

«Paz Total» en Colombia: Lecciones para negociar con grupos criminales organizados y promover la consolidación de la paz¹

Andrés F. Aponte,² Lina M. Asprilla,³ Felipe Botero,⁴ Kyle Johnson,⁵ Juanita Durán⁶ y Mariana Botero⁷

Resumen

El Acuerdo de Paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) marcó un hito en la historia de Colombia. Por un lado, se desmovilizó el grupo armado más importante del país, que representaba la mayor amenaza para el control del Estado; por otro, múltiples zonas del país experimentaron una paz ausente durante décadas.

Sin embargo, poco después de la desmovilización de las FARC, algunas regiones volvieron a caer en una espiral de violencia debido a los intentos de otros actores armados y criminales de ampliar sus zonas de control, la aparición de facciones disidentes del grupo guerrillero desmovilizado y la presencia de ecosistemas criminales y actores armados locales que intentaron regular comunidades y zonas fuera del alcance del Estado. Todo ello ha desencadenado un nuevo ciclo de violencia.

En respuesta a esta situación, y para cerrar definitivamente este capítulo violento en la historia de Colombia, el presidente Gustavo Petro lanzó una ambiciosa propuesta de paz enfocada en poner fin a la violencia armada a través de la política de Paz Total (PPT). Esta estrategia busca llevar a cabo negociaciones con organizaciones criminales y grupos armados «políticos», de forma simultánea pero separadas, con cada una de las organizaciones armadas ilegales y violentas más poderosas del país.

1 Para consultar el documento de investigación completo, véase Johnson, K., Botero, F., Botero, M., Aponte, A., and Asprilla, L., (2025) *Política de Paz Total: Entre luces y sombras: Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia*. SOC ACE Documento de investigación 34. Universidad de Birmingham. Durán, J., (2025) *Arquitectura institucional de la Paz Total: Análisis del proceso normativo en la práctica*. Trabajo de investigación SOC ACE 33. Universidad de Birmingham.

2 Andrés Aponte es investigador y consultor de ONG, grupos de reflexión y entidades gubernamentales.

3 Lina María Asprilla es analista en la Oficina de la Región Andina de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC), donde apoya la implementación de proyectos y estrategias para la resiliencia comunitaria frente al crimen organizado y aborda temas sobre la prevención del crimen.

4 Felipe Botero dirige la Oficina de la Región Andina de GI-TOC. Aplica estrategias para reforzar la resiliencia de las comunidades frente al crimen organizado y la prevención del crimen, investiga los ecosistemas delictivos regionales y dirige la presencia de GI-TOC en la región.

5 Kyle Johnson es cofundador e investigador de la Fundación Conflict Responses (CORE).

6 Juanita Durán es investigadora senior en el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC), y desde allí ha liderado y participado en el proceso de transformación policial, entre otros proyectos.

7 Mariana Botero trabajó como analista para GI-TOC.

Esta nota informativa resume las lecciones de la PPT para negociar con grupos criminales que se encuentran en los trabajos de investigación surgidos del proyecto de SOC ACE «Negociando con grupos criminales: La Paz Total en Colombia».⁸ Basado en el trabajo de campo realizado en tres regiones (Buenaventura, Arauca y Tumaco), este documento analiza cómo la implementación de la PPT brinda lecciones valiosas y tiene implicaciones clave para tomadores de decisión y académicos en temas de crimen organizado, resolución de conflictos, negociaciones y construcción de paz. En particular, destaca la importancia de comprender la naturaleza cambiante de la violencia, fortalecer la coordinación entre autoridades locales y nacionales, adoptar el concepto de «órdenes políticos híbridos» y considerar el momento oportuno y la secuencia en las negociaciones.

El nuevo ciclo de la violencia en Colombia

A pesar de los diferentes intentos de negociación y acuerdos de paz firmados en Colombia desde 1980, ninguno de ellos ha conseguido pacificar el país, pues estos se han centrado en actores armados específicos implicados en el conflicto colombiano. Como resultado, a menudo los periodos de transición y consolidación de la paz han sido seguidos por nuevos ciclos de violencia, tal y como quedó plasmado nuevamente con el acuerdo de paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Este Acuerdo supuso el fin del grupo armado más importante de Colombia, con mayor presencia nacional y control territorial. Sin embargo, su desmovilización (2017) también dejó un vacío en la regulación de la economía de la coca y otros mercados ilegales. Del mismo modo, su salida dejó vastos territorios y comunidades sin una fuente de orden y gobierno. El Estado colombiano fue incapaz de llenar este vacío, lo que creó un incentivo para actores armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos criminales.

En este escenario, el ELN, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)⁹ y las disidencias

de las FARC ampliaron su influencia territorial. En el caso del ELN, este grupo confirmó una década de crecimiento tras años de estancamiento y reveses militares. Las estructuras de las disidencias de las FARC se rearmaron rápida y eficazmente, aprovechando su conocimiento previo de las zonas de antiguo dominio de las FARC. Las AGC se han ido consolidando en áreas del país más allá del Urabá y la Costa Caribe. El crecimiento y la expansión de todos estos grupos se ha dado a través de disputas o acuerdos de distribución territorial de economías ilegales.

Estas apuestas expansivas mediadas por acuerdos o disputas violentas hacen parte del nuevo mapa de la violencia en Colombia y del nuevo ciclo de violencia en Colombia en el que se está desarrollando la política de Paz Total (PPT).

Teniendo en cuenta este contexto, la PPT es innovadora porque fomenta las negociaciones con grupos «políticos» y de crimen organizado, reconoce que los actores criminales pueden gobernar poblaciones y examina las características urbanas de los conflictos.

La aplicación de la PPT comenzó en 2022, y actualmente se están llevando a cabo ocho negociaciones y/o acercamientos simultáneos con grupos armados y del crimen organizado.

⁸ AÑADA DETALLES SOBRE 2 DOCUMENTOS CON ENLACES AQUÍ.

⁹ Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), anteriormente conocidas como el Clan del Golfo y Los Urabeños, se han rebautizado como Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), en un intento de obtener reconocimiento político dentro de la política de Paz Total del Gobierno.

Grupo	Tipo de proceso de negociación	Región/ciudad
ELN	Política	Arauca, Cauca, Catatumbo, Nariño, Chocó, sur de Bolívar, sur de Cesar
SM	Política	Nariño, Putumayo
Estado Mayor de Bloques y Frentes	Política	Caquetá, Vichada, Guaviare, Catatumbo
Los Shottas y Los Espartanos	Acercamiento a los grupos de crimen organizado	Buenaventura
La Oficina del Valle de Aburrá, La Mesa y Los Triana	Acercamiento a los grupos de crimen organizado	Medellín (Antioquia)
Los Zetas, Los Mexicanos y Los Locos Yam	Acercamiento a los grupos de crimen organizado	Quibdó (Chocó)
ACSNM ¹⁰	Acercamiento a los grupos de crimen organizado	Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira
AGC	Acercamiento a los grupos de crimen organizado	Urabá, Córdoba, Bajo Cauca, sur de Bolívar, Chocó, Catatumbo, Sucre, Atlántico, Magdalena.

Hasta el momento, uno de los resultados más visibles de la PPT ha sido la reducción de los enfrentamientos armados entre el Estado y los grupos criminales como consecuencia de los ceses al fuego acordados. Además, en algunos casos, como en Buenaventura, Medellín y Tumaco, las tasas de homicidio han disminuido por cuenta de los ceses al fuego establecidos entre las bandas. Sin embargo, la confrontación armada entre actores criminales y armados ha aumentado, generando impactos humanitarios negativos. Adicionalmente, los críticos de la política han señalado que ninguna de las mesas ha llegado a un punto de inflexión o irreversible.

Así, el desarrollo de cada negociación arroja lecciones y reflexiones para los responsables políticos en relación con las negociaciones con grupos criminales.

- En primer lugar, es necesario comprender y adaptar la PPT a las nuevas dinámicas de violencia surgidas tras la desmovilización de las FARC.

- En segundo lugar, es crucial considerar cómo coordinar la relación entre el Gobierno nacional, como arquitecto de la PPT, y las autoridades y comunidades locales donde se aplica la política.
- En tercer lugar, comprender el contexto en el que se está aplicando la PPT—los «órdenes políticos híbridos» (OPH)—es esencial para llevar a cabo las negociaciones, pero también para diseñar estrategias que refuercen los marcos institucionales locales.
- Por último, el momento oportuno y la secuencia son importantes para comprender la trayectoria de las negociaciones. Estas lecciones permiten anticipar posibles obstáculos y desarrollar estrategias innovadoras.

10 Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada de Santa Marta (ACSNM).

Lecciones de la «Paz Total» sobre la negociación con grupos criminales

1. Comprender la evolución y transformación de la violencia

Los ceses al fuego y las treguas parecen haber contribuido a fortalecer la gobernanza criminal en el marco de la PPT. Hoy en día, los grupos armados no se centran en enfrentarse al Estado, sino en consolidar y fortalecer sus modelos de gobernanza territorial.

El capítulo insurgente revolucionario casi ha llegado a su fin. El único grupo insurgente que persiste es el ELN, que, aunque resiste al Estado, ha sido derrotado estratégicamente y no puede alterar el equilibrio de poder.¹¹ Esto significa que los grupos armados y las organizaciones criminales ya no centran sus esfuerzos en desafiar al Estado con objetivos revolucionarios, sino que se disputan el control de territorios específicos, economías ilícitas y comunidades. Sus modelos de gobernanza no se oponen directamente al orden del Estado, sino que explotan sus debilidades y crean sus propios órdenes dentro de las instituciones para regular la vida cotidiana de las comunidades, los negocios locales y los mercados ilegales, como el de la coca, la cocaína, la deforestación, la extorsión y el comercio ilegal de ganado, entre otros.

Por ejemplo, en el caso de la SM, el grupo impone normas sociales (con las cuales prohíbe el hurto y el consumo de drogas), media en cuestiones relacionadas con la economía de la coca y regula la comercialización de la hoja y el alcaloide, incluyendo la cantidad que se puede vender, a qué precio y a quién. El ELN impone impuestos a toda actividad económica desarrollada en sus zonas de influencia, incluidos los establecimientos comerciales de las capitales municipales de

Saravena y Fortul. Además, puede captar rentas estatales derivadas de la extracción de petróleo, gracias a su infiltración en las redes políticas.

Comprender quiénes son los protagonistas de los conflictos violentos, cuál es su estructura organizativa, cuáles son las especificidades de las zonas en las que están presentes (incluidas las características de las poblaciones y las actividades económicas que regulan), así como las formas de violencia y gobernanza que despliegan, es crucial para diseñar estrategias eficaces de negociación y consolidación de la paz que tengan en cuenta a los grupos de crimen organizado y no solo a los grupos insurgentes.

2. Fortalecer el contexto local y la relación con las autoridades locales

La PPT demuestra que la coordinación entre los niveles local y nacional es crucial, especialmente entre las autoridades locales e instituciones como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

La investigación muestra que la participación de las autoridades locales en la PPT y, concretamente, en los procesos de negociación es significativamente baja. Esto puede ser problemático por dos razones. En primer lugar, la arquitectura institucional de la PPT no contempló la creación de puentes o la coordinación con las autoridades locales, ni en los procesos de negociación con los grupos armados ni en los acercamientos con los grupos del crimen organizado. Como resultado, esto ha llevado en ocasiones a una falta de comprensión de las dinámicas contextuales de la gobernabilidad criminal y armada. En segundo lugar, esta falta de coordinación deja de lado capacidades territoriales que podrían apoyar esta tarea.

Llevar el diálogo a escala local implica más que establecer mesas de negociación; también requiere reconocer que muchas de las cuestiones, tensiones y los conflictos son cada vez más endógenos y están menos relacionados con

11 Aponte, A.F., & González, F. (Eds.). (2021). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Un federalismo insurgente, 1964-2020*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular-Diakonia.

los problemas nacionales.¹² En este contexto, la inclusión de las autoridades locales y los líderes comunitarios en el diseño de las políticas y los procesos de negociación es clave.

Las expectativas de las autoridades locales en cuanto a su papel varían según el caso: algunas buscan una participación activa, mientras que otras prevén un papel más pasivo, limitado a recibir información y contribuir a la aplicación de los acuerdos.

En Buenaventura, las autoridades han expresado un deseo específico de participar directamente en el proceso de negociación y no únicamente en la posterior implementación del proceso de paz. Por el contrario, en Arauca —una zona bajo la influencia y la gobernanza de un grupo con claros objetivos políticos (el ELN), que ha marcado significativamente la política local durante muchos años— las autoridades han mostrado un interés mínimo en participar directamente en las negociaciones. Un término medio puede encontrarse en Tumaco, donde las autoridades han desempeñado un papel importante en la mediación de treguas entre disidentes de las FARC, pero no han expresado su deseo de participar plenamente en la PPT. Aunque los incentivos y los deseos difieren, tener en cuenta las perspectivas locales podría influir positivamente en el desarrollo de la política.

En otras palabras, la falta de coordinación entre los niveles nacional y local podría ser perjudicial para el proceso de negociación, ya que el gobierno puede estar desaprovechando los conocimientos y recursos locales de las autoridades y otros actores —incluida la Iglesia Católica— e impide planificar y prepararse para los cambios en la dinámica local.

3. Adoptar el concepto de órdenes políticos híbridos

Entender que la gobernanza criminal y rebelde en Colombia existe en el marco de los OPH es clave para el diseño de estrategias de negociación y para las políticas de seguridad y construcción de paz.

A través de la investigación se confirma que la PPT se está implementando en diferentes regiones donde el Estado no es la única institución que provee servicios de seguridad, orden y bienestar, y por lo tanto coexiste, colabora o compite con la gobernabilidad de grupos armados y criminales.¹³ Por estas razones, es fundamental conocer en profundidad los rasgos, características y limitaciones de la gobernanza criminal y armada, no solo para llevar a cabo negociaciones sino también para diseñar estrategias de fortalecimiento de los marcos institucionales locales.

En los tres estudios de caso (Buenaventura, Arauca y Tumaco), el carácter de los OPH depende de la región, los actores involucrados y el tipo y la calidad de las instituciones estatales. A pesar de estas particularidades, en los tres casos, los grupos criminales y armados proporcionan seguridad y bienestar, y hacen cumplir las normas.

En el ámbito de la seguridad, este papel es compartido con el Estado debido a su falta de un monopolio legítimo sobre la violencia.¹⁴ Además, en los tres casos, los grupos armados ilegales promueven una narrativa de seguridad para legitimar y/o justificar sus acciones dentro de las comunidades que influyen. Esta narrativa se centra en proteger a la comunidad de otros grupos armados ilegales o de las fuerzas de seguridad, y en algunos casos la protección tiende a incluir la extorsión. Del mismo modo, todos los grupos han impuesto normas para regular el comportamiento, las relaciones entre los

12 Arjona, A. (2021). Las transiciones de la guerra a la paz y los legados conductuales de la guerra civil: un alegato a favor de mirar más allá de la violencia. *International Journal of Drug Policy* 89; , P. (2013). Investigación e implicaciones políticas desde una perspectiva a nivel micro sobre la dinámica del conflicto, la violencia y el desarrollo. En P. Justino, T. Brück, & P. Verwimp (Eds.), *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence and development* (pp. 290-306). Oxford University Press Oxford.

13 Bagayoko, N., Hutchful, E., & Luckham, R. (2016). Gobernanza híbrida de la seguridad en África: repensando los fundamentos de la seguridad, la justicia y la autoridad pública legítima. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1-32. <https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1136137>

14 Boege, V., Brown, A., & Clements, K. (2009). Órdenes políticos híbridos, no Estados frágiles. *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 13-21.

miembros de la comunidad y otros aspectos como las cuestiones medioambientales y la movilidad. Finalmente, en cuanto a la administración de justicia, los grupos armados ilegales también juegan un papel importante en la resolución de conflictos locales, y las comunidades acuden a estos grupos para resolver disputas en diferente medida, lo que refleja las debilidades del Estado en la administración de justicia.

Finalmente, la capacidad de los grupos criminales y armados para proveer bienestar varía entre los actores analizados. En Buenaventura, los grupos criminales no tienen interés ni capacidad de proveer servicios de bienestar, aunque utilizan las potenciales políticas de generación de ingresos derivadas de la PPT como medio para incrementar sus fuentes de extorsión. Sin embargo, en Arauca, donde el ELN tiene presencia histórica desde hace aproximadamente 40 años, el grupo ha desarrollado una oferta asistencialista en áreas como infraestructura y servicios básicos, influyendo en el funcionamiento del Estado en beneficio de las organizaciones sociales que afirman representar.¹⁵ Y en Tumaco, una población muy dispersa y vulnerable se beneficia de las carreteras construidas por la SM; esta infraestructura ha reducido significativamente el tiempo y los costes de desplazamiento de la población local.

Confirmar la existencia de los OPH en las regiones donde se está implementando la PPT permite comprender el vínculo de los actores armados con las problemáticas locales,

proporcionando una brújula útil para identificar los temas y formas de intervención a considerar en una agenda de negociación local. Del mismo modo, las dimensiones que abarcan la gobernanza criminal y armada (social, política y económica) también pueden ofrecer una valiosa orientación para diseñar estrategias de seguridad ciudadana mientras se llevan a cabo los diálogos, así como para responder a sus resultados.

Por último, es fundamental comprender los legados del conflicto, ya que las características de estos órdenes armados y su impacto en las poblaciones proporcionan información adicional para el diseño de estrategias de paz sostenibles y eficaces. Considerar cómo las comunidades expuestas a distintas dinámicas de conflicto pueden reaccionar a las políticas e intervenciones, es vital para evaluar su eficacia en los contextos locales. Además, debido a que las políticas de consolidación de la paz y desarrollo no se aplican de forma aislada, es crucial tener en cuenta cómo influyen los factores ajenos a la violencia en las motivaciones y creencias de las personas.¹⁶

4. Considerar el momento oportuno

Los conflictos se resuelven más fácilmente cuando el momento es adecuado o está «maduro» para su resolución.¹⁷ Este concepto tiene en cuenta las diferentes condiciones y plazos de negociación de los actores implicados para identificar cuándo puede ser el momento más oportuno.¹⁸

15 Larratt-Smith, C. (2021). El ELN en Arauca: el bastión guerrillero a la sombra de los Andes. En A. Aponte, & F. González (Eds.), *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? consecuencias de insurgente federalismo, 1964-2020* (p. 264). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular; Peñate, A. (1998). *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.

16 Arjona, A. (2021). Las transiciones de la guerra a la paz y los legados conductuales de la guerra civil: un alegato a favor de mirar más allá de la violencia. *International Journal of Drug Policy* 89; Justino, P. (2013). Investigación e implicaciones políticas desde una perspectiva a nivel micro sobre la dinámica del conflicto, la violencia y el desarrollo. En P. Justino, T. Brück, & P. Verwimp (Eds.), *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence and development* (pp. 290-306). Oxford University Press Oxford.

17 Véase, por ejemplo: Recursos de conciliación. (2008). Poder de persuasión: Incentivos, sanciones y condicionalidad en el establecimiento de la paz. *Accord, número 19*. https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Powers_of_persuasion_Incentives_sanctions_and_conditionality_in_peacemaking_Accord_Issue_19.pdf; Zartman, I.W. (2000). Ripeness: the hurting stalemate and beyond. En P. Stern, & D. Druckman (Eds.), *International conflict resolution after the Cold War*. Washington, DC: National Academy Press; Zartman, I.W. (2008). Ripeness: the importance of timing in negotiation and conflict resolution. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/595>

18 Zartman, I.W. (2000). Ripeness: the hurting stalemate and beyond. En P. Stern, & D. Druckman (Eds.), *International conflict resolution after the Cold War*. Washington, DC: National Academy Press; Zartman, I.W. (2008). Ripeness: the importance of timing in negotiation and conflict resolution. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/595>

Esta investigación demuestra que el ciclo violento desde el Acuerdo de Paz con las FARC no ha proporcionado las condiciones maduras para el desarrollo adecuado de la PPT. En el inicio de implementación de esta política, varios grupos armados y criminales estaban expandiendo su control sobre las poblaciones y los ecosistemas criminales. Incluso, algunos de estos grupos, en particular las disidencias de las FARC y el ELN, han utilizado los fracasos y los retos de implementación del Acuerdo de Paz de 2016 como justificación para seguir armados. Además, para muchos de los grupos armados y criminales de Colombia, el control del territorio es un objetivo en sí mismo (en lugar de ganar una guerra contra el Estado), lo que produce un estancamiento que perjudica a ambas partes.

La implementación de la PPT no se ha ajustado a las dinámicas y estructuras territoriales de cada grupo armado, que a pesar de encontrarse en un estado de derrota o estancamiento estratégico, estaban frente a una oportunidad histórica de lucha, y de ocupación de los territorios y mercados ilegales abandonados por las FARC. El ELN ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, pasando de aproximadamente 2.972 miembros en 2016 a 5.187 en 2021, junto con un aumento de sus áreas de influencia de aproximadamente 110–120 municipios en 2018 a 212 municipios en 20 departamentos en 2022.¹⁹ Del mismo modo, las disidencias de las FARC han crecido en número y organización: el EMC alcanzó los 3.545 miembros en 2023, repartidos en 173 municipios de 22 departamentos, mientras que la SM llegó a 1.751 miembros en 2023, operando

en 10 departamentos y partes de Venezuela y Ecuador.²⁰ En Buenaventura, donde el momento para negociar podría haber sido más apropiado, las bandas criminales y el Estado ayudaron a evitar un conflicto de gran magnitud. Inicialmente, el objetivo no era negociar con los grupos de crimen organizado, sino reducir la violencia entre facciones. La tregua permitió a Los Shottas y Los Espartanos llegar a acuerdos sobre el control de las rutas del narcotráfico, extorsión y cobros ilegales por protección.

Actualmente no se ha alcanzado un estancamiento mutuamente perjudicial ni una situación cercana a la derrota militar,²¹ y tampoco se reconoce que el *statu quo* o la falta de negociación representan un escenario de pérdida para todos. Por un lado, esto reduce la probabilidad de que los grupos armados negocien cuestiones clave y los lleve a creer que el tiempo dedicado a las negociaciones juega a su favor, haciendo que el proceso sea más lento y con más obstáculos. Por el otro, es posible que vean estos intentos de paz como oportunidades para ganar influencia política, acumular recursos y aumentar la visibilidad de su plataforma, como ocurrió con algunos grupos guerrilleros en los años 1980 y 1990.²²

5. Tener en cuenta la secuencia

La secuencia se refiere al orden en que se producen los distintos acontecimientos e hitos para resolver un conflicto y establecer un acuerdo pacífico.²³ La importancia de tener en cuenta las características de la violencia, la capacidad de los actores armados para gobernar territorios, el tipo y la calidad de la estatalidad, y la interacción

19 El Tiempo. (2022). *El 2022 arranca con 4 grandes redes criminales con casi 13.000 integrantes*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cuantas-personas-estan-en-los-grupos-armados-organizados-en-colombia-644062>; González, D. (2020, 20 de febrero). *ELN: ¿Qué tan poderosa es la guerrilla que anunció un paro armado en Colombia?*, France 24.

20 FIP. (2023). *El proyecto 'Estado Mayor Central': un intento de unificación disidente*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/el-proyecto-estado-mayor-central-un-intento-de-unificacion-disidente>; El Espectador. (2024). *Se oficializa división de Segunda Marquetalia; Iván Márquez no va más en esta mesa*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-disidencia-farc-se-oficializa-division-de-segunda-marquetalia-de-ivan-marquez/>; El Tiempo. (2018). *Los ejércitos ilegales que enfrentará la nueva cúpula militar*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/los-ejercitos-ilegales-que-enfrentara-la-nueva-cupula-militar-305714>

21 Tversky, A., y Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: a reference dependent model. *Quarterly Journal of Economics* 41, 1039-1061.

22 González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional/ Centro de Investigación y Educación Popular.

23 MacGinty, R. (2022). Tiempo, secuenciación y procesos de paz. En R. MacGinty, & A. Wanis-St. John (Eds.), *Contemporary peacemaking*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-82962-9_10

y coordinación entre los niveles local y nacional influye significativamente en que una secuencia de acontecimientos sea oportuna o no.

Como señala la literatura especializada, ciertas condiciones preexistentes facilitan o dificultan la consolidación de la paz y las negociaciones.²⁴ En los casos analizados, la capacidad del Estado para proporcionar servicios y seguridad es escasa, y el Estado de derecho no es un monopolio estatal. En la PPT, el nuevo Gobierno reconoció esta situación pero no consideró mitigarla, reconociendo que en ciertas zonas del país existen fenómenos de gobernanza armada y criminal que coexisten, se oponen o complementan la gobernabilidad estatal, dando lugar a OPH.²⁵ Este aspecto es importante si se tiene en cuenta que los arquitectos de la PPT definieron una secuencia que inició con el cese al fuego como muestra de voluntad política para promover las negociaciones, decisión que ha tenido impactos en las regiones priorizadas.

Como resultado del cese al fuego, los actores armados tienen menos frentes de batalla, lo que les ha permitido expandir su modelo de gobernabilidad en las áreas bajo su control desde el inicio de la PPT.²⁶ En Arauca, el cese al fuego nacional con el ELN permitió que el Frente Domingo Laín (una estructura del ELN) concentrara su poder militar en enfrentar al EMC, al tiempo que expandía su influencia sobre la población local y aumentaba la extracción de recursos mediante la extorsión. En Tumaco, el EMC (ahora conocido como Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano), que recientemente inició negociaciones, presionó para que se le reconociera y legitimara como «grupo político» en lugar de considerarlo un grupo criminal. Mientras esto ocurrió, el grupo aumentó sus extorsiones a determinadas actividades económicas, profundizó

en la regulación de las normas sociales e incluso desarrolló acciones asistenciales, como la construcción de carreteras.

Además, el Gobierno estableció un marco legal para facilitar la implementación de la Paz Total mediante la promulgación de la Ley 2272 de 2022, que le otorga facultades para entablar diálogos con grupos armados con estatus político e iniciar conversaciones exploratorias con estructuras del crimen organizado para procesos de sometimiento judicial. Sin embargo, no existe una ley para su sometimiento real al sistema judicial, dejando las negociaciones en Buenaventura, Quibdó y Medellín sin un marco jurídico sólido, y sin reglas del juego e incentivos claros para que dichas organizaciones negocien.

Implicaciones

Los resultados de este proyecto profundizan el debate actual en Colombia sobre la trayectoria y los resultados de la PPT en los últimos dos años, pero también pueden ofrecer una orientación útil, así como consideraciones para las políticas públicas locales e internacionales y quienes que trabajan en las negociaciones y la construcción de la paz con las estructuras del crimen organizado.

Observación 1: Los legados son importantes para la construcción de paz

Como han señalado varios estudios, los legados del conflicto²⁷ son fundamentales para iniciar acciones de negociación y construcción de

24 Braithwaite, J., y Nickson, R. (2012). Timing truth, reconciliation, and justice after war. *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 27(3), 443-476.; Paris, R. (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

25 Boege, V., Brown, A., & Clements, K. (2009). Órdenes políticos híbridos, no Estados frágiles. *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 13-21.

26 FIP. (2024). *Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello*; Insight Crime (2024). *Insight Crime*. (2024). *Dos años después, la Paz Total de Petro parece traer más conflicto en Colombia*. <https://insightcrime.org/es/noticias/entrevistas/dos-anos-despues-paz-total-parece-traer-conflicto-colombia/>; FIP. (2024). *Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello*; Trejos, L.F., & Badillo Sarmiento, R. (2024, febrero). *La Paz Total en el Caribe: gobernaciones armadas y politización acelerada del crimen organizado*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/21008.pdf>

27 Un legado de guerra es el impacto a largo plazo de la guerra sobre las personas y el medio ambiente, incluso después de que la guerra haya terminado. Los legados de la guerra pueden incluir la degradación del medio ambiente, problemas de salud y municiones sin detonar.

paz.²⁸ Sin tener en cuenta estos elementos, los esfuerzos por transformar contextos violentos no pueden dar los resultados esperados e incluso pueden desencadenar nuevos ciclos de violencia.

Para diseñar estrategias adecuadas de construcción de paz, sobre todo en contextos en los que el Estado no ha colapsado, como en Colombia, sino que existen OPH, es crucial comprender las posibilidades y limitaciones de la gobernanza criminal y rebelde de los actores negociadores en regiones específicas. En algunos casos, los modelos de gobernanza son bastante amplios, hasta el punto de cumplir funciones estatales, mientras que en otros son más limitados, centrados estrictamente en la regulación de las actividades económicas. Un diagnóstico y un examen adecuado de estos diferentes modelos de gobernanza, puede ayudar a identificar cómo fortalecer el Estado local y debilitar estos órdenes violentos como componente de la secuencia de negociaciones y consolidación de la paz.

Observación 2: Medir la gobernanza rebelde y criminal implica considerar más indicadores que los homicidios

Los tres estudios de caso demuestran que, aunque los homicidios se han reducido, otras formas de repertorios violentos como la desaparición, los trabajos forzados y la extorsión han aumentado con el alcance y la magnitud de la gobernanza criminal y rebelde. Reconocer esto es crucial para los responsables políticos, ya que los esfuerzos de negociación deben incorporar simultáneamente estrategias de seguridad que protejan a las poblaciones locales al tiempo que se esfuerzan por lograr una solución negociada del conflicto.

Normalmente, la disminución de repertorios violentos como las masacres, los homicidios y

los desplazamientos masivos se han considerado indicadores de éxito de la negociación de la paz y los conflictos, ya que la métrica de estos sucesos es más fácil de captar en comparación con la extorsión, las amenazas, los desplazamientos individuales, los secuestros, los trabajos forzados y otros delitos. Sin embargo, estas formas de «violencia oculta» suelen ser los métodos que utilizan los grupos criminales para gobernar y controlar a las poblaciones.²⁹

La PPT se ha centrado en reducir los homicidios y promover treguas y ceses al fuego. Sin embargo, no ha desarrollado una estrategia para abordar los factores que posibilitan la gobernanza criminal y rebelde, que suelen estar más vinculados a las estrategias de seguridad ciudadana. Es por ello que los actores armados y criminales han encontrado una oportunidad para profundizar su gobernabilidad durante la implementación de la PPT. La inclusión de las autoridades locales y de figuras representativas de las comunidades locales podría haber aportado información valiosa y contribuido a mitigar la aparición de este escenario.

Observación 3: La articulación local y nacional es fundamental para las negociaciones

La aplicación de la PPT ha confirmado que la coordinación entre los niveles local y nacional es fundamental para las negociaciones y los procesos de construcción de paz.

Las políticas nacionales no solo deben considerar cómo coordinarse con las instituciones y autoridades existentes, sino también las posibles repercusiones que pueden tener. La investigación sobre los microfundamentos de la construcción de paz subraya la importancia de las redes políticas existentes, el tipo de Estado vigente y los problemas de legitimidad a los que pueden

28 Arjona, A. (2021). War-to-peace transitions and the behavioural legacies of civil war: a plea for looking beyond violence. *International Journal of Drug Policy* 89.; Huang, R. (2012). The wartime origins of postwar democratization: civil war, rebel governance, and political regimes [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Columbia, Nueva York. <https://doi.org/10.7916/D84F1X26>; Justino, P. (2013). Investigación e implicaciones políticas desde una perspectiva a nivel micro sobre la dinámica del conflicto, la violencia y el desarrollo. En P. Justino, T. Brück, & P. Verwimp (Eds.), *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence and development* (pp. 290-306). Oxford University Press Oxford.

29 Aponte González, A.F., Hirschel-Burns, D., & Uribe, A.D. (2024). Contestación, gobernabilidad y producción de violencia contra la población civil: el orden político coercitivo en la Colombia rural. *Journal of Conflict Resolution* 68(4), 616-641.

enfrentarse sus agentes.³⁰ Además, estudios recientes sobre guerras civiles han demostrado que las personas que viven bajo un gobierno criminal y armado ven influidas sus preferencias: algunas comunidades consideran que la justicia criminal y armada es una forma más expeditiva y eficaz de resolución de conflictos que la justicia estatal.³¹

Por lo tanto, una política nacional de negociación y una estrategia de construcción de paz no solo deben enmarcarse a nivel nacional, sino que también deben tener en cuenta las particularidades de cada territorio y las formas de gobernanza preexistentes, incluidas las autoridades locales y otras que históricamente han sido respetadas, como la Iglesia Católica (en el caso de Colombia) y las relacionadas con los actores armados ilegales. En este sentido, la participación de las autoridades locales y los representantes de la comunidad puede ser una valiosa guía y fuente de conocimiento para abordar estrategias sensibles al contexto desplegadas desde el nivel nacional.

Observación 4: El momento oportuno y la secuencia correcta también son aspectos claves a considerar

Por último, al igual que en otros contextos y esfuerzos de negociación, es esencial destacar que, para los responsables políticos, la madurez de las condiciones y la secuencia en la que se inician los diálogos son factores significativos en la aplicación de dichas políticas.

La experiencia de la PPT aporta valiosas lecciones para los estudios sobre negociación y construcción de paz, destacando la importancia de comprender la dinámica del conflicto violento, así como las condiciones y el momento necesario para iniciar diálogos. En el caso de la PPT, es importante reconocer que el momento no

era el ideal, teniendo en cuenta que muchos actores armados y criminales se encontraban en plena expansión militar, consolidando su poder económico y profundamente arraigado en los ecosistemas criminales.

Este aspecto se vio agravado por la inadecuada secuencia de las negociaciones en ausencia de un marco normativo, y por la decisión de comenzar con el cese al fuego como muestra de voluntad política gubernamental. Las cuestiones relativas al momento oportuno y la secuencia, además de las metodologías de negociación poco claras y, en particular, la falta de un marco normativo sólido que caracterizó la PPT, han creado incentivos para que los grupos armados se centren en sus luchas territoriales y económicas, ampliando su gobernanza, control e influencia política. Esta experiencia hace un llamado a los responsables políticos y a los arquitectos de la paz para que tengan en cuenta las dinámicas de violencia existentes y fortalezcan la gobernanza institucional local en lugar de confiar en el voluntarismo político.

Referencias

Aponte, A.F., & González, F. (Eds.). (2021). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Un federalismo insurgente, 1964-2020*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular-Diakonia.

Aponte González, A.F., Hirschel-Burns, D., & Uribe, A.D. (2024). Contestation, governance, and the production of violence against civilians: coercive political order in rural Colombia. *Journal of Conflict Resolution* 68(4), 616-641. <https://doi.org/10.1177/00220027231177591>

Arjona, A. (2021). Las transiciones de la guerra a la paz y los legados conductuales de la guerra civil: un alegato a favor de mirar más allá de la violencia. *Revista Internacional de Política de Drogas* 89.

Autesserre, S. (2014). Going micro: emerging and future peacekeeping research. *International Peacekeeping* 21:4, 492-500.

30 Fortina, V., y Huang, R. (2012). Democratization after civil war: a brush-clearing exercise. *International Studies Quarterly* 56, 801-808; Arjona, A. (2021). War-to-peace transitions and the behavioural legacies of civil war: a plea for looking beyond violence. *International Journal of Drug Policy* 89; Autesserre, S. (2014). Going micro: emerging and future peacekeeping research. *International Peacekeeping* 21:4, 492-500.

31 Ibáñez, A.M., Arjona, A., Arteaga, J., Cárdenas, J. C., & Justino, P. (2024). The long-term economic legacies of rebel rule in civil war: micro evidence from Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 68(9), 1825-1855. <https://doi.org/10.1177/00220027231170569>

- Bagayoko, N., Hutchful, E., & Luckham, R. (2016). Gobernanza híbrida de la seguridad en África: repensando los fundamentos de la seguridad, la justicia y la autoridad pública legítima. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1-32. <https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1136137>
- Boege, V., Brown, A., & Clements, K. (2009). Órdenes políticos híbridos, no Estados frágiles. *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 13-21.
- Braithwaite, J., y Nickson, R. (2012). Timing truth, reconciliation, and justice after war. *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 27(3), 443-476.
- Recursos de conciliación. (2008). Poder de persuasión: Incentivos, sanciones y condicionalidad en el establecimiento de la paz. *Accord, número 19*. https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Powers_of_persuasion_Incentives_sanctions_and_conditionality_in_peacemaking_Accord_Issue_19.pdf
- El Espectador. (2024). *Se oficializa división de Segunda Marquetalia; Iván Márquez no va más en esta mesa*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-disidencia-farc-se-oficializa-division-de-segunda-marquetalia-de-ivan-marquez/>
- El Tiempo. (2018). *Los ejércitos ilegales que enfrentará la nueva cúpula militar*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/los-ejercitos-ilegales-que-enfrentara-la-nueva-cupula-militar-305714>
- El Tiempo. (2022). *El 2022 arranca con 4 grandes redes criminales con casi 13.000 integrantes*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cuantas-personas-estan-en-los-grupos-armados-organizados-en-colombia-644062>
- Fortina, V., y Huang, R. (2012). Democratization after civil war: a brush-clearing exercise. *International Studies Quarterly* 56, 801-808.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *El proyecto 'Estado Mayor Central': un intento de unificación disidente*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/el-proyecto-estado-mayor-central-un-intento-de-unificacion-disidente>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). *Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello*.
- González, D. (2020, 20 de febrero). *ELN: ¿Qué tan poderosa es la guerrilla que anunció un paro armado en Colombia?*, France 24.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional/Centro de Investigación y Educación Popular.
- Huang, R. (2012). The wartime origins of postwar democratization: civil war, rebel governance, and political regimes [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Columbia, Nueva York. <https://doi.org/10.7916/D84F1X26>
- Insight Crime. (2024). *Dos años después, la Paz Total de Petro parece traer más conflicto en Colombia*. <https://insightcrime.org/es/noticias/entrevistas/dos-anos-despues-paz-total-parece-traer-conflicto-colombia/>
- Ibáñez, A.M., Arjona, A., Arteaga, J., Cárdenas, J. C., & Justino, P. (2024). The long-term economic legacies of rebel rule in civil war: micro evidence from Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 68(9), 1825-1855. <https://doi.org/10.1177/00220027231170569>
- Justino, P. (2013). Investigación e implicaciones políticas desde una perspectiva de micronivel sobre la dinámica del conflicto, la violencia y el desarrollo. En P. Justino, T. Brück, & P. Verwimp (Eds.), *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence and development* (pp. 290-306). Oxford University Press Oxford.
- Larratt-Smith, C. (2021). El ELN en Arauca: el bastión guerrillero a la sombra de los Andes. En A. Aponte, & F. González (Eds.), *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? consecuencias de insurgente federalismo, 1964-2020* (p. 264). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- MacGinty, R. (2022). Tiempo, secuenciación y procesos de paz. En R. MacGinty, & A. Wanis-St. John (Eds.), *Contemporary peacemaking*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-82962-9_10
- Paris, R. (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peñate, A. (1998). *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Trejos, L.F., & Badillo Sarmiento, R. (2024, febrero). *La Paz Total en el Caribe: gobernaciones armadas y politización acelerada del crimen organizado*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/21008.pdf>
- Tversky, A., y Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: a reference dependent model. *Quarterly Journal of Economics* 41, 1039-1061.
- Zartman, I.W. (2000). Ripeness: the hurting stalemate and beyond. En P. Stern, & D. Druckman (Eds.), *International conflict resolution after the Cold War*. Washington, DC: National Academy Press.
- Zartman, I.W. (2008). Ripeness: the importance of timing in negotiation and conflict resolution. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/595>

El programa de investigación *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence* (SOC ACE, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo «abrir la caja negra de la voluntad política» para combatir el crimen organizado, las finanzas ilícitas y la corrupción transnacional, mediante estudios que contribuyan al diseño de intervenciones y estrategias políticamente viables y técnicamente fundamentadas. El programa SOC ACE está financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido y su dirección está a cargo de la Profesora Heather Marquette de la Universidad de Birmingham. El programa se lleva a cabo en colaboración con destacadas organizaciones de investigación y mediante espacios de consulta y diálogos con las principales partes interesadas. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del Reino Unido.

© Crown Copyright 2025.

Más información

www.socace-research.org.uk

 Síganos en LinkedIn: www.linkedin.com/company/socace-research

 Síganos en Bluesky: [@soc-ace.bsky.social](https://bsky.app/profile/soc-ace.bsky.social)

SOC ACE | Universidad de Birmingham | Birmingham | B15 2TT | Reino Unido



UNIVERSITY OF
BIRMINGHAM

 UK Government