



FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**



El costo de negociar mal:

29.000 integrantes de grupos armados entre disputas y gobernanzas criminales



Agosto 2026



El costo de negociar mal:

29.000 integrantes de grupos armados entre disputas y gobernanzas criminales

Bogotá, agosto 2026

Directora Ejecutiva de la FIP:

María Victoria Llorente

Director área de Conflicto y Seguridad:

Javier Flórez

Autores:

Gerson Arias

Javier Flórez

Paula Tobo

Diseño y diagramación

Raul Benito Revollo

ISBN



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Contenido

8

La apuesta inicial de la Paz Total

12

La puesta en marcha de la política a la luz de sus objetivos

28

Lo que nos deja la Paz Total: cómo no negociar con grupos armados

43

Lecciones y recomendaciones

47

Informes de la FIP sobre la Paz Total: 2022-2026

50

Referencias



Presentación

Presentación

Tras cuatro años del inicio de la Paz Total, su balance resultó negativo para el país: los costos superaron las ganancias. El fracaso no se explica únicamente por los tiempos políticos, el interés criminal de los grupos o por estrategias de seguridad fallidas, sino por un diseño institucional y jurídico deficiente que, desde el inicio, destinó a cada una de las mesas de negociación a atravesar crisis recurrentes y a situar al gobierno en el lado débil de la negociación. Al final, la Paz Total incurrió en falencias en sus tres ejes principales: las violencias no desescalaron, las transformaciones territoriales no saldaron la deuda histórica del Estado, y el tránsito a la vida civil se vio bloqueado por la ausencia de rutas legales claras.

Pese a esta conclusión, en la recta final del Gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026), su consejero comisionado de Paz, Otty Patiño, aseguró en medio de una entrevista que la Paz Total se trató de *“una paz distinta a la del 2016 porque es una paz territorial con transformaciones territoriales y disminución de las violencias”*¹.

Estos argumentos desconocen que el Acuerdo Final de 2016 construyó y puso en práctica la noción de paz territorial y activó un proceso participativo que convocó a cerca de 250.000 personas que construyeron más de 33.000 iniciativas de transformación territorial en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Esa visión también ignora que la gobernanza criminal de los grupos aumentó en el último cuatrienio, junto con los indicadores de desplazamiento, secuestro, confinamiento y reclutamiento. La fallida Paz Total, junto a la lenta implementación del Acuerdo de Paz y una débil y desactualizada estrategia de seguridad—con rezagos venían desde el gobierno de Iván Duque—, es un factor esencial para explicar este escenario de inseguridad: según los conteos de la Fuerza Pública, el pie de fuerza de los grupos armados ilegales llegó a cerca de 29.000 integrantes en julio de 2026, casi el doble de los 15.120 registrados al inicio del Gobierno Petro en 2022.

Con este informe, la FIP coloca el foco en la visión y método con que se diseñaron las mesas de negociación, los resultados y lo que dejan en términos de decisiones que hay que tomar, y recomendaciones para futuros esfuerzos de paz o sometimiento. No se trata de una revisión exhaustiva de cada una de las mesas o temas abordados en las mismas (ejercicio que la FIP realizó en otros documentos a lo largo de la administración Petro).

A lo largo de los diferentes escándalos que experimentaron todas las mesas de diálogo, el gobierno Petro careció de autocrítica, un elemento que también se extrañó de los sectores

¹ Caracol Radio (2026). “Si con la seguridad logra un camino de paz, bienvenido sea: Otty Patiño a Abelardo de la Espriella”. 16 de julio de 2026. Disponible en: <https://caracol.com.co/2026/07/16/si-con-la-seguridad-logra-un-camino-de-paz-bienvenido-sea-otty-patino-a-abelardo-de-la-espriella/>

que apoyaron su política. A esto se sumó una narrativa, promovida por el Ejecutivo, bajo la cual la Paz Total fue incomprendida, incluso por los mismos negociadores².

Al final, lo cierto es que negociar una paz, un sometimiento a la justicia o una rendición, requiere de contar con una visión clara, un método, un marco jurídico y las capacidades institucionales necesarias para cumplir dicho objetivo. Puesto en otras palabras, la larga experiencia colombiana en estas materias nos recuerda una idea sencilla pero útil: hay que organizarse para negociar y tener una estructura institucional básica para que dicho proceso sea ordenado, seguro y sostenible³.

Para la Fundación Ideas para la Paz (FIP) los esfuerzos que en materia de paz y seguridad realiza el Estado colombiano y la sociedad son necesarios para fortalecer la democracia y sus instituciones, y continuar el camino de transformar los conflictos, proteger y dignificar a los ciudadanos y avanzar hacia la reconciliación. Creemos firmemente en que construir paz es posible. Una paz aterrizada a nuestras realidades, pero que no abandona los anhelos de transformación y no descuida la seguridad.

Una de las formas de construir paz y seguridad es dialogar con grupos armados ilegales. Colombia lo hace desde 1981, cuando se creó la primera comisión de paz para buscar acercamientos con los grupos guerrilleros creados entre los 60 y 70. Desde ese momento, el Estado ha construido una institucionalidad para la negociación y desmovilización que nos permitió alcanzar más de 10 acuerdos finales de paz, y desde 2001 generó la salida de 77.000 personas⁴ de los grupos armados al margen de la ley de manera individual y colectiva. De este universo, 36.578 son exmiembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 20.146 son ex-FARC desmovilizados individualmente, 14.399 son ex-FARC firmantes del Acuerdo de 2016, 5.451 son ex ELN, y 977 hicieron parte de otros grupos armados. Estos datos evidencian que Colombia tiene un amplio acumulado de aprendizajes y lecciones en materia de negociaciones de paz y sometimiento a la justicia.

Luego del tránsito a la legalidad de las FARC, el panorama de la violencia organizada en Colombia tenía varios protagonistas, todos ellos estructuras híbridas. Esta hibridez implica que su forma de operar, financiarse y utilizar la violencia está influenciada por los legados del conflicto armado y el crimen organizado. También, progresivamente, se fue entendiendo que la estrategia de seguridad del Estado necesitaba actualizarse y adaptarse a estos nuevos contextos.

² “El gran error de los procesos de paz es por parte de los negociadores del estado pensar que se tratan de grupos guerrilleros insurgentes y no lo son. Son organizaciones delictivas que controlan las economías ilícitas y por eso ellos controlan con armas los territorios donde se ubican esas economías” (Disponible en: <https://x.com/petrogustavo/status/2047839496553537830>, 24 de abril de 2026)

³ Valencia Agudelo, Germán Darío (2019). Organizarse para negociar la paz. Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia; Arias Ortiz, Gerson Iván (2008). Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano. Bogotá: Fundación Ideas para la paz.

⁴ ARN. (mayo de 2026). La ARN en cifras. Obtenido de: https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_Mayo_31_2026.pdf

Bajo este contexto, en 2022 Gustavo Petro fue elegido presidente de la República, con una propuesta ambiciosa: que los actores ilegales *“se desarmen, se acojan a la legalidad y liberen el control territorial al Estado, para que se restablezca la presencia institucional y las comunidades puedan acceder a condiciones de bienestar integral, desde el punto de vista de la seguridad humana y de la justicia ambiental”*⁵. Esta apuesta fue entendida, por un lado, como *“el cese de la confrontación armada y hostilidades mediante acuerdos humanitarios, negociaciones con grupos armados con objetivos políticos”* y, por otro, como *“procesos de sometimiento a la justicia con los actores con intereses económicos ilegales, para así evitar una paz fragmentada que recicle guerras en espacios liberados”*⁶.

Esta primera apuesta luego sería conocida como Paz Total y se tradujo en procesos de diálogo político y de sometimiento a la justicia con al menos 10 grupos armados y estructuras de crimen organizado, bajo tres principios: i) el desescalamiento de las violencias; ii) la implementación de transformaciones territoriales; y iii) el tránsito a una ciudadanía plena por parte de los integrantes de estos grupos.

La aspiración legítima de la Paz Total fracasó por errores de diferente procedencia: de caracterización de los grupos ilegales y la violencia que despliegan, de ausencia de método y de capacidades para desarrollarla, de tipo jurídico dada la falta de un marco legal para el sometimiento a la justicia y ajustes constitucionales para brindar justicia transicional en casos de reincidencia; y también porque no hubo una disposición de recoger las lecciones y aprendizajes de procesos pasados, bajo el argumento de que las anteriores negociaciones no habían generado transformaciones y sólo habían sido “eventos” de desmovilización. Como señala un análisis publicado ad portas del fin del Gobierno y se mostrará en este informe, *“la Paz Total estuvo mal nombrada porque estuvo mal pensada”*.

Con este informe, la FIP presenta un balance sobre la Paz Total, sus resultados, sus errores, sus aportes y también los aprendizajes que dejan los cuatro años de la administración Petro, desde una perspectiva crítica pero basada en el monitoreo y el trabajo de campo en sitios de influencia de los grupos que decidieron dialogar. El objetivo es aportar a un debate público informado y hacer recomendaciones que permitan al próximo gobierno recoger lecciones y tomar mejores decisiones en materia de paz y seguridad. En varios sentidos, el informe es un balance final de las diferentes observaciones y análisis que realizó la FIP a lo largo del último cuatrienio.

El informe está dividido en cuatro partes. La primera se enfoca en la visión y puntos de partida de la Paz Total. La segunda, en la puesta en marcha de los procesos de diálogo y sometimiento. La siguiente aborda lo que le deja al país esta apuesta y, finalmente, el último apartado presenta una serie de recomendaciones para futuros intentos de negociación.

⁵ Departamento Nacional de Planeación (2022). Colombia potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Bogotá.

⁶ Ibid.

⁷ Ricardo Silva Romero (2026). 99. 31 de julio de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/99-3575046>



La apuesta inicial de la Paz Total



01

1. La apuesta inicial de la Paz Total

Basado en cuatro ideas, la propuesta de Paz Total empezó a consolidarse unos años atrás del inicio del gobierno Petro y fue ajustada durante la campaña presidencial y al inicio del nuevo mandato.

La primera de ellas fue la **aspiración** de desarrollar estrategias de diálogo que de manera “global, simultánea e integral”, pudieran acabar “con todas las formas de violencia, conflicto armado y criminalidad organizada” que vivía Colombia. Es decir, buscaba superar el paradigma de paz fragmentaria a través de una iniciativa del gobierno que desarrollara un proceso de paz con el ELN, un “diálogo para la reincorporación” con las disidencias y un sometimiento de las bandas criminales y otros generadores de violencia. En efecto, entre 2019 y 2020 el senador Iván Cepeda elaboró este concepto⁸, que posteriormente fue complementado en campaña bajo la idea de una “política pública de paz total e integral”⁹ y más desarrollado por el primer Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, con la noción de “Paz Global Territorial”¹⁰. Sin embargo, la noción de “Paz Total” fue mencionada sólo una vez en las 54 páginas del programa de gobierno del entonces candidato Gustavo Petro¹¹.

La segunda idea era la apuesta por una **negociación diferente y con el sello del nuevo presidente**, quien perteneció a la guerrilla del M-19, cuyo proceso de paz en la década de los 90 derivó en una Constituyente, y que no se había sentido protagonista del proceso que llevó a la dejación de armas de la guerrilla de las FARC¹². Esta dimensión simbólica fue muy importante pues, como se argumenta más adelante, impidió en muchos casos tomar en cuenta las diversas lecciones aprendidas en todos los procesos anteriores, en especial las del proceso de La Habana, Cuba, que derivó en el Acuerdo de 2016.

La tercera idea fue la apuesta por una dimensión territorial de la paz o, puesto en las palabras del gobierno, “**la territorialización de la paz**”, entendida

como “el único camino real de superar los vacíos que han dejado los acuerdos nacionales de paz”¹³ y también como una respuesta a la falta de garantías de seguridad y crisis humanitarias que en varios territorios del país había sido generada por lo que el Ejecutivo denominó “organizaciones multicrimen”¹⁴. El gobierno asumió esta dimensión territorial entendiendo que el Acuerdo de Paz de 2016 era uno de los pilares para avanzar hacia la Paz Total.

Y por último, la idea de una **promesa política con fines electorales** que permitiera avanzar en varias mesas de diálogo, iniciar una serie de transformaciones territoriales y apostarle a una continuidad del proyecto progresista que prometía representar la

⁸ Iván Cepeda Castro (2019). La paz total y definitiva. Disponible en: <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/ivan-cepeda-castro/la-paz-total-y-definitiva-column-871427/> e Iván Cepeda Castro (2020). ¿Cuál es el significado de la paz total? Disponible en: <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/ivan-cepeda-castro/cual-es-el-significado-de-la-paz-total-column-903306/>

⁹ Por una política pública de paz total e integral. Documento de mayo de 2022.

¹⁰ Proyecto Somo Génesis (2022). CartAbierta 52. A la sociedad colombiana por la paz global, para que sea posible la verdad plena y las justicias transicionales. 21 de junio de 2022.

¹¹ Gobierno de Colombia (2022). “Colombia potencia mundial de la vida”. Programa de Gobierno 2022-2026; p. 50.

¹² “...en el cual no estuvimos nosotros porque no nos invitaron ni la Farc ni Santos” (Alocución del presidente Gustavo Petro durante la instalación de sesiones ordinarias del Congreso de la República. 20 de julio 2025). Disponible en: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Alocucion-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-la-instalacion-de-sesiones-ordinarias-del-Congreso-250720.aspx>

¹³ Otty Patiño (2024). Carta abierta al ELN.

¹⁴ Para el gobierno la categoría “organizaciones multicrimen” fue definida como “aquellas organizaciones nacionales y transnacionales con presencia y con vínculos en el país, que amenazan constantemente la vida y el ejercicio libre y pleno de los derechos ciudadanos, tanto en territorios rurales como urbanos, y se caracterizan por la comisión de una multiplicidad de crímenes y delitos. Esta conceptualización de las organizaciones multicrimen no suprime o reemplaza la caracterización realizada para el uso legítimo de la fuerza en el marco de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario para perseguir o combatir estas organizaciones, o bien para la realización de conversaciones de carácter político o de sometimiento judicial.” (Ministerio de Defensa Nacional (2023). Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”; p. 4-5).

administración Petro. En otras palabras, la Paz Total terminó convirtiéndose en un medio para otros fines, lo que en su balance del tercer año de dicho gobierno la FIP llamó “Paz Electoral”¹⁵, entendida como una estrategia orientada a generar réditos políticos y no a consolidar procesos de diálogo con un horizonte claro de cierre. Esta promesa política tuvo un antecedente importante en 2021, cuando el entonces precandidato Petro afirmó que, de ser presidente, haría la paz con el ELN en tres meses¹⁶. El entusiasmo se mantuvo hasta el final del gobierno, según las palabras del consejero Otty Patiño: “Son procesos que arrancaron; lo importante es reconocer dónde arrancaron, qué se ha hecho en función de eso y darle continuidad”¹⁷.

Al final, la propuesta de Paz Total fue concretada en la prórroga de la Ley de Orden Público o Ley 418 de 1997, que el Congreso de la República había debatido y aprobado, que le daba instrumentos y creaba condiciones para los diálogos de paz. En la nueva prórroga, la Ley 2272 de 2022, se establecieron dos tipos de procesos: (i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz; ii) acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto -EAO-CAI-, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

La Paz Total fue llevada al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y, con mayores dosis de realismo, en este documento se afirmó que “consolidar la Paz Total será un trabajo de generaciones que implicará avanzar en los siguientes ejes: (a) Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón, (b) nuevas negociaciones, (c) desescalamiento de la violencia, (d) la cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios, (e) la paz en la esencia del Gobierno”¹⁸.

Con este marco, el Gobierno Petro empezó a elaborar su traducción empírica de su concepto de Paz Total con base en tres ejes: i) el desescalamiento de las violencias; ii) la implementación de transformaciones territoriales y iii) el tránsito a una ciudadanía plena por parte de los integrantes de estos grupos, es decir, el tránsito a la vida civil con un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). En lugar de ser secuenciales, estos ejes fueron planteados como los tres pilares sobre los cuales las conversaciones debían avanzar en simultáneo.

Algo notorio en esta apuesta era la reiteración de muchos elementos que ya habían sido identificados en el proceso de negociación con las FARC y especificados en el Acuerdo Final de 2016. Sin embargo, a medida que se fue desarrollando la Paz Total, el propósito de partir de un “enorme acumulado de experiencias”¹⁹ se fue diluyendo, quedó en el papel y, como luego lo afirmaría el propio consejero Patiño, hubo un “divorcio entre la paz total y la implementación de la paz de los acuerdos de 2016”²⁰.

¹⁵ Preciado, A., Cajiao, A. y Tobo, P. (2025). Tercer año de Petro: entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

¹⁶ Revista Semana (2021). “Si Petro es presidente de Colombia, ¿qué hará con el ELN?”. 14 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.facebook.com/RevistaSemana/videos/1115446522309324/>

¹⁷ El Espectador (2026). “No me gustaría que el gobierno entrante, así no comparta sus ideas, fracase”: Otty Patiño. 19 de julio de 2026. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/otty-patino-dice-que-no-me-gustaria-que-el-gobierno-de-de-la-espiella-fracase-habla-de-paz-total-petro-y-trump-noticias-hoy/>

¹⁸ DNP (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”. Bogotá, mayo de 2023.

¹⁹ El País América (2022). Iván Cepeda: “La paz total requiere un cambio de mentalidad”. 24 de julio de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-24/ivan-cepeda-la-paz-total-requiere-un-cambio-de-mentalidad.html>

²⁰ El Espectador (2025). “El presidente Petro puso la paz por encima de extraditar a personas a EE. UU.”: Otty Patiño. 7 de agosto de 2025. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-paz-total-otty-patino-habla-de-extradiciones-zona-de-ubicacion-temporal-bandas-criminales-y-ley-de-sometimiento/>

Como se mostrará a continuación, sin los elementos básicos de caracterización de los grupos armados y sin una visión y método para abordar todos estos escenarios de negociación simultánea, el Ejecutivo, bajo el liderazgo del primer alto comisionado para la Paz, Danilo Rueda, inició su tarea el 7 de agosto de 2022 y

desde el primer día continuó sus contactos, reuniones y exploraciones con todos los grupos disidentes, con el Clan del Golfo, bandas, entre otros grupos armados. Y en el caso del ELN, tres meses después del inicio del Gobierno se reactivó la mesa de diálogos que había sido suspendida por el gobierno Duque.





La puesta en marcha de la política a la luz de sus objetivos



02

2. La puesta en marcha de la política a la luz de sus objetivos

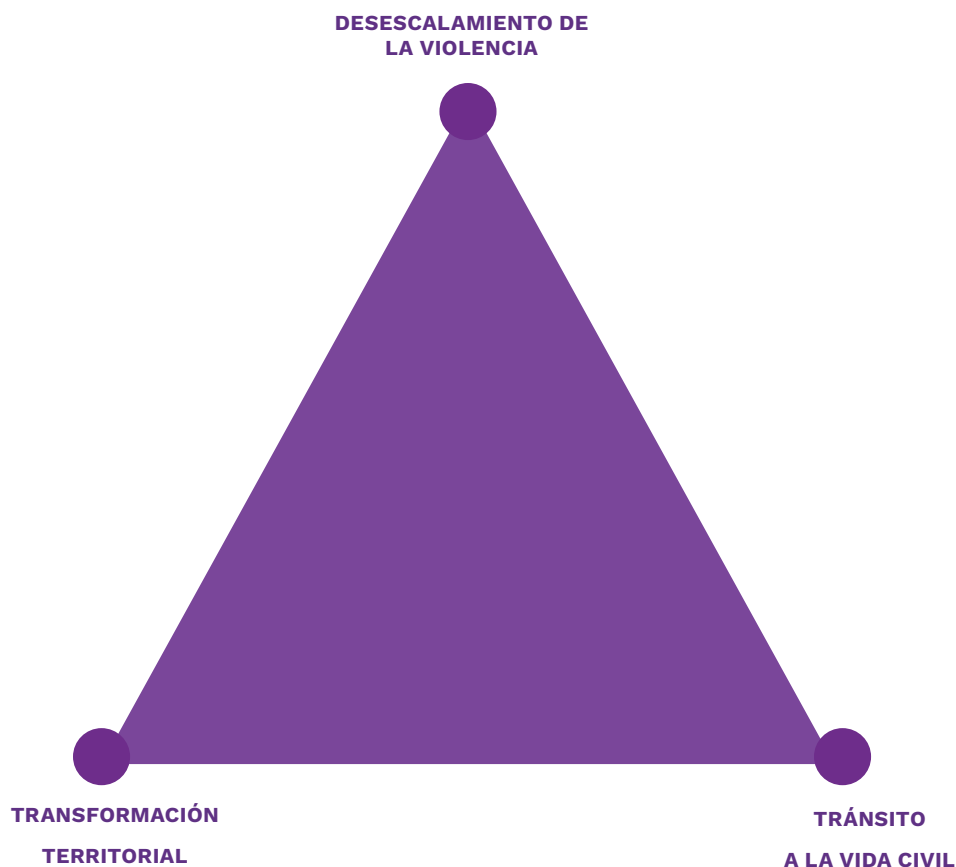
La Paz Total cierra con nueve espacios de diálogo activos (ver Tabla 1), tres sociopolíticos y seis socio-jurídicos: el Estado Mayor de Bloques y Frente (EMBF, disidencias de alias Calarcá), la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), Comuneros del Sur, el Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), y las bandas del Valle de Aburrá, Quibdó, Buenaventura y Barranquilla.

Los diálogos con el ELN, el Estado Mayor Central (EMC, disidencias al mando de alias 'Iván Mordisco') y

la Segunda Marquetalia (al mando de alias 'Iván Márquez'), que en su momento presentaron avances, fueron suspendidos o rotos por diferentes razones, ya sea por la ruptura de confianza entre las partes o por la división interna en los grupos entre las facciones que negocian y las que no.

La amplitud de la Paz Total no solo se evidenció en la cantidad de mesas que abrió o que propuso abrir, sino en sus tres ejes temáticos principales:

DIAGRAMA 1. LOS TRES EJES DE LA PAZ TOTAL



Cada una de las mesas de paz alcanzó acuerdos con sus respectivos interlocutores en cada uno de estos ejes, pero en la mayoría de casos todo ello quedó únicamente consignado en el papel y sin muchas probabilidades de implementarse. Al final, los acuerdos cumplieron

la función de asegurar la vigencia del diálogo y no de ser herramientas para avanzar decididamente hacia el tránsito a la legalidad de estas estructuras, que es el eje vital de una negociación de paz o un sometimiento.

TABLA 1. LAS MESAS DE LA PAZ TOTAL EN JULIO DE 2026

Mesa de diálogo	Tipo de diálogo	Estado a final del gobierno Petro	Hitos relevantes	Principales obstáculos
Estado Mayor de Bloques y Frente (EMBF o las disidencias de alias Calarcá)*	Sociopolítico	Vigente	Acuerdos de transformación territorial en Catatumbo, Meta, Guaviare y Caquetá. Anuncio de acuerdo de una ZUT para el Frente 33 (que no se concretó)	La expansión acelerada del grupo armado Las múltiples disputas que inició y en las que participa Diferentes controversias relacionadas con Calarcá
Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB)**	Sociopolítico	Vigente	Concentración y dejación de armas de 99 miembros del grupo armado Destrucción parcial de material de guerra Sustitución de cultivos de uso ilícito en Nariño y Putumayo Contribución de autoridades locales	Garantías jurídicas para la reintegración colectiva de las 99 personas. Falta de un marco jurídico para el proceso
ELN	Sociopolítico	Suspendido	Primer avance significativo en una agenda de diálogo (participación de la sociedad civil) Comité Nacional de Participación Cese bilateral al fuego Caravanas humanitarias en San Juan y Bajo Calima	La intransigencia del ELN Las disputas en las que el grupo estaba involucrado y los ataques a la Fuerza Pública La reactivación de la disputa en Catatumbo La incapacidad del gobierno de cumplir los acuerdos parciales Disputa con el frente 33 del EMBF en Catatumbo
Comuneros del Sur	Sociopolítico	Vigente	Anuncio de ZUT en Mallama (sin instalación) Destrucción parcial de material de guerra Búsqueda de personas dadas por desaparecidas Sustitución de cultivos de uso ilícito en la región de Abades Desminado Humanitario Programa de reintegración elaborado Contribución de autoridades locales	Falta de un marco jurídico para el proceso Aparición de las Autodefensas Unidas de Nariño (AUC) y señalamientos de complicidad con esta estructura

Mesa de diálogo	Tipo de diálogo	Estado a final del gobierno Petro	Hitos relevantes	Principales obstáculos
Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia	Sociojurídico	Vigente	Grupo de países mediadores Anuncio de ZUT en Belén de Bajirá, Unguía y Tierralta (sin concretar) Creación de Grupos de Trabajo Territorial Creación de un Mecanismo de Monitoreo para el cumplimiento de acuerdos	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia El paro minero de 2023 que hizo suspender el cese al fuego La ofensiva por parte del gobierno que, entre otros, culminó en la muerte de alias "Chirimoya"
Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada	Sociojurídico	Sin instalar	Acuerdos preliminares de desescalamiento Aceptación de un sometimiento por parte del grupo	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia Disputa con el EGC
Bandas del Valle de Aburrá	Sociojurídico	Vigente	Piloto territorial de cese de extorsiones Acuerdos para la reducción de la venta de estupefacientes	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia Impacto mediático del "Tarimazo"
Bandas de Quibdó	Sociojurídico	Vigente	Tregua entre las bandas cobijada por la negociación Acuerdos temporales y específicos de cese de extorsiones Contribución de autoridades locales	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia Incursión del Clan del Golfo o EGC a Quibdó
Bandas de Buenaventura	Sociojurídico	Vigente	Tregua entre Shottas y Espartanos y la reducción de la violencia homicida Pacto por la Paz y la Vida en Buenaventura Contribución de autoridades locales	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia Rechazo de las bandas ante la lentitud del proyecto de ley de sometimiento a la justicia
Bandas de Barranquilla	Sociojurídico	Sin instalar	Tregua entre las bandas auspiciada por el anuncio de una eventual negociación	Falta de un marco de sometimiento colectivo a la justicia Los tiempos: llegó finalizando el gobierno

* Antes, se negociaba con el EMC como estructura que incluía a las facciones de Calarcá y Mordisco.

** Antes, se negociaba con la Segunda Marquetalia como estructura que abarcaba a estos grupos y aquellos bajo el mando de alias Iván Márquez

Fuente: Seguimiento de la Fundación Ideas para la Paz.

Estas negociaciones consiguieron múltiples acuerdos, pero con poco o ningún impacto sobre las zonas de operación de estos grupos. A continuación, se realiza un balance de los tres ejes en los cuales se llegó a acuerdos y cuál fue el desempeño de la Paz Total en ellos.

2.1. Desescalamiento de la violencia

Al cierre del Gobierno Petro y su política de Paz Total, es razonable afirmar que hay un consenso en la opinión pública y sectores políticos (tanto de oposición como afines a la saliente administración) sobre sus profundos errores y la evitable ineficiencia en alcanzar los objetivos que se planteó. Este consenso no necesariamente existe sobre una relación directa entre las mesas de diálogo y el creciente poder de los grupos armados, o la profundización regional de la violencia.

En algunos casos, como los ceses al fuego, hay análisis²¹ que demuestran cómo aquellos grupos beneficiados por los ceses más prolongados encontraron un camino más sencillo para su expansión, como en el caso de la disidencia Estado Mayor de Bloques y Frente (EMBF). Otros análisis, incluyendo la propia percepción de algunos de los negociadores, apuntan a que la principal responsable del deterioro del orden público es la política de seguridad, mas no la política de paz, pues esta última no es responsable de la protección de las comunidades.

Como han argumentado la FIP y otros autores²², el actual aumento del poder de los grupos armados no puede explicarse solamente con una variable, pues tiene orígenes estructurales y coyunturales. En sus orígenes estructurales se encuentra la permanente ineficiencia de las políticas de seguridad de los últimos 10 años para dismantelar unos grupos armados que cada vez son más ágiles para operar de forma discreta y efectiva. Entre las coyunturales se puede argumentar que algunos aspectos de la Paz Total, como

los ceses al fuego o la actitud pasiva del gobierno en las mesas de diálogo, favorecieron la expansión de los grupos y la aparición de crisis humanitarias regionales.

Mientras que sí parece haber una correlación entre la Paz Total y el deterioro de la seguridad, la causalidad es más difícil de probar. Decisiones como los ceses al fuego, el fin de los bombardeos y la inercia del gobierno para responder ante hechos violentos contribuyeron al crecimiento de los grupos.

Lo importante es que alcanzar el objetivo de disminuir la violencia tomó un rumbo completamente contrario al esperado por el gobierno: ninguna de las acciones tomadas por la Paz Total (o la política de seguridad) impactaron la fortaleza de los grupos armados, por el contrario, les dieron razones adicionales para presionar a población civil, transformar la violencia hacia métodos más discretos, desincentivar la denuncia, entrar en nuevos conflictos, e hizo ver al Estado como un “rival” errático e incapaz de disminuirlos.

Tal como lo advirtió la Fundación CORE, caer en el error de considerar que la Paz Total es la única causante del aumento de los problemas de inseguridad que enfrenta el país resulta tan desacertado como negar que esta política ha contribuido a agudizar algunas de las dimensiones del poder de los grupos armados²³.

Finalmente, durante 2022, 2023 y 2024, la apuesta de protección del gobierno descansó sobre la Paz Total, no en la contundencia de las operaciones ofensivas, que vieron un alza con la llegada del general en retiro Pedro Sánchez como ministro de Defensa en fe-

²¹ Mejía, D., Rivera, A. F., & Vargas, J. F. (2026). Paz Total? How Ceasefires Backfire (No. 2026-32). Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

²² María Alejandra Vélez y Lucas Marín (2025). La crisis de seguridad actual no solo se explica por el fracaso de la paz total. 9 de septiembre de 2025. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/la-paz-total-estuvo-destinada-a-fallar-desde-gobiernos-anteriores/>

²³ Fundación CORE. (2026). El poder armado en expansión. Obtenido de: <https://www.conflictresponses.org/el-poder-armado-en-expansion-entre-el-fortalecimiento-y-la-fragmentacion-de-los-grupos-armados-en-colombia/>

brero de 2025. De alguna forma, el gobierno creyó que la Paz Total podía suplir la necesidad de una política de seguridad efectiva, pero no fue así.

a. La situación de seguridad y el poder de los grupos

Todos los grupos armados son, en cierta medida, y en ritmos anuales diferentes, más poderosos de lo que eran antes de las negociaciones. El poder de estos grupos no solo se cuenta en el territorio que controlan y la cantidad de personas que hacen parte de ellos, sino en su capacidad para obtener rentas y someter a la población civil. También han ganado un protagonismo político, social y simbólico mayor en territorios donde han operado por años.

Según datos del Ministerio de Defensa, a julio de

2026 los grupos armados cuentan con alrededor de 28.802 integrantes. El Clan del Golfo (o Ejército Gaitanista de Colombia) se consolidó como el grupo armado más poderoso en cantidad de integrantes (10.268). Le sigue el ELN, que actualmente tiene 7.123 miembros. En su conjunto todas las disidencias suman 10.424 integrantes.

Las razones detrás del crecimiento son variadas, entre ellas está el aumento del reclutamiento de menores de edad. Estos reclutamientos están motivados por la expansión de estos grupos hacia nuevas zonas del país y la multiplicación de las disputas. También, gran parte de estos grupos tienen como prioridad añadir a sus filas a personas que cumplen labores de “vigilancia”, que en últimas son individuos cuyo entrenamiento y mantenimiento es mucho menos costoso.

TABLA 2. INTEGRANTES DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS EN 2022 Y 2026

GAO	Diciembre de 2022	Julio de 2026	Diferencia porcentual
Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia	4.061	10.268	152%
ELN	5.851	7.123	22%
EMC – Disidencias al mando de Iván Mordisco	3.576	4.480	109%
EMBF – Disidencias al mando de Calarcá		3.001	
CNEB	1.415	2.359	108%
Segunda Marquetalia		584	
ACSN	No aplica*	737	No aplica
Comuneros del Sur	No aplica**	250	No aplica
TOTAL	15.120***	28.802	90%

* No eran GAO en 2022 ** Eran parte del ELN en 2022 *** Cuenta a Caparros y Pelusos

Fuente: Elaboración propia con base en conteo oficial de la fuerza pública.

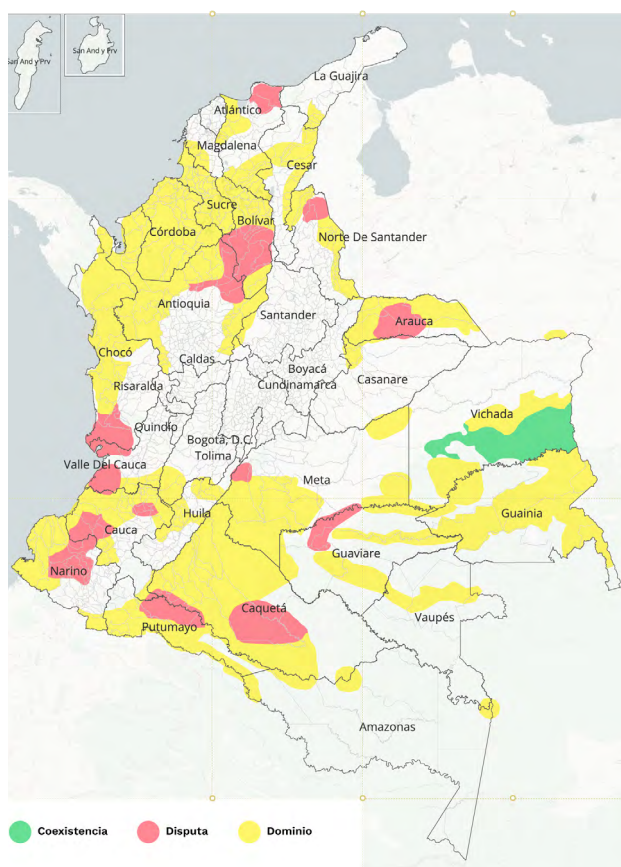
El gobierno anuncia que ha neutralizado²⁴ a 16.285 miembros de los Grupos Armados Organizados (GAO)²⁵, pero este tipo de acciones no ha contribuido a disminuir la cantidad de miembros ni a desacelerar el ritmo de crecimiento.

Las fracturas internas en los grupos armados catalizadas (aunque no completamente explicadas) por la Paz Total también dieron pie a nuevas zonas de disputa, como las del Bajo Caguán en Caquetá y la Trocha Ganadera en Guaviare, en donde acciones como los paros armados mantienen en permanente confinamiento a grandes porciones de la población de esta subregión. En los últimos cuatro años las disputas entre actores armados ilegales se han duplicado: en

2022 existían 7 focos de disputa en el país, hoy hay 14.

Todos los GAO que hicieron parte de la Paz Total están envueltos en fuertes disputas. Por ejemplo, a pesar de que el Clan del Golfo se ha comprometido con el respeto a la sociedad civil, continúa su intención de incursionar en la Sierra Nevada de Santa Marta, una pugna que se ha sostenido desde 2020 y que ha dejado graves afectaciones humanitarias sobre esta región. De igual forma sucede en el sur de Bolívar y el nordeste antioqueño, donde el Clan del Golfo, el EMBF y el ELN son responsables de fuertes hechos violentos. En 2025, la FIP registró 116 enfrentamientos entre grupos armados (un 35% más que en 2024²⁶), la cifra anual más alta registrada desde 2016.

MAPA 1. RELACIONAMIENTO DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN 2026



Fuente: FIP

²⁴ Por neutralización se entienden: Capturas, muertes en operaciones ofensivas, sometimiento a la justicia y desvinculación de menores de edad

²⁵ <https://www.facebook.com/MindefensaColombia/videos/m%C3%A1s-de-16300-integrantes-de-grupos-armados-organizados-han-sido-neutralizados-du/1025334040228494/>

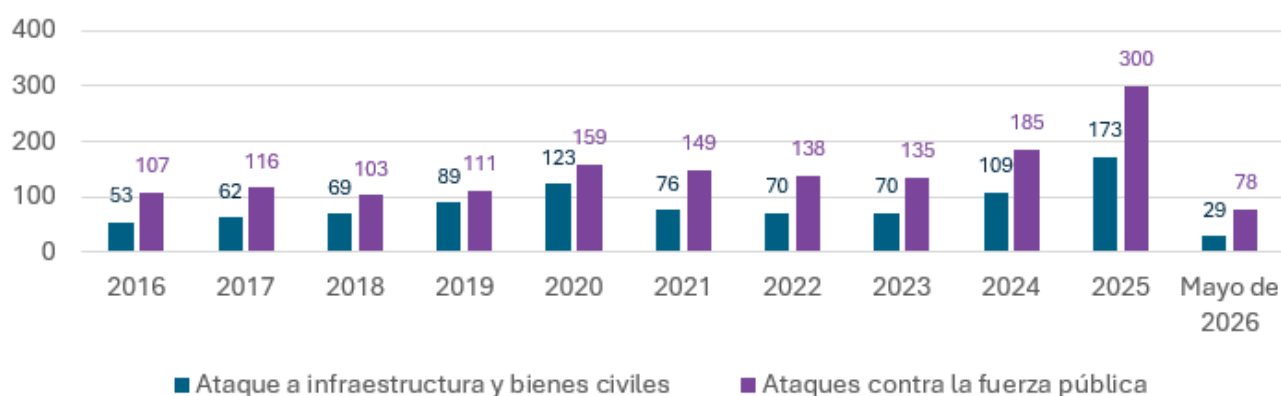
²⁶ Fundación Ideas para la Paz. (2026). https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_informe_seis_desafios_pg.pdf

b. Posible relación entre la permisividad de las mesas y el comportamiento de los grupos

Mientras que los grupos se hacían más fuertes y continuaban atacando a la población civil, las mesas, y en especial las delegaciones de gobierno, tomaron posturas pasivas al respecto. Indirectamente, esto inclinó la balanza de poder hacia unos grupos que percibían al gobierno indiferente a la violencia o incapaz de reprimirlos, especialmente aquellos que reiteradamente se comprometieron públicamente a respetar a la población civil. Varias estructuras usaron a su favor la necesidad del gobierno de mantener las mesas. Es decir, de forma indirecta, la debilidad del Estado en la negociación hizo parte de los cálculos estratégicos de los grupos para aumentar las disputas y seguir expandiéndose.

Estas posturas, más que permisivas, causaron un impacto negativo sobre la población civil de estas regiones afectadas por los actores armados, quienes sintieron que la negociación hacía caso omiso a sus necesidades de protección²⁷. La indiferencia de la Paz Total la sintieron las regiones afectadas como el Catatumbo, cuya crisis iniciada en enero de 2025 ha dejado 100.000 víctimas de desplazamiento, el evento con mayores afectaciones humanitarias de las últimas décadas. A medida que las negociaciones avanzaban, los ataques a la infraestructura y los bienes civiles aumentaron, como lo muestra la siguiente gráfica. En 2025, por ejemplo, estos hechos se incrementaron en un 59%. Los ataques a la Fuerza Pública disminuyeron levemente entre 2022 y 2023, pero comenzaron a crecer en 2024 y 2025 a medida que las acciones ofensivas del gobierno también comenzaron a aumentar.

GRÁFICA 1. ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS (2016-MAYO DE 2026)



Fuente: Base de acciones del conflicto de la FIP

²⁷ Ver por ejemplo: Defensoría del Pueblo (2026). Pronunciamento de la Defensoría del Pueblo sobre las Zonas de Ubicación Temporal. 18 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/pronunciamento-de-la-defensoria-del-pueblo-sobre-las-zonas-de-ubicacion-temporal>

Por ejemplo, la mesa con el EMBF mantuvo sus actividades de forma relativamente regular a pesar de que Caquetá y Guaviare sufrieron los embates de una disputa que nunca habían experimentado antes, también a pesar de que el Frente 33 mantuvo acciones violentas en el Catatumbo en medio de su pugna con el ELN. Tampoco hubo consecuencias visibles tras el asesinato del periodista Mateo Pérez a manos del Frente 36, en Antioquia, en mayo de 2026. La nueva presencia de este grupo en Huila y Tolima tampoco despertó una respuesta contundente por parte del Gobierno.

La alerta por la aparición de las Autodefensas Unidas de Nariño como una extensión criminal de Comunereros del Sur tampoco fue debidamente atendida por la mesa de diálogo. De igual forma, continuaron los diálogos en Buenaventura a pesar de que las bandas terminaron su tregua en febrero de 2025 y detonaron una crisis de homicidios.

c. La Paz Total vs. la Política de Seguridad

Una de las principales explicaciones que han ofrecido representantes de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP) sobre el deterioro de la seguridad es el fracaso de la política de seguridad. En su lógica, la Paz Total no es la responsable del desmantelamiento de los grupos armados ni de la protección de la población civil, sino que esa es una responsabilidad de la política de seguridad. Esta es una de muchas muestras sobre la comprensión que tuvo el gobierno sobre la vía negociada y la seguridad como rutas distintas (y no complementarias) para la construcción de paz.

Las entidades responsables de la seguridad, la justicia y las negociaciones nunca tuvieron un diálogo armónico y esto se evidenció desde el inicio de la política, cuando la caracterización de los grupos armados desconoció la investigación y análisis previo que se había hecho desde la investigación judicial y la inteligencia.

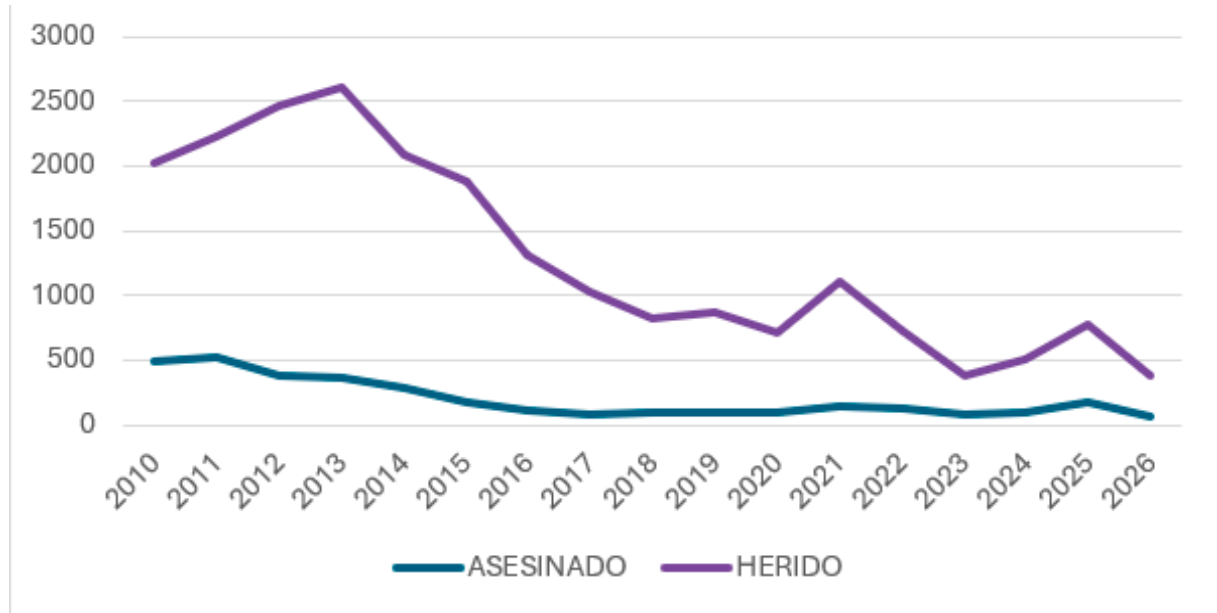
d. Los cambios en la violencia que pasaron desapercibidos: el control social y la libertad de expresión

La forma en la que los actores armados hacen efectivo su control sobre el territorio también ha cambiado. La tendencia viene de años atrás, debido a que los actores criminales han aprendido que la ofensiva del Estado privilegia la persecución de quienes incurren en los hechos de violencia más letal y más indiscriminada. Los homicidios, masacres, desplazamientos forzados y el constante asesinato de líderes sociales han dejado de ser la herramienta principal de control.

Con base en información de trabajo de campo, la FIP considera que esta tendencia hacia la violencia discreta se ha acelerado durante la Paz Total, con formas de opresión y castigo de las comunidades más cercanas a la amenaza, la extorsión, el confinamiento y el desplazamiento forzado individual.

En algunas regiones del país, las comunidades y los líderes asocian la presión a las expresiones organizativas de la sociedad civil con la Paz Total, en la medida en que la búsqueda de un reconocimiento político y la necesidad de presionar al gobierno mediante múltiples vías, no solo la armada, las llevó a acumular una base social por medio de la intimidación.

Otra de las transformaciones de la violencia es el desinterés de los grupos armados por atacar a la fuerza pública. La disminución histórica de ataques a la Fuerza Pública tiene que ver con un proceso de aprendizaje de los grupos mas no a un gesto de paz. Aunque esta tendencia se sostuvo durante la primera mitad del Gobierno, comenzó a dar un giro en los últimos dos años. Por ejemplo, según datos del Ministerio de Defensa, en 2025 se reportaron 174 miembros de la Fuerza Pública asesinados y 769 heridos, representando un aumento del 72% y 54%, respectivamente, frente a las cifras de 2024. Esto se debe, principalmente, al aumento de acciones ofensivas por parte de la Fuerza Pública y la reacción que esto generó en los grupos armados.

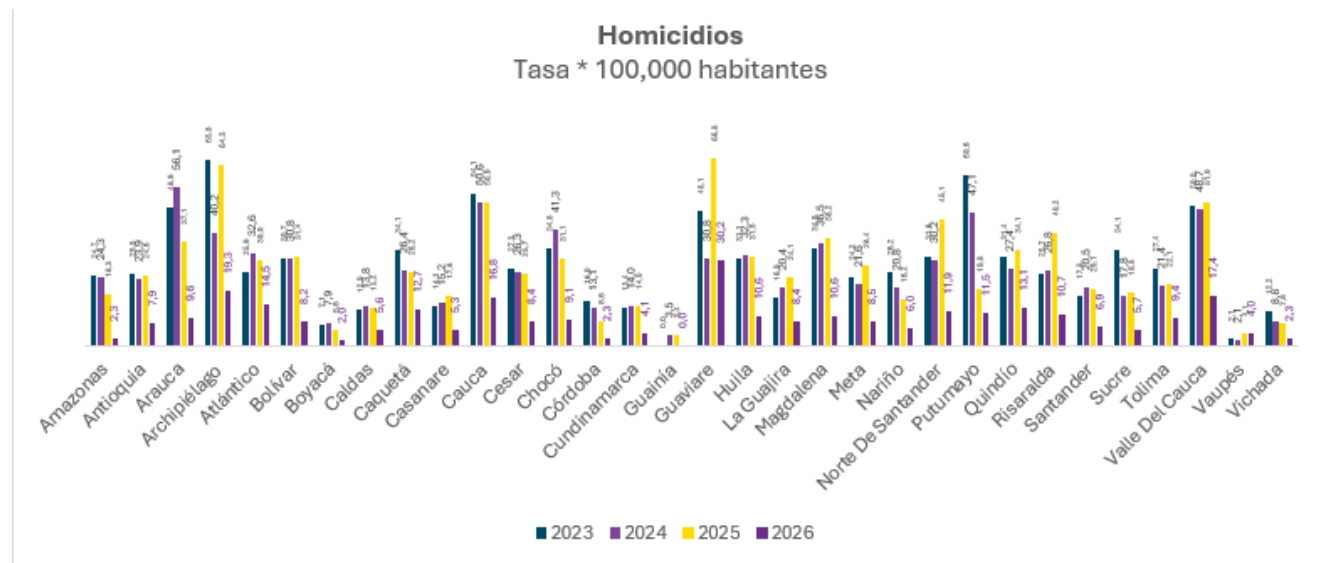
GRÁFICA 2. NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA FUERZA PÚBLICA HERIDOS O ASESINADOS (2010 - JUNIO DE 2026)

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

e. Los logros frágiles y los falsos logros

Varios sectores del gobierno Petro, en su recta final, reconocieron que la Paz Total dejó muchos réditos

positivos en materia de seguridad. Por ejemplo, destacan que algunas regiones del país se beneficiaron del desarrollo de las mesas.

GRÁFICA 3. TASA DE HOMICIDIO DEPARTAMENTAL 2023-2026

Para el Ejecutivo, hay cuatro grandes logros en desescalamiento de violencia. El primero, y el más claro en cifras, es la disminución de homicidios en Putumayo y Nariño. Estos descensos lo vinculan a los resultados de las mesas con la CNEB y Comuneros del Sur. La caída en la tasa de homicidios en ambos departamentos es notable: para Putumayo fue una disminución del 28% entre 2023 y 2024, y del 58% entre 2024 y 2025. En Nariño, estas reducciones fueron 17% y 22% en los mismos dos periodos.

En ambos departamentos se experimenta una tensa calma en la medida en que creen que estos compromisos de disminución de violencia están acompañados por un mayor poder de los grupos, lo que implica que la denuncia está más desestimulada que nunca. Al tiempo, la consolidación de la CNEB en ambos departamentos luego de haber suprimido a sus rivales también explica la disminución de hechos violentos, por lo que no puede establecerse una relación causal entre la Paz Total y el desescalamiento de violencias allí.

El segundo gran resultado es la disminución de homicidios en el Valle de Aburrá, que, de igual forma, el Gobierno asocia a la conversación con los líderes de las bandas recluidos en la cárcel de Itagüí y a una tregua entre dichas estructuras. La FIP ha demostrado que esta caída difícilmente responde a compromisos de la mesa y se trata de una tendencia de disminución consolidada desde hace años debido a cambios en la forma en la que las bandas hacen visible la violencia²⁸. Aunque en esta mesa se anunció una tregua, las bandas no se disputaban territorio entre ellas al momento de iniciar los diálogos, en 2023.

El tercer logro fue la tregua entre Shottas y Espartanos en Buenaventura, un hito alcanzado por la sociedad civil del municipio y que posteriormente fue cobijado por el diálogo sociojurídico adelantado por el gobierno. Esta tregua caducó en febrero de 2025, detonando una crisis de inseguridad que se mantiene hasta hoy. La mesa de paz, en lugar de fortalecer y rodear la tregua, la hizo más frágil a medida que se

condicionó a la existencia de una ley de sometimiento colectivo que nunca llegó.

El cuarto y último logro es la destrucción de material bélico que pertenecía a Comuneros del Sur (abril de 2025) y a la CNEB (octubre de 2025). Ambos hechos son gestos verificables de paz, pero no disminuyen notablemente las capacidades de los grupos para hacer daño. Por ejemplo, luego de la destrucción de este material, se señaló a una estructura de la CNEB (los Comandos de Frontera) como responsables de atacar con un enjambre de drones a un grupo de soldados en la zona rural de Ipiales. Por su parte, Comuneros del Sur continuó su disputa con el EMC, dejando a más de 200 personas desplazadas en Nariño²⁹ y garantizando con su capacidad armada la continuidad de su negocio del narcotráfico en la región.

2.2. Territorialización de la Paz

Uno de los aspectos más problemáticos de la Paz Total fue la decisión de acordar transformaciones territoriales con estructuras que continuaban armadas, mantenían control sobre la población y no habían adoptado compromisos verificables de desarme, desmantelamiento o tránsito a la legalidad. Bajo esta lógica, la inversión pública, la provisión de bienes y servicios y la presencia institucional dejaron de presentarse como obligaciones ordinarias del Estado frente a los ciudadanos y empezaron a aparecer como resultados de la intermediación de los grupos armados.

Bajo esta lógica, la transformación territorial fue entendida como un esfuerzo de los grupos por hacer que el Estado cumpla sus obligaciones, pero no como

²⁸ Londoño, S. et al. (2024). Negociar la paz cuando no hay guerra: El tablero de la Paz Total en el Valle de Aburrá. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_pazurbanamedellin.pdf

²⁹ <https://www.defensoria.gov.co/-/en-cumbitara-nari%C3%B1o-se-han-desplazado-mas-de-200-familias-debido-a-combates-prolongados>

la voluntad de cumplimiento del Estado de compromisos adquiridos desde hace años. En consecuencia, también, la responsabilidad del fracaso de las transformaciones propuestas será cargada al Estado, mientras que el grupo podrá asegurar que, durante la negociación, el gobierno tuvo las puertas abiertas para desarrollar todo tipo de proyectos.

Este diseño produjo un efecto especialmente riesgoso. Al permitir que una organización armada participara en la definición, priorización o presentación de proyectos territoriales, el Estado contribuía a reconocerla como interlocutora legítima de las comunidades. En territorios sometidos al control armado, esa interlocución está en riesgo de ser cooptada o amenazada. Los grupos tienen capacidad para seleccionar o

someter voceros, condicionar la participación, influir en las organizaciones sociales y presentar como consensos comunitarios decisiones adoptadas bajo escenarios de coerción, temor o dependencia.

La FIP revisó todos los acuerdos firmados en el marco de las negociaciones con los grupos armados e identificó al menos³⁰ 55 compromisos de transformación territorial en ocho tableros de diálogo. La mesa de conversaciones con el EMBF encabeza esta lista, pues es probablemente la que más espacios de diálogo sostuvo con comunidades de las zonas de control del grupo armado, de los cuales surgieron acuerdos específicos de transformación para Catatumbo, Meta, Caquetá y Guaviare, así como de protección del medioambiente y la Amazonía.

TABLA 3. ACUERDOS DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EN LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN DE LA PAZ TOTAL

Mesa de negociación	Compromisos de transformación territorial
ELN	1
EMBF	31
CNEB	2
Comuneros del Sur	6
Clan del Golfo o EGC	5
ECSJ del Valle de Aburrá (La Oficina)	3
ECSJ de Buenaventura (Shottas y Espartanos)	2
ECSJ de Quibdó (Los Mexicanos, los Locos Yam y RPS)	5

Fuente: FIP

Según la OCCP, hasta junio de 2026 se entregaron 23 proyectos de transformación territorial, entre ellos, por ejemplo, el mejoramiento de vías terciarias en Abades (Nariño), la adquisición de botes para las comunidades del Bajo Calima (Valle), o la adecuación

de un Centro de Atención Integral Indígena en San José del Guaviare.

Entre las iniciativas emblemáticas que nacen de estos acuerdos se encuentran, por ejemplo, la formalización del internado anteriormente llamado “Gentil

³⁰ Esta cifra puede ser distinta a la oficial. Por ejemplo, la OCCP reporta más de 100 iniciativas en la conversación con el EMBF.

Duarte” en las sabanas del Yará, o la creación de dos distritos mineros en Abades y Telembí. Para la Paz Urbana, se cuentan iniciativas como los Ecobarrios de Paz o la intención de trabajar con madres comunitarias de Quibdó.

Una gran porción de estos compromisos fue adquirida por el gobierno sin tener certeza sobre su posibilidad de incumplimiento. A pesar de que las mesas de negociación lleguen a un fin, estas comunidades estarán a la expectativa de que lo prometido por el Estado se pueda cumplir.

a. Desgaste de la participación de las comunidades y duplicidad de espacios

Uno de los factores en común de este eje es la participación masiva de algunas comunidades en escenarios dispuestos para que manifestaran qué esperaban de la negociación. Estos espacios terminaron por duplicar un ejercicio de recolección de propuestas y generación de iniciativas que ya habían tenido lugar, por ejemplo, en los PDET o en los diálogos vinculantes dispuestos para la creación del Plan Nacional de Desarrollo. La repetición de estos escenarios desgasta la energía y expectativa de estas comunidades.

No solo la participación fue desgastada, sino que favoreció mecanismos de presión por parte de los grupos armados hacia las comunidades para que participaran obligatoriamente. Además, en algunos casos, los grupos armados decidían qué líderes podían asistir y quiénes no.

b. La sustitución de cultivos: un arma de doble filo

Durante su mandato, el presidente Gustavo Petro mencionó en varias ocasiones que la paz se traduce en el fin de las economías ilícitas³¹, y que los acuerdos hechos para la superación de dependencia de las economías ilegales son el indicador del avance de las mesas de diálogo grupos armados.

Para Petro, era indispensable que estas mesas contaran con medidas para combatir las economías ilícitas. De allí surgió la fusión entre la sustitución de cultivos y las negociaciones de paz, materializada con la llegada del programa RenHacemos a zonas de difícil acceso por razones de seguridad. El inicio de su implementación solo fue posible porque los grupos armados en negociación lo permitieron.

Este programa presenta avances interesantes en la erradicación voluntaria de cultivos y los beneficiarios tienen la esperanza de que no se repitan los errores del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), la herramienta contemplada bajo el Acuerdo de 2016, pero su implementación tiene implicaciones complejas para el Estado. En primer lugar, condiciona a futuro la implementación de políticas de este tipo a la voluntad negociada de los actores armados. Esto también significa que, en ausencia de estas tres mesas de negociación, hay riesgo de que se pierda toda la inversión que se ha hecho hasta el momento. En segundo lugar, y en sintonía con los análisis anteriores, la narrativa del grupo y la política estatal se fusionan, por lo que los beneficiarios entienden estos programas no como un cumplimiento del Estado sino como un esfuerzo del grupo armado por atender las vulnerabilidades de la población.

Por último, como lo explicó el profesor Gustavo Duncan, acordar con el grupo armado el fin de las economías ilícitas no hace más que reforzar la narrativa según la cual los grupos son los dueños totales de estas economías cuando en realidad son un segmento de ellas³².

³¹ <https://x.com/petrogustavo/status/1793986540139643228>

³² Gustavo Duncan (2026). Una misión de Estado. 6 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/una-mision-de-estado-3553385>

TABLA 4. NÚCLEOS FAMILIARES INSCRITOS Y EN PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE COCA DEL PROGRAMA RENHACEMOS Y VINCULADOS A UNA MESA DE NEGOCIACIÓN

Mesa de negociación	Municipio	Núcleos familiares en proceso de sustitución
CNEB / Coordinadora Guerrillera del Pacífico	Tumaco	8.602
	Roberto Payán	3.006
Comuneros del Sur	Ricaurte	403
	Samaniego	343
	Cumbal	193
CNEB / Comandos de la Frontera	Valle del Guamuez	1.352
	Villagarzón	768
	San Miguel	676
	Puerto Asís	2.270
	Puerto Caicedo	956
	Puerto Guzmán	855
	Orito	1.757
	Piamonte	564
Clan del Golfo o EGC	Riosucio	235
	Belén de Bajirá	600

Fuente: Informe de empalme de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Obtenido de:

<https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme>

2.3. Tránsito a la ciudadanía

La Paz Total no concluyó en el tránsito completo a la legalidad de ningún miembro de los grupos armados. Solo una de las mesas alcanzó un logro significativo: la de la CNEB, negociación que logró dar un inicio efectivo del tránsito a la legalidad de 99 de sus integrantes, quienes dejaron sus armas y están concentrados en el Valle del Guamuez (Putumayo). Este no es un logro completo, pues su situación jurídica está en el limbo mientras se resuelve cuál será el mecanismo legal de su tránsito a la legalidad.

Otra mesa, la de Comuneros del Sur, grupo que se dividió del ELN, alcanzó a contar con un programa de reintegración diseñado por la ARN³³ que fue validado y aprobado por la organización armada. Este plan no llegó a materializarse.

Una de las falencias más graves de la Paz Total fue dejar en el fondo de las prioridades la discusión sobre cómo se realizará el tránsito a la legalidad y comprometer a los grupos a dismantelar sus respectivas estructuras. Esto no fue una prioridad en los ciclos de diálogo sino hasta después de 2024. Tampoco lo fue en la medida en la que el gobierno no construyó consensos políticos suficientes para dar trámite a una ley de sometimiento y a los mecanismos legales necesarios para poder brindar justicia transicional a quienes firmaron un acuerdo de paz y reincidieron.

³³ ARN (2025). Programa de Reintegración Integral para la Paz y la Transformación Territorial con Comuneros del Sur. Disponible en: https://www.consejeriacomisionadepaz.gov.co/MesaCo-ConstruccionPazNari%C3%B1o/Documents/Recursos-documentos/ABC_PROGRAMA_DE_REINTEGRACION_COMUNEROS_DEL%7D_SUR.pdf

Para el avance de las mesas de Paz Urbana, este punto fue significativamente perjudicial. Las estructuras criminales de Buenaventura y Valle de Aburrá manifestaron reiteradamente su preocupación por la ausencia de una ley de sometimiento a la justicia y consideraron que el gobierno no tenía voluntad para impulsar esta ley. A continuación se profundiza en algunos elementos adicionales:

a. Las ZUT

Las Zonas de Ubicación Temporal (ZUT) fueron concebidas como una herramienta para la fase final de un proceso de paz. En los últimos meses del gobierno Petro, el Ejecutivo aceleró la creación de siete ZUT con cuatro grupos armados (EMBF, EGC, CNEB y Comuneros del Sur) pese a que ninguna de las mesas de diálogo activas parece encontrarse en ese 'estado avanzado' que exige la Ley 2272 de 2022. De las siete anunciadas, solo la de Valle del Guamuez ha avanzado realmente, con el ingreso de 99 integrantes de la CNEB el 18 de junio de 2026.

Frente a esta figura, la FIP identificó³⁴ siete dilemas centrales: (1) usar una herramienta de cierre para procesos que aún no han concluido; (2) acelerar decisiones en plena transición política, trasladando al próximo gobierno la responsabilidad de administrar estas zonas; (3) concentrar personas sin una ruta jurídica clara sobre su situación legal; (4) los riesgos de seguridad física tanto para quienes ingresan como para las comunidades vecinas; (5) dudas sobre la representatividad real de los mandos y la voluntad colectiva de tránsito a la legalidad; (6) la tensión de ubicar estas zonas en territorios con fuerte presencia de economías ilícitas (coca, rentas ilegales), como en Putumayo; y (7) el riesgo de erosionar la credibilidad de esta figura para futuras negociaciones de paz.

El problema no es solo jurídico sino de fondo: mientras el marco legal colombiano concibe las ZUT como mecanismo para administrar el cierre de un proceso, el Gobierno Petro pareció usarlas para destrabar ne-

gociaciones o mostrar avances forzados que aún no se han producido.

b. El marco legal para la justicia transicional y el sometimiento colectivo

La ausencia de herramientas jurídicas claras dejó al gobierno sin una oferta real de tránsito a la legalidad. El gobierno tenía dos tareas: resolver los impedimentos constitucionales para ofrecer justicia transicional a reincidentes e imputados de delitos como narcotráfico o secuestro; y, en segundo lugar, tramitar con eficiencia una ley de sometimiento colectivo. Ninguna de las dos cosas ocurrió, por lo que esta ausencia normativa erosionó la credibilidad de los procesos y dejó a los grupos armados sin incentivos concretos para transitar hacia la legalidad.

Uno de los obstáculos más evidentes para el tránsito a la legalidad es la inexistencia de un mecanismo que les permita obtener beneficios penales de manera colectiva a los grupos criminales que solo tienen acceso a diálogos sociojurídicos.

En dos ocasiones se intentó tener un marco jurídico para el sometimiento colectivo a la justicia. El primero fue radicado en marzo de 2023 y se solicitó tramitarlo con mensaje de urgencia, pero el texto llegó al Congreso justo cuando la coalición de gobierno entraba en crisis. La iniciativa generó fuerte controversia política y apenas alcanzó a presentarse una ponencia para primer debate. Nunca se debatió y terminó archivado.

Tras el archivo, se habló de radicar un texto similar o de usar la jurisdicción del sistema de Justicia y Paz, creado hace dos décadas para la desmovilización de las AUC, como vía alterna para el sometimiento. No obstante, para 2024 los avances eran nulos: no existía un nuevo texto ni se había convocado una mesa de

³⁴ Arias, Gerson, Flórez, Javier y Tobo, Paula (2026). Los dilemas de las ZUT al cierre de la Paz Total. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-06/los-dilemas-de-las-zut-al-cierre-de-la-paz-total>

discusión. El propio gobierno reconoció que el proyecto había dejado de ser prioridad, priorizando en cambio las reformas de pensión y salud.

El segundo intento ocurrió en julio de 2025 con la llegada del ministro de Justicia Eduardo Montealegre. En agosto se designaron ponentes en la Comisión Primera de la Cámara y en septiembre se realizaron tres audiencias públicas que evidenciaron objeciones cons-

titucionales y de aplicabilidad práctica. No solo eso, este proyecto provocó un enfrentamiento entre Otty Patiño y Montealegre, a tal punto que el exministro calificó al consejero comisionado como el “francotirador de la paz”³⁵. El proyecto quedó empantanado en la Comisión Primera de la Cámara sin haber surtido su primer debate.



³⁵ El Colombiano (2025). Comisionado Otty Patiño y ministro Montealegre tuvieron fuerte agarrón por Ley de Bandas: “francotirador de la paz”. 21 de julio de 2025. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/francotirador-paz-ley-de-bandas-afecta-ambiente-en-gobierno-FN28250335>



Lo que nos deja la Paz Total: cómo no negociar con grupos armados



03

3. Lo que nos deja la Paz Total: cómo no negociar con grupos armados

En la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, el 20 de julio de 2025, el presidente Petro reconoció que “obviamente este Gobierno no ha logrado la paz total”³⁶, y en particular hizo énfasis en los vínculos entre esta política y la estrategia de seguridad. Luego de tres años, el mandatario aceptó uno de los múltiples factores que llevaron al fracaso de la Paz Total. Sin embargo, más allá de la poca articulación entre paz y seguridad, dicha apuesta padeció la falta de elementos básicos para organizar unos procesos de negociación altamente ambiciosos al despreciar la arquitectura institucional necesaria y desconocer las lecciones aprendidas en anteriores procesos.

Sin embargo, para hablar de lo que dejó la Paz Total es importante identificar los desaciertos, aciertos y preguntas que nos dejan cuatro años de esta política. A continuación, se presenta una síntesis de estos puntos.

3.1. Una paz maximalista y fundada en las “causas objetivas de la violencia”

El gobierno respaldó una narrativa bajo la cual las injusticias y las desigualdades eran las causas de la violencia, e impulsó una reedición del discurso de las “causas objetivas de la violencia”. Esta comprensión situó a los grupos armados en una posición cómoda, pues percibieron que, sin poner nada a cambio, empezaban ganando en términos de la narrativa. Esto es importante porque bajo esta lógica, el Estado siempre pierde, y los grupos nunca asumen costos.

En síntesis, en la teoría de cambio de la Paz Total, la paz se hace únicamente cuando el Estado accede a resolver estas causas, mientras que, en el otro lado, el grupo armado no adquiere compromisos importantes. Sin embargo, todas las experiencias de anteriores procesos muestran que una cosa es llegar al fin de la confrontación armada y otra alcanzar o construir la paz.

La Paz Total, vista como una aspiración legítima,

se chocó con una visión maximalista de la propia noción de paz. Al principio, el presidente Petro habló de una “paz verdadera y definitiva”³⁷. Luego, en la firma de la prórroga de la Ley de Orden se refirió a esta como “un nuevo contrato social que garantizará los derechos fundamentales de la gente”³⁸. Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo describió su finalidad como la forma de “corregir las limitaciones que tuvieron los procesos anteriores” cuyo “objetivo final es el Estado social y ambiental de derecho”³⁹.

Entendiendo que no solo la Paz Total iba a lograr estos objetivos, sino que requería de otra serie de políticas públicas, la falta de articulación de la negociación con las demás instancias del Ejecutivo fue un rasgo que se empezó a evidenciar en muchas de las mesas. Esa cuestión se hizo más crítica a medida que las otras instituciones se encontraron con que el plan de alcanzar acuerdos parciales de transformación territorial tenía como principales interlocutores a cabecillas de grupos armados ilegales y no a las comunidades o a las autoridades locales.

Esta forma de llegar a acuerdos va en contra de la construcción de Estado, juega a favor de la legitimidad del actor armado en territorio y mina la agencia de las comunidades sobre la transformación territorial. En su informe de 2024, la FIP lo había advertido, señalando

³⁶ Allocución del presidente Gustavo Petro durante la instalación de sesiones ordinarias del Congreso de la República. 20 de julio 2025. Disponible en: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Allocucion-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-la-instalacion-de-sesiones-ordinarias-del-Congreso-250720.aspx>

³⁷ Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado. 7 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sala-de-prensa/noticias/palabras-del-presidente-de-la-republica-gustavo-petro-urrego-al-tomar-posesion-como-jefe-de-estado>

³⁸ Ministerio del Interior (2022). “Presidente Gustavo Petro, sancionó la Ley de la Paz Total”. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/presidente-gustavo-petro-sanciono-la-ley-de-la-paz-total/>

³⁹ DNP (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”. Bogotá, mayo de 2023.

que pese a que el Gobierno había planteado que las políticas de paz, negociación, seguridad y transformación territorial formarían parte de una visión integral orientada a la seguridad y a reducir la violencia, en la ejecución, estas políticas parecían desarticuladas, fragmentadas y dispersas⁴⁰.

3.2. Visión y secuencia de la negociación desorientadas

Desde el principio, la promesa de negociar de manera simultánea con todos los grupos armados se encontró con una serie de retos que obligaban al gobierno a tomar decisiones de otro calado. En particular, había tres dimensiones donde la apuesta terminó en desaciertos y que tienen que ver con la visión y la secuencia del proceso. Lo primero era plantear el objetivo y punto de llegada de cada uno de los procesos. Algunos no definieron una agenda (a excepción del ELN), otros decidieron iniciar por las transformaciones territoriales (como la mesa con el EMBF) y la gran mayoría no se planteó un horizonte claro sobre el desarme y la desmovilización⁴¹. La palabra “Acuerdo final” fue borrada de casi todos los procesos —a excepción del caso del Comuneros del Sur—, lo cual resultaba conveniente para los grupos armados. En otras palabras, la visión prevalente de la negociación era que las transformaciones territoriales eran la condición previa para un desarme, una fórmula que, según ha demostrado el caso colombiano, poco ha funcionado.

En segundo lugar, alcanzar una disminución de los impactos humanitarios (a través de ceses al fuego) como primer paso para construir una negociación. Esta fue otra fórmula que se probó en el pasado y fracasó rotundamente. Como era de esperarse, casi hasta el final del gobierno esta discusión se convirtió en el tema central del día a día y relegó muchos de los asuntos importantes y sustantivos. Finalmente, desarrollar un proceso de negociación debía partir de una premisa obvia: quienes negocian a nombre del Estado deben tomar

posturas y decisiones en favor del Estado y el gobierno, y apostar porque sea el Estado el que prevalezca como garante de los compromisos y el que exija a los grupos armados cumplir con el proceso.

En los cuatro años del Gobierno Petro, los grupos armados cometieron múltiples excesos sin consecuencia de fondo en las mesas de diálogo, a excepción de los casos del EMC, el EGC y el ELN, que por la magnitud de las acciones atravesaron por suspensiones, crisis y rupturas de las negociaciones.

3.3. Los dilemas de la caracterización: ¿con quién voy a negociar?

Parafraseando a Clausewitz, hay que conocer la guerra que se está dispuesto a combatir o a finalizar. Así mismo, siguiendo a Sun Tzu, es siempre importante conocer el adversario. Estas reglas básicas de cualquier negociación se convirtieron en otro de los errores más graves y estratégicos de la Paz Total. La Ley 2272 facilitó que el gobierno pudiera tener diálogos políticos y por otro lado espacios sociojurídicos con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI) que tendrían como finalidad el sometimiento.

A pesar de esa distinción, en lugar de dar orden al universo casi incomprensible de grupos criminales en el país, la Paz Total creó aún más confusiones. A pesar de que el Estado colombiano cuenta con un cúmulo de experiencias caracterizando grupos y recolectando información de inteligencia y judicial para ello, se hizo caso omiso a estas fuentes y se omitió un procedimiento.

⁴⁰ Preciado, Andrés y otros (2024). Segundo año de Petro: ¿dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoaniope-tro_final.pdf

⁴¹ Las dos excepciones fueron el caso de Comuneros del Sur y el caso del EGC o Clan del Golfo que acordaron hablar de “desmovilización” y desarme.

to obligatorio de coordinación institucional entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía que permitiera establecer, con información de inteligencia, evidencia judicial y análisis territorial, la naturaleza de cada grupo, su cohesión interna, su capacidad de mando, sus fuentes de financiación, sus incentivos y su posibilidad real de cumplir acuerdos.

En su lugar, la caracterización se realizó a través de mecanismos que duplicaban responsabilidades dentro del gobierno, como la Instancia de Alto Nivel. El cúmulo de información de inteligencia y el conocimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de las autoridades judiciales no fue tomada en cuenta como insumo primario para la caracterización, en su lugar los criterios fueron las preconcepciones de los negociadores, la autopercepción de los grupos y su voluntad declarada⁴².

Además de colocar a todos los grupos en una misma “bolsa”, basado en su experiencia el primer alto comisionado para la Paz, Danilo Rueda, recorrió buena parte del país buscando a cabecillas de los grupos para explorar las posibilidades de un diálogo o una mesa. Poco se preocupó por estudiar y analizar qué eran para esos momentos estos grupos armados, cómo funcionaban y se financiaban, sus niveles de cohesión interna y no identificó criterios objetivos para saber si tenían voluntad de negociación. En su informe de 2023, la FIP alertó que el bajo impacto que habían tenido las negociaciones sobre la situación de violencia también se debía a una lectura poco acertada sobre las características de los grupos armados, las regiones donde operaban, sus objetivos estratégicos y fuentes de ingresos⁴³. Incluso, la Ley 2272 de 2022 (o Ley de Paz Total) creó una Instancia de Alto Nivel para caracterizar estos grupos, sin incluir a la Fiscalía General de la Nación.

Por ejemplo, en el caso de las disidencias, en septiembre de 2022 Rueda se reunió con algunos comandantes. Para ese momento había más de 37 de estos grupos en todo el país (todos articulados a economías ilegales), no existía cohesión y el escenario previsto era

el de la fragmentación. Estas estructuras pretendieron unificarse en abril de 2023 bajo la sombrilla de “Estado Mayor Central de las FARC”, pero apenas un año después se dividieron. Lo más crítico de situación es que el Gobierno poco o nada utilizó las capacidades de inteligencia de la Fuerza Pública y mucho menos la información judicial de la Fiscalía General de la Nación. Esta situación cambió con la llegada del nuevo comisionado, Otty Patiño, a finales de 2024.

Al final, prevaleció la idea de aceptar la autocaracterización de los grupos, acoger su supuesta narrativa política y, sin nada a cambio, a muchos de ellos se les terminó reconociendo como actores políticos. Esto tuvo un impacto simbólico para los firmantes de paz que vieron como un gobierno que prometía implementar el Acuerdo Final reconocía la existencia de las “FARC” (desmovilizadas en 2016) y le daba estatus político al principal responsable del asesinato de firmantes de paz, es decir a aquellos que habían abandonado el proceso y su compromiso con el Estado, la sociedad y las víctimas⁴⁴. Para el cierre del mandato, los mismos fun-

⁴² En palabras de Danilo Rueda, la premisa inicial era el despliegue de la Oficina del Comisionado de Paz en varias regiones del país “en los lugares más remotos donde se padecen las violencias para desde ahí tejer la paz” para que luego haya un “diálogo simultáneamente con el grupo armado que haya cumplido unos requisitos en materia humanitaria para iniciar una agenda y desarrollar un diálogo sobre asuntos substanciales en relación con su identidad o naturaleza armada” (Entrevista al Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, en el programa “Gobierno en Cámara” de la Cámara de Representantes. 5 de noviembre de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=DWWd6wKpaYs>).

⁴³ Preciado, Andrés y otros (2023). Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro. Agosto 2023. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeraniope-tro01_finalv3.pdf

⁴⁴ “Y ahora nos asustamos porque hay disidencias y cómo no iba haber disidencias si incumplieron el acuerdo de paz, si el Estado cuando incumple es un generador de violencia, el motor de la violencia no es solamente la decisión individual de algún ciudadano generalmente joven de acudir a las armas, para buscar un destino que generalmente no encuentra” (Semana (2022). “¿Cómo no va a haber disidencias, si incumplieron el acuerdo de paz?”. ¿pulla del presidente Petro a Duque? 9 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/como-no-va-haber-disidencias-si-incumplieron-el-acuerdo-de-paz-pulla-del-presidente-petro-a-duque/202259/>)

cionarios del Gobierno (incluido el ministro de Justicia⁴⁵ y el propio presidente⁴⁶) coincidieron en reconocer el desacierto.

Finalmente, en los procesos de Paz Urbana también quedaron al descubierto esta falta de criterios para la caracterización. Un ejemplo fue el caso de las bandas y combos de Medellín, en donde, de acuerdo con los análisis de varios informes de la FIP⁴⁷, la necesidad de diseñar y poner en marcha una política de paz supuso, desde la perspectiva del Gobierno, la existencia de un contexto de guerra y la ocurrencia significativa de hechos victimizantes. Sin embargo, la situación es muy distinta en esa ciudad: lo que muestra allí el comportamiento del homicidio es que en el periodo reciente la tasa es la más baja en los últimos 40 años (comparando 1991 con 2023, la reducción del homicidio en Medellín fue del 94%) y dejó de ser una de las ciudades más violentas. Como se tituló en esos momentos, en el caso de Medellín, la política de Paz Total se trataba de “negociar la paz cuando no hay guerra”⁴⁸. Esto desde luego no implica desconocer la importancia de la reducción de homicidios en un contexto como Medellín.

3.4. La ausencia de líneas rojas

Negociar no es una tarea fácil pero las condiciones iniciales para dialogar son un activo crucial para desarrollar procesos sostenibles, viables y creíbles. Se ha señalado que el gobierno Petro decidió activar mesas de diálogo sin una caracterización sólida de los grupos, permitiendo su autocaracterización, reconociendo a algunos de ellos su carácter político, con una idea de paz maximalista y bajo la premisa de avanzar en un desescalamiento que luego se expresaría en los prematuros ceses al fuego firmados por el presidente el 31 de diciembre de 2022. También decidió, bajo un argumento humanitario, que cesarían los bombardeos contra estos grupos en el caso de la presencia de menores de edad en los campamentos.

A pesar de todas estas concesiones, el Ejecutivo no fue consistente (y, por el contrario, muchas veces fue laxo) al exigir a los grupos frenar su expansión, el reclutamiento de menores de edad y las presiones contra la población civil. Esta ausencia de líneas rojas, junto a otros factores, influyeron en la expansión y fortalecimiento de los grupos armados. Un ejemplo es lo ocurrido con el EMBF (la disidencia comandada por alias Calarcá) que a diciembre de 2022 tenía alrededor de 1.400 integrantes y para mediados de 2026 cuenta con 3.000 miembros.

⁴⁵ “Yo creo que no fue correcto darle estatus de negociación política a las disidencias de las Farc. El Consejo de Estado reafirmó eso en una decisión la semana pasada, porque eso violó el Acuerdo de Paz. Haberles dado estatus político a los disidentes de las Farc no fue una buena decisión; eso generó muchísimos problemas” (El Tiempo (2026). ‘No fue correcto darle estatus de negociación política a las disidencias de las Farc’: Minjusticia. 6 de julio de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/no-fue-correcto-darle-estatus-de-negociacion-politica-a-las-disidencias-de-las-farc-minjusticia-3569405>)

⁴⁶ “El gran error de los procesos de paz es por parte de los negociadores del estado pensar que se tratan de grupos guerrilleros insurgentes y no lo son. Son organizaciones delictivas que controlan las economías ilícitas y por eso ellos controlan con armas los territorios donde se ubican esas economías” (Disponible en: <https://x.com/petrogustavo/status/2047839496553537830>, 24 de abril de 2026)

⁴⁷ Ver: Londoño, Sebastián y otros (2024). Negociar la paz cuando no hay guerra El tablero de la Paz Total en el Valle de Aburrá. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_paz_urbanamedellin.pdf; Londoño, Sebastián; Preciado, Andrés y Tobo, Paula (2025). Una mirada a la Paz Urbana en el Valle de Aburrá: con prisa pero sin norte. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/info-medellin-fip.pdf>

⁴⁸ Preciado, Andrés (2023). Medellín: negociar la paz cuando no hay guerra. Fundación Ideas para la Paz- Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-06/medellin-negociar-la-paz-cuando-no-hay-guerra>

3.5. El marco jurídico: nada se puede dejar al azar

El marco jurídico para habilitar y viabilizar una negociación, así como la posibilidad de beneficios a quienes decidan acogerse a un acuerdo de paz o sometimiento, que brinde seguridad jurídica a todos y garantice los derechos de las víctimas, es una pieza fundamental en la arquitectura de este tipo de esfuerzos.

Desde un principio y durante buena parte del gobierno, este marco jurídico tuvo un significado relativo para muchos de los negociadores y en algunos casos la actitud fue de desprecio, pues, según decían en algunos espacios informales, “eso se resolverá luego”. La alerta sobre esto llegó de diferentes orillas: equipos técnicos dentro y fuera del gobierno llamaron la atención reiteradamente sobre lo crítico que es para una mesa de diálogo, bien sea política o no, tener claridad sobre los instrumentos legales para blindar jurídicamente la negociación y el tránsito a la legalidad.

Un buen ejemplo de la falta de atención hacia la dimensión jurídica fue el caso del Comuneros del Sur, que desde el inicio —y a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los procesos recientes— afirmó que estaba en disposición de dejar a las armas y hacer tránsito a la vida civil. Sin embargo, pese a esa ventaja comparativa, el no contar con un marco jurídico que generara incentivos hizo que el proceso con más probabilidades de llegar a un acuerdo haya llegado sin rumbo al fin del Gobierno y se haya convertido en uno de los procesos inconclusos de la Paz Total.

La dimensión jurídica tenía varias aristas. En primer lugar, de acuerdo con la Ley 2272 de 2022 y la Sentencia de la Corte Constitucional C-525 de 2023 que la declaró exequible, era necesario que se presentara y aprobara por el Congreso una ley de sometimiento en el caso de las EAOCAI. Pese a los esfuerzos que se hicieron durante 2023, 2024 y la última Legislatura (2025-2026)⁴⁹, al final del gobierno no se contó con esa herramienta.

La segunda es adelantarse a las implicaciones jurídicas en el tratamiento de los procesos de paz y en los de sometimiento. Como lo afirmó la Corte en dicha providencia, frente al tema de las Zonas de Ubicación Temporal (ZUT) es importante fijar criterios para evitar una amplia discrecionalidad del Gobierno. El alto tribunal ha sido claro en aseverar que en el caso de las EAOCAI estas solo se pueden establecer en una etapa avanzada del proceso para hacer viable el sometimiento a la justicia. Es decir, una misma figura como las ZUT tiene tratamientos distintos en los casos de una negociación de paz y de un sometimiento⁵⁰. Esto fue reafirmado recientemente cuando un auto del Consejo de Estado decidió suspender de manera provisional la resolución que daba inicio a un proceso de diálogo con la Segunda Marquetalia en 2024, decisión sustentada en un mismo inciso de la Ley 2272 que afirmaba que se entendían como parte de una EAOCAI a las personas acogidas a un proceso de paz y que habían reincidido⁵¹, con lo cual no era aplicable la naturaleza de una negociación política.

⁴⁹ Proyecto de ley No.002 de 2025 “Por medio del cual se establece un tratamiento penal diferenciado para el desmantelamiento y sometimiento de organizaciones al margen de la ley, y reglas para la consolidación de la paz total, el orden público y la seguridad ciudadana”. 20 de julio de 2025

⁵⁰ Para un análisis de la figura de las ZUT en la Paz Total: Flórez, Javier; Arias, Gerson y Tobo, Paula (2026). Los dilemas de las ZUT al cierre de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz, junio 2026. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-06/los-dilemas-de-las-zut-al-cierre-de-la-paz-total>

⁵¹ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Consejero ponente: Carlos Fernando Mantilla Navarro. Auto Radicado 2024-00087-00. 1 de julio de 2026..

Sumado a esto, no se previó un marco jurídico que respondiera a varias limitaciones que sin duda impactarían los procesos⁵². Por un lado, el Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz) introdujo el Artículo Transitorio 66 de la Constitución Política, el cual dispone de manera expresa que “en ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional (...) a cualquier miembro de un grupo armado que, una vez desmovilizado, continúe delinquiendo”. Unos años más tarde, el Acto Legislativo 02 de 2019 introdujo un cambio en la Constitución y definió que “en ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas”. Y además, como ya se mencionó, la propia Ley 2272 de 2022 adicionó un asunto no menor: “Se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento”. En otras palabras, las posibilidades de beneficios jurídicos o de seguridad jurídica para quienes decidieran acogerse a la Paz Total nunca estuvo garantizada y por eso usualmente los delegados en la mesa prefirieron no hablar del tema o “lanzar el balón hacía adelante”.

En tercer lugar, con base en lecciones de procesos del pasado, había que tener mucho cuidado en el manejo de solicitudes de suspensión de órdenes de captura y en mantener un proceso ordenado sobre el sistema de autorizaciones de quienes podían hablar con los grupos armados, incluyendo otras instancias del propio gobierno. Hubo varias situaciones en las que se estuvo al límite de incurrir en responsabilidad penal o disciplinaria por razón de dicha intervención en los diálogos.

Por último, el nombramiento a los gestores de paz designados para apoyar estos procesos debe realizarse bajo criterios y condiciones específicos de asignación y seguimiento a sus tareas, al igual que tener límites al desempeño de sus funciones. Varios de estos gestores

estaban privados de la libertad y recibieron beneficios penales para salir de la cárcel. Estas son medidas de carácter altamente excepcional que pueden acarrear riesgos de seguridad en caso de que estas personas decidan regresar a la ilegalidad. Esta es una pregunta vigente para los procesos de la Paz Total.

3.6. El error de los acuerdos parciales

Una de las lecciones más relevantes de los diversos procesos de paz con las extintas FARC, y que fue punto de partida para diseñar el proceso de La Habana, fue la necesidad de crear un conjunto de incentivos que elevaran el nivel de compromiso y de voluntad de los grupos armados para negociar de manera seria un acuerdo. Además de no tener un cese al fuego inicial, otro de los elementos fue establecer una regla básica: sólo es posible avanzar en la implementación de acuerdos sustantivos una vez el grupo haya decidido y acordado su desarme y desmovilización. En otras palabras, realizar acuerdos parciales durante una negociación (excepto aquellos de carácter humanitario) y más aún en temas de transformación territorial es un incentivo perverso que alienta al grupo a permanecer en una mesa por tiempo ilimitado y, lo más grave, crea serios problemas de legitimidad sobre la acción del Estado, que pareciera que actúa solamente porque tiene como interlocutor a un grupo armado con el que aspira negociar.

⁵² La FIP en su informe del primer año de Petro ya lo había señalado: “Casi todos los tableros (salvo el ELN) avanzan sin un norte claro por los impedimentos jurídicos que están en el camino. Por ejemplo, quienes hayan hecho parte de un acuerdo de paz anterior con el Estado y hayan retomado las armas, solo podrán acceder a un sometimiento a la justicia según lo establecido en la Ley 2272 de 2022, un escenario que afecta a ambas disidencias de las FARC. La falta de una ley de sometimiento u otra alternativa que se entienda como un beneficio jurídico, deja en el aire a los procesos con el Clan del Golfo y Los Pachenca, así como a los diálogos urbanos” (Preciado, Andrés y otro (2023). Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro. Agosto 2023. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeranipetro01_finalv3.pdf)

Dicho esto, la posibilidad de acuerdos parciales se introdujo en la Ley 2272 añadiendo que estos deberían ser cumplidos de buena fe, que harían parte del DIH, que tendrían naturaleza vinculante y, lo más delicado, que constituirían una política pública de Estado. En otras palabras, la Ley 2272 creó un marco de incentivos desafortunado: el grupo firma un acuerdo parcial, el Estado debe cumplirlo y si no lo implementa el grupo puede justificar el no avance de la mesa y además puede hacer viable la ejecución de políticas públicas en el contexto territorial de un grupo que todavía permanece en armas. Valida, por tanto, una suerte de paz armada.

Dos casos son buenos ejemplos de esto. En el proceso con el ELN, ambas delegaciones firmaron 28 acuerdos parciales, buena parte de ellos fueron incumplidos o no desarrollados por el Estado y el grupo guerrillero siempre tuvo una justificación en esto para no avanzar. En el caso del EMBF, se suscribieron al menos 31 acuerdos de transformación territorial y algunas de ellas avanzaron sin que el grupo tomara una decisión de dejar las armas, con el agravante que, en regiones como el Catatumbo el ELN, el otro grupo con influencia en la zona, puso en marcha en enero de 2025 una operación militar contra comunidades, organizaciones, líderes sociales y algunos firmantes de paz, a quienes acusaba de “colaborar” con las disidencias del Frente 33 del EMBF. Sobra decir que hoy esta situación de disputa subsiste en Catatumbo y ha provocado cerca de 180 muertes y más de 100.000 desplazados.

En 2025, la Corte Constitucional determinó varias cuestiones sobre los acuerdos parciales⁵³. Primero, que estos “sólo son posibles en el marco de negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley, y en ningún caso de acercamientos y conversaciones con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”. Segundo, que afirmar que acuerdos parciales hacen parte del DIH es incompatible con la Constitución Política. Y tercero, que los “los acuerdos parciales son vinculantes para las partes, pero no porque cuenten con contenido que haga parte del DIH, como lo dispone

la norma demandada, sino porque así lo acuerdan las partes firmantes”. Y finalmente, que lo dispuesto en la ley sobre acuerdos parciales vulnera el principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 de la Constitución Política⁵⁴.

3.7. Las transformaciones territoriales no pueden negociarse bajo coerción armada

Los acuerdos de transformación territorial deben estar diseñados para mejorar la percepción del Estado y repeler la gobernanza criminal, no al revés. Durante la Paz Total, los actores armados podían atribuirse la llegada de obras, programas e instituciones, aumentando su legitimidad frente a la población y reforzando la narrativa según la cual el Estado solo responde cuando existe una estructura ilegal capaz de presionarlo. En lugar de debilitar la intermediación armada, esta fórmula corría el riesgo de consolidarla y de convertir al grupo en una puerta de entrada para la acción pública.

Más grave aún, este enfoque podía condicionar el ingreso y el cumplimiento de la misionalidad del Estado en los territorios. La presencia institucional parecía depender de la existencia de una mesa, de la firma de un acuerdo parcial o de la disposición del grupo para permitir la ejecución de las iniciativas. Esto invertía la relación que debe existir entre el Estado y la ciudadanía. Las instituciones no pueden solicitar autorización

⁵³ Corte Constitucional (2025). Sentencia C-036 de 2025.

⁵⁴ “Declarar INEXEQUIBLE la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia,” contenida en el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997—adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022—, y EXEQUIBLE el resto del inciso, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución” (Corte Constitucional (2025). Sentencia C-036 de 2025).

a un actor armado para cumplir sus funciones ni negociar con él las condiciones bajo las cuales prestarán servicios, ejercerán justicia, protegerán a la población o ejecutarán recursos públicos.

La transformación territorial es indispensable, pero no puede ser entendida como una concesión de la negociación ni como una contraprestación otorgada a estructuras que permanecen en armas. El acceso a salud, educación, justicia, infraestructura, seguridad y oportunidades económicas corresponde a derechos de las comunidades y a deberes permanentes del Estado. Su cumplimiento debe avanzar con independencia de la existencia de una mesa y sin permitir que los actores armados se apropien política o simbólicamente de la acción institucional.

Esto no significa que durante una negociación deban suspenderse las intervenciones territoriales. Las medidas de protección, atención humanitaria, acceso a servicios y fortalecimiento institucional deben continuar e incluso acelerarse. Sin embargo, deben ser definidas por las autoridades competentes, construidas con una participación comunitaria libre y protegida, articuladas con los instrumentos de planeación existentes y ejecutadas sin mediación de los grupos armados.

Acordar políticas públicas con organizaciones que continúan controlando territorios no es una práctica adecuada ni recomendable para negociar con actores armados o estructuras de violencia organizada. El Estado debe escuchar a las comunidades, preservar su autonomía y recuperar la relación directa con los ciudadanos. Las transformaciones territoriales deben contribuir a sustituir la gobernanza criminal, no a reconocerla, financiarla indirectamente o convertirla en intermediaria de la presencia estatal.

3.8. La Paz Urbana es válida, pero con criterios de aplicación

Los diálogos sociojurídicos con estructuras criminales de Quibdó, Buenaventura, valle de Aburrá y

Barranquilla (proceso que, aunque se anunció, no se instaló formalmente) fueron recibidos por la opinión pública de forma diferente. Para algunos sectores es positivo aceptar que la vía negociada sea una salida válida a un contexto de violencia intensa en entornos urbanos, es decir, ofrecer un sometimiento colectivo a la justicia. Para otros, se incurrió un error al equiparar la criminalidad del tamaño de los GAO con aquella que opera en entornos urbanos, es decir, mezclar la paz con asuntos de la criminalidad organizada neta.

El universo de organizaciones criminales que operan en entornos urbanos es altamente variado y no puede encasillarse en un solo tipo. El estatus evolutivo que tiene La Oficina (en Medellín y el valle de Aburrá), tanto en sus negocios criminales como en su papel dentro de la comunidad, no es equiparable a contextos como el de Cali o Bogotá, en donde las bandas, a pesar de los crímenes que cometen, no poseen ese nivel de sofisticación ni de gobernanza.

No todas las situaciones de violencia desbordadas en entornos urbanos son susceptibles de ser resueltas por medio de la negociación. Para ello, y como fue reiterado anteriormente, hace falta una caracterización de las estructuras ilegales, con particular énfasis en los potenciales interlocutores, la trayectoria histórica de la estructura y la profundidad de su control sobre las dinámicas urbanas más allá de los mercados ilegales. La intensidad de la violencia es un factor de priorización territorial de la población civil, mas no hace más urgente el ofrecer beneficios jurídicos.

En ausencia de medidas como los ceses al fuego, es importante tener en cuenta el lugar que va a ocupar la disminución de violencia. En el caso de Buenaventura, por ejemplo, la tregua entre Shottas y Espartanos (impulsada por la sociedad civil y posteriormente cobijada por la negociación) cambió positiva y significativamente la cotidianidad del puerto durante poco más de dos años. Sin embargo, la negociación, en lugar de fortalecer el acuerdo entre las bandas, lo hizo más frágil.

Ofrecer un sometimiento colectivo a la justicia a es-

estructuras urbanas inmersas en situaciones de intensa violencia es una salida completamente válida hacia el desmantelamiento que debe ser explorada en los años que viene, pero para ello es necesario aclarar cuáles son los estándares o criterios básicos para que esta oferta proceda, y sobre todo quién debe liderarlo, en particular cuál es el rol de la Fiscalía General de la Nación.

Un debate que queda abierto es el lugar que debe tener la agenda social, comunitaria y barrial dentro de estos procesos. En todas estas negociaciones se incluyeron temas relacionados con la garantía de derechos de las comunidades y la deuda histórica del Estado, pero es importante tener claras las diferencias entre la paz y el ofrecimiento de beneficios penales.

3.9. La negociación no la hace la OCCP, la hace el Estado

Derivado de poner en marcha los señalados acuerdos parciales, pero también por la falta de experiencia de muchos funcionarios y un desprecio por los marcos jurídicos, el desarrollo de 10 mesas de diálogo fue todo un reto institucional en términos de articulación y capacidades.

Por un lado, estaba la tarea de estructurar un esquema básico, tanto individual como colectivo, para tener una visión clara del estado de avance de las mesas, las necesidades e ir ajustando la estrategia. Sin embargo, en muy pocas ocasiones el presidente Petro se reunió con sus delegados en las mesas y solo en tres ocasiones lo hizo con todas las mesas. Algo similar ocurrió con el Alto Comisionado para la Paz, y esto explica las deserciones de negociadores en varias mesas. A esto se sumó el uso reiterado de X (antes Twitter) por parte del jefe de Estado: muchas veces, los negociadores se enteraban a través de esa red social de las decisiones o cuestiones que impactaban las mesas, proveniente del principal responsable de la política de paz.

Por otro lado, estaba la tarea de definir las alternativas de opciones a las cuales el Gobierno se podría comprometer en los referidos acuerdos parciales y una vez acordados, implementarlos. Esto fue un reto mayúsculo sobre todo en el caso de los 28 acuerdos parciales con el ELN y los compromisos adquiridos en la mesa del EMBF. Si la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP) y los delegados en las mesas no se puede articular con las instituciones se genera un riesgo significativo al comprometerse a establecer acuerdos parciales.

Un punto aparte fue la disputa inicial y luego la relación distante que tuvo el gobierno, pero en particular la OCCP, con la Fiscalía. Primero, la oficina tomó la errada decisión de excluir al ente acusador de la Instancia de Alto Nivel (IAN) encargada de caracterizar a los grupos con quienes dialogar. Luego, solicitó suspensiones de órdenes de captura sin determinar la naturaleza de los grupos, llegando incluso a pedir la suspensión de órdenes de personas que estaban privadas de la libertad⁵⁵. Luego de algunos aprendizajes, también hubo debates sobre la determinación de garantías jurídicas para la ZUT y hoy esta situación es evidente por el limbo jurídico en que quedaron las 99 personas de la CNEB que llegaron a la ZUT de Putumayo.

Finalmente, el traumático camino de articulación con el sector Defensa, que solo vino a estructurarse a partir del segundo año de gobierno con la llegada del nuevo comisionado para la Paz y un cambio en la iniciativa del Ministerio de Defensa. Este asunto se tratará continuación.

⁵⁵ El Tiempo (2026). Las 3 razones de la Fiscalía para reactivar las órdenes de captura en contra de 16 capos de las bandas de Medellín. 7 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/las-3-razones-de-la-fiscalia-para-revocar-la-suspension-de-las-ordenes-de-captura-en-contra-de-16-capos-de-las-bandas-de-medellin-3545883>

3.10. Negociar la paz requiere una estrategia de seguridad que acompañe el proceso

Otra de las lecciones que se derivan de múltiples procesos de negociación es la importancia de articular estos esfuerzos a una estrategia de seguridad o que al menos la búsqueda del diálogo no tenga un impacto en los indicadores de seguridad si los resultados no eran los esperados. Una lección adicional es que una correlación positiva de fuerzas del Estado sobre los grupos armados ilegales es una variable necesaria para mejorar la probabilidad de éxito de una negociación. La Paz Total mostró que inició sin creer en una articulación con la estrategia de seguridad, luego enderezó el camino y, al final, el balance en términos de indicadores fue agri dulce: la iniciativa militar se recuperó, pero el fortalecimiento y expansión de los grupos devuelve a Colombia, en términos de pie de fuerza ilegal, al escenario de inicios de los años 2000.

En ese sentido, vale la pena analizar cuatro dimensiones. La primera es la visión de la seguridad del Gobierno y en particular de los ejecutores de la Paz Total. Lo que primó al principio fue un sesgo sobre lo que hacía el sector, desconfianza en las Fuerzas Militares y la Policía y una creencia de que la seguridad era una variable que no importaba tanto y sí impedía los acercamientos y diálogos. Esto se tradujo en un ejercicio de depuración de oficiales de la Fuerza Pública, en particular la salida de oficiales de inteligencia y la concentración de información y capacidades en estos temas en la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), lo cual generó un debilitamiento en las posibilidades reales de estructurar operaciones contra grupos armados y el crimen organizado y una pérdida de liderazgo que era muy necesario en un horizonte de múltiples negociaciones. En síntesis, la Paz Total arrancaba con una pérdida de capacidades de la Fuerza Pública, desconfianza en su

rol dentro de las mesas y una baja creencia en que su tarea era importante para las negociaciones de paz y sometimiento.

La segunda dimensión es la comunicación y articulación. El primer alto comisionado de Paz se caracterizó por un alto nivel de desconfianza hacia la Fuerza Pública⁵⁶, lo cual llevó a que la comunicación con el Ministerio de Defensa fuera reducida y limitada a los espacios donde estaba el presidente Petro. Si bien la mesa del ELN tomó la decisión acertada de tener observadores militares y policiales -que luego fue replicada por otras- esta fue una determinación de los jefes negociadores y empezó a mostrar las distintas visiones que tenían éstos con el comisionado Rueda, que para esos momentos seguía con la idea de seguir abriendo mesas a lo largo del país e interlocutar con un sinnúmero de actores ilegales o sus representantes, que estaban en el país y en las cárceles de Colombia y los Estados Unidos. Esta situación cambió a partir de finales de 2023, cuando el mandatario nombró a Otty Patiño y desde el Ministerio de Defensa se tomó la decisión de estructurar un equipo de trabajo pequeño pero dedicado exclusivamente a ordenar y mejorar el diálogo y la articulación con la OCCP y las distintas mesas, utilizando espacios como los consejos semanales de paz y seguridad.

La tercera fueron las restricciones que tuvo al inicio del Gobierno la estrategia de seguridad y los impactos que esto generó. Como se conoció recientemente en el caso del Clan del Golfo⁵⁷, en los primeros acercamientos de la administración Petro con este grupo, el entonces comisionado Rueda no tuvo ningún reparo

⁵⁶ Niño Guarnizo, Catalina (2023). Los obstáculos para la “paz total” en Colombia. En: Nueva Sociedad 305 / Mayo - Junio 2023. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

⁵⁷ Noticias Caracol-Unidad Investigativa (2026). Secretos de negociación con Clan del Golfo: Gobierno prometió sacar oficiales y frenar bombardeos. 24 de junio de 2026. Disponible en: https://www.noticiascaracol.com/informes-especiales/secretos-de-negociacion-con-clan-del-golfo-gobierno-prometio-sacar-oficiales-y-frenar-bombardeos-rg10#google_vignette

en argumentar que para crear un mejor ambiente se había ordenado cesar los bombardeos, que se había retirado oficiales encargados de combatir estos grupos y que se podría “jugar a los congelados”, es decir, unas enormes concesiones a un grupo con el cual ni siquiera se había verificado su voluntad de iniciar un proceso serio.

A esto se sumaron los prematuros ceses al fuego que tomaron por sorpresa a los propios grupos armados y a la misma Fuerza Pública, y que tuvieron decenas de problemas para ser verificados, incluyendo que la opinión pública nunca conoció un informe de los distintos mecanismos. Además, al principio del gobierno se disminuyeron las capacidades en materia de inteligencia, y de recursos operativos y de movilidad para continuar en la tarea de disminuir o contener el avance de los grupos. En particular, a finales de agosto de 2022 se anunció la suspensión de bombardeos en los casos de presencia de menores de edad en los campamentos, pero la excepción se convirtió en la regla y solo hasta diciembre de 2024 estos fueron reactivados, cuando el gobierno reconoció a su interior los impactos que estaba teniendo la errada conducción de la Paz Total en la expansión y fortalecimiento de los grupos armados. Si bien muchos jefes de delegación del gobierno en las mesas y el propio alto comisionado hablaron de que las fuerzas no tenían las “manos atadas”⁵⁸, lo cierto es que la desconfianza, la falta de articulación y comunicación tuvieron un impacto considerable.

Desde luego, hay que mencionar las responsabilidades que en estas tareas de comunicación y articulación también tuvo el sector Defensa al inicio de gobierno. La falta de iniciativa y de lectura estratégica sobre lo que estaba pasando terminaron jugando en su contra. Como lo señaló la FIP en su informe del tercer año del gobierno Petro, la evidencia acumulada mostraba que la violencia estaba mutando y que las respuestas estatales no habían logrado adaptarse con la misma rapidez. En particular se señalaba la preocupación de que las comunidades siguieran atrapadas en medio de

disputas armadas, control territorial ilegal y con acceso limitado a derechos, servicios y mecanismos de protección institucional⁵⁹.

Bajo esta lógica, el vínculo entre la política de paz y la estrategia de seguridad fue una variable crítica, que sólo empezó a ser mejorada a partir de finales de 2023 cuando el nuevo consejero comisionado de Paz, Otty Patiño, reconoció las falencias de su antecesor, y a partir de 2024, cuando se reactivó la iniciativa militar, se consolidó un ejercicio de comunicación y articulación permanente y cuando el presidente Petro empezó a aceptar que el proceso no estaba funcionando bien y se había perdido un tiempo valioso.

3.11. La Paz Total erosionó la confianza de la opinión pública en la salida negociada

Una de las consecuencias más graves del diseño y resultados de la Paz Total es el desgaste y la progresiva deslegitimación de las salidas negociadas como mejor opción para solucionar el problema de la violencia y los conflictos armados.

Desde una primera dimensión es importante mencionar cómo desde la firma del Acuerdo de Paz de 2016 el orden público había dejado de ser, en términos de percepción, el principal problema para Colombia, siendo superado por la corrupción, el desempleo y la situación económica. A partir de 2022, el orden público empezó a ser considerado por la principal encuesta de opinión

⁵⁸ “Las fuerzas militares no pueden argumentar que tienen las manos atadas, porque un cese al fuego pretende proteger a la población ya los combatientes, pero no les impide actuar si observan una agresión” (El Tiempo (2023). “‘Creen que este Gobierno es idéntico a todos los anteriores’: Rueda sobre el Eln”. 31 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/el-n-cree-que-este-gobierno-es-identico-a-todos-los-antiores-danilo-rueda-773647>

⁵⁹ Preciado, Andrés; Cajiao, Andrés y Tobo, Paula (2025). Tercer año de Petro: entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”. Fundación Ideas para la Paz. Agosto de 2025. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf>

como el problema central, equiparándose al desempleo y la situación económica⁶⁰. Esto coincide con la expansión de los grupos armados, la falta de implementación del Acuerdo de Paz y el inicio de la Paz Total y los ceses al fuego establecidos sin ningún tipo de condiciones.

Esta misma encuestadora muestra como en los últimos 20 años la opinión pública ha valorado el insistir en diálogos hasta lograr acuerdos de paz como solución al problema de los grupos armados, siempre por encima de la opción de la derrota militar. Sin embargo, desde agosto de 2022 esta tendencia de apoyar los diálogos ha venido disminuyendo al pasar de un 76% a un 50% en febrero de 2025.

Finalmente, como ya lo había mencionado la FIP en su informe de 2025, uno de los legados de la Paz Total es que volvió a incentivar a los grupos armados a instrumentalizar las mesas como espacios de ganancia táctica, como se había visto unas décadas atrás.

3.12. De una apuesta “inédita” y “audaz” a aprender de las lecciones

La promesa de la Paz Total tuvo, en últimas, un problema de fondo: apostó a una teoría de cambio que requería un esfuerzo de transformación más en lógica incremental, con mejor planeación, capacidades y articulación institucional. Bajo una lógica de cierto “adanicismo”, desechó muchas de las lecciones y tuvo poca capacidad de diálogo y humildad con quienes desde el inicio del gobierno insistieron en generar alertas e ideas constructivas. Hasta el final del gobierno los ejecutores y defensores de la Paz Total insistieron en unos argumentos debatibles que vale la pena señalar, a la espera que generen lecciones para futuros esfuerzos:

- **“La paz en Colombia han sido eventos”, “la paz solo han sido procesos de DDR”, “La paz no ha significado transformaciones reales”.** Estas afirmaciones dichas por varios funcionarios

del gobierno desconocen que los acuerdos de paz de la década de 1990, empezando por el del M-19, permitieron una apertura democrática y aportaron el camino de transformar una Constitución Política de más de 100 años. Al proceso de los paramilitares se llega cuando no es compatible una política de seguridad con este tipo de grupos y su desmovilización les quita una justificación a las guerrillas y permite detener una máquina sanguinaria de violencia, además de abrir el debate sobre la verdad en términos de la Ley de Justicia y Paz. El proceso de paz de La Habana instala una discusión sobre las brechas entre el campo y la ciudad, permite un sistema integral de justicia transicional que le responda al reclamo de justicia y verdad de las víctimas y es el primer paso que posibilita la llegada de un primer presidente de izquierda en Colombia. Aún si el argumento fuera que los procesos sólo han traído desarmes y desmovilizaciones, el propio presidente Petro ha reconocido su importancia: “Si usted saca un poco de gente de las armas hoy, se ha hecho en el pasado, usted ahorra muertos y la vida humana es muy valiosa como para que un país tan lleno de vida como Colombia la esté desperdiciando por nada”⁶¹.

- **“Hay que entender que ya los grupos armados no van a hacer una desmovilización a cambio de nada como se hizo antes”.** Esta afirmación hecha por un alto funcionario de un organismo internacional también desconoce que en los 90 la desmovilización fue a cambio de la participación en la redacción de una nueva Constitu-

⁶⁰ Invamer (2025). Invamer Poll Medición #165. Perspectivas de Opinión Pública y Elecciones. Febrero de 2025; Invamer (2026). Colombia Opina #21. Abril de 2026.

⁶¹ Entrevista al presidente Gustavo Petro en 6 AM W de Caracol. 20 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Gn0osJ2EPIs>

ción. Los paramilitares lo hicieron a cambio de penas de 5 a 8 años de prisión. Las FARC lograron un acuerdo transformador de 310 páginas, garantías jurídicas y solo hicieron su desarme a cambio de tres reformas constitucionales y más de 30 decretos leyes que fueron la base para la implementación de ese pacto.

- **“Culpar a los diálogos de paz es absolver a la política de seguridad”⁶².** Desde el principio de este gobierno y por lo menos hasta finales de 2023 el nivel de desconexión entre la OACP (luego OCCP) y el sector defensa fue de proporciones mayúsculas, reconocido por la propia comunidad internacional, y luego, poco a poco, esta situación se fue recomponiendo hasta llegar al cierre del Gobierno, pasando por un periodo, entre 2024 y 2025, en el cual se recuperó la iniciativa militar y policial y este diálogo institucional tuvo otras tonalidades. Desde el principio, varias organizaciones y análisis pusieron su atención en las debilidades de la estrategia de seguridad, pero también en la falta de método y capacidad de la política de paz, y sobre el divorcio entre esta última y la implementación del Acuerdo⁶³. Lo anterior derivó en un escenario con alrededor de 29 mil integrantes de grupos armados ilegales que tienen influencia en por lo menos 646 municipios del país. A esto se suma un análisis de una exviceministra de defensa de este gobierno que reconoció recientemente las dificultades de la izquierda para abordar los temas de seguridad⁶⁴.
- **“Entonces, ¿hay que solucionar las cosas a bala?”.** Este escenario binario y simplista expuesto por muchos defensores de la Paz Total en redes sociales y otros espacios, nos desvía de la verdadera discusión: no desechar procesos de negociación y sometimiento con método, capacidades y líneas rojas, que de manera articulada

permitan construir y poner en marcha una estrategia integral de seguridad. El reto es no caer en la trampa de “paz o plomo”, sino articular de manera efectiva la política de paz con una estrategia de seguridad.

3.13. Una Paz Total que dejó aprendizajes y preguntas

Como se ha mostrado en este informe, desde el principio la Paz Total inició con un contexto complejo y le apostó a unas ideas e intuiciones que tuvieron muchos errores, pero que nos dejan aprendizajes e inquietudes válidas:

- La Paz Total intentó buscar alternativas distintas a un contexto de grupos fragmentados, más vinculados al crimen organizado, y más interesados en el poder local que en la disputa con el Estado. Apostó entonces a unas *paces territorializadas*. Con este enfoque buscó procesos regionales de paz a través de diálogos con estructuras armadas locales, incluso dividiendo las negociaciones nacionales en curso⁶⁵. Entendió que quizás las mesas nacionales con actores unificados ya serán una imagen del pasado.

⁶² Ospina, Juan Carlos (2026). Culpar a los diálogos de paz, absolver a la política de seguridad. 4 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/los-procesos-de-paz-con-todos-sus-retos-y-riesgos-siempre-seran-menos-costosos-que-la-guerra-eterna-columna/>

⁶³ El Espectador (2025). “El presidente Petro puso la paz por encima de extraditar a personas a EE. UU.”: Otty Patiño. 7 de agosto de 2025. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-paz-total-otty-patino-habla-de-extradiciones-zona-de-ubicacion-temporal-bandas-criminales-y-ley-de-sometimiento/>

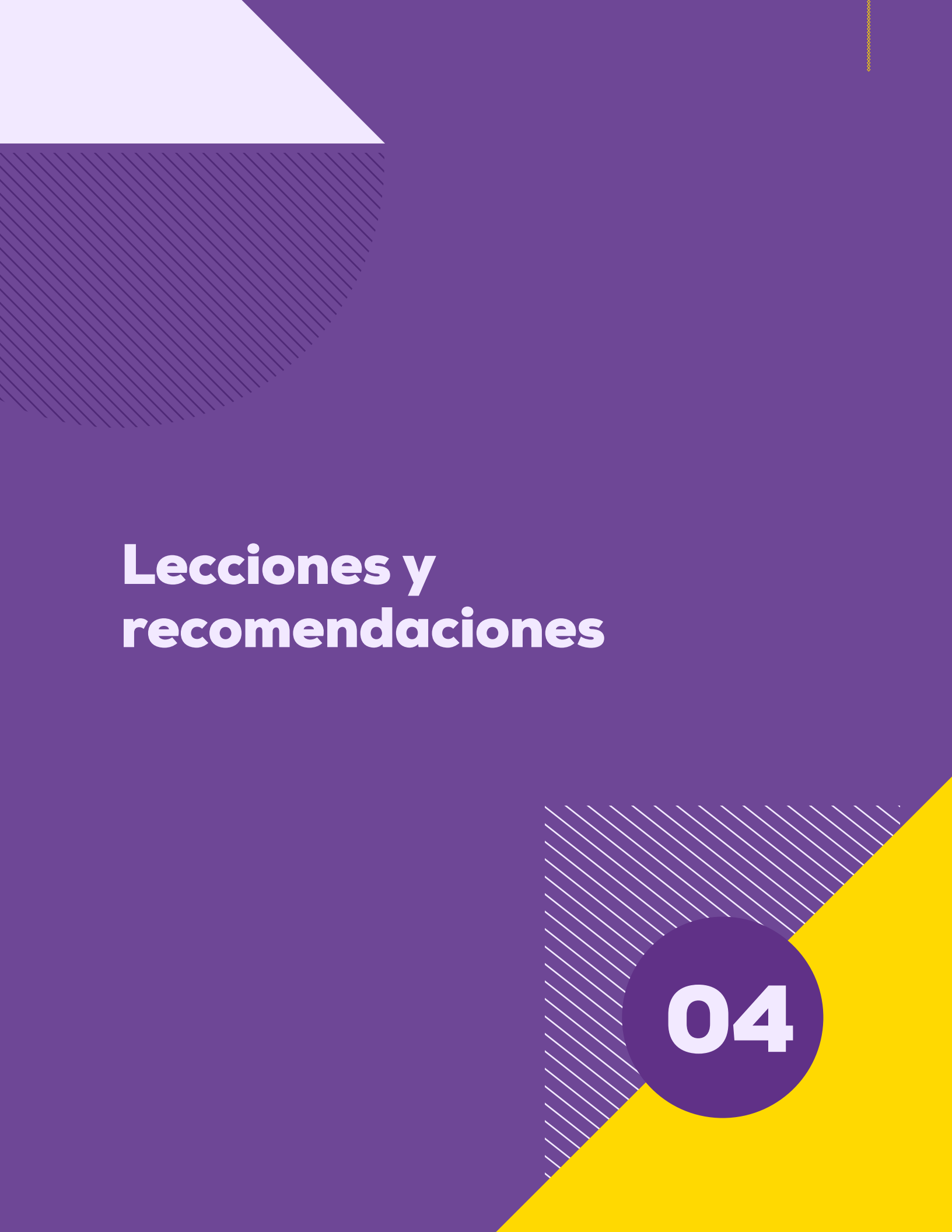
⁶⁴ Gómez Rivas, Daniela (2026). 6 de mayo de 2026. Disponible en: https://x.com/danigomezrivas/status/2052008153336688733?s=46&t=onvJ1qhUBwHoL_cImyLYw

⁶⁵ Preciado, Andrés y otros (2024). Segundo año de Petro: ¿dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundodanipetro_final.pdf

- La Paz Total puso el foco de su atención en la premisa de la “sustitución de las economías ilícitas en territorios excluidos por economías prósperas legales y sostenibles”⁶⁶. La disputa hoy de los grupos armados es por ese poder local que funciona a partir de definir el orden social, controlar e incidir las economías ilícitas y lícitas y proveer seguridad⁶⁷.
- La Paz Total intentó procesos de Paz Urbana que valdría la pena considerar, en el entendido de que son fenómenos distintos pero que en algunas ocasiones están articulados a los grupos armados o al crimen organizado, y por su dimensión -en algunos casos- podrían tener mayores posibilidades de éxito.
- La Paz Total utilizó observadores militares y policiales en algunos procesos, que dan pistas de las distintas formas de relacionamiento que deben explorarse para mejorar la comunicación y articulación entre los esfuerzos de negociación y la seguridad.
- En el mismo sentido, hay una serie de preguntas que esta apuesta deja para el debate público futuro:
 - ¿Cuál es el lugar de las transformaciones territoriales que necesitan millones de colombianos y colombianas que están en las zonas más afectadas por la violencia?
 - ¿Cómo entender los enfoques de DDR cuando existe un rezago de incumplimien-
- tos del Estado en materia de implementación de acuerdos que afectan la disposición de los actuales grupos armados?
- ¿Cómo incluir en esta ecuación el creciente protagonismo y riesgo de los grupos de crimen organizado?
- ¿Cómo gestionar un nuevo entorno internacional que tiende a priorizar el ataque a los grupos armados ilegales e inclusive un mayor intervencionismo directo en países fronterizos?
- ¿Cómo evitar que los procesos de negociación, sometimiento o desmovilización conduzcan a nuevos ciclos de reciclaje criminal, en los que antiguos integrantes, mandos medios, redes locales y economías ilegales sean absorbidos por otras estructuras?
- ¿Qué criterios deben utilizarse para caracterizar adecuadamente a los grupos armados y organizaciones criminales, diferenciando sus capacidades militares, estructuras de mando, arraigo territorial, relaciones con la población y formas de inserción en economías legales e ilegales?
- ¿Cómo abordar las economías ilícitas que sostienen a los grupos armados organizados, en el marco de una política de sometimiento, más allá del narcotráfico, incluyendo la extracción ilícita de minerales, la extorsión, el contrabando, los delitos ambientales y la captura de rentas públicas?

⁶⁶ Presidencia de la República (2026). “Colombia no está en una crisis de inseguridad, pero necesita un nuevo camino hacia la paz”, presidente Petro”. 17 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-no-esta-en-una-crisis-de-inseguridad-pero-necesita-un-nuevo-camino-hacia-la-paz-presidente-Petro-260517.aspx>

⁶⁷ Duncan, Gustavo (2026). “Una paz que difícilmente va a ser total, aún después de Petro” (prólogo). En: Pizarro, Eduardo (2026). El fracaso de la paz Total. Bogotá: Debate.



Lecciones y recomendaciones



04

4. Lecciones y recomendaciones

1. **Es clave tener un presidente comprometido e informado sobre la negociación.** La garantía primaria del éxito de una apuesta de tal magnitud como la Paz Total es la atención total, constante y coherente del jefe de Estado. La importancia que se le debe dar desde la presidencia garantiza que haya orden, objetivos, y armonía entre las distintas políticas. La supervisión constante lleva a ajustes tempranos. Esto no pasó en la Paz Total.
2. **Los errores de diseño son más costosos al negociar.** Como suele repetir el ex alto comisionado para la Paz Sergio Jaramillo, “los errores de diseño suelen ser más costosos que los errores en la ejecución”, cuestión en la que coincide con un reciente balance de la apuesta del Gobierno Petro: “La lección fundamental que debemos aprender del proceso de Paz Total es la necesidad de un diagnóstico correcto del problema para poder diseñar la estrategia adecuada”⁶⁸. Es importante, por tanto, caracterizar muy bien el contexto, los grupos y diseñar un proceso con límites, metodología y un marco jurídico claro⁶⁹.
3. **La “voluntad de paz” de los grupos armados es insuficiente para desarrollar un proceso de negociación.** Se requiere identificar incentivos, intereses y el nivel de uso táctico de una mesa. Eso requiere experiencia, aprender de las lecciones y buena información de inteligencia. Además de la identificación de la voluntad, está la presión para que esa voluntad surja, y la herramienta disponible más importante para generar esa presión es una buena política de seguridad y procesos de transformación territorial con credibilidad.
4. **La correlación de fuerzas importa.** Por eso es tan importante diseñar una negociación considerando cuál es el nivel de avance de la estrategia militar y policial sobre los grupos y si en términos de investigación criminal también se tienen procesos avanzados.
5. **Es importante no ofrecer ceses al fuego prematuros y sin condiciones, y mucho menos sin una verificación que se comunique a la opinión pública.** Los ceses al fuego son una herramienta útil de desescalamiento de violencias, pero para ello es importante identificar tiempos adecuados y caracterizar las violencias existentes en los territorios de manera que se pueda verificar la verdadera contribución que puede otorgar el fin de la confrontación entre los grupos armados y el Estado.
6. **Es fundamental reconocer la experiencia pasada, mantener y ajustar las capacidades institucionales y conocer el Estado.** Hay que tener equipos preparados para una negociación, incluyendo capacidades técnicas al servicio de la misma. Sin importar qué suceda en el futuro, la fragmentación de la violencia armada causa la fragmentación de la atención de un gobierno sobre diferentes frentes. Una manera de ordenar en medio del aparente caos que implica entender la violencia hoy está en revisar las experiencias pasadas, y sobre todo, verificar qué cosas pueden continuar de manera que no se desechen los esfuerzos que ha hecho el Estado durante años.
7. **La dimensión jurídica es vital, no secundaria.** Los instrumentos jurídicos son esenciales para

⁶⁸ Gómez Buendía, Hernando (2026). Colombia después de Petro. “Lecciones del gobierno del cambio”. Bogotá: Planeta; p. 119.

⁶⁹ Preciado, Andrés y otros (2024). Segundo año de Petro: ¿dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_informe_segundoañopetro_final.pdf

hacer una negociación ordenada, con seguridad jurídica y apegada a la Constitución. Aunque la dimensión jurídica suele asociarse a la falta de un marco de sometimiento, esto va mucho más allá: tiene que ver con blindar todos los actos jurídicos y a los negociadores. Seguir con rigor las secuencias y requisitos jurídicos necesarios contribuye a la estabilidad de las negociaciones y a la credibilidad pública de estas. Además, en términos de incentivos, es poco probable cualquier proceso de sometimiento sin un marco jurídico que genera incentivos básicos y resuelva las diferentes restricciones constitucionales y legales que existen. No es posible avanzar en estas metas a partir de un desprecio por lo jurídico.

8. **La pacificación urbana en lugar de la Paz Urbana.** La vía negociada es completamente válida para contrarrestar el crimen organizado. Es posible ofrecer beneficios penales para desmantelar organizaciones criminales que operan en entornos urbanos, pero allí es importante tener una caracterización muy detallada sobre estas bandas y quiénes son sus interlocutores, y en particular definir el rol de la Fiscalía General de la Nación.
9. **La vía negociada y la estrategia de seguridad son dos caras de una misma moneda.** Es importante darle un lugar al diálogo negociación-seguridad sobre la base de una actitud constructiva y que desde luego no subordine lo uno a lo otro, pero que no termine arriesgando los avances en materia de seguridad.
10. **Los contextos actuales van a requerir actitudes más críticas de la comunidad internacional.** Es importante abrir una conversación y reflexión sobre los llamados de alerta que debe hacer la comunidad internacional cuando los

procesos tienen problemas serios o cuando el gobierno no tenga una visión o método claro, o cómo los roles pueden ir más allá ante la ineficiencia de los negociadores.

11. **Medir los riesgos de los acuerdos parciales.** Al aceptar acuerdos parciales el gobierno de la Paz Total creó incentivos para que los grupos se mantengan en armas y como no tuvo capacidad institucional ni compromiso para avanzar en su cumplimiento, generó un precedente muy riesgoso para futuros procesos. La Paz Total cambió por completo la noción territorial de una negociación de paz y de sometimiento a la justicia, por lo que es poco probable que un grupo armado acceda a negociar sin que se incluya la transformación de sus territorios, pero en ningún caso la transformación territorial debe ser una condición para el desarme.
12. **La participación ciudadana libre y protegida es fundamental en los procesos de negociación.** Cualquier escenario de participación de la sociedad civil debe partir de la precaución sobre la posible injerencia o interferencia de los actores armados. Evitar estos escenarios de riesgo implica proteger a las personas de estas regiones en su ejercicio de libre expresión y abrir espacios donde las comunidades y sus líderes puedan tener un diálogo sincero sobre la violencia y sus expectativas para sus territorios.
13. **La acción sin daño como principio.** No se puede permitir que la negociación sea una excusa de los grupos para someter aún más a la población civil. Para ello es importante emprender acciones de monitoreo más allá de los datos y comprender como el territorio cambia a partir de las negociaciones. Además de la violencia, generar falsas expectativas en la población es tam-

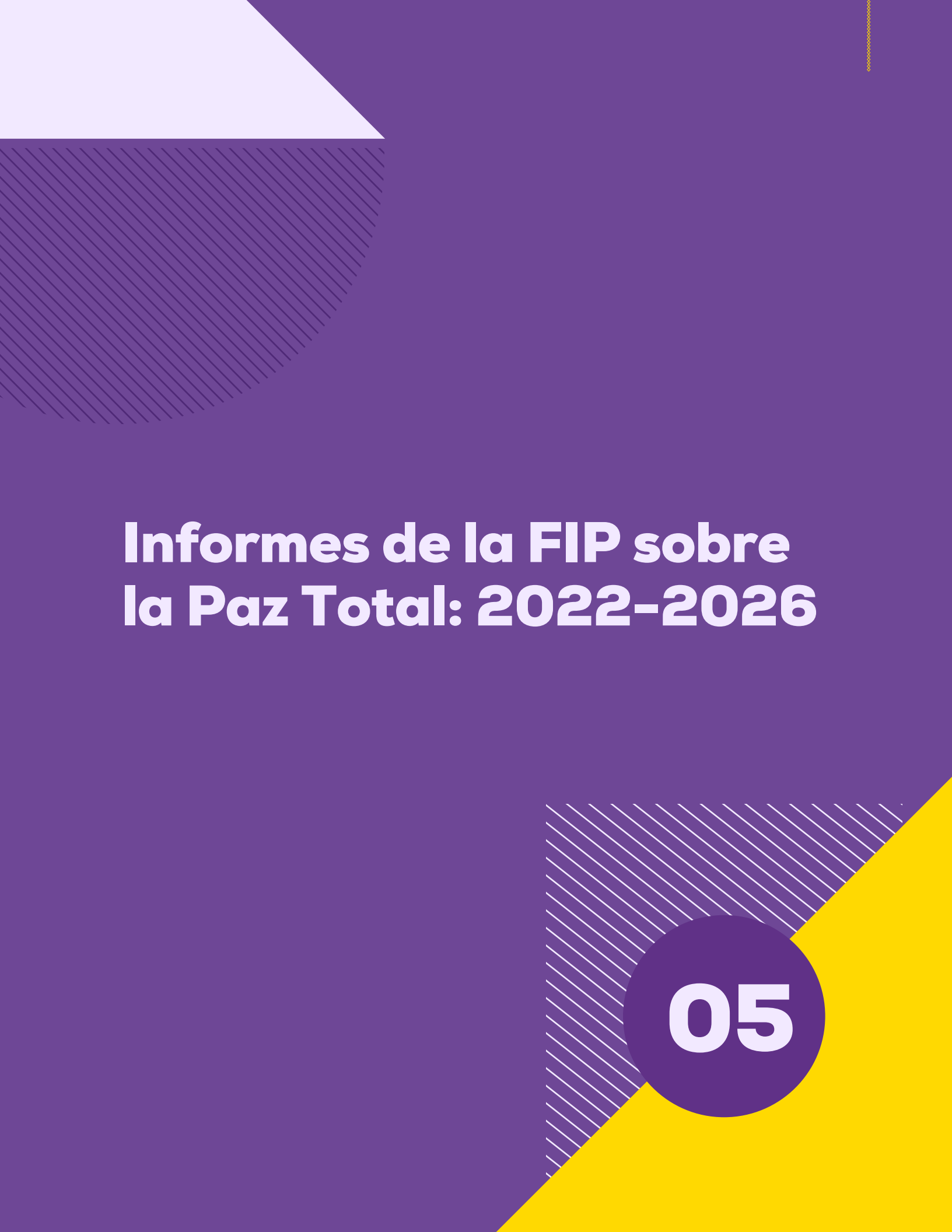
bién acción con daño, jugar con la esperanza de las personas mina las posibilidades de avanzar.

14. **Trazar líneas rojas:** ayudan a moldear las acciones y expectativas de los grupos armados (castigos y consecuencias), y preservar la legitimidad de la negociación. La ausencia de líneas rojas envía un mensaje a la población civil de que su situación de seguridad no es de interés para el gobierno.

15. **La suspensión de órdenes de captura debe tener condicionantes claros y castigos en caso de no cumplirse.** El Estado no puede permitirse ser chantajeado por los grupos armados en el momento de la suspensión de órdenes de captura. Hay que tener en cuenta que esta figura es altamente excepcional y debe tener restricciones de propósito, lugares y tiempo.

16. **Se necesita una estrategia de seguridad que cumpla con unos elementos básicos:** i) proteja al ciudadano; ii) contenga la expansión de los grupos; iii) Presione militar, policial y judicialmente a los grupos armados y favorezca un proceso de sometimiento, junto con un marco jurídico; iv) Entienda que se necesita una estrategia de estado, pues persisten problemas estructurales de fondo, como el acceso a bienes y servicios de muchas comunidades, los grupos armados controlan de manera más eficaz territorios y poblaciones y existe una alta capacidad de reclutamiento y de reciclaje criminal.





Informes de la FIP sobre la Paz Total: 2022-2026



05

5. Informes de la FIP sobre la Paz Total: 2022-2026

1. Fundación Ideas para la Paz (2023). Una hoja de ruta para la seguridad territorial. Marzo 2023. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_hojarutaseguridad_final.pdf
2. Preciado, Andrés, Cajiao, Andrés y Tobo, Paula (2023). Lecciones para futuros ceses al fuego: la distancia entre decretar y cumplir. Fundación Ideas para la Paz, julio 2023. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_cesealfuegoeln_finalv3.pdf
3. Preciado, Andrés y otro (2023). Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro. Agosto 2023. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeraniopetro01_finalv3.pdf
4. Preciado, Andrés (2023). Medellín: negociar la paz cuando no hay guerra. Fundación Ideas para la Paz- Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-06/medellin-negociar-la-paz-cuando-no-hay-guerra>
5. Llorente, María Victoria, Preciado, Andrés y Cajiao, Andrés (2024). Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello. Febrero 2024. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_paz-total.pdf
6. Londoño, Sebastián y otros (2024). Negociar la paz cuando no hay guerra El tablero de la Paz Total en el Valle de Aburrá. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_pazurbanamedellin.pdf
7. Preciado, Andrés y otros (2024). Segundo año de Petro: ¿dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz, agosto 2024. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundaniopetro_final.pdf
8. Arias, Gerson, Prieto, Carlos y Tobo, Paula (2024). Una mesa con el Clan, aportes en medio de una negociación incierta. Fundación Ideas para la Paz, octubre 2024. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_clandelgolfo_final.pdf
9. Fundación Ideas para la Paz (2025). La guerra seguirá en el Catatumbo. Marzo 2025. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/la-guerra-seguira-en-el-catatumbo-no-3.pdf>
10. Londoño, Sebastián; Preciado, Andrés y Tobo, Paula (2025). Una mirada a la Paz Urbana en el Valle de Aburrá: con prisa pero sin norte. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/info-medellin-fip.pdf>
11. Preciado, Andrés, Cajiao, Andrés y Tobo, Paula. Tercer año de Petro: entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”. Fundación Ideas para la Paz, agosto 2025. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf>
12. Preciado, Andrés y otros (2025). Así ha mutado el crimen en Colombia: de los carteles al modelo en red. El Diálogo-Fundación Ideas para la Paz, septiembre 2025. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/colombia-brief_es-2.pdf
13. Arias, Gerson, Cajiao, Andrés y Tobo, Paula (2026). 27 mil combatientes y récord en dispu-

- tas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026. Fundación Ideas para la Paz, enero 2026. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/cifras-fip-2025.pdf>
14. Flórez, Javier (2026). Entre Washington y Caracas: los límites del giro de Petro frente al ELN. Fundación Ideas para la Paz, febrero 2026. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/info-eln.pdf>
15. Arias, Gerson y Otros (2026). La anatomía del Clan del Golfo: entre el fortalecimiento y la negociación de paz en Catar. Fundación Ideas para la Paz, febrero 2026. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/info-fip-anatomia-clan-del-golfo.pdf>
16. Flórez, Javier y otros (2026). Los seis desafíos de seguridad que enfrentará el próximo Gobierno. Fundación Ideas para la Paz, junio 2026. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_informe_seis_desafios_pg.pdf
17. Arias, Gerson, López, Nicolás y Tobo, Paula (2026). Control total: las claves para entender a las ACSN y el futuro de su proceso de conversaciones. Fundación Ideas para la Paz, Julio de 2026. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_informe_mesas_acsn.pdf





Referencias

6. Referencias

- Asocapitales (2026).** La paz total y el aumento estructural de la violencia en Colombia (2022-2026).
- Fundación Paz & Reconciliación (2024)** ¿Plomo es lo que viene? Dos años de balance y retos de la Paz Total 2022-2024.
- Fundación Paz & Reconciliación (2025).** La paz ¿Cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia entre 2022-2025.
- Gómez Buendía, Hernando (2026).** Colombia después de Petro. *“Lecciones del gobierno del cambio”*. Bogotá: Planeta.
- González Posso, Camilo (2025).** ¿De la Paz Total a la paz fragmentada? X Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales. Junio 2025.
- International Crisis Group (2024).** La incógnita de la “paz total”: qué hacer con los Gaitanistas. Marzo 2024.
- International Crisis Group (2025).** Colombia: de la “paz total” a la paz local. Enero 2025.
- Instituto de Ciencia Política (2024).** La política de Paz Total y el recrudecimiento de la violencia en Colombia. Agosto 2024.
- Johnson, Kyle, Gómez, Ángela y Olaya, Ángela (2026).** El poder armado en expansión. Entre el fortalecimiento y la fragmentación de los grupos armados en Colombia. Fundación Conflict Responses. Mayo 2026.
- Johnson, Kyle, Botero, Felipe y otros (2025).** Política de Paz Total: Entre luces y sombras Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia. Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Transnacional.
- Luquetta Cediel, D. J. (comp.). (2026).** Diálogos sociojurídicos y paz urbana en Colombia: condiciones de posibilidad e irreversibilidad (Documento de Trabajo 2-2026). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.
- Mejía, D, Rivera, A y Vargas, J. (2026).** Paz Total? How Ceasefires Backfire. Universidad de los Andes-Facultad de Economía. Documentos CEDE-CESED No. 32
- Niño Guarnizo, Catalina y Tolosa Bello, Saruy (2025).** Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de Paz. Bogotá: Fundación Friedrich-Ebert Colombia (Fescol) – El Espectador.
- Pizarro, Eduardo (2026).** El fracaso de la paz Total. Bogotá: Debate.
- Ríos, Jerónimo (2024).** De la paz territorial a la paz total en Colombia: una aproximación socio espacial. Bogotá: Siglo Editorial.
- Trejos Rosero, Luis Fernando y Badillo Sarmiento, Reynell (2024).** La paz total en el Caribe: gobernanzas armadas y politización acelerada del crimen organizado.

Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

(2024). Cambios y continuidades en el conflicto - a diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

Vargas Cáceres, Naryi (2026). Del combate al control territorial: adaptar la política de seguridad a la violencia contemporánea en Colombia. Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2026.



FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 55 Torre C. Of. 207
(+57) 316 472 9985
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org