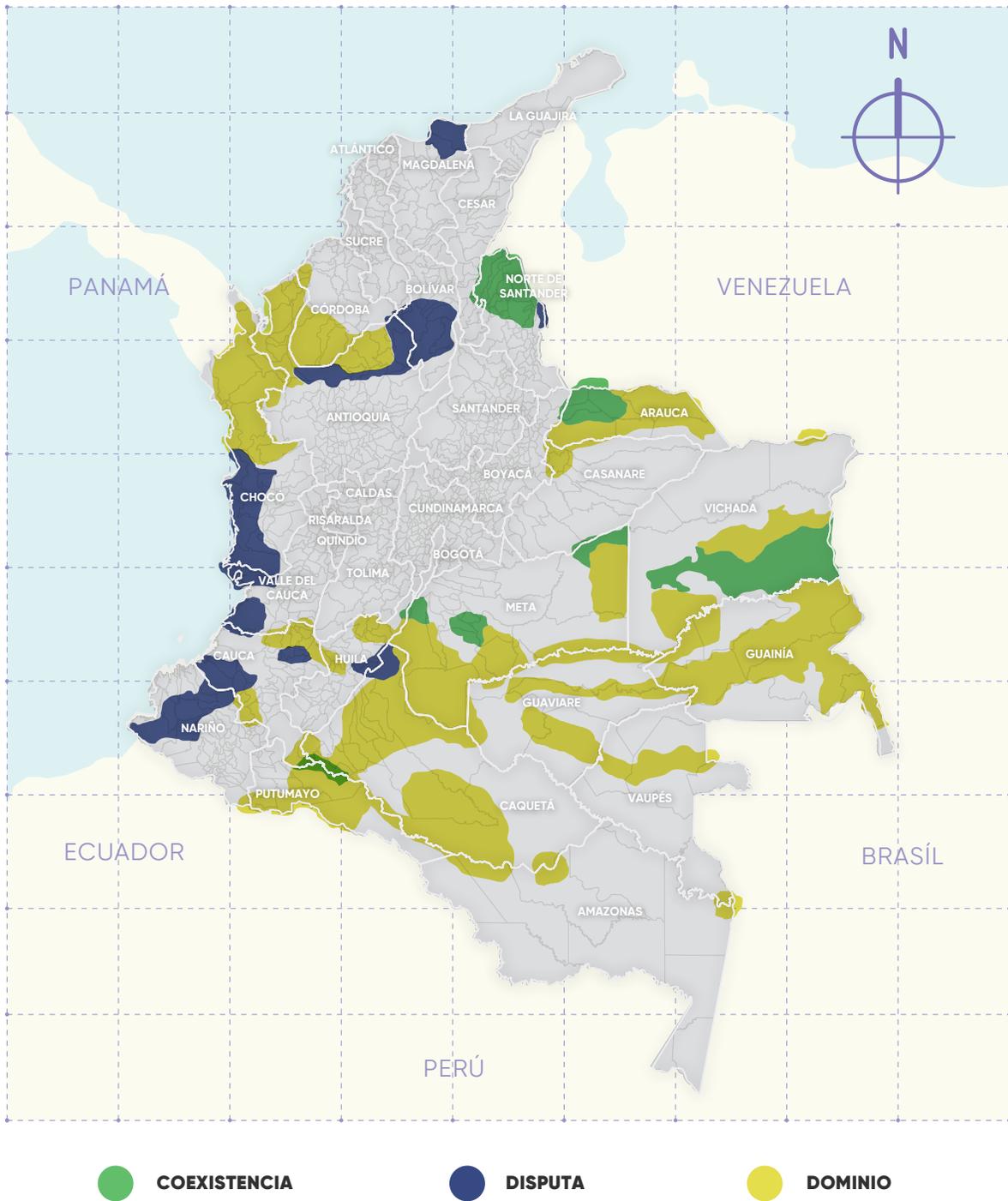
ESCENARIOS DE RELACIONAMIENTO ENTRE ACTORES ARMADOS 2022



Fuente: Elaboración propia con información del seguimiento a acciones del conflicto FIP y trabajo de campo.

MAPA 3.

ESCENARIOS DE RELACIONAMIENTO ENTRE ACTORES ARMADOS 2023



Fuente: Elaboración propia con información del seguimiento a acciones del conflicto FIP y trabajo de campo.

3.4 Entre el impacto humanitario y el aumento del control social

En cifras totales, durante la fase de alistamiento e implementación de la Paz Total, los eventos de impacto humanitario muestran una reducción del 2% frente al mismo periodo de 2021 y 2022 (agosto-junio). Sin embargo, las cifras son preocupantes, ya que es el segundo año con mayores registros después de 2022 (Ver tabla 2).

Cabe señalar que las variables muestran comportamientos diferenciados. Mientras los desplazamientos forzados y el homicidio de líderes disminuyen, el confinamiento, los homicidios de excombatientes y las masacres incrementan a nivel nacional. En este periodo se registra la cifra más alta de confinamientos y las segundas en gran parte del resto de variables (ver Tabla 2).

TABLA 2.
EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO POR VARIABLE Y PERIODO (2016 - 2023 / AGOSTO - JUNIO)

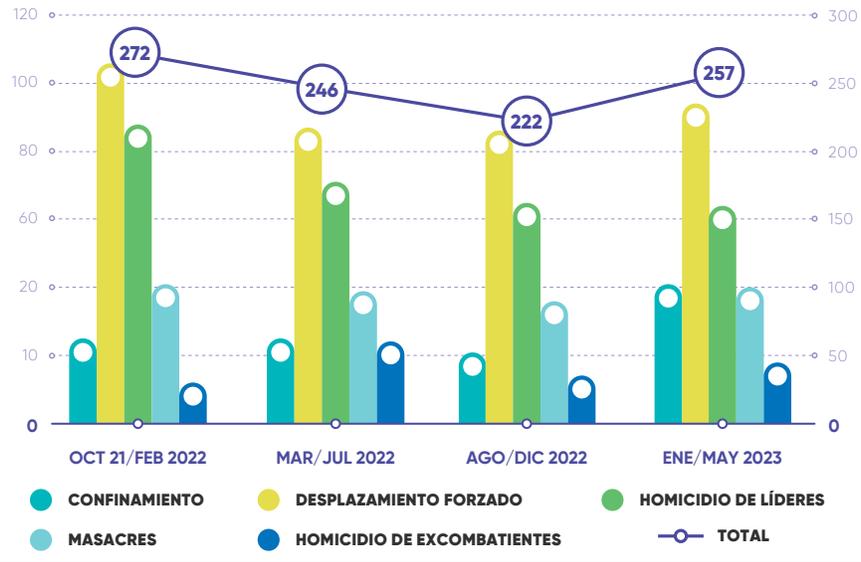
	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	VARIACIÓN 21/22 22/23
Confinamiento	5	9	19	32	43	58	72	24%
Desplazamiento	117	179	129	153	183	209	192	-8%
Homicidio de líderes	86	89	114	132	127	161	141	-12%
Homicidio de excombatientes	X	67	59	75	67	33	37	12%
Masacres	X	X	X	X	98	79	85	8%
TOTAL	208	344	321	392	518	540	527	-2%

Fuente: FIP, OCHA, Indepaz y Unidad de Investigación de la JEP. / X No hay datos sobre estos periodos debido a que el seguimiento a masacres de Indepaz está desde 2020 y el de homicidios de excombatientes de la Unidad de Investigación de la JEP registra casos desde 2017.

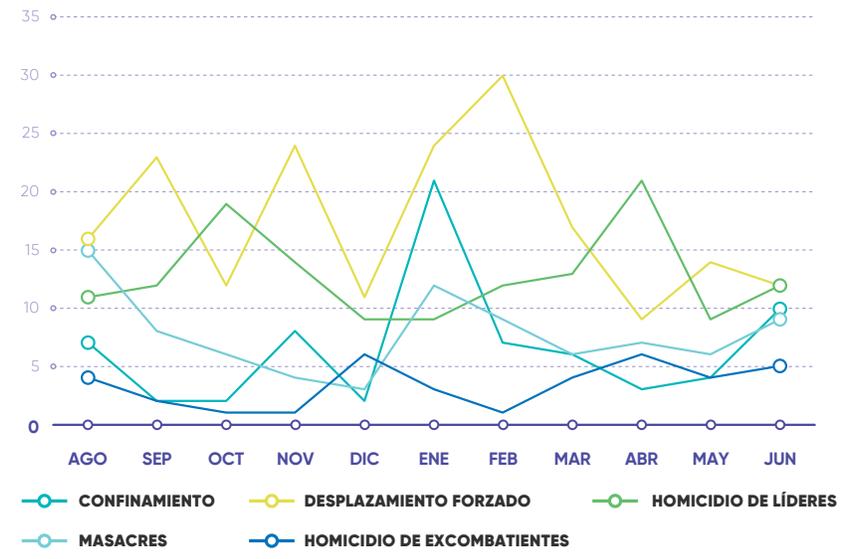
Las distintas variables de impacto humanitario muestran una reducción durante la etapa de alistamiento de la Paz Total (agosto-diciembre de 2022), seguramente por la expectativa que generaron los acercamientos con los grupos armados (Ver gráfica 9). Sin embargo, aumentaron considerablemente entre enero y mayo del 2023, alcanzando cifras más altas que los cinco meses anteriores al Gobierno

actual (marzo-julio de 2022) y con niveles cercanos al periodo de mayor violencia de los últimos años, entre finales de 2021 e inicios de 2022 (Ver gráfica 10).

GRÁFICA 9.
EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO POR VARIABLES Y PERIODO



GRÁFICA 10.
EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO DURANTE EL GOBIERNO PETRO



Fuente: FIP, OCHA, Indepaz y Unidad de Investigación de la JEP.



El comportamiento mensual muestra que, si bien el desplazamiento forzado presenta una tendencia a la disminución durante 2023, el confinamiento, los homicidios de líderes y excombatientes y las masacres, tienen una tendencia al aumento (Ver gráfica 10).

Preocupa que los grupos armados estén aprovechando los acercamientos con el Gobierno para consolidar su control social, territorial e impulsar proyectos políticos en búsqueda de una negociación. En territorios como Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Nariño hay denuncias del incremento del reclutamiento forzado, el secuestro, la extorsión, las amenazas, presiones sobre las organizaciones y liderazgos sociales, y el endurecimiento de las restricciones a la movilidad.

De acuerdo con el Ministerio de Defensa, el primer semestre de 2023 muestra las cifras más altas de secuestro y extorsión en los últimos ocho años, aun sabiendo del alto subregistro que tiene la extorsión (Ver gráfica 11). Estos tipos de violencia y control son menos visibles, pero tienen efectos en la cotidianidad de las comunidades y los territorios.

GRÁFICA 11.
SECUESTRO Y LA EXTORSIÓN (2016 - 2023 / ENERO - JUNIO)



Fuente: Ministerio de Defensa

3.5 Consolidación territorial y expansión de los grupos armados

Los acercamientos con los grupos armados se han dado en medio de un fortalecimiento progresivo que se ha hecho más visible en los últimos tres años. Actualmente, estos actores ilegales se encuentran en una lógica de expansión territorial y fortalecimiento económico, lo que, como ya se señaló, ha generado la redefinición de las relaciones entre estos grupos en varias zonas del país y el surgimiento de nuevos escenarios de disputa territorial.

Como es común dentro de escenarios de negociación, los grupos buscan mostrarse más fuertes y con mayor control territorial, lo que tiene efectos en la percepción de seguridad. De acuerdo con el seguimiento de la FIP, durante el alistamiento e implementación de la Paz Total aumentaron las incursiones y patrullajes de los grupos armados en zonas urbanas para mostrar que controlan los territorios y la ineficiencia del Estado y la Fuerza Pública. Entre agosto de 2022 y junio de 2023 se registraron 17 incursiones en todo el país, lo que representa un incremento del 143% en comparación con el mismo periodo del año anterior, donde se contabilizaron siete eventos (agosto de 2021 a junio de 2022).

El interés de los grupos armados en la Paz Total también los ha llevado a cambiar su forma de operar. En el caso de las disidencias, el Clan del Golfo y Los Pachencas, su deseo por entablar negociaciones políticas con el Gobierno para obtener mayores beneficios los ha hecho adoptar una imagen política y presentarse como actores con reivindicaciones sociales. Esto se evidencia en discursos relacionados con condiciones sociales y en contra del funcionamiento del Estado.

Ocurre lo mismo con la causa humanitaria, ya que buscan proyectar una imagen de respeto hacia los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sin embargo, esta táctica ha llevado a que busquen invisibilizar sus acciones transformando el uso de la violencia.

A nivel general, se observa un ELN fortalecido en el oriente del país (Arauca, Catatumbo y frontera venezolana), con un debilitamiento progresivo en el occidente y el norte, principalmente en Chocó, Bajo Cauca y sur de Bolívar. Por su parte, el Estado Mayor Central consolidó su poder y control territorial en el suroriente del país, donde también busca establecer su proyecto político. La Segunda Marquetalia se fortaleció en el pacífico nariñense y los Comandos de la Frontera, una estructura asociada con la SM, se hicieron más fuertes en Putumayo.



El Clan del Golfo se encuentra en un proceso de expansión territorial desde su núcleo militar (Urabá, Chocó y sur de Córdoba) y hoy tiene una importante influencia en el norte del país y la zona costera. También está buscando controlar el corredor que va desde Urabá hasta la frontera con Venezuela, por lo que viene disputándole el territorio al ELN y las disidencias en el norte de Antioquia y sur de Bolívar.

La Paz Total también ha tenido efectos en el funcionamiento interno del Estado Mayor Central. La cumbre de comandantes, realizada en abril de 2023, permitió una mayor coordinación y comunicación interna. Si bien, esto es importante para facilitar una negociación, también es un arma de doble filo, ya que permite fortalecer su estructura de mando y organización.

Lo que muestra el panorama actual de los grupos armados es que la Paz Total se enfrenta a un contexto complejo de seguridad, donde los incentivos para las negociaciones aún no son del todo claros, en parte, por la ausencia de una estrategia de seguridad territorial que complemente los acercamientos y la negociación.

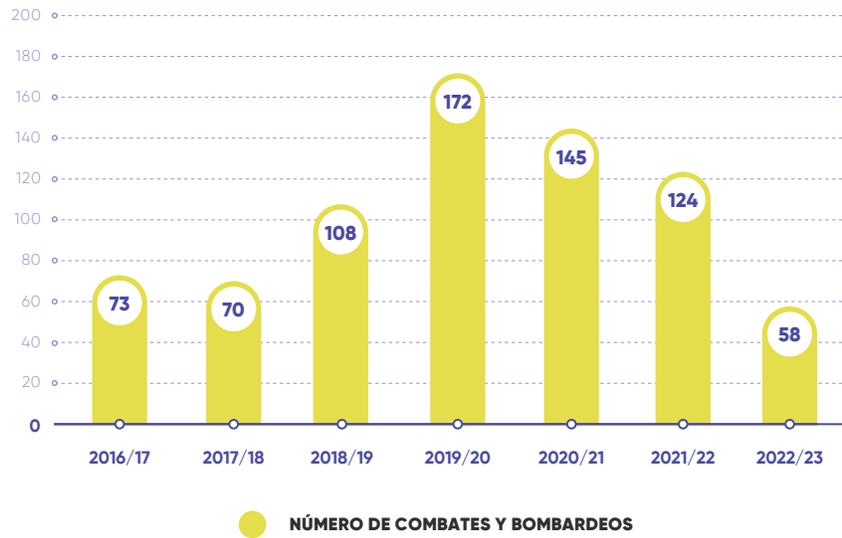
3.6 Entre el cambio de visión sobre la seguridad y la reducción de la operatividad de la Fuerza Pública

No solo hay cambios en la forma de comportamiento de los grupos armados. La Paz Total plantea una visión de la seguridad del Estado que se aleja de la concepción militar basada en la eliminación del enemigo interno y el control territorial mediante la presencia de la Fuerza Pública. En cambio, entiende la seguridad como una consecuencia directa de las transformaciones en las condiciones sociales y económicas de las comunidades. Además, se sustenta en la idea de la violencia como resultado de la competencia de los grupos armados por los recursos y el control de las economías.

El cambio que viene impulsando el Gobierno en la visión del sector de seguridad y defensa, ha tenido un claro impacto en la capacidad operativa del Estado. De acuerdo con el seguimiento de prensa a acciones del conflicto de la FIP, entre agosto de 2022 y junio de 2023 se han reducido de manera significativa las acciones de la Fuerza Pública (combates y bombardeos) contra los grupos armados, siendo el periodo con menos registros desde 2016 (*Ver gráfica 12 y 13*).

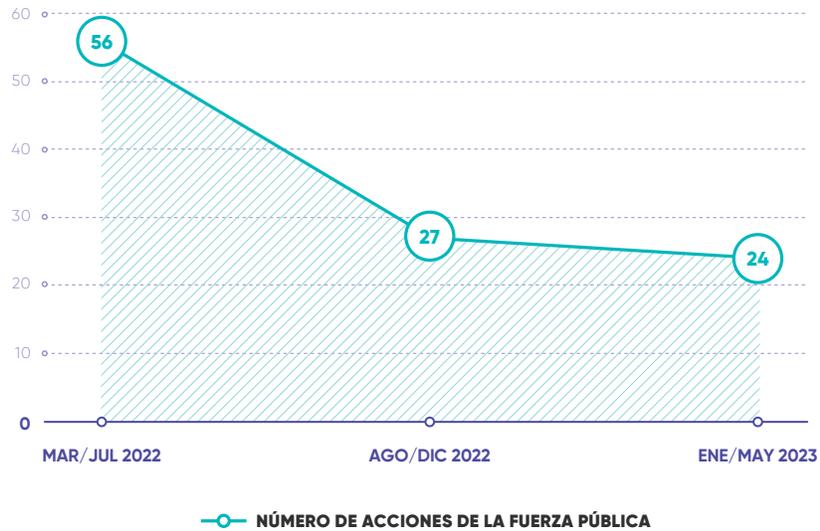
GRÁFICA 12.

ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA CONTRA GRUPOS ARMADOS (2016 - 2023 / AGOSTO - JUNIO)



GRÁFICA 13.

ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA CONTRA GRUPOS ARMADOS POR PERIODO



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP.

Si bien, esa disminución de la actividad de la Fuerza Pública se produce desde el 2020, las cifras actuales se deben, al menos, a dos factores. El primero es el cambio de enfoque y dirección del sector Defensa que provocó incertidumbre en los primeros meses de Gobierno.

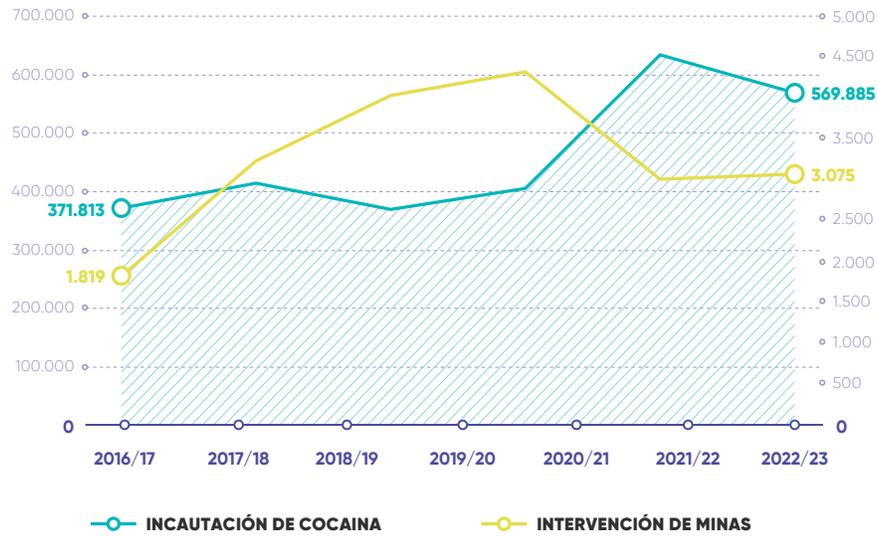
El segundo, es la estrategia gubernamental centrada en la consecución de la Paz Total y los acercamientos a los grupos armados para reducir la violencia. Esto ha generado una compleja situación operativa en la que la Fuerza Pública no tiene una guía clara sobre cómo actuar y en qué contextos, especialmente por la falta de protocolos para los ceses al fuego y los procesos mismos de acercamiento.

Hay poca claridad sobre cómo se complementará la Política de Seguridad en los territorios con los avances en las negociaciones con los grupos armados. Esto significa que las acciones de la Fuerza Pública y las directrices que reciba podrían estar influenciadas por el progreso o retroceso de las negociaciones en curso. Esto plantea un escenario complejo para la capacidad operativa del Estado.

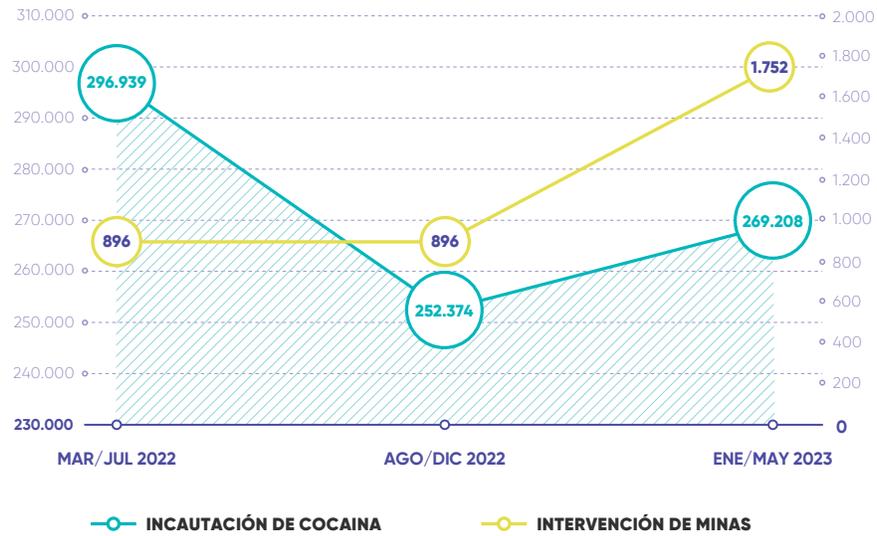
El otro elemento que afecta la operación de la Fuerza Pública es el cambio en el enfoque de la estrategia para enfrentar a los grupos armados: golpear sus fuentes de financiamiento y actividades económicas ilícitas. De ahí que se dé prioridad a operaciones contra el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de madera y el contrabando, entre otras actividades, en lugar de enfocarse en enfrentar de manera directa a los grupos armados o a desarticular sus estructuras.

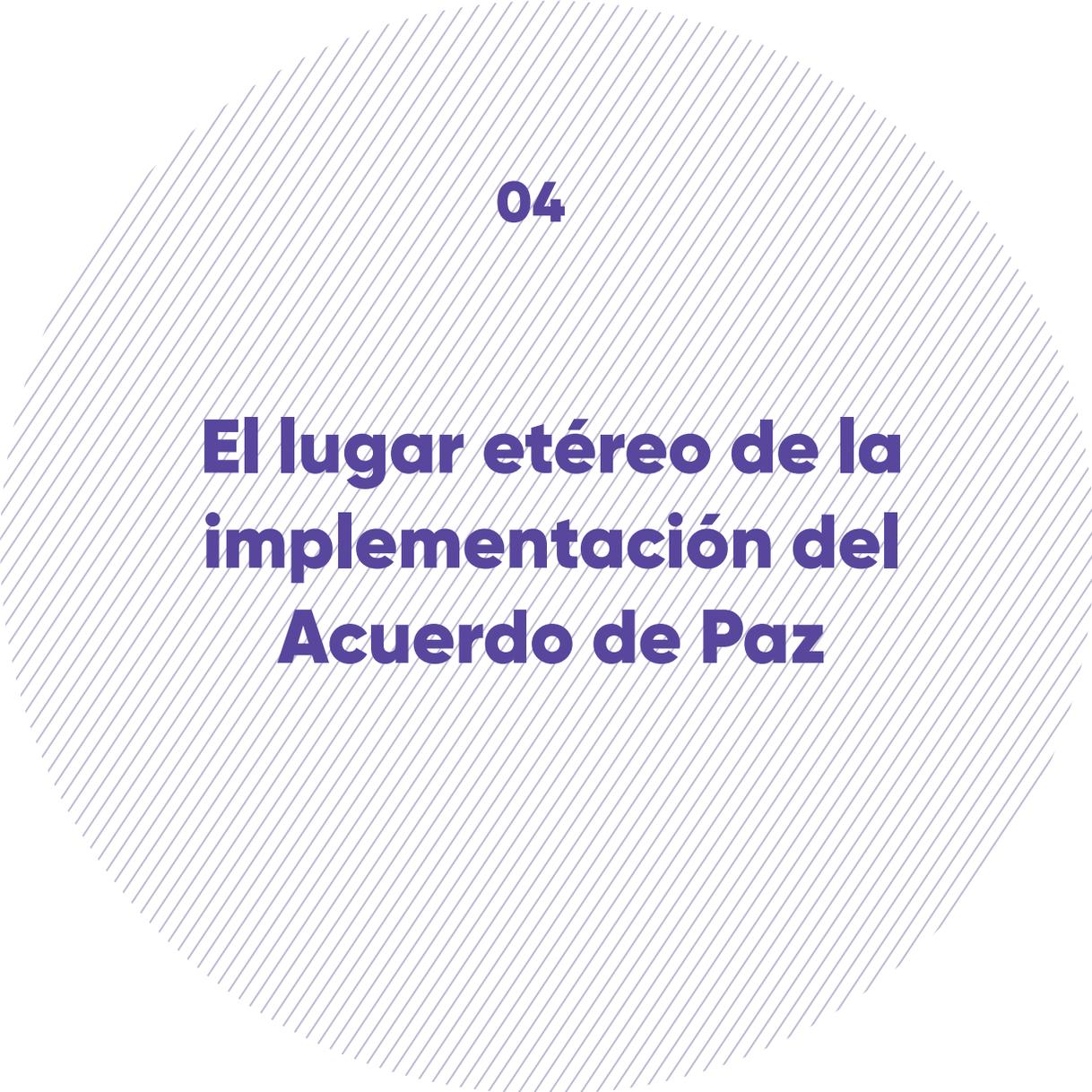
De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa, durante la implementación de la Paz Total no se han incrementado las incautaciones de cocaína ni las intervenciones a minas ilegales. Entre agosto de 2022 y junio de 2023, estas incautaciones presentaron una reducción del 10%, aunque es el segundo periodo con mayor número de incautaciones desde 2016 (*Ver gráfica 14*). Este comportamiento se debe al aumento de esta actividad durante los últimos cinco meses, aunque está lejos de lo que ocurría en el gobierno anterior (*Ver gráfica 15*). En la intervención a minas ilegales se observa un aumento del 2%, con un incremento significativo durante el periodo de implementación de la Paz Total (enero-mayo de 2023).

GRÁFICA 14.
INCAUTACIÓN DE COCAÍNA POR KILOGRAMOS E INTERVENCIÓN DE MINAS ILEGALES (2016 - 2023 / AGOSTO - JUNIO)



GRÁFICA 15.
INCAUTACIÓN DE COCAÍNA POR KILOGRAMOS E INTERVENCIÓN DE MINAS ILEGALES POR PERIODO





04

**El lugar etéreo de la
implementación del
Acuerdo de Paz**

4. El lugar etéreo de la implementación del Acuerdo de Paz

El Gobierno ha expresado reiteradamente su intención de impulsar la implementación del Acuerdo de Paz, por lo que ha tomado varias decisiones.

En primer lugar, le dio un giro a la estructura institucional que se encarga de la implementación a través de la creación de la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, que depende de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en reemplazo de la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. También garantizó más recursos: los comprometidos a través del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz crecieron un 16%, pasando de 43,5 billones a 50,4. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen metas ambiciosas para implementar algunas de las disposiciones del Acuerdo.

A pesar de ello, los procesos de negociación con los grupos armados han eclipsado la implementación de lo acordado en el Teatro Colón. Ejemplo de ello es que, con la creación de la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, que busca articularlo con las negociaciones que están desarrollo, se le resta poder de coordinación, ya que no está bajo la dependencia de la Presidencia y en cambio se sobrecarga con responsabilidades a la OACP, entidad que ahora alberga a la Unidad.

Además, poco se habla de cómo se articularían las discusiones sobre la solución a los problemas fundamentales de las regiones afectadas por el conflicto con la arquitectura institucional y las políticas públicas que el Acuerdo de Paz tiene en marcha como los PDET, el PNIS, los programas de reincorporación y el Sistema Integral para la Paz.



Punto 1. Reforma Rural Integral

Si bien, en torno a la Reforma Rural Integral, el Gobierno ha asumido un compromiso en materia de acceso a la tierra, la implementación de otros programas como los PDET y los Planes Nacionales Sectoriales, han recibido menos atención en las propuestas y metas establecidas por el Gobierno, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, aunque la agenda de negociación con el ELN hace referencia a la búsqueda de soluciones para superar el conflicto agrario, no es claro cómo se articulará la oferta de desarrollo rural para los territorios afectados por el conflicto con la agenda de negociaciones de paz.

Esta falta de claridad implica que –en algunos territorios– reine la incertidumbre acerca de la continuidad de la implementación de los PDET y la ejecución y actualización de instrumentos de planeación como la Hoja de Ruta o los PATR.

Hay que señalar, en todo caso, que el plan estratégico de la Agencia de Renovación del Territorio 2023-2026, incluye actualizar los PATR y darle un nuevo impulso participativo a los PDET en general.

Punto 2. Participación política

La apertura democrática y la participación han sido, históricamente, asuntos centrales en las negociaciones de paz con el ELN. Por lo tanto, ante los anuncios que se han hecho sobre el proceso participativo con dicho grupo surge la duda sobre cómo las instancias que creó el Acuerdo de Paz para la participación política y ciudadana serán tenidas en cuenta en el marco de nuevas negociaciones o, incluso, serán reformadas o transformadas.

Punto 3. Fin del conflicto

Sobre este punto preocupa la falta de articulación entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –creada en el Acuerdo de Paz– y el plan de desmantelamiento de organizaciones criminales que plantea la Paz Total. Lo que se aprecia es una superposición o duplicidad de funciones.

Se suman las tensiones alrededor de la reincorporación, por las agresiones, amenazas, homicidios y desplazamientos que han sufrido los firmantes de paz por parte de los grupos armados con los que el Gobierno está negociando y con los que ha establecido ceses al fuego. El partido Comunes y colectivos de reincorporados han pedido que se fortalezca la seguridad de los firmantes del Acuerdo y se cumplan los compromisos asumidos en La Habana, mientras se establecen diálogos con los demás actores armados.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Gobierno se ha comprometido a cumplir lo acordado por gobiernos anteriores –y con lo establecido en el Acuerdo de Paz– sobre el componente familiar del Plan de Atención Inmediata del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Se espera cumplir con la entrega de proyectos productivos a cerca de 99.000 familias que firmaron acuerdos individuales de sustitución.

Mientras tanto, la narrativa del Gobierno sobre el problema de las drogas ilícitas se ha enfocado en promover transformaciones que lleven al tránsito de economías ilícitas a lícitas; aunque aún se esperan acciones concretas para cumplir este objetivo. No materializar esta intención en programas o políticas implica desaprovechar oportunidades para promover el desarrollo alternativo en comunidades y territorios que han sido afectados por la crisis del mercado de la coca y que eran cercanas a procesos institucionales con el Estado.

Tampoco es claro cómo se articula la política de drogas ni los compromisos asumidos en el Punto 4 con la agenda de negociación con el ELN, donde apenas se menciona.

Punto 5. Víctimas y justicia transicional

El Gobierno ha mostrado, en diversos escenarios, su compromiso por formular estrategias para acompañar los mecanismos de justicia restaurativa y por definir metas ambiciosas de cara a la reparación integral de las víctimas. De hecho, ha enviado mensajes claros sobre cómo se articulará la Paz Total para satisfacer los derechos de las víctimas. Ejemplo de ello es la disposición en el Plan Nacional de Desarrollo de adecuar el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y a la memoria histórica a los acuerdos que surjan con los actores armados.

Sin embargo, en otros aspectos, permanece la incertidumbre sobre cómo se articularán las negociaciones y procesos de sometimiento con los mecanismos de justicia transicional que ya existen, como la JEP, la UBPD o, incluso, la Ley de Justicia y Paz. En primer lugar, no es claro cómo se está materializando el principio de centralidad de las víctimas en las negociaciones. En la mesa con el ELN, por ejemplo, el tema se menciona de manera ambigua.

En segundo lugar, hay poca certeza sobre los estándares de justicia que se incorporarán en posibles nuevos acuerdos que, en todo caso, no deberían ser más laxos que aquellos que se acordaron con la antigua guerrilla de las FARC, pues podría desincentivar la participación de firmantes del Acuerdo en los mecanismos de justicia que ya están andando y poner en riesgo al Estado de incumplir los compromisos internacionales en materia de justicia.

Punto 6. Refrendación, verificación y enfoques étnico y de género

El Gobierno ha hecho un esfuerzo relevante para reactivar las instancias de seguimiento y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo su enfoque étnico y de género.



05

**Recomendaciones
para la cooperación
internacional**

5. Recomendaciones para la cooperación internacional

Las siguientes recomendaciones resaltan las oportunidades que abre la Paz Total y el rol que puede desempeñar en este escenario la cooperación internacional.

5.1 Impulsar la implementación del Acuerdo de Paz

El país y el Estado colombiano deben tener claro que una parte central de la paz está en cumplir con lo pactado en el Acuerdo de Paz de 2016. Esa es una razón suficiente para que la cooperación internacional mantenga su llamado a implementar el Acuerdo, en concordancia con su apuesta durante la negociación con las FARC desde lo técnico y financiero, y el camino de implementación recorrido hasta ahora.

De ahí la relevancia de **dar continuidad a los procesos de verificación y acompañamiento del Acuerdo de 2016**. Si bien la comunidad internacional debe involucrarse en la Paz Total, es importante que no disminuyan los esfuerzos a la hora de monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo con las FARC, pues, en esta tarea, su papel ha sido tan relevante que permitió el avance de varias disposiciones en años anteriores.

Es fundamental rodear componentes del Acuerdo que vienen siendo implementados, así sea con altibajos o énfasis particulares de cada gobierno. Es el caso de los PDET, una agenda en curso, con un amplio proceso de planeación participativa. Sería muy desafortunado que se congelara o fuera abandonada. Ejemplos de tareas concretas en esta agenda son: la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (definida por decreto), la articulación de estos planes con los Planes de Desarrollo de las próximas administraciones locales y el desarrollo de mecanismos para hacer seguimiento constante a los resultados de su ejecución.

También se recomienda **enfocar los esfuerzos en aquellos elementos del Acuerdo de Paz que más se conectan con la Paz Total**, como el desmantelamiento de organizaciones criminales, la sustitución de cultivos ilícitos y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, temas que tienen una relevancia innegable.

5.2 Respaldar los procesos de reincorporación actuales y próximos

Actualmente, no es clara la postura del Gobierno sobre el diseño y los arreglos institucionales necesarios para la estructuración de un programa que atienda a las personas que eventualmente dejarían las armas. Particularmente, en materia de una futura ley de sometimiento que, si bien puede ofrecer beneficios jurídicos, **debe estar acompañada de algún tipo de oferta que promueva la construcción de nuevos proyectos de vida y evite la reincidencia**. En esta tarea, la cooperación puede jugar un papel determinante.

Durante los últimos 20 años, buena parte de los procesos de acompañamiento en el tránsito hacia la vida civil se han construido con el apoyo de la cooperación internacional. En este sentido, es importante **que las lecciones y aprendizajes de estas iniciativas puedan ser tenidas en cuenta a la hora de pensar en nuevos procesos de DDR**.

Finalmente, entendiendo que la implementación del Acuerdo de Paz es uno de los pilares de la Paz Total, es importante insistir en el apoyo a la reincorporación de los firmantes. Diversos análisis de la FIP apuntan a que este proceso **debe orientarse a la sostenibilidad. Eso significa trascender la asistencia, estimulando diversas dimensiones que han estado relegadas como la sostenibilidad de los proyectos productivos, la reincorporación comunitaria y la reincorporación política**. Es en estos asuntos en donde la cooperación puede impulsar mejores prácticas e identificar aprendizajes para experiencias futuras.



5.3 Asesorar al Gobierno en las lecturas de contexto territoriales

La reconfiguración de las dinámicas criminales impulsadas por la Paz Total requiere un monitoreo constante para adaptar las estrategias a los cambios operacionales y territoriales. Uno de los puntos clave que muestra este nuevo escenario es que las condiciones en cada uno de los tableros de negociación se transforman de manera rápida y esto requiere información precisa, verificada, de distintas voces y confiable.

La cooperación puede jugar un papel importante e independiente **dando acceso al Gobierno a información focalizada confiable**. Garantizar el acceso oportuno a información local es el primer paso para lograrlo, pero también **apoyar el seguimiento y monitoreo independiente de periodistas y organizaciones de la sociedad civil** regionales y nacionales, para que la información nutra la estrategia del Gobierno y el debate público, incluso la participación de otros países en algunas de las mesas de negociación.

5.4 Apoyar las negociaciones técnica, política y financieramente

La cooperación internacional ha estado estrechamente relacionada a todo esfuerzo de paz en Colombia, de ahí la importancia de que la forma en que continúe involucrándose considere estándares altos en materia metodológica y procedimental. Esto tiene la mayor relevancia en el contexto de la Paz Total, ya que implica la negociación o acercamiento con distintos grupos armados al mismo tiempo, pero la capacidad de la OACP, para cumplir a cabalidad con los requerimientos que surjan de cada proceso, es limitada.

Algunas oportunidades se centran en apoyar el fortalecimiento técnico de los distintos tableros de negociación **con expertos y metodologías que faciliten el trabajo de la OACP y de las delegaciones**. Este apoyo puede estar relacionado con reforzar la

participación como países en calidad de garantes, mediadores o “países amigos”.

En la misma línea, Colombia ha tenido una historia de negociaciones de paz y metodologías diversas, con aprendizajes por replicar y estrategias que no conviene repetir. De ahí la importancia de que la cooperación internacional considere **apoyar intercambios de experiencias entre la OACP, los negociadores y los equipos técnicos de cada uno de los procesos**, para asegurar la transferencia de lecciones aprendidas, la definición de lineamientos institucionales y que se consideren experiencias previas en lo nacional e internacional. Todo esto de la mano de organizaciones y expertos.

Sobre lo operativo de cada tablero de la Paz Total, en especial las negociaciones con actores a los que se les reconoce el estatus político, la cooperación cumple un papel relevante en el marco de los ceses al fuego, que como vimos buscan reducir la afectación humanitaria y propiciar y afianzar las conversaciones. Ahí la oportunidad se centra en **impulsar la instalación oportuna de mecanismos de verificación para futuros ceses al fuego**. Incluso, la cooperación puede tomar un rol más activo en cómo las partes acuerdan protocolos que sean útiles para verificar los ceses con miras a que sean exitosos.

5.5 Fortalecer la coordinación y capacidad institucional

La Paz Total requiere de un trabajo conjunto, especialmente por la configuración misma de la estrategia en torno a la negociación simultánea con distintos grupos armados. Esto implica una responsabilidad significativa entre actores institucionales que tradicionalmente no han tenido una buena relación como las Fuerzas Militares, la Fiscalía, la OACP y la Presidencia. En este sentido, el rol independiente de la cooperación internacional puede cobrar relevancia si **apoya el proceso de generación de confianza entre actores institucionales como un primer paso para el trabajo articulado**. Esto debe llevar a la construcción de planes

de trabajo conjuntos y concretos que le apunten al fortalecimiento del Estado, como la complementariedad de la política de seguridad y la apuesta de Paz Total.

También es importante trabajar en el **fortalecimiento de las capacidades técnicas y humanas de las instituciones claves para la Paz Total como la OACP, la UIAF y la Fiscalía**, de acuerdo con las necesidades particulares. Por ejemplo, la OACP podría beneficiarse del acompañamiento de expertos técnicos que asesoren las mesas de diálogo. La generación de capacidades en la UIAF y la Fiscalía podría estar enfocada a generar incentivos en caso de que los miembros de los grupos armados no cumplan sus compromisos (el 'garrote').

De manera general hay una oportunidad para la cooperación internacional en torno a cómo se comunica la Paz Total. Urge mitigar la confusión que ha creado la implementación de esta estrategia, en especial en las víctimas del conflicto, **estructurando proyectos de comunicación efectiva que generen legitimidad en torno al proceso.**

5.6 Apoyar los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil

No es menor el rol que la cooperación puede cumplir en el fortalecimiento de la sociedad civil. Resulta fundamental que las organizaciones internacionales **continúen acompañando a las comunidades y a liderazgos clave que le han apostado a la implementación del Acuerdo de Paz** y que hoy, en algunos territorios, se encuentran en riesgo por el incumplimiento de algunos de los compromisos pactados.

En el mismo sentido, es relevante **apoyar el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil regionales para que cuenten con las herramientas necesarias para participar** de manera constructiva y segura en los espacios dispuestos por la Paz Total, que en muchos casos son las mismas que

se comprometieron con la implementación del Acuerdo de Paz.

La Paz Total se ha propuesto una participación abierta y amplia, por lo que es importante **acompañar los procesos que se planteen con miras a garantizar la pluralidad y seguridad de los participantes.**

Finalmente, la Paz Total también ha hecho un llamado a pensar el lugar de las víctimas, una población que ha contado con la atención y el apoyo decidido de la cooperación internacional en Colombia. En este marco sería importante **garantizar la inclusión de acciones de verdad, justicia, reparación y no repetición en los diferentes tableros de negociación.**

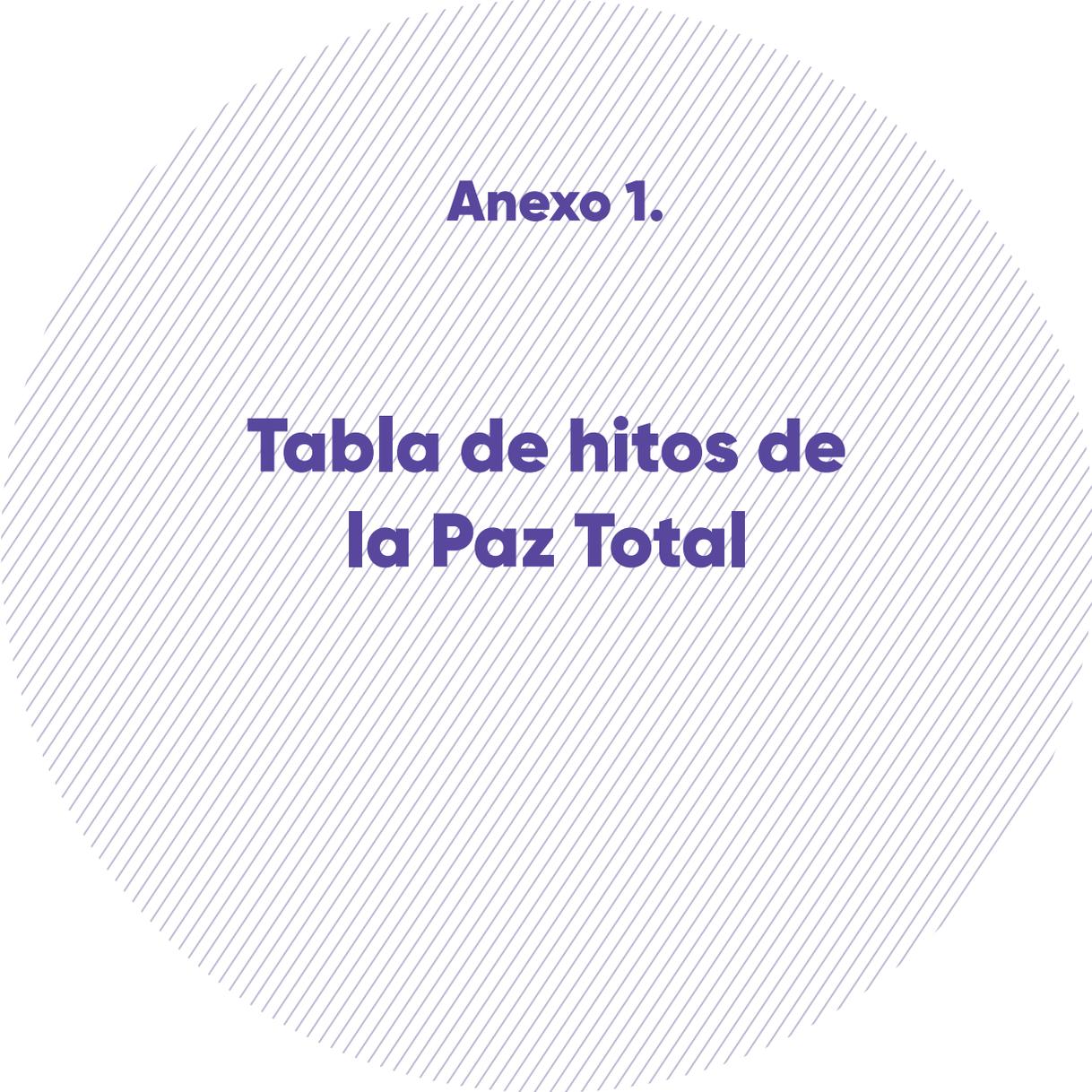
5.7 Velar por el avance de los compromisos en cuanto a justicia transicional y víctimas

La cooperación internacional se ha involucrado de manera importante en las apuestas de justicia y no repetición de la paz en Colombia. Por eso es importante continuar con la **verificación de los compromisos asumidos en materia de justicia transicional**, velando por garantizar la seguridad jurídica de quienes comparecen ante la JEP para evitar que incumplan por buscar tratamientos penales más laxos a los que ofrece la Jurisdicción.

Promover una discusión sobre **la centralidad de las víctimas en las negociaciones que surjan como parte de la Paz Total**, y la forma de satisfacer sus derechos a la justicia, la verdad, y la reparación integral.

Por último, hacer énfasis, en el marco de las negociaciones de la Paz Total, en los estándares de justicia a los que el Estado colombiano está comprometido internacionalmente, señalando que -en ningún caso- los acuerdos en materia de justicia deben ser más laxos que los que ya están en marcha en la JEP.





Anexo 1.

Tabla de hitos de la Paz Total

Tabla 1.
Hitos de la Paz Total

Fecha	Hecho	Descripción
27/01/2022	Gustavo Petro propone aplicar el Acuerdo de Paz a las disidencias de las FARC	A propósito de una serie de ataques atribuidos a disidencias de las FARC, el entonces candidato afirma: "hay un acuerdo ya hecho, no se necesita otro, solo cumplirlo".
07/03/2022	El Pacto Histórico comienza a promover la Paz Total	El candidato a senador, Iván Cepeda, es el principal impulsor de este concepto.
14/04/2022	Programa de gobierno habla de la Paz Total	Aunque solo se hace mención una vez a la "Paz Total", se comienza a vislumbrar la idea de negociación política con el ELN y sometimiento colectivo a organizaciones criminales y dedicadas al narcotráfico.
25/07/2022	Danilo Rueda es nombrado Alto Comisionado para la Paz	El presidente electo destaca su labor como director de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.
25/08/2022	Ministerio de Defensa anuncia el fin de los bombardeos	Se emite una directiva que suspende los bombardeos como medida para evitar que se pongan en riesgo los menores de edad reclutados forzosamente.
30/08/2022	Se radica la Ley de Paz Total (prórroga de la Ley de Orden Público)	Entre los ponentes se encuentra el senador Ariel Ávila.
02/10/2022	OACP afirma que 10 grupos armados se han sumado a la Paz Total	Entre ellos se encuentran el Estado Mayor Central (de Iván Mordisco), la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo, las Autodefensas de la Sierra Nevada y las "oficinas" de algunas ciudades. Con estos grupos se adelantan diálogos exploratorios ya que, antes de sentarse a dialogar, la condición previa es "dejar de matar, desaparecer y torturar".
04/11/2022	Sanción presidencial de la Ley 2272 de 2022 "Paz Total"	Pasa a sanción presidencial después de ser aprobada por el Congreso.
05/12/2022	Gustavo Petro promete excarcelar a miembros de la Primera Línea para ser gestores de paz	El Presidente abre la posibilidad de designar a cerca de 100.000 jóvenes para esta labor. Para finales de diciembre, el presidente ha designado a 10 jóvenes como gestores de paz.
09/12/2022	Se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana	Define los lineamientos técnicos y las condiciones para ejecutar la facultad presidencial de autorizar a miembros representantes o voceros de grupos armados.
31/12/2022	Se crea la Instancia de Alto Nivel compuesta por el Ministro de Defensa, el Alto Comisionado para la Paz y el Director Nacional de Inteligencia	Tiene como misión "estudiar, caracterizar y calificar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto", según los lineamientos de la Ley 2272 de 2022. El decreto que crea esta instancia hace parte del paquete que se firmaron en año nuevo junto a los cinco sobre ceses bilaterales al fuego.
28/01/2023	Se revela escándalo de cartel de abogados que engaña a personas privadas de la libertad	Un grupo de personas, que se presentan como abogados, estarían estafando a grandes narcotraficantes y miembros de organizaciones criminales con el objetivo de hacerles creer que pueden pagar para ser parte de la Paz Total y eludir la extradición.

15/02/2023	Gobierno presenta primer borrador de Ley de Sometimiento	Con esta ley se da viabilidad al desmantelamiento que atravesarían los grupos armados de alto impacto; es decir, aquellas a las que no aplica la negociación política. El senador Ariel Ávila, ponente del proyecto, destaca ocho puntos clave: (1) no habrá jueces particulares; (2) no habrá tribunales especiales, todo pasará por la justicia ordinaria; (3) no hay reconocimiento político; (4) habrá cárcel de seis a ocho años, que si se suman a las medidas de justicia restaurativa, implicarían penas de 10 a 12 años; (5) concordancia con compromisos internacionales; (6) mecanismos de contrastación a cargo de la Fiscalía; (7) mecanismos para evitar "colados"; y (8) los beneficiarios podrán mantener hasta un 6% de sus bienes.
09/03/2023	Consejo de Política Criminal da concepto favorable a la Ley de Sometimiento	Lo hace con varios reparos. Entre ellos la falta de evidencia empírica que respalde la oferta, los topes monetarios para la conservación de bienes y la ausencia de la participación de víctimas en el proceso de sujeción (en el proceso de reparación su rol es claro).
15/03/2023	Radicación oficial del proyecto de ley de sometimiento a la justicia	Se hacen algunos ajustes para la radiación oficial ante el Congreso.
10/04/2023	Presidente y Fiscal General se reúnen a propósito de la Ley de Sometimiento	En esta reunión se negocian cambios, tras los nueve reparos que anuncia el Fiscal General, Francisco Barbosa.
31/05/2023	Radicación de ponencia de Ley de Sometimiento	Se hace sin mayores cambios a su última versión conocida.
26/06/2023	Ponencia de magistrado de la Corte Constitucional buscaría declarar inexecutable la Ley de Paz Total	Aunque el documento aún no se publica, los medios de comunicación informan que esta ponencia, a cargo del magistrado Jorge Enrique Ibáñez, buscará declarar inconstitucional dicha ley. La demanda principal reclama vicios de procedimiento en el trámite, así como la vulneración al derecho de las víctimas. Otros demandantes argumentan la ausencia de un concepto previo del Consejo de Política Criminal.
14/07/2023	La Corte Constitucional no se pronuncia de fondo sobre declarar inexecutable la Ley de Paz Total	La sala plena decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento ya que la mayoría de sus miembros considera que la demanda no reúne los elementos para considerar que la Ley de Paz Total es inconstitucional.

El camino de la

PAZ TOTAL

Autores FIP

Andrés Preciado, Director de Conflicto y Violencia Organizada

Andrés Cajiao, Coordinador de la Unidad de Monitoreo

Paula Andrea Tobo, Investigadora

Nicolás Alejandro López, Asistente de investigación



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME