

Tercer año de Petro

Entre la "tormenta perfecta" y el riesgo de una "paz electoral"



Informes

42

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

23
años

Tercer año de Petro

Entre la "tormenta perfecta"
y el riesgo de una
"paz electoral"



Informe
42

Bogotá, agosto de 2025

Tercer año de Petro

Entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores

Andrés Preciado
Director Conflicto y Seguridad

Andrés Cajiao
Coordinador Unidad de Conflicto y Negociaciones de Paz

Paula Andrea Tobo
Investigadora

Edición y corrección de estilo

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Fotografías

Colprensa,

Diseño y diagramación

Patricia Estupiñán
Christian Rebollo

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 #8A-55
Torre C, Oficina 207
Bogotá, Colombia
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Serie Informes No. 42 / Agosto 2025



Contenido

4

INTRODUCCIÓN

6

LA SEGURIDAD ATRAPADA EN LA "TORMENTA PERFECTA"

7

SE INCREMENTA LA OFENSIVA DE LOS GRUPOS ARMADOS CONTRA EL ESTADO

9

LOS ACTORES ARMADOS PROFUNDIZAN SUS DISPUTAS

12

LA FUERZA PÚBLICA RETOMA LA INICIATIVA MILITAR

14

MAYOR COMPLEJIDAD EN SEGURIDAD, PERO CON MENOS CAPACIDADES PARA RESPONDER

18

LAS COMUNIDADES EN MEDIO DE LA ESCALADA ARMADA Y LOS CAMBIOS EN EL USO DE LA VIOLENCIA

24

DE LA PAZ TOTAL A LA "PAZ ELECTORAL"

25

LA PAZ TOTAL SE DECANTA: UNAS MESAS SE DESCARTAN Y OTRAS SE MANTIENEN

29

UNAS MESAS AVANZAN, PERO SIN CLARIDAD SOBRE LOS ACUERDOS Y SU IMPLEMENTACIÓN

30

EL RIESGO DE CONVERTIRSE EN LA "PAZ ELECTORAL"

32

¿QUÉ LE ESPERA AL PAÍS EN EL ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO Y EN UN ESCENARIO ELECTORAL?

33

DETERIORO DE LA SEGURIDAD Y AGRAVAMIENTO DE LA CRISIS HUMANITARIA

33

UNAS ELECCIONES CON MAYOR RIESGO

45

UNAS NEGOCIACIONES SE MANTENDRÁN, PERO LOS AVANCES SERÁN LIMITADOS

Introducción

Al inicio de su mandato, en 2022, el presidente Gustavo Petro planteó una transformación profunda en la política de seguridad del país, centrada en el concepto de "seguridad humana" y en la estrategia integral de "Paz Total". Esta propuesta prometía dejar atrás el enfoque exclusivamente militar, priorizando la protección de la vida, el desmonte del narcotráfico como motor del conflicto, el diálogo con todos los actores armados y la construcción de paz desde los territorios. Sin embargo, al cierre del tercer año de gobierno, la distancia entre esas promesas y los resultados es evidente. Colombia enfrenta hoy una situación crítica en términos de seguridad y la estrategia de paz no ha logrado frenar las dinámicas de la confrontación armada y la violencia.

En lugar de avanzar hacia una desescalada sostenida de la afectación humanitaria, como se prometió, la Paz Total ha tenido un desarrollo errático, condicionado por la volatilidad de los actores armados, la fragilidad de los mecanismos de negociación del gobierno y la ausencia de resultados concretos en la mayoría de las mesas abiertas. A solo un año de terminar el mandato y en medio de una campaña electoral que ya comenzó, la política de paz parece seguir sin un norte claro ni una estrategia que le de coherencia, ya que sus prioridades y objetivos cambian al vaivén de las coyunturas y de las necesidades políticas del Gobierno Nacional.

A esto se suma un problema de fondo que ha debilitado la capacidad del Estado para contener el nuevo ciclo de violencia: la falta de articulación real entre la política de paz y la estrategia de seguridad. Aunque ambas reconocen la necesidad de

transformar las dinámicas del conflicto, en la práctica han operado de forma descoordinada, sin una dirección política unificada ni una visión territorial integrada. Esto ha generado tensiones operativas, mensajes contradictorios en el terreno y una respuesta estatal que oscila entre el diálogo y la ofensiva sin una lógica común. Como resultado, ni la acción militar logra consolidar condiciones de seguridad, ni los procesos de paz avanzan con las garantías mínimas para que los compromisos perduren.

El papel protagonista que tomó la Paz Total no solo se impuso sobre la necesidad de tener una estrategia de seguridad, también opacó la implementación del Acuerdo de Paz de 2016. La implementación continúa en teoría, pero el gobierno dejó de entenderla como un camino para la transformación territorial, una decisión que evitó que pudiera estar al servicio de la nueva política de paz. Esta omisión ocurre a pesar de que el Acuerdo contiene

Aunque queda un margen de tiempo para corregir el rumbo, un año parece insuficiente para revertir el deterioro de la seguridad y enderezar el camino de la Paz Total

herramientas con amplio respaldo social, como los PDET, con iniciativas propuestas por comunidades que aún están a la espera de que el esfuerzo invertido en este proceso de frutos.

Con este panorama, el Gobierno Nacional enfrenta su último año marcado por el inicio anticipado del ciclo electoral que ha situado los temas de paz y seguridad en el centro del debate público, rodeados de cuestionamientos sobre la efectividad de la estrategia gubernamental y la viabilidad de los procesos en curso. Aunque queda un margen de tiempo para corregir el rumbo, un año parece insuficiente para revertir el deterioro de la seguridad y enderezar el camino de la Paz Total. Mientras tanto, en muchos territorios y comunidades, las promesas de cambio, alivios humanitarios y mejores condiciones de vida se desvanecen entre diálogos infructuosos y disputas entre actores armados.

La FIP ha estudiado y monitoreado la Paz Total desde su lanzamiento, y desde un comienzo advirtió que se trataba de una política audaz en su planteamiento, pero desconectada de las realidades territoriales, políticas e institucionales, con pocas probabilidades de resolver los problemas que buscaba enfrentar. Muchas de nuestras preocupaciones iniciales se han confirmado, especialmente aquellas relacionadas con el fortalecimiento y la expansión de los grupos armados¹, la falta de método y de una secuencia bien estructurada, la débil articulación interinstitucional y la ausencia de una arquitectura institucional acorde con el tamaño del reto². A esto se suma el desconocimiento del cúmulo de aprendizajes sobre negociación con grupos armados y crimen organizado.

Para analizar el tercer año de gobierno en materia de seguridad y paz, este informe comienza con una descripción de la situación actual de seguridad en el país, seguida de un análisis sobre el impacto humanitario y las afectaciones a las comunidades. Luego se examina la evolución de la política de Paz Total y, finalmente, se presentan posibles escenarios para el cierre del mandato del presidente Petro.



¹ Llorente, M. V., Preciado, A. y Cajiao, A. (2024). Paz Total: Los grupos armados ganan con cara y con sello. Fundación Ideas para la Paz. Análisis de Coyuntura. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_paztotal.pdf

² Ibíd.



**LA SEGURIDAD
ATRAPADA EN LA
"TORMENTA PERFECTA"**

01

1. La seguridad atrapada en la "tormenta perfecta"

En su tercer año, el gobierno del presidente Gustavo Petro se enfrenta a un panorama crítico en materia de seguridad, resultado de la suma de múltiples factores que configuraron una auténtica "tormenta perfecta": el aumento sostenido de la confrontación armada; la expansión y reconfiguración territorial de los grupos ilegales; la fragmentación de estos actores y el incremento de las disputas; la falta de consolidación de los procesos de negociación que supuestamente generarían alivios humanitarios; y el debilitamiento progresivo de las capacidades estatales para contener la violencia y proteger la población.

Lejos de estar transitando hacia la paz total, el momento actual evidencia una reconfiguración de la confrontación armada y la violencia, por lo que las condiciones del país son peores que las que recibió el mandatario en el 2022.

1. Se incrementa la ofensiva de los grupos armados contra el Estado

Entre julio de 2024 y junio de 2025 se registraron los niveles más altos de acciones armadas desde 2010. Los ataques contra la Fuerza Pública alcanzaron las cifras más altas de los últimos años, con 295

casos, lo que representa un incremento del 111% respecto al segundo año del presidente Petro, y más del doble del pico más alto registrado en los gobiernos previos (ver gráfico 1).

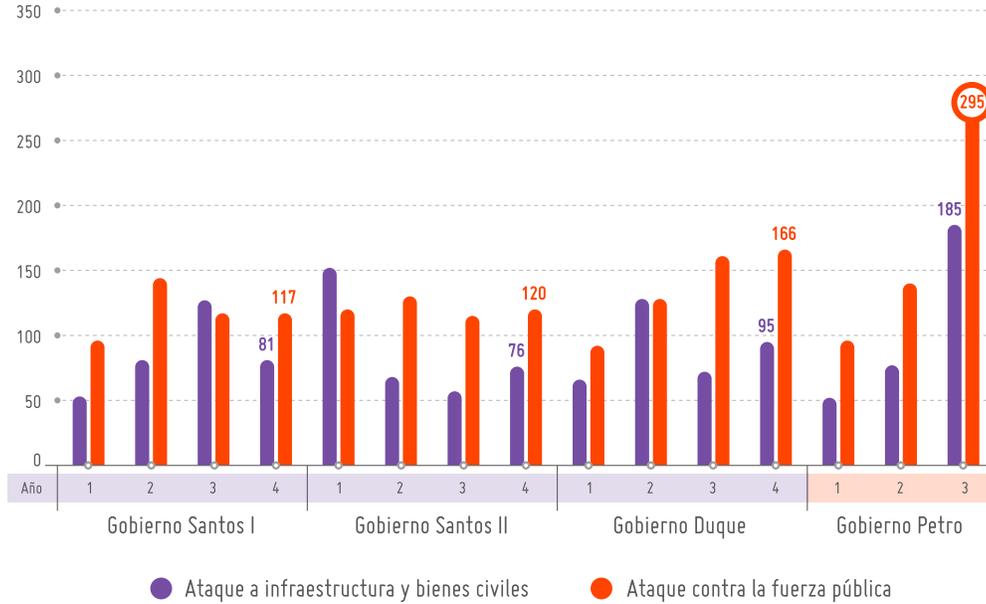
Por su parte, los ataques a la infraestructura y bienes civiles aumentaron un 140%, al pasar de 77 a 185 casos en el mismo periodo. Esta tendencia refleja la reactivación de la confrontación directa contra el Estado, ya no con el objetivo de tomarse el poder, sino como una forma de exhibir fuerza militar y demostrar capacidad para afectar y contener a la Fuerza Pública. En este contexto, también aumentaron las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública en un 65% (ver gráfico 2).

Los departamentos de Cauca (31%) y Norte de Santander (20%) registraron el 51% de las acciones a nivel nacional, lo que señala que la confrontación se da, principalmente, con los grupos que se apartaron de procesos de negociación —el Estado Mayor Central (EMC) y el ELN—, pero también donde se han concentrado los combates por iniciativa de la Fuerza Pública.

Este repunte de violencia también refleja la falta de control territorial y de disuasión por parte de las instituciones de seguridad. Los datos evidencian que los grupos armados no solo se han reconfigurado, sino que tienen mayor capacidad ofensiva.

GRÁFICO 1

ACCIONES DE GRUPOS ARMADOS POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO-JUNIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP (corte junio 2025).

GRÁFICO 2

AFECTACIONES A LA FUERZA PÚBLICA* POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO - JUNIO)



*Miembros de las fuerzas asesinados y heridos.

Fuente: Ministerio de Defensa (corte junio 2025).

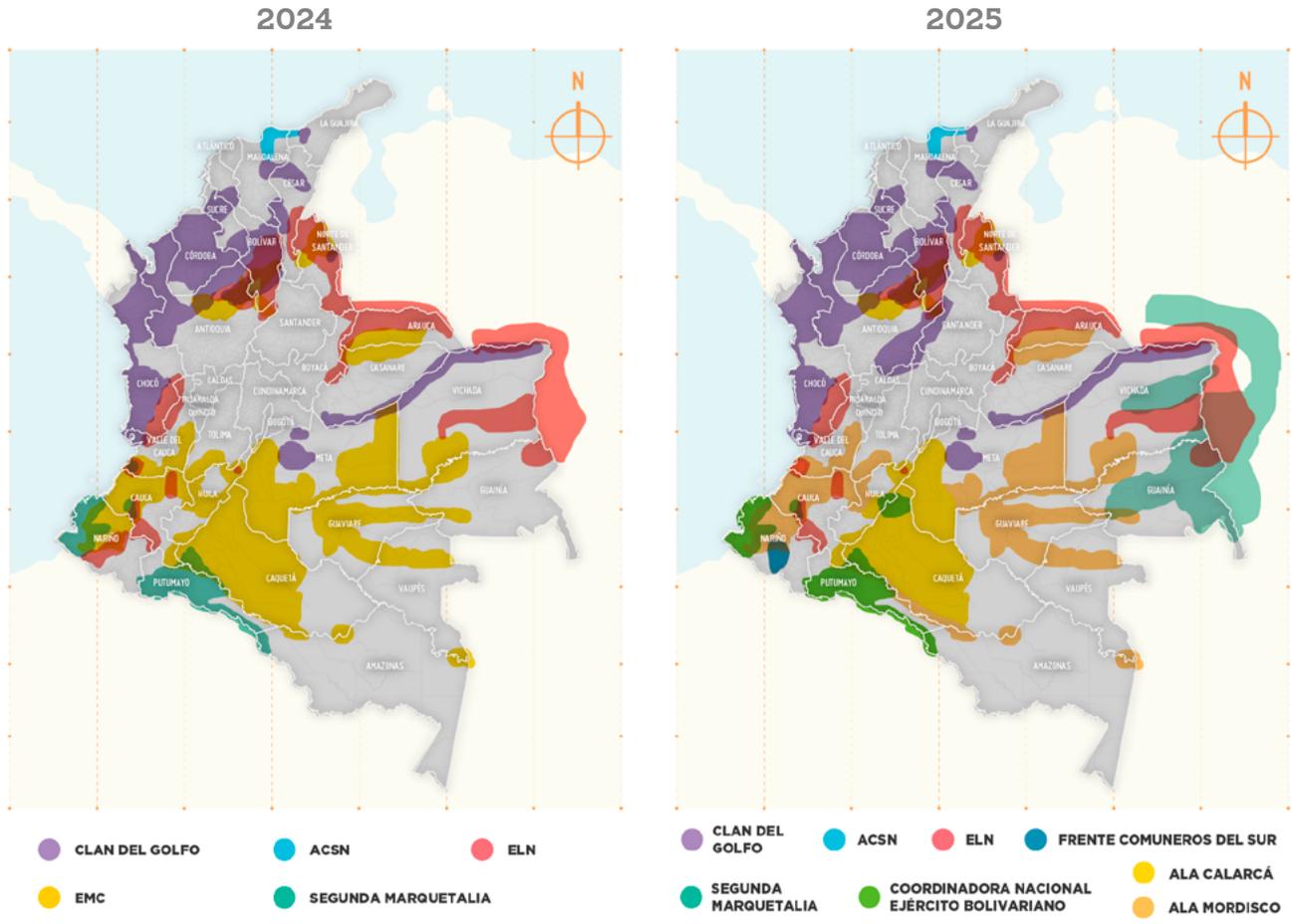
2. Los actores armados profundizan sus disputas

La estrategia de Paz Total reconfiguró el mapa de los actores armados. En un primer momento generó de manera simultánea procesos de agrupamiento y, posteriormente, fragmentación, lo que ha intensificado las disputas por el territorio en diversas regiones del país. Aunque al inicio la apertura de espacios de diálogo permitió aglutinar a varios frentes disiden-

tes —especialmente en torno al EMC y la Segunda Marquetalia—, esto no se tradujo en cohesión interna ni en una reducción sostenida de la violencia. A menos de dos años de la unificación, estos dos grupos se dividieron y actualmente hay cuatro organizaciones disidentes (ver mapas 1 y 2), que más que estar cohesionadas son la suma de estructuras e intereses diversos. También salió una disidencia del ELN: Comuneros del Sur.

MAPAS 1 Y 2

INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS (2024 - 2025)



Fuente: Elaborado por la Fundación Ideas para la Paz con información de campo y seguimiento al conflicto.

La fragmentación al interior de estas estructuras se materializó alrededor de los diálogos con el Gobierno Nacional, producto de desacuerdos en torno al liderazgo, la interlocución con el Estado y el control de economías ilícitas. Esta situación provocó nuevas disputas territoriales, particularmente entre el EMC y el Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), que compiten por expandir su presencia y se disputan corredores estratégicos, rutas del narcotráfico y el control sobre el narcotráfico y la minería de oro, entre otras rentas. Esta competencia es visible en departamentos como Meta, Caquetá y Guaviare.

En paralelo, el Clan del Golfo ha adoptado una estrategia más centralizada y agresiva de expansión, abandonando progresivamente la tercerización de servicios. A diferencia de años anteriores, en los que delegaba funciones de control y administración de economías ilícitas a grupos locales, actualmente busca asumir directamente el control de estas actividades y de los territorios donde hace presencia. Esta transformación implica una concentración del poder, con estructuras propias que desplazan a sus antiguos socios locales para asegurar el control total sobre el narcotráfico y otras economías como la minería de oro, muchas veces tras disputas violentas.

Este cambio de estrategia aumentó de manera significativa la presión armada en zonas como el sur de Bolívar o el Magdalena Medio, donde el Clan está intensificando su presencia y busca disputar el control a otros actores armados, incluyendo a las disidencias de las FARC y el ELN. Por eso, regiones en donde antes coexistían actores armados, bajo arreglos tácitos de no agresión o distribución del territorio, hoy se han convertido en escenarios de confrontación, con efectos directos sobre la población civil.

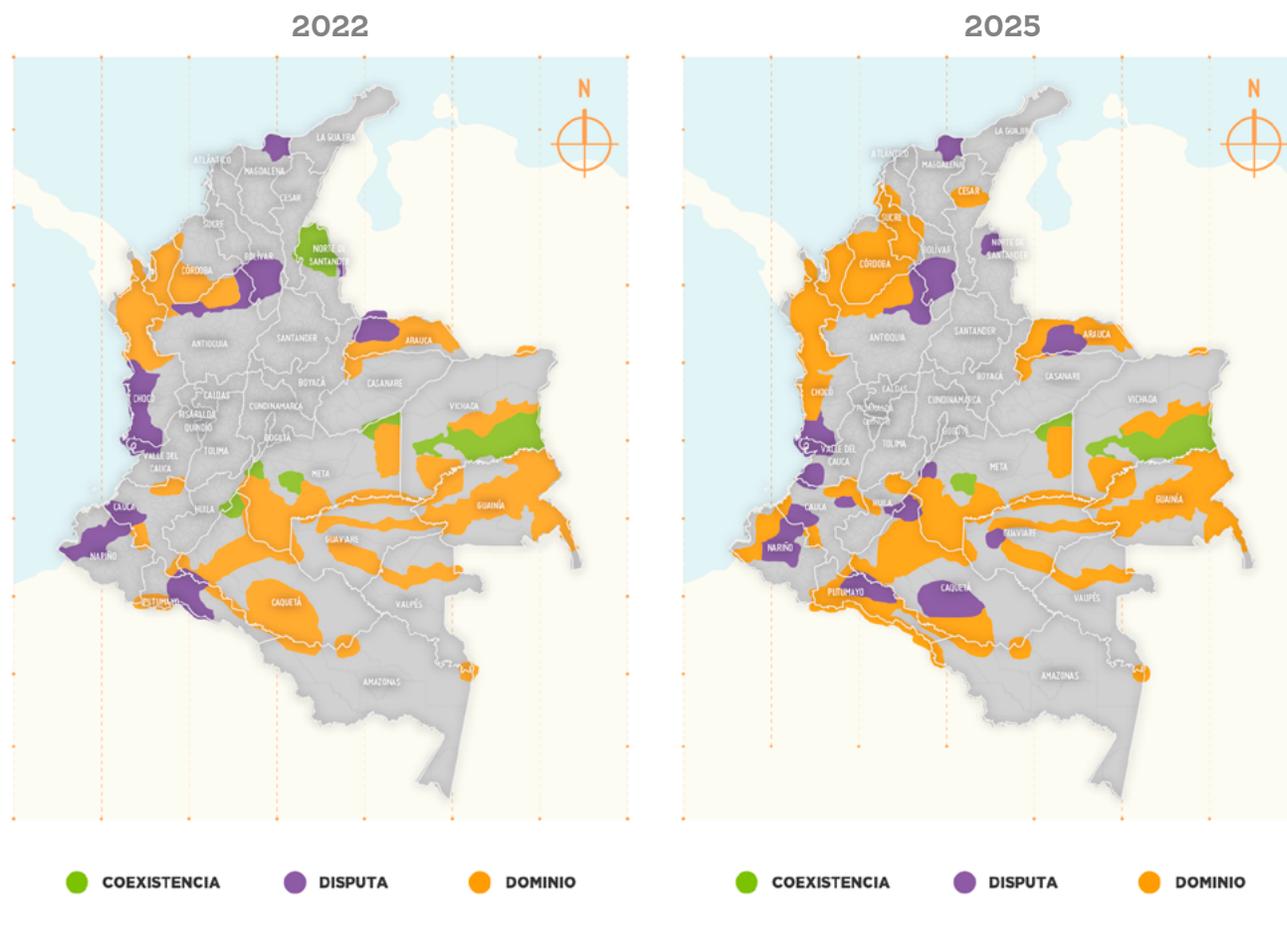
Otro caso de esta lógica de disputa es el Catatumbo. Allí la confrontación entre el ELN y la disidencia del Frente 33 del EMBF ha escalado. Ambos grupos, que antes coexistían, hoy compiten por el control de rentas ilegales, corredores fronterizos y bases sociales.

Así las cosas, el país enfrenta un conflicto territorial más atomizado y fragmentado, con estructuras armadas que han intensificado su presencia y control territorial, y otras que avanzan en su expansión. Las disputas entre el EMC, el EMBF, el Clan del Golfo y el ELN, entre otros, han multiplicado los focos de violencia. Aunque la intensidad del conflicto varía según la región, en el tercer año de gobierno se registran 14 zonas en disputa, el doble de las que había al inicio del mandato (ver mapas 3 y 4).

**Regiones en donde
antes coexistían
actores armados, bajo
arreglos tácitos de no
agresión o distribución
del territorio, hoy
se han convertido
en escenarios de
confrontación, con
efectos directos sobre la
población civil**

MAPAS 3 Y 4

NÚCLEOS DE RELACIONAMIENTO ENTRE GRUPOS ARMADOS (2022 Y 2025)



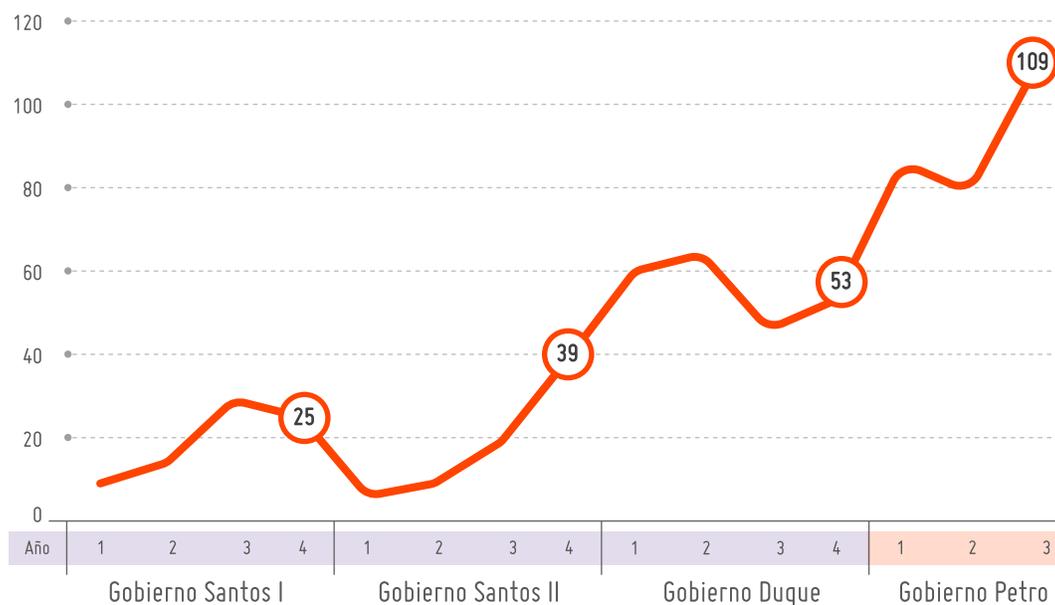
Fuente: Elaborado por la Fundación Ideas para la Paz con información de campo y seguimiento al conflicto.

El incremento de los enfrentamientos entre grupos armados muestra las cifras más altas desde 2010 (ver gráfico 3). Con respecto al segundo año de gobierno el incremento fue del 38%. De acuerdo con el seguimiento a acciones del conflicto de la FIP, entre julio de 2024 y junio de 2025, estos enfrentamientos se concentraron en su mayoría en los departamentos de Cauca (28%), Antioquia (25%) y Norte de Santander (17%).

La política de Paz Total no ha logrado frenar la fragmentación ni evitar la reconfiguración de estos grupos y la violencia, y ha coincidido con un momento de redefinición estratégica de los principales actores armados. El resultado ha sido una mayor disputa por el control territorial, un aumento de la violencia en distintas regiones, y la dificultad, cada vez mayor, para estabilizar el orden público en distintas regiones del país.

GRÁFICO 3

ENFRENTAMIENTOS ENTRE GRUPOS ARMADOS POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO - JUNIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP, corte junio 2025

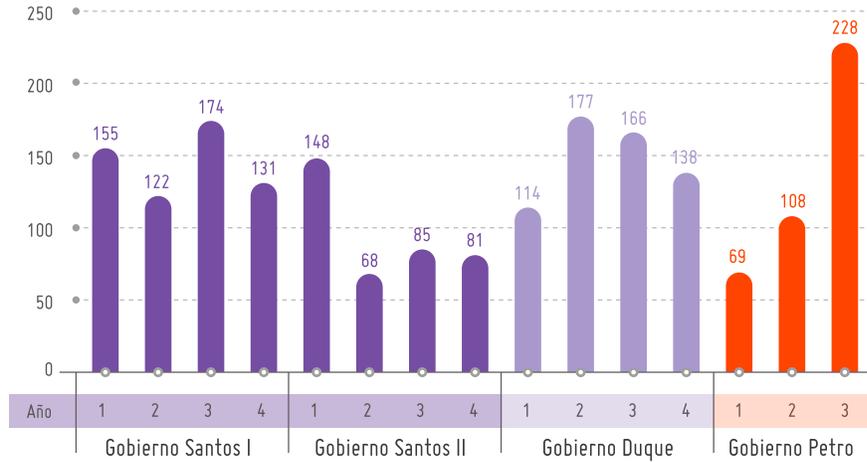
3. La Fuerza Pública retoma la iniciativa militar

Los combates contra grupos armados ilegales aumentaron un 111% durante el último año, en comparación con el periodo anterior, llegando a la cifra más alta en los últimos gobiernos (ver gráfica 4). No obstante, este aumento no se debe a una estrategia integral orientada a frenar la expansión territorial de estos grupos, sino más bien a una respuesta reactiva a los focos de violencia más críticos y mediatizados, que por demás se dio cuando ya la situación había avanzado.

Las operaciones y acciones ofensivas de la Fuerza Pública muestran una importante concentración en zonas como el suroccidente del país (Cauca y Valle del Cauca), el Bajo Cauca antioqueño y Catatumbo, donde ha sido atacada de manera constante o se han registrado episodios de violencia que han captado la atención nacional. De esta manera, el 60% de los combates por iniciativa de la Fuerza Pública se han registrado en los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Antioquia y Valle del Cauca (ver gráfico 5).

GRÁFICO 4

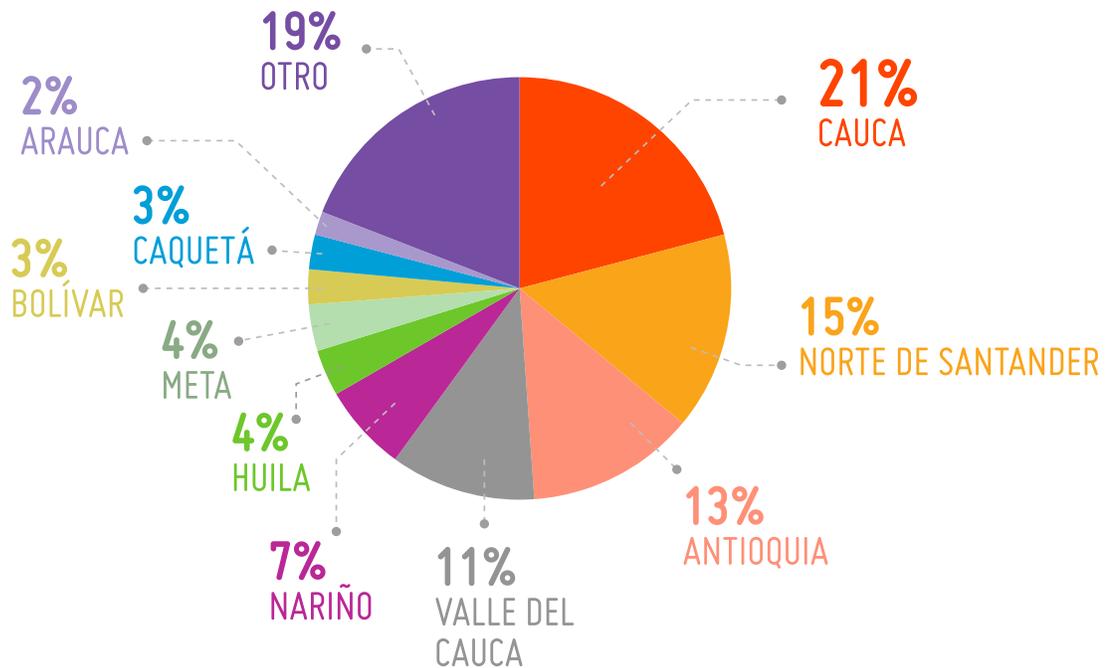
COMBATES POR INICIATIVA DE LA FUERZA PÚBLICA POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO - JUNIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP (corte junio 2025).

GRÁFICO 5

CONCENTRACIÓN DE COMBATES DE LA FUERZA PÚBLICA (JULIO 2024 - JUNIO 2025)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP (corte junio 2025).

Esta lógica de respuesta localizada y de corto alcance ha dejado por fuera regiones estratégicas donde los grupos armados continúan fortaleciéndose con menor visibilidad, como Guaviare, sur del Meta, Vaupés, Arauca, Huila, Magdalena Medio o sur de Bolívar, entre otros. Allí los grupos se están expandiendo, mantienen disputas o han profundizado su control sobre las comunidades y el territorio.

Este patrón confirma la ausencia de un redireccionamiento estratégico de la política de seguridad, pese a reconocer la reactivación de la ofensiva, en parte ligada al cambio de ministro de Defensa a inicios del 2025. Las acciones de la Fuerza Pública siguen dependiendo de picos de violencia coyunturales y no de una planificación basada en inteligencia ni en una visión de largo plazo sobre la evolución de los grupos armados. En ese sentido, el aumento de la ofensiva militar es más una reacción para apagar incendios que una política preventiva que proteja a las comunidades e impida la consolidación de los grupos armados.

En este ámbito, el pendiente más significativo tiene que ver con la forma en que el Estado atiende, interviene o se involucra en las disputas entre los grupos armados. Se trata de un reto estratégico y operativo particularmente característico del gobierno Petro, originado en parte por los incentivos perversos que generó la política de Paz Total, y frente al cual la estrategia de seguridad no ha logrado dar una respuesta oportuna hasta el momento.

4. Mayor complejidad en seguridad, pero con menos capacidades para responder

El actual panorama de seguridad en Colombia está marcado por una combinación especialmente crítica: mientras la Fuerza Pública enfrenta múltiples frentes de operación —producto del aumento de disputas, la confrontación con actores armados y el

avance del control ilegal en diferentes regiones—, al mismo tiempo, muestra una pérdida progresiva de las ya limitadas capacidades para responder de manera efectiva a estos retos. Esta doble dinámica ha consolidado lo que llamamos la “tormenta perfecta” en materia de seguridad.

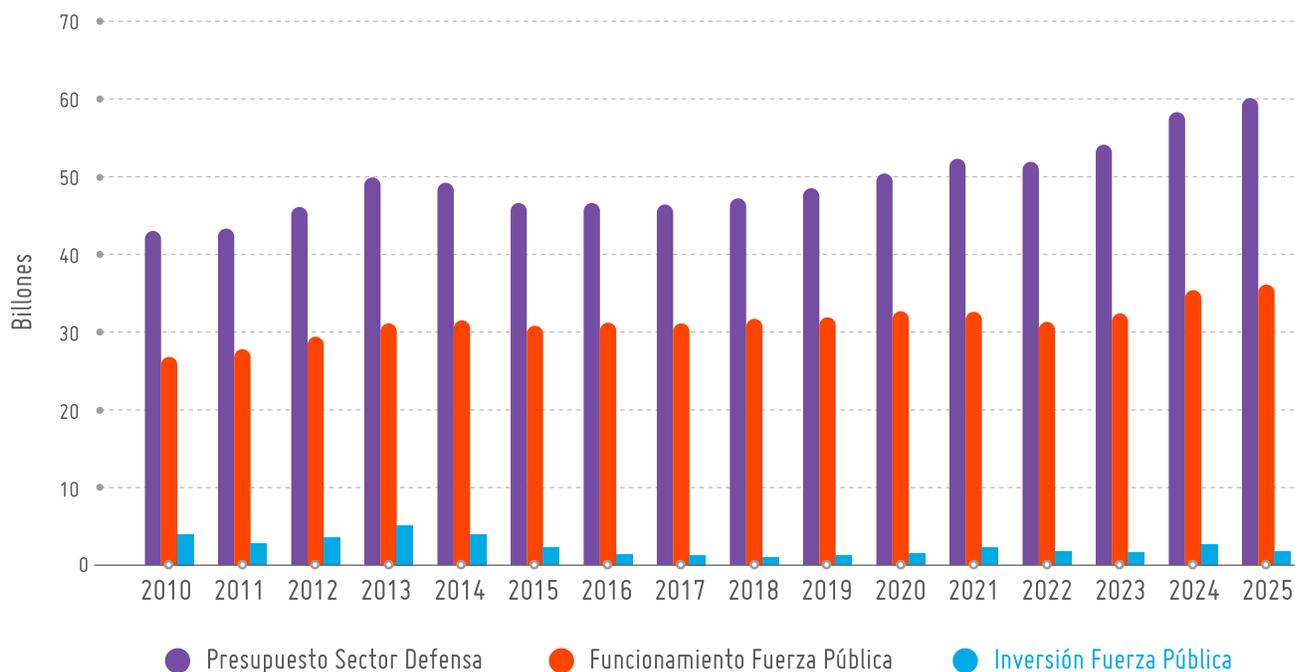
El Estado se enfrenta a esta realidad sin una estrategia de seguridad clara y con una acción fragmentada y reactiva, que se limita principalmente a intervenciones militares focalizadas para responder a crisis visibles, sin un enfoque preventivo ni sostenido en el tiempo.

El actual gobierno ha aumentado el presupuesto del sector Defensa (ver gráfico 6), por lo que no puede afirmarse, como lo han señalado algunos medios de comunicación, que exista una desfinanciación mayor a la de años anteriores. En realidad, este sector ha enfrentado históricamente problemas estructurales de financiamiento. No obstante, el incremento presupuestal no se ha traducido en una mejora efectiva de la capacidad operativa de las fuerzas, debido a factores como el aumento en los costos de personal, la rigidez del gasto y las dificultades en el desembolso oportuno de recursos operacionales.

Las acciones de la Fuerza Pública siguen dependiendo de picos de violencia coyunturales y no de una planificación basada en inteligencia ni en una visión de largo plazo sobre la evolución de los grupos armados

GRÁFICO 6

ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR DEFENSA Y LA FUERZA PÚBLICA* (BILLONES)



* Precios constantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), 2025.

Pese a que el ministro de Defensa Pedro Sánchez señaló que, entre 2022 y 2025, el presupuesto de este sector creció un 5,5%, alcanzando los 60 billones de pesos para 2025³, el incremento salarial a soldados, auxiliares de policías, patrulleros, mandos ejecutivos y suboficiales —una medida importante y necesaria— ha absorbido buena parte del presupuesto, lo que ha podido generar un desbalance mayor entre el aumento del presupuesto y el despliegue de operaciones contra los grupos armados y estructuras criminales.

De hecho, durante la ceremonia de ascenso del actual director de la Policía, general Carlos Fernan-

do Triana, el presidente Petro aseguró que, desde el 2026 garantizará “un salario mínimo para los soldados regulares, como parte de un esfuerzo por reducir la brecha entre las ofertas del crimen organizado y la remuneración del Estado⁴”.

•••••

³ Presidencia de la República (julio 14, 2025). Presupuesto de Defensa aumentó más de 5,5 % entre 2022 y 2025. Disponible en <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presupuesto-de-Defensa-aumento-mas-de-55-porciento-entre-2022-y-2025-250714.aspx>

⁴ Blanquicet, J. A. (junio 6, 2025). Presidente Petro plantea una Policía del ‘cuidado’ y advierte aumento de homicidios en Cali, Bogotá y Pereira. Periódico El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/presidente-petro-plantea-una-policia-del-cuidado-y-advier-te-aumento-de-homicidios-en-cali-bogota-y-pereira-3461012>

Entre 2023 y 2025, según las cifras entregadas por el presidente Petro, mientras el sueldo base de los soldados regulares se incrementó en un 333%, pasando de \$300.000 a \$1.000.000⁵, el presupuesto de funcionamiento del Ejército Nacional creció un 17% en 2025 frente a 2022 (pasó de 10.7 a 12.5 billones de pesos). Para 2025, de acuerdo con el decreto 615 de 2025⁶, el Gobierno Nacional aprobó un aumento del 7% en los salarios base de los miembros de la Fuerza Pública con respecto a 2024, a lo que hay que sumarle primas, bonificaciones especiales y otros pagos; mientras que el presupuesto en funcionamiento para las fuerzas aumentó en un 2%. Esto evidencia una brecha entre el fortalecimiento del personal y los recursos disponibles para su despliegue y sostenimiento.

Si bien, debido a la agregación de los datos de funcionamiento de las fuerzas —que incluyen desde salarios hasta recursos para operaciones— no es posible establecer con precisión en qué medida el aumento salarial ha reducido los recursos disponibles para el despliegue operacional, sí es claro que las mejoras en las condiciones de bienestar impulsadas por el gobierno, particularmente a través del incremento salarial, no se han traducido en el mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país.

A esto se suma un conjunto de restricciones estructurales en la ejecución del gasto público. El presupuesto de Defensa está marcado por rubros rígidos asociados a la planta de personal, antigüedad y pasivos pensionales, lo cual limita significativamente el gasto flexible y la capacidad de realizar operaciones, especialmente en lo relacionado con mantenimiento de equipamiento, logística, horas de vuelo y sostenimiento de unidades desplegadas en los territorios.

De acuerdo con un informe de la Procuraduría General de la Nación de julio de 2025, citado por medios de comunicación, el sector Defensa tiene un déficit presupuestal, para este año, superior a un billón de pesos, de los cuales \$847.000 millones corresponden a las Fuerzas Militares. Este déficit

compromete funciones básicas como el pago de servicios, la operación de bases militares y, afecta especialmente, las capacidades estratégicas de la Fuerza Aeroespacial Colombiana (FAC), que tiene un déficit de 228.127 millones, por lo que solo podrá ejecutar el 62% de las horas de vuelo programadas (31.194 de 50.137 horas)⁷.

Para hacer frente a esta situación, el Ministerio de Hacienda anunció la liberación de aproximadamente un billón de pesos. Sin embargo, la Procuraduría advirtió que *“incluso si se desbloqueara la totalidad del presupuesto pendiente, no sería suficiente para cubrir todas las necesidades del sector”*⁸.

En paralelo, hay una reducción sostenida en el número de efectivos de la Fuerza Pública. De acuerdo con los últimos datos del Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina y el Caribe (2024), elaborado por RESDAL⁹ entre 2008 y 2024, el número total de efectivos cayó un 13,8% en Colombia y la relación entre efectivos y población descendió aún más: de 682 efectivos por cada 100.000 habitantes en 2008 se pasó a 506 en 2024, una disminución del 25,86% en términos relativos.

• • • • •

5 Rodríguez, J. D. (julio 2, 2025). “Petro sostiene que como le subieron el sueldo a los soldados no hay déficit en el pie de fuerza en las FF.MM”. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/02/petro-sostiene-que-como-le-subieron-el-sueldo-a-los-soldados-no-hay-deficit-en-el-pie-de-fuerza-en-las-ffmm/>

6 Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 615 de 2025. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260196>

7 Muñoz, L. (julio 22, 2025). “Grave déficit en la fuerza pública: Procuraduría alertó que faltan \$490.000 millones para gastos esenciales como dotaciones”. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/22/grave-deficit-en-la-fuerza-publica-procuraduria-alerto-que-faltan-490000-millones-para-gastos-esenciales-como-dotaciones/>

8 Bajonero, V. (julio 22, 2025). “Procuraduría alerta déficit de miles de millones de pesos en el presupuesto de las Fuerzas Militares: afectaría dotaciones básicas de uniformados”. Periódico El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/procuraduria-alerta-deficit-de-miles-de-millones-de-pesos-en-el-presupuesto-de-las-fuerzas-militares-afectaria-dotaciones-basicas-de-uniformados-3474520>

9 RESDAL (2024). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2024. Red de Seguridad y Defensa de América Latina – RESDAL Internacional. Disponible en <https://www.resdal.org/assets/ATLAS-2024-ESP.pdf>

Según el informe de la Procuraduría, entre 2021 y 2025 el Ejército habría perdido más de 70.000 efectivos (pasó de 239.618 a 167.992)¹⁰, con una caída particularmente marcada entre 2023 y 2025. Si bien el Ministerio de Defensa sostiene que la reducción es menor, —pues el Ejército mantiene una fuerza superior a los 181.000 efectivos y atribuye la reducción a jubilaciones programadas que han sido compensadas con nuevas incorporaciones—, lo cierto es que la capacidad operativa disponible en terreno se ha reducido de forma significativa.

Además, los relevos frecuentes en los altos mandos, especialmente del cuerpo de oficiales, sumado a la pérdida de las capacidades de inteligencia y de la conducción operativa de la Fuerza Pública, han debilitado aún más la respuesta del Estado. La pérdida en las capacidades de inteligencia sucede, entre otras razones, por los cambios continuos de oficiales con mando (es decir, mayores, tenientes coroneles, coroneles y generales) hecho que afecta la continuidad en la planeación de unidades que demandan una especialización alta como la inteligencia militar y policial.

A esto se le suma que las unidades descentralizadas de inteligencia, como las Seccionales de Inteligencia de la Policía (SIJIN), tienen recursos significativamente más limitados (en personas, operatividad, infraestructura y recursos) que las unidades desplegadas en el nivel central, lo cual repercute en la forma como operan. Esta pérdida de capacidades también puede verse gravemente afectada por la disminución en la cooperación directa del Departamento de Defensa de Estados Unidos (DoD, por sus siglas en inglés). Lo anterior, representa una gran limitación en un escenario donde la inteligencia táctica, el conocimiento de los territorios y la coordinación interagencial son indispensables para enfrentar la creciente fragmentación del conflicto y su relación con el crimen organizado.

Un ejemplo claro del impacto de los relevos frecuentes es lo que viene ocurriendo en la Policía Na-

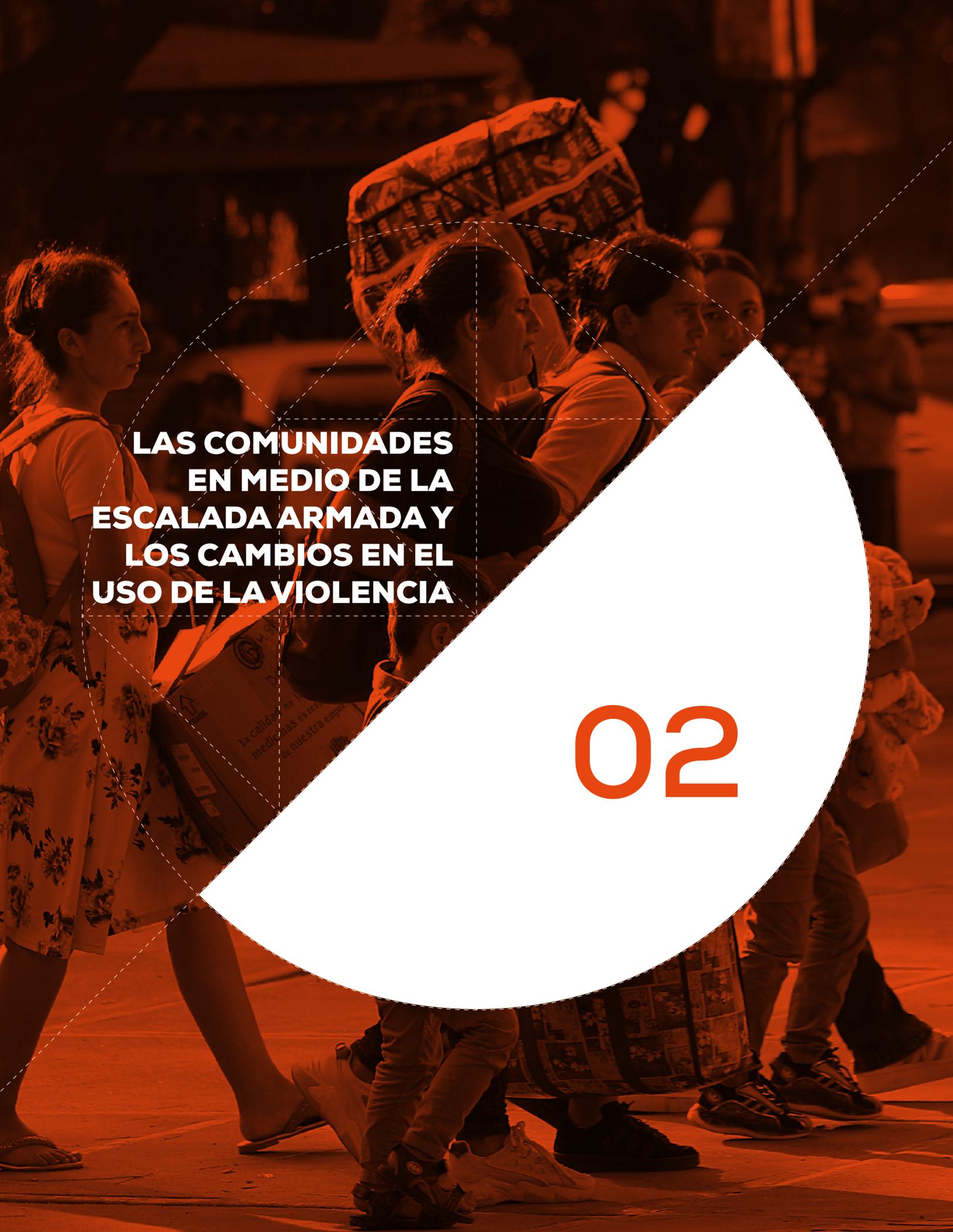
cional. Según publicó La Silla Vacía, la institución tiene hoy el alto mando más reducido de los últimos 15 años, tras una serie de retiros y relevos que han desarticulado líneas de mando y debilitado las capacidades de planeación y control. Desde agosto de 2022, casi 40 generales han salido de la institución, lo que ha generado vacíos operativos en áreas clave como inteligencia, carabineros, operaciones especiales y derechos humanos¹¹.

Así mismo, este es el gobierno que más ha cambiado al director general de la Policía: en tan solo tres años, en este cargo, fundamental para la conducción institucional y para avanzar en proyectos ambiciosos como la transformación de esta institución, han estado tres directores, dos de ellos se encontraban en uso de buen retiro y fueron reincorporados.



¹⁰ Valencia, B. F. (julio 1, 2025). “¿Están debilitadas las Fuerzas Militares? Procuraduría y MinDefensa se enfrentan por presunta reducción del Ejército”. Periódico El Colombiano. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/procuraduria-y-ministerio-defensa-sobre-debilitamiento-ejercito-fuerzas-militares-IM27909199>

¹¹ Rodríguez, S. (julio 15, 2025). “Crisis de generales y coroneles en la Policía: purgas del gobierno dejan al alto mando más reducido en 15 años”. La Silla Vacía. Obtenido de <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/purgas-en-la-policia-dejan-el-alto-mando-mas-reducido-en-15-anos/>



**LAS COMUNIDADES
EN MEDIO DE LA
ESCALADA ARMADA Y
LOS CAMBIOS EN EL
USO DE LA VIOLENCIA**

02

2. Las comunidades en medio de la escalada armada y los cambios en el uso de la violencia

El aumento de los enfrentamientos, la expansión de los grupos ilegales y su fragmentación, sin una estrategia clara del Estado para contenerlos, han generado una situación especialmente difícil para las comunidades. Este nuevo ciclo de violencia ha profundizado su exposición a riesgos y restricciones, limitando cada vez más el ejercicio pleno de sus derechos.

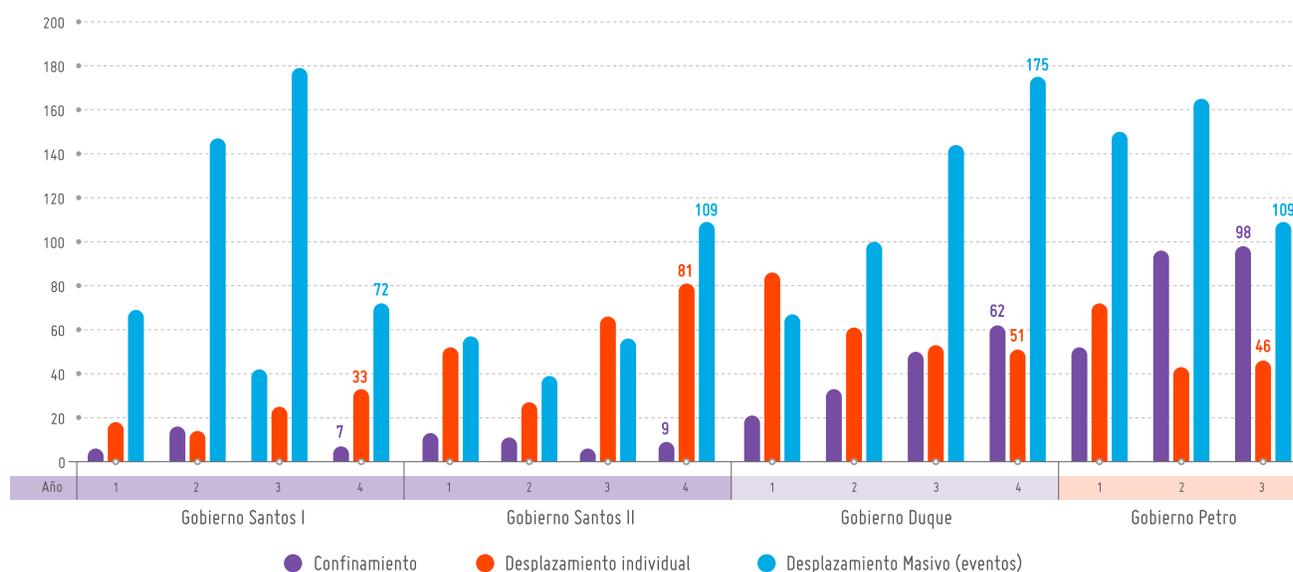
Aunque el relevo en el Ministerio de Defensa implicó una mayor ofensiva militar, esta intensificación operativa no se ha traducido en una mayor protección para la población civil porque no está acompañada de una estrategia de seguridad territorial integral, ni de mecanismos eficaces de articulación institucional.

En el tercer año de gobierno, el panorama humanitario muestra un deterioro sostenido. Aunque el número total de eventos disminuyó ligeramente —principalmente por la reducción en los casos de desplazamiento forzado masivo—, la mayoría de los indicadores registra un aumento.

De acuerdo con las cifras de OCHA, el confinamiento sigue subiendo, llegando a la cifra más alta en los últimos cuatro gobiernos (109 eventos) (ver gráfico 7). Los eventos de desplazamiento individual aumentaron 7% con respecto al segundo año, los ataques a misiones médicas un 140% y el reclutamiento un 27% (ver gráfico 8 y tabla 1).

GRÁFICO 7

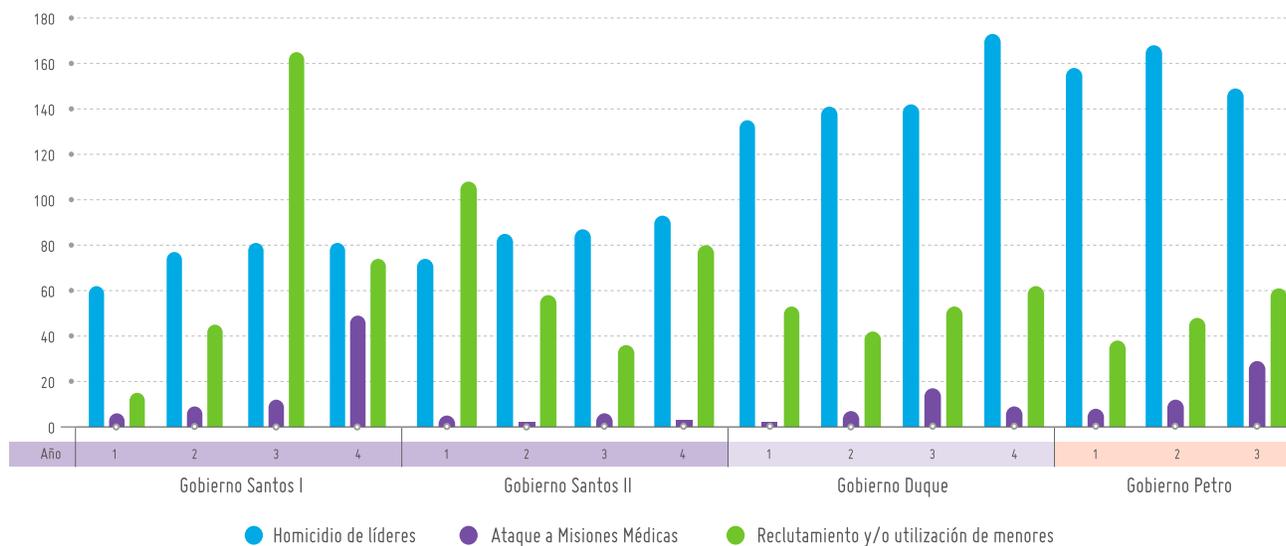
EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO - JUNIO)



Fuente: Seguimiento a agresiones a líderes FIP, base de datos de violencia armada de OCHA y base de masacres del Ministerio de Defensa.

GRÁFICO 8

EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO POR AÑO (JULIO - JUNIO)



Fuente: Seguimiento a agresiones a líderes FIP, base de datos de violencia armada de OCHA y base de masacres del Ministerio de Defensa.

TABLA 1

EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO DURANTE EL GOBIERNO PETRO

TIPO DE AFECTACIÓN	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	VARIACIÓN AÑO 2 Y 3
HOMICIDIO DE LÍDERES	158	168	149	-11%
CONFINAMIENTO	52	96	98	2%
DESPLAZAMIENTO INDIVIDUAL	72	43	46	7%
DESPLAZAMIENTO MASIVO*	150	165	109	-34%
ATAQUE A MISIONES MÉDICAS	8	12	29	142%
RECLUTAMIENTO Y/O UTILIZACIÓN DE MENORES	38	48	61	27%
MASACRES (MINDEFENSA)	101	91	83	-9%
TOTAL	579	623	575	-8%

* Aunque el número de eventos disminuye, el de víctimas tiene un incremento del 99%.

Fuente: Seguimiento a agresiones a líderes FIP, base de datos de Violencia Armada de OCHA y base de Masacres del Ministerio de Defensa.

Respecto al desplazamiento masivo, si bien entre julio de 2024 y junio de 2025 se presentaron menos eventos que en el periodo anterior, el número de personas afectadas se duplicó, pasando de 35.293 a 70.284 víctimas. Este aumento puede ser mayor, ya que, según los datos de la Defensoría del Pueblo, en el primer semestre de 2025 las víctimas ascendían a 82.819¹². Esta subida se debe, principalmente, a la violencia que azota al Catatumbo desde principios de 2025, la cual ha desplazado a 72.588 personas en 21 eventos¹³.

Por otro lado, el homicidio de líderes sociales disminuyó un 11% entre el segundo y tercer año de gobierno, aunque sigue mostrando cifras altas con respecto a años anteriores (ver gráfico 7). Esto no debe interpretarse como una mejora en la situación de los liderazgos, ya que, como ha evidenciado la FIP, se ha intensificado la presión de los actores armados sobre las organizaciones sociales y las juntas de acción comunal en zonas rurales. En su afán por consolidar el control territorial y social, los grupos han optado por utilizar estrategias de intimidación, amenazas, desplazamientos forzados y cooptación de liderazgos locales, en lugar de recurrir abiertamente al asesinato.

En muchas regiones, la interlocución que solía haber entre comunidades y grupos armados se ha roto o se ha vuelto impredecible, debido a los constantes relevos en las estructuras de mando, lo que implica cambios frecuentes en las reglas de comportamiento, movilidad y tributación (extorsión), en las dinámicas económicas y en los límites para la organización comunitaria, el acceso a los beneficios otorgados por el Estado o a espacios de interlocución con las instituciones. Esto genera un entorno de incertidumbre permanente, en el que los líderes comunitarios no saben con quién hablar, qué reglas seguir, ni cuáles comportamientos evitar.

Cabe mencionar que la regulación que ejercen los actores armados no se extiende de manera uniforme a todos los ámbitos sociales y comunitarios, sino que

se concentra en aquellas dinámicas que resultan estratégicas para sus intereses. Según el más reciente Pulso de la FIP a líderes sociales: *¿Quién gobierna en las regiones del país?*, las organizaciones comunitarias son quienes tienen mayor influencia en la vida cotidiana de las personas, seguidas por los grupos u organizaciones criminales (ver gráfico 9). Esta situación ayuda a explicar la persistencia e incremento de las agresiones contra líderes sociales, quienes muchas veces representan una barrera para los intereses de estos grupos¹⁴.

También preocupa el comportamiento de otros fenómenos que muestran incrementos. De acuerdo con los datos de la Policía Nacional, el homicidio, aunque tiene un comportamiento estable, aumentó en 1% con respecto al segundo año de gobierno, al igual que la extorsión, que tiene las cifras más altas de los últimos cuatro gobiernos (12.270 denuncias). Por su parte, el secuestro subió 15%, una cifra que supera a la que había antes de la desmovilización de las FARC en el 2016 (ver gráfico 10).

• • • • •

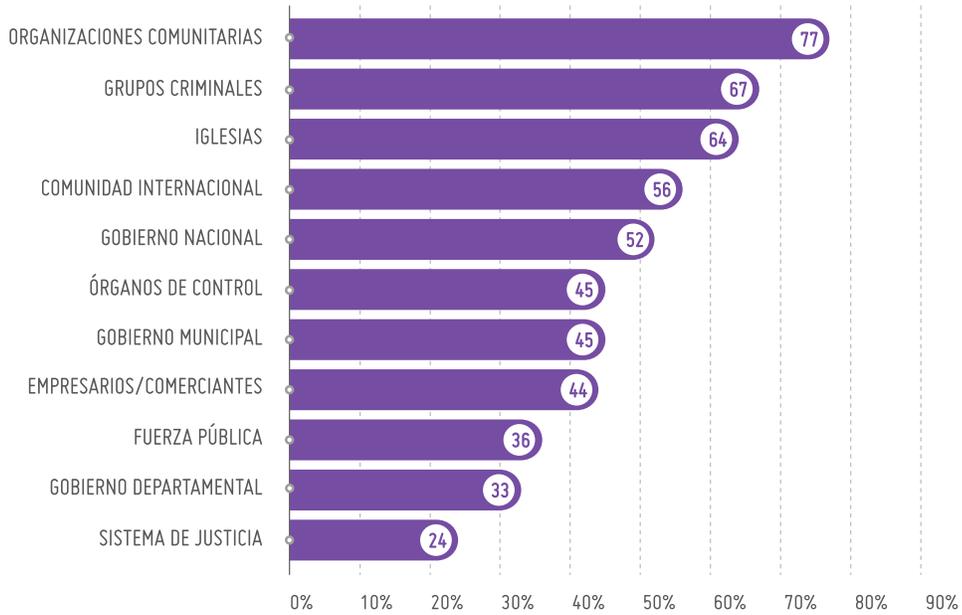
¹² Defensoría del Pueblo (2025). Boletín mensual: Dinámicas de Movilidad Humana Forzada en Colombia. Defensoría del Pueblo. Disponible en https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3251391/BoletínMovilidad_Junio2025..pdf/fde39f31-37c2-b95d-8b7e-d42f37ce-0f8e?t=1753710750852

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Acosta, M. (2025). *¿Quiénes gobiernan en las regiones de Colombia?: Muchos actores, reglas cruzadas y poder repartido*. Resultados del Pulso #10. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en <https://ideaspaz.org/publicaciones/especial/2025-06/quienes-gobiernan-en-las-regiones>

GRÁFICO 9

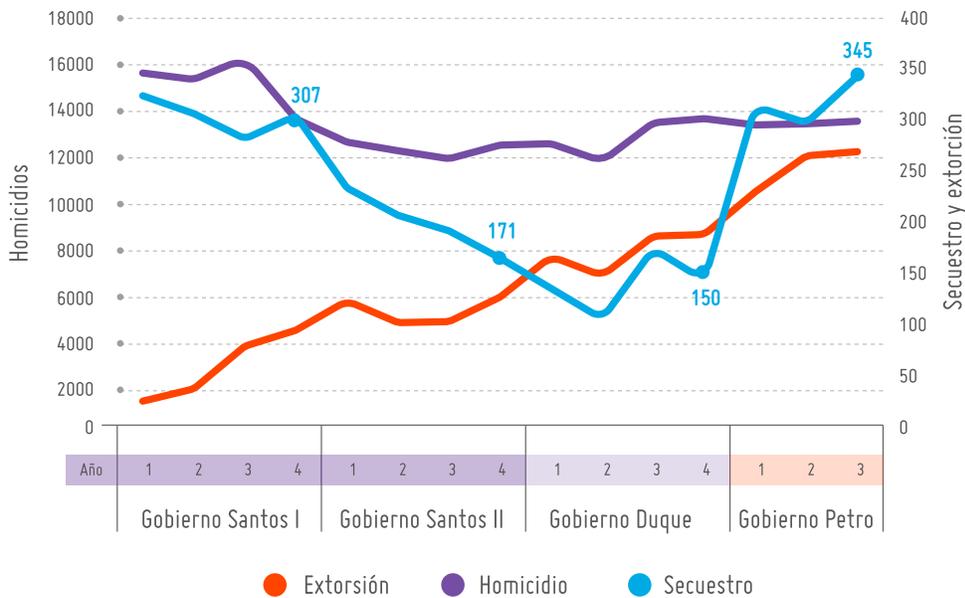
INFLUENCIA DE DIVERSOS ACTORES EN LA VIDA DIARIA DE LOS MUNICIPIOS



Fuente: Pulso a líderes sociales de la FIP, mayo de 2025. Base 75 líderes.

GRÁFICO 10

COMPORTAMIENTO DE LA EXTORSIÓN, HOMICIDIO Y SECUESTRO POR AÑO DE GOBIERNO (JULIO - JUNIO)



Fuente: Elaboración propia con cifras de Policía Nacional.

Las comunidades, en general, están experimentando cambios en los usos de la violencia y en los mecanismos de control social. En muchas zonas, la violencia directa ha sido reemplazada por estrategias de dominación silenciosa: vigilancia constante, castigos comunitarios y control del ingreso y salida de personas, entre otras. La expansión de los actores armados ha venido acompañada de una lógica de control territorial que restringe cada vez más el margen de acción de la población civil.

Además, el relacionamiento entre los grupos armados y las comunidades cada vez se basa menos en la negociación, en la cooperación por necesidades prácticas del territorio o, incluso, en casos puntuales, por afinidad ideológica —como ocurrió en otros momentos del conflicto—; hoy la relación es más impositiva e intimidatoria. Si bien, en el pasado también hubo mecanismos de regulación comunitaria como castigos y penalidades, actualmente los grupos los han intensificado generando altas afectaciones en la garantía de derechos básicos.

Un ejemplo son las limitaciones a la movilidad en departamentos como Putumayo o Guaviare, la regulación sobre asuntos cotidianos como los precios de la canasta familiar en Buenaventura, y mecanismos como la carnetización de comunidades en el Bajo Putumayo, Caquetá, sur del Meta y otras regiones. La base social que estos actores intentan construir para mostrar que si hay respaldo a sus proyectos “políticos” es más instrumental que ideológica, y se sostiene a punta de imposición e intimidación, es decir, bajo otros repertorios de violencia.

La evidencia acumulada por la FIP en los últimos tres años muestra que la violencia está mutando y que las respuestas estatales no han logrado adaptarse con la misma rapidez. Mientras tanto, las comunidades siguen atrapadas en medio de disputas armadas, control territorial ilegal y con acceso limitado a derechos, servicios y mecanismos de protección institucional.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha advertido que 2025 podría convertirse en el año con mayor impacto humanitario de la última década¹⁵.

Lo anterior se agrava por el deterioro de la capacidad para monitorear y responder a las consecuencias humanitarias. Según el CICR, los grupos armados imponen restricciones cada vez más severas al acceso humanitario, ya que impiden la entrada de personal, limitan el tránsito por los territorios o condicionan la entrega de ayuda¹⁶. Esta situación dificulta no solo la atención oportuna a las comunidades afectadas, sino la recolección de información precisa sobre el impacto real de la violencia en las distintas regiones.

A esto se suma la reducción presupuestal de varias agencias humanitarias, tanto nacionales como internacionales, que enfrentan dificultades para sostener sus operaciones, incluyendo el cierre de oficinas regionales, especialmente en contextos rurales dispersos o de alto riesgo. La disminución de recursos compromete la presencia permanente de estas organizaciones, su capacidad de respuesta y su labor de documentación y acompañamiento. Como resultado, la violencia se vuelve más opaca, las necesidades más invisibles y las comunidades están más desprotegidas, lo que profundiza el círculo de aislamiento y vulnerabilidad.



¹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja (2025). Colombia: 2025, camino a ser el peor año de la última década en cuanto a consecuencias humanitarias. CICR. Disponible en <https://www.icrc.org/es/articulo/colombia-2025-camino-ser-el-peor-ano-de-la-ultima-decada-en-cuanto-consecuencias>

¹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja (2025). Óp. cit. .



**DE LA PAZ TOTAL A LA
"PAZ ELECTORAL"**

03

3. De la Paz Total a la “Paz Electoral”

Desde su formulación, la Paz Total ha sido una política en constante redefinición: cambia de forma y prioridades al ritmo de las coyunturas, las dificultades en la implementación y la presión por mostrar resultados. Lo que en un comienzo se presentó como una apuesta de paz integral para negociar con todos, fue mutando presionada por las dificultades que encontró para avanzar en el diálogo con los grupos armados, la falta de condiciones para llegar a acuerdos sustantivos, ausencia de método y capacidades, y la escasez de resultados visibles.

De la Paz Total se pasó a la Paz Territorial, que buscaba avanzar en procesos regionales a través de diálogos con estructuras armadas locales, que terminó fragmentando las negociaciones nacionales¹⁷. A mediados de 2025, el presidente Petro reconoció en varias ocasiones¹⁸ que el rumbo de la Paz Total no había sido el esperado¹⁹. Además, redefinió esta política como una estrategia político-militar, en un cambio de discurso motivado por el reconocimiento de que la situación de seguridad del país no ha mejorado con la implementación de esta apuesta. Otro giro importante fue su afán por conformar Zonas de Ubicación Temporal (ZUT), como una forma de acelerar y buscar algún tipo de resultado en algunas mesas, pero con baja probabilidad de que se instalen.

Sin embargo, desde junio de 2025 las prioridades parecen ser otras, ya que ahora se visibilizan y resaltan los resultados de la “Paz Urbana”. El llamado “tarimazo” en Medellín, donde el presidente respaldó el proceso con las bandas del Valle de Aburrá²⁰, y el anuncio de una nueva mesa de negociación en Barranquilla, muestran el nuevo giro.

Todas estas transformaciones no son el resultado de una estrategia estructurada, sino de ajustes forzados frente a fracasos parciales o bloqueos de cada uno de estos enfoques, lo que ha derivado, por lo menos en el debate público, en serias dudas por los

cambios de alcance, objetivos y prioridades, profundizando la incoherencia de la política y debilitando la confianza.

Pese a los cambios en las prioridades, la inercia de las mesas de diálogo se mantiene, persisten los errores y falacias que las caracterizan desde el arranque, y cargan con el afán de mostrar resultados en el último año de gobierno y el inicio temprano de las campañas electorales. Todo parece indicar que ya no hay tiempo para recomponer las mesas, sino para visibilizar acuerdos y buscar hitos que impulsen su continuidad.

1. La Paz Total se decanta: unas mesas se descartan y otras se mantienen

Seguir la trayectoria de la Paz Total no es una tarea sencilla, ya que en 2024 y 2025 las mesas de diálogo atravesaron por cambios significativos. Los fraccionamientos, las nuevas disidencias, las crisis, los acuerdos e incluso la falta de armonía entre los delegados del Gobierno hacen difícil entender qué sucede con la Paz Total y las intenciones del gobier-

.....

¹⁷ Preciado, A. et al. (2024). Segundo año de Petro: ¿Dónde está el cambio?. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Informes No. 40. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoanipetro_final.pdf

¹⁸ Blu Radio. (abril 29, 2024). Petro reconoce que que lograr la paz total es más “complejo” de lo que creía. Obtenido de: https://www.youtube.com/watch?v=_deDMRPgXWM

¹⁹ El Colombiano. (julio 21, 2025). Petro reconoció ante el Congreso que su gobierno no ha logrado la paz total que prometió. Obtenido de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/discurso-petro-ante-congreso-20-julio-reconoce-que-paz-total-fracaso-CL28239748>

²⁰ Londoño, S., Preciado, A. y Tobo, P. (2025). Una mirada a la Paz Urbana en el Valle de Aburrá: con prisa pero sin norte. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Análisis de coyuntura. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-07/una-mirada-a-la-paz-urbana-en-el-valle-de-aburra-con-prisa-pero-sin-norte>

no. También, la cantidad de grupos armados y siglas que los representan hace confuso establecer qué hechos en terreno afectan realmente los procesos de negociación.

Entre 2024 y lo que va del 2025, los tableros de negociación terminaron por decantarse. En la actualidad, cinco de las nueve mesas de la Paz Total siguen vigentes: Comuneros del Sur, Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), y las negociaciones con las bandas de Buenaventura y el Valle de Aburrá.

Las negociaciones con las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), a pesar de que se han anunciado en varias ocasiones como inminentes, han tambaleado en medio de la disputa con el

Clan del Golfo y las operaciones de la Fuerza Pública. Las negociaciones en Buenaventura y Quibdó atraviesan crisis complejas que están siendo ignoradas. El caso de Buenaventura es un ejemplo claro de cómo el gobierno ha redefinido sus prioridades, pues a pesar de haber sido declarado el 'Laboratorio de la Paz' hoy su futuro es incierto tras la ruptura de la tregua entre Shottas y Espartanos.

En Quibdó el panorama también es confuso. Luego de la renuncia de Brenda Rentería a la cabeza de la delegación del gobierno, poco se conoce sobre el desarrollo del espacio con las cinco bandas que participan en la mesa. Finalmente, los demás tableros se encuentran en pausa total y las probabilidades de que el diálogo se reanude son escasas.

DIAGRAMA 1

TRAYECTORIAS DE LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN (2022-2025)



Fuente: Elaboración propia

TABLA 2

ESTADO E INFLUENCIA GEOGRÁFICA DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN

TIPO DE MESA	ACTOR ARMADO	ESTADO	CESE AL FUEGO	ALCANCE GEOGRÁFICO	INTEGRANTES (DIC 2024)
DIÁLOGO SOCIOPOLÍTICO	ELN	Suspendido La mesa entró en crisis en el segundo semestre de 2024. La suspensión se profundiza por la disputa en Catatumbo en enero de 2025.	No	Arauca, Catatumbo y sur del Cesar, sur de Bolívar y nordeste antioqueño, sur del Chocó, sur del Cauca, y pacífico caucano.	6.245
DIÁLOGO SOCIOPOLÍTICO	EMC (Estado Mayor Central) – Iván Mordisco	Sin mesa No hay diálogos o acercamientos	No	Cauca, Valle del Cauca, cordillera nariñense, occidente del Huila, sur del Tolima, Guaviare, Guainía, Vichada, oriente del Meta, Vaupés, Arauca y Casanare	3.279
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	EMBF (Estado Mayor de Bloques y Frentes) – Calarcá	Vigente En Catatumbo las partes avanzan hacia la formalización de la Zona de Ubicación Temporal (ZUT). Con el resto de la estructura se acordó seguir avanzando en otros frentes.	No	Caquetá, sur del Meta, Huila, norte de Antioquia, sur de Bolívar, Catatumbo, Guaviare (zona del Guayabero y Calamar) y Putumayo (río Caquetá).	2.415
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Segunda Marquetalia	Sin mesa No hay diálogos o acercamientos	No	Reducido al occidente de Caquetá y la frontera con Venezuela (Vichada y Guainía)	466
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	CNEB (Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano)	Vigente Con compromisos alrededor de la sustitución de cultivos, un preagrupamiento y la entrega de material de guerra.	No	Pacífico nariñense, Putumayo y sur de Caquetá, Amazonas (zona de frontera con Putumayo)	1.675
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Comuneros del Sur	Vigente Ya se ha entregado armamento. Hay acuerdo para una concentración en Mallama y una propuesta de programa de reintegración.	No	Cordillera nariñense (Los Abades)	237
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia	Sin diálogo formal La confianza se perdió tras acciones contra el Clan como la muerte de alias "Terror" y "Chirimoya", y el plan pistola como retaliación a esta ofensiva.	No	Urabá, Córdoba, Antioquia (Bajo Cauca, Norte, nordeste, occidente y Magdalena Medio), Sucre, Magdalena, Bolívar, Atlántico, La Guajira, Cesar, Chocó, Meta y Norte de Santander	7.551
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra	Sin mesa, pero con acuerdo para iniciar. Mientras se instala la mesa la OCCP adelanta diálogos con la comunidad. Las ACSN		Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena, La Guajira y parte del Cesar)	Cerca de 800

DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Estructuras de Medellín y el Valle de Aburrá	Vigente Hubo un piloto de cese de extorsiones. El presidente Gustavo Petro considera esta mesa como un éxito de la Paz Total.	No	Valle de Aburrá	Cerca de 10.000
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Shottas y Espartanos	Vigente El puerto atravesó en el primer semestre de 2025 su peor crisis de seguridad desde que inició el proceso en 2022 a causa de que no se prorrogó la tregua. Hay un nuevo acuerdo sobre no utilización de NNAJ.	No	Casco urbano de Buenaventura	Entre 600 y 1.000
DIÁLOGO SOCIO-JURÍDICO	Los Mexicanos, RPS, Los Locos Yam, Los Z y Revolución Cabí	Vigente La tregua entre las bandas estuvo vigente hasta el 31 de marzo. David Racero renunció a la jefatura de la mesa, así como su reemplazo, Brenda Rentería.	No Hay tregua entre las bandas.	Casco urbano de Quibdó	Cerca de 300

Fuente: Elaboración propia con información del seguimiento FIP a dinámicas del conflicto y Paz Total, el conteo de integrantes de grupos armados de la Fuerza Pública y estimaciones de la OCCP. Información hasta el 7 de agosto de 2025

En los primeros dos años de mandato, los procesos de diálogo político recibieron más atención por parte del gobierno, en cambio en el tercero, la prioridad son los tableros urbanos, especialmente el del Valle de Aburrá, que está siendo utilizado para mostrar el impacto en la reducción de la violencia, desconociendo otros factores que han incidido en este comportamiento²¹.

2. Unas mesas avanzan, pero sin claridad sobre los acuerdos y su implementación

Los objetivos del gobierno en las negociaciones siguen siendo difusos y lo que se acuerda no se alinea con la necesidad de mejorar la posición del Estado al interior de las mesas. Por el contrario, los acuerdos alcanzados tienden a ampliar el margen de poder de los grupos armados, ya que las concesiones del gobierno no vienen acompañadas de compromisos claros ni de mecanismos efectivos para exigir su cumplimiento.

En los últimos meses, el gobierno ha anunciado avances en distintas mesas de negociación, incluyendo las de Comuneros del Sur, el EMBF y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB). Sin embargo, muchos de los acuerdos se han formalizado sin un respaldo jurídico claro ni lineamientos precisos para su implementación, lo que refleja más un interés por mostrar resultados rápidos que por construir acuerdos sólidos y sostenibles.

A esto se suma la persistente ambigüedad en los objetivos estratégicos del gobierno dentro de las negociaciones. Concesiones como frenar la extradición no parecen orientadas a lograr reciprocidad ni a fortalecer la capacidad del Estado para negociar o exigir; por el contrario, han terminado ampliando el margen de maniobra de los grupos armados en las mesas. Hoy las delegaciones del gobierno siguen sin tener la capacidad de influir en el comportamiento de

los grupos armados y en la violencia que azota a los territorios. Mientras se negocia, por ejemplo, el EMBF busca expandirse en Guaviare y Huila.

Esta dinámica no solo pone en entredicho la sostenibilidad de los acuerdos, sino que también genera incentivos equivocados para otros actores que observan que estar “sentado en la mesa” ofrece más ventajas que obligaciones. Un ejemplo de esto es la ZUT para el Frente 33 en Catatumbo, anunciada y formalizada a pesar de que no existen las condiciones jurídicas, de seguridad y operativas para entrar en funcionamiento. En general, los avances y acuerdos están desconectados de la realidad social y de seguridad de los territorios, al tiempo que ignoran la verdadera capacidad del Estado para hacerlos realidad y el tiempo que toma la implementación.

Uno de los problemas más profundos de la Paz Total sigue siendo la ausencia de vías legales para resolver la situación jurídica de los integrantes de los grupos que negocian. La concentración de sus miembros en zonas específicas, la entrega de armas y el inicio de procesos de reintegración se han acordado sin tener en cuenta que las claridades jurídicas serán necesarias para que estos grupos continúen negociando y den el paso definitivo hacia la vida civil.

Las mesas urbanas también están a la espera de saber cómo será su sometimiento colectivo y piden poder incidir en la forma en la que esto se dará. El nuevo ministro de Justicia, Eduardo Montealegre, ya radicó un proyecto de ley para resolver en simultáneo lo que demandan estas mesas en cuanto a las reglas de tránsito a la vida civil, pero esta iniciativa afrontará un camino difícil por cuenta de la relación actual del Ejecutivo y el Legislativo.

• • • • •

²¹ 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 (FIP). Informe No. 39. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_info-me_pazurbanamedellin.pdf

Proyecto de ley sobre desmantelamiento ¿un salvavidas?

Casi tres años después de la promulgación de la Ley 2272 de 2022, el Ministerio de Justicia radicó un proyecto de ley que la reglamenta. La iniciativa pretende darle solución a los reclamos que han acompañado a la Paz Total desde su inicio, relacionados con los canales jurídicos para que los integrantes de estas estructuras ilegales, políticas o no, puedan hacer su tránsito a la legalidad.

Este proyecto responde a la demanda generalizada de avanzar en este aspecto de las mesas, pero el panorama político está en su contra para ser aprobado. Aunque la iniciativa no prospere en su trámite en el Congreso, es una muestra de la inquietud del gobierno por cómo se tratará la situación judicial de los grupos.

Pero la demanda general no basta, satisfacer a todos los grupos armados con los que se negocia es difícil, ya que cada una de estas estructuras espera incentivos diferentes. Por ejemplo, aunque los Shottas y Espartanos están en el carril del sometimiento a la justicia, son muy distintos al Clan del Golfo o a La Oficina en el Valle de Aburrá.

Además, a juzgar por las diferentes reacciones, incluso al interior del mismo gobierno, el proyecto no cuenta con suficientes consensos para conseguir el amplio respaldo que requieren iniciativas que tocan temas tan sensibles para los colombianos como este. La opinión pública ha destacado, con buena razón, varios problemas del proyecto, como la forma en la que se mezcla el desmantelamiento de organizaciones criminales con la protesta social, o cómo se intenta resolver un problema de origen constitucional (como el Artículo 66 transitorio de la Constitución) a través de una ley ordinaria.

3. El riesgo de convertirse en la "Paz Electoral"

Al entrar en el último año de gobierno y con el inicio anticipado de la campaña electoral, los temas de paz y seguridad han comenzado a ocupar un lugar central en el debate político, no solo por la situación actual de deterioro, sino también por su impacto potencial en la agenda pública y política. En este contexto, la Paz Total corre el riesgo de transformarse progresivamente en una "Paz Electoral", es decir, en una estrategia orientada a generar réditos políticos y no a consolidar procesos de diálogo con un horizonte claro de cierre. Dicho de otra manera, la Paz Total cada vez más se parece a un medio para cumplir

otros fines distintos a los de llevar alivios humanitarios a los territorios más afectados por el conflicto armado en el país.

En esta etapa final, es de esperar que el Gobierno pedirá celeridad a las delegaciones para seguir anunciando acuerdos y mostrar resultados, lo que podría debilitar aún más su posición en las mesas de negociación y derivar en nuevas concesiones sin contraprestaciones claras, o en acuerdos difíciles de cumplir.

El anuncio de la posible apertura de nuevos tableros de diálogo urbano en Barranquilla, Tuluá o Barrancabermeja parece responder más a una lógica de impacto mediático. Esto sugiere un intento de capitalizar políticamente estos escenarios, especialmente

frente a una ciudadanía cada vez más escéptica sobre los resultados concretos de la Paz Total.

Esto cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que el mismo gobierno que muestra celeridad en tarima y abre nuevas mesas, es parco y cauteloso a la hora de concluir o cerrar de manera definitiva aquellas mesas abiertas que demostraron hace rato que no tienen viabilidad y cuya voluntad del grupo no está clara.

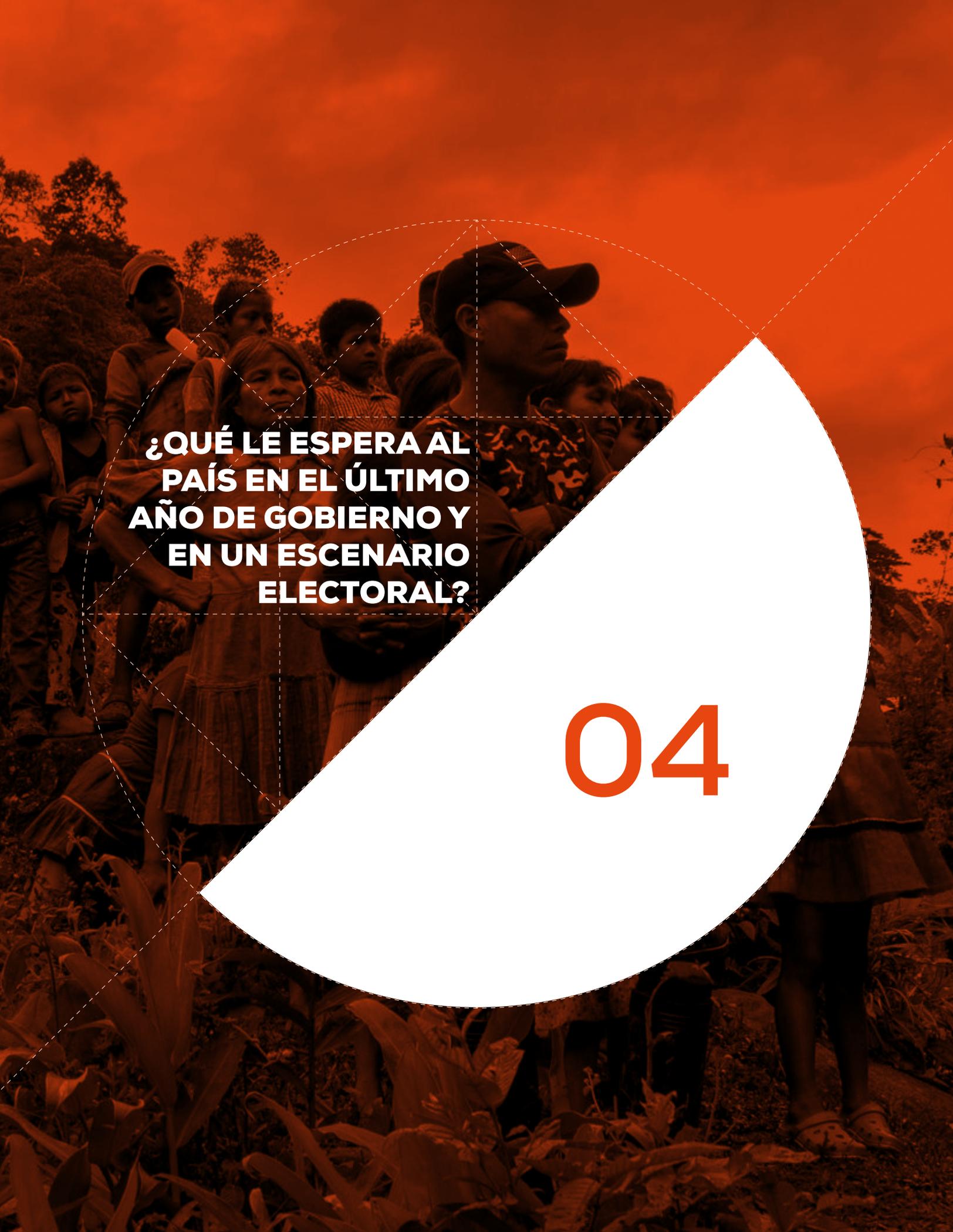
No hay que olvidar que los procesos urbanos, incluso aquellos que aparentan estar más avanzados —como el del Valle de Aburrá—, no cuentan aún con una hoja de ruta sobre su punto de llegada ni con marcos normativos que los respalden. Sin una planificación seria y compromisos verificables, la apertura de nuevas mesas podría repetir la falta de dirección estratégica, convirtiendo la política de paz en una promesa electoral más que en una herramienta efectiva de transformación de las condiciones de seguridad y violencia.

El anuncio de nuevas mesas tampoco ha logrado disminuir la inconformidad frente a la Paz Total. Aunque sigue contando con el respaldo de algunos sectores y en los territorios persiste la esperanza de que el diálogo con los grupos armados debe ser la primera

opción, el apoyo social ha disminuido. Según la última encuesta de Invamer, mientras que al inicio del gobierno el 76% de los encuestados consideraba que la mejor solución al problema de los grupos armados era insistir en el diálogo de paz, para junio de 2025 este porcentaje se redujo al 47%, aunque con un leve repunte respecto al sondeo de abril.

Convertir la Paz Total en una “Paz Electoral” conlleva riesgos profundos para la seguridad del país, la responsabilidad del Estado y la legitimidad misma de la política de paz. Al priorizar los anuncios de nuevas mesas y de hitos sobre la construcción de acuerdos sostenibles y verificables, se corre el riesgo de generar concesiones unilaterales sin retribuciones claras para el Estado, debilitando, como ya se dijo, su capacidad de exigir compromisos y socavando su posición negociadora.

Esta dinámica no solo puede incentivar a los grupos armados a instrumentalizar las mesas como espacios de ganancia táctica, como ya viene ocurriendo, sino que también erosiona la confianza de las comunidades y de la opinión pública en la salida negociada. Y, desde luego, deja enormes retos para el próximo gobierno.

A photograph of a group of children standing in a field, possibly a cornfield, under a bright orange sky. A large white circle is overlaid on the right side of the image, containing the page number '04'. The text is centered within the circle.

**¿QUÉ LE ESPERA AL
PAÍS EN EL ÚLTIMO
AÑO DE GOBIERNO Y
EN UN ESCENARIO
ELECTORAL?**

04

4. ¿Qué le espera al país en el último año de Gobierno y en un escenario electoral?

El último año del gobierno Petro se perfila como un periodo decisivo para la Paz Total, aunque con serias limitaciones para revertir el deterioro en materia de seguridad y consolidar avances reales en los procesos de paz. Con un margen político reducido, múltiples frentes abiertos y una estrategia aún fragmentada, el país corre el riesgo de que la confrontación armada se intensifique y las negociaciones en curso queden sin un cierre claro.

Las siguientes tres conclusiones sintetizan los principales retos y escenarios que podrían marcar el cierre del gobierno Petro en temas de seguridad y paz.

1. Deterioro de la seguridad y agravamiento de la crisis humanitaria

Como advirtió el CICR, si se mantienen las tendencias actuales, Colombia podría cerrar el 2025 como uno de los años con mayores afectaciones humanitarias de la última década.

Hasta el momento, no se observa un cambio sustancial en la estrategia del Gobierno que permita revertir la trayectoria de la confrontación armada ni reducir de manera efectiva la exposición de la población civil a las consecuencias del conflicto. Aunque ha habido ajustes en el ritmo y alcance de las operaciones militares, estos han respondido principalmente a crisis localizadas o presiones mediáticas, sin una orientación integral ni sostenida en el tiempo.

Si se insiste en implementar la política de seguridad de forma aislada de la estrategia de paz —sin articulación operativa, institucional ni territorial— es previsible que el país experimente un mayor deterioro de la seguridad durante el último año de gobierno, con el aumento de disputas territoriales, la consolidación del control territorial de los actores armados

en diversas zonas del país y una profundización del riesgo para la población civil. Todo esto dejaría al próximo gobierno en una situación más crítica que la actual y con márgenes de acción cada vez más reducidos.

2. Unas elecciones con mayor riesgo

A diferencia de ciclos electorales anteriores, en los que los grupos armados y organizaciones criminales concentraban su influencia en el ámbito local —buscando cooptar autoridades, financiando campañas o ejerciendo control sobre votantes para proteger economías ilícitas o garantizar impunidad—, hoy se observa un interés creciente por parte de los grupos armados en incidir directamente en la política nacional. Sin embargo, esto no implica necesariamente que cuenten con la capacidad real para influir en los resultados electorales o cooptar efectivamente la política a nivel nacional.

Para los grupos que están en mesas de diálogo, este interés está centrado en proteger sus objetivos en las conversaciones, evitar rupturas o replanteamientos que limiten sus beneficios, y condicionar el perfil de quienes podrían llegar al poder para garantizar una continuidad.

Al mismo tiempo, los grupos que no hacen parte de las mesas o que se encuentran en crisis con el Gobierno, como el EMC y el ELN, buscan demostrar su relevancia estratégica a través de la fuerza, intensificando las acciones armadas como una forma de enviar mensajes al Estado y al electorado sobre su capacidad de afectar la seguridad y la gobernabilidad.

En ambos casos, los grupos armados y criminales podrían intentar incidir en las elecciones, ya sea restringiendo su desarrollo en determinados territorios o influyendo directamente en los resultados a nivel

local, mediante amenazas y el uso de la violencia. El principal riesgo no radica en que los grupos armados logren manipular directamente los resultados electorales o cooptar espacios en el Congreso, sino en las presiones y constreñimientos que puedan ejercer sobre los votantes en los territorios bajo su influencia.

Esto podría derivar en unas de las elecciones más violentas de los últimos años, con un impacto profundo en la participación ciudadana y en el ejercicio libre del voto. Este panorama representa un riesgo grave para la transparencia y la legitimidad del proceso democrático que el gobierno actual debe atender y no minimizar. Sobre esto, la Defensoría del Pueblo secará pronto una alerta temprana que evidencia el incremento de los riesgos de seguridad para estas elecciones.

3. Unas negociaciones se mantendrán, pero los avances serán limitados

Con la entrada al último año de gobierno, el margen para transformar de manera estructural los procesos de negociación en curso es nulo. Aunque el Ejecutivo buscará mantener las mesas abiertas y mostrar avances en temas puntuales, la posibilidad de alcanzar acuerdos sustantivos que se implementen en el corto plazo es remota. La falta de tiempo y

de condiciones institucionales hace improbable consolidar transformaciones profundas o cerrar procesos con garantías jurídicas y técnicas.

Se prevé que los avances que se alcancen sean más simbólicos que estructurales, enfocados en generar la percepción de progreso en temas como sustitución de cultivos, transformación territorial o zonas de ubicación para los integrantes de los grupos, más que en procesos reales de desmovilización y desarme. Incluso es posible afirmar que este Gobierno no va a cumplir su promesa de mejorar las condiciones humanitarias en los territorios afectados por la violencia; desafortunadamente su legado será el contrario.

La posibilidad de establecer un marco jurídico que respalde y viabilice los procesos de paz en curso es también cada vez más remota. Aunque esta ha sido una de las principales necesidades para destrabar todos los procesos de negociación, el gobierno tiene serias limitaciones para avanzar en ese frente, debido a la falta de capital político y de respaldo mayoritario en el Congreso. A pesar de eso, desde la FIP reconocemos que el país requiere un marco jurídico de negociación y sometimiento claro que permita mantener abiertas las posibilidades para negociar con grupos armados y, sobre todo, con el crimen organizado.



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 #8A-55
Torre C, Oficina 207
Bogotá, Colombia

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