

Editorial



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación*

Microestratigráfica

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Editorial

La Paz Total en sus primeros dos años

El 7 de agosto de 2024 la política pública de Paz Total cumplió sus primeros dos años. A pesar de que la Ley 2272 de 2022 o Ley de Seguridad Humana y Paz Total —en adelante, Ley de Paz Total— fue aprobada por el Congreso de la República un par de meses después de posicionado el presidente Gustavo Petro —el 4 de noviembre de 2022—, se puede afirmar que esta política comenzó a operar desde el mismo día que se inició este nuevo mandato. En su discurso de posesión, Petro (2022, agosto 7) anunció que buscaría durante su Presidencia involucrar en la construcción de la paz a todos los actores de la guerra: «Convocamos a todos los armados a dejar las armas [...]. Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado». De ahí que sea apropiado hablar de los dos primeros años de la política pública de Paz Total en agosto de 2024.

Esta política se estructuró en cinco capítulos y veinte artículos (Valencia, 2022). En el primero se presentan las Definiciones —artículos 1 y 2—; en el segundo los Mecanismos para la Paz Total —artículos del 3 al 9—; en el tercero el Servicio Social para la Paz —artículos 10 y 11—; en el cuarto se señalan Otras disposiciones —artículos del 12 al 18—; y en el quinto se habla de las Prórrogas, la Vigencia y las Derogatorias —artículos 19 y 20— (Ley 2272 de 2022).

Precisamente, debido a la amplitud de temas y asuntos que están involucrados en esta política, en este texto sólo se aborda el componente de las «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» (artículo 2, literal c [i]) y los «Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento» (artículo 2, literal c [ii]), dispuesto en la Ley.

El componente se ha traducido en la apertura —hasta septiembre de 2024— de nueve procesos de paz; en cuatro de ellos el Gobierno ha

reconocido el carácter político del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del Estado Mayor Central (EMC) —organización conformada por tres facciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)—, de la Segunda Marquetalia (SM) y del Frente Comunereros del Sur (FCS) —disidencia del ELN—; los otros cinco procesos son de carácter de sometimiento a la justicia y desmantelamiento, con las mesas de conversación de Itagüí —en el Valle de Aburrá, integrada por catorce estructuras armadas ilegales del crimen organizado de alto impacto (EACAI)—, de Buenaventura —en la que participan dos estructuras— y de Quibdó —conformada por cuatro organizaciones—; además de los procesos con el Clan del Golfo —autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC)— y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) —antes denominados Los Pachenca—.

El objetivo de este texto es hacer un balance de los nueve procesos de paz que se abrieron durante los dos primeros años de la política pública de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro —de agosto de 2022 a agosto de 2024—. En la primera parte se realiza una caracterización de los nueve procesos, agrupados en aquellos a los que se les reconoce un carácter político o insurgente, y aquellos que tienen un enfoque de sometimiento dado su fin criminal; y en la segunda parte se identifican y analizan algunos componentes de los procesos de paz que es necesario resaltar, así como aspectos problemáticos y retos que tiene la implementación de la política de Paz Total, tanto en la segunda parte del gobierno de Gustavo Petro como en los gobiernos que vendrán.

Dinámicas de los nueve procesos involucrados en la Paz Total

Desde el primer día de gobierno de Gustavo Petro se priorizaron los diálogos de paz como la mayor apuesta para manejar el orden público, de ahí que un par de días después de posesionarse como mandatario de los colombianos y de asignar los primeros cargos creó una comisión liderada por el ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva, para que hiciera los buenos oficios de invitar a la delegación de paz del ELN —en La Habana, Cuba, desde hacía cuatro años— a que se vinculara a la propuesta de Paz Total del nuevo gobierno (Palomino, 2022, agosto 11).

Mientras se reanudaban los diálogos de paz con el ELN, de forma paralela el Gobierno y un grupo de congresistas avanzaron en el diseño de un Proyecto de Ley presentado al Congreso de la República como Ley

de Seguridad Humana y Paz Total —el Proyecto de Ley presentado al Senado fue el 181 de 2022 y el de la Cámara de Representantes el 160 de 2022 presentado el 30 de agosto—. Al frente de la elaboración y defensa de este Proyecto de Ley estuvo el senador Iván Cepeda, que logró que se aprobara el 4 de noviembre de 2022 (Valencia, 2022, noviembre 30). Una norma que se convierte en la invitación formal para que todos los actores armados del país se vinculen a procesos de paz en este gobierno.

La tercera acción que sirvió de lanzamiento de la política de Paz Total ocurrió en la tarde del 31 de diciembre de 2022: el presidente Gustavo Petro quiso cerrar el año dando un mensaje a la sociedad y a la comunidad internacional de que su política de paz estaba avanzando y dando sus primeros frutos, y anunció con el Decreto 2656 de 2022 el inicio de un cese multilateral al fuego con el ELN, las Disidencias de las FARC-EP y el Clan del Golfo. El anuncio fue bien valorado por la sociedad, pero tomó por sorpresa a varios actores involucrados en la guerra, entre ellos, al ELN. El objetivo de este Decreto era crear un ambiente propicio para la apertura de procesos de paz, comprometiendo a los actores armados a silenciar los fusiles, al menos, durante el tiempo dedicado a los acercamientos y las negociaciones de paz (FIP, 2023).

En síntesis, durante los primeros cinco meses de la política de Paz Total el Gobierno colombiano realizó varios hechos con los que buscó abrir «ventanas de oportunidades» para que se comenzaran a vincular formalmente todos los actores armados organizados a la propuesta de paz. Se reconoció desde el primer día la necesidad de vincular a los diversos grupos armados a procesos de paz, a unos les reconoció un carácter político y a otros su naturaleza delincinencial, pero con ambos tipos de actores ha buscado acercarse para conversar (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Procesos de paz iniciados durante el gobierno de Gustavo Petro, 2022-2024.

Lugar de instalación de la mesa de diálogos	Fecha de instalación de las mesas de diálogo	Naturaleza reconocida del actor armado	Nombre(s) del grupo armado organizado
1. La Habana, Cuba	21 de noviembre de 2022	Político	ELN

Cuadro 1. (Continuación).

Lugar de instalación de la mesa de diálogos	Fecha de instalación de las mesas de diálogo	Naturaleza reconocida del actor armado	Nombre(s) del grupo armado organizado
2. Itagüí, Valle de Aburrá	2 de junio de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Medellín y el Valle de Aburrá. Catorce bandas, entre ellas: El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol, La Terraza.
3. Buenaventura, Valle del Cauca	18 de julio de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Buenaventura: Los Shottas y Los Espartanos.
4. Quibdó, Chocó	18 de agosto de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Quibdó: Los RPS, Los Locos Yam y Los Mexicanos.
5. Tibú, Norte de Santander	17 de octubre de 2023	Político	Estado Mayor Central (EMC) de las FARC-EP, organización conformada por tres facciones.
6. Caracas, Venezuela	24 de junio de 2024	Político	Segunda Marquetalia (SM).
7. Pasto, Nariño	21 de julio de 2024	Político	Frente Comuneros del Sur (FCS), disidencia del ELN.
8. Sin Dato	1.º de agosto de 2024	Sociojurídico	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), o Los Pachenca.
9. Sin Dato	1.º de agosto de 2024	Sociojurídico	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC).

Fuente: elaboración propia.

Procesos de paz con carácter político

Frente a los actores con carácter político se encuentra, en primera instancia, al ELN. A esta agrupación armada fue la primera que el gobierno Petro le ofreció el reinicio de un proceso de paz. Luego del ofrecimiento del encuentro con la delegación del Gobierno, liderada por el canciller Álvaro Leyva en agosto de 2022, esta guerrilla aceptó el reinicio de las

negociaciones. Durante tres años y medio, desde enero de 2019 hasta noviembre de 2022, los diálogos de paz con el ELN estuvieron congelados, el presidente Iván Duque había cerrado la Mesa con la agrupación armada cuando esta guerrilla realizó un atentado con un carro bomba en la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander que dejó 23 personas muertas y más de 100 heridos.

El reinicio del proceso de paz con el ELN se dio a partir del 12 de agosto de 2022, cuando el recién nombrado alto comisionado para la Paz, Danilo Rueda, anunció que su Oficina retomaría los diálogos con esta organización. A partir de allí comenzó una serie de hechos trascendentales en 2022: la suspensión de las órdenes de captura contra los delegados del ELN, el 20 de agosto; el ingreso de Venezuela como país garante, el 13 de septiembre; el acompañamiento del proceso de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del reino de Noruega y de la Iglesia católica, el 2 de octubre; y la instalación de la Mesa Negociaciones de Paz el 21 de noviembre en Caracas, Venezuela (El Espectador, 2024, abril 15).

Durante un año y diez meses de funcionamiento la Mesa ha tenido al frente dos jefes negociadores: el primero fue Otty Patiño, que lideró la negociación hasta que en 2023 ocupó el cargo de alto comisionado para la Paz, reemplazando a Danilo Rueda; y la segunda ha sido Vera Grave. Ambos delegados fueron miembros del Movimiento 19 de Abril (M-19), desmovilizados en la década de 1990 y muy cercanos al presidente de la República.

La Mesa de Negociación de Paz con el ELN, hasta agosto de 2024, ha vivido seis ciclos de diálogos: el primer ciclo se dio entre el 4 y el 12 de diciembre de 2022 y el último entre el 23 de enero y el 6 de febrero de 2024. Durante este tiempo las delegaciones lograron firmar 28 acuerdos parciales y varios protocolos (Valencia, 2024). Entre los más importantes compromisos están el Acuerdo de México, donde quedó establecida la agenda definitiva de negociaciones; dos acuerdos de cese al fuego bilateral, nacional y temporal, de 180 días cada uno: el primero fue el Acuerdo de Cuba el 2 de mayo de 2023, con inicio del cese el 3 de agosto, y el segundo el 5 de febrero de 2024, cuya duración fue hasta el 3 de agosto de ese año; varios acuerdos de acciones humanitarias —como la liberación de rehenes—; y el acuerdo de participación de la sociedad en los diálogos de paz el 19 de julio de 2023.

Durante este tiempo el proceso de paz también ha sufrido varias crisis: la primera de ellas ocurrió a comienzos de 2023 tras el anuncio del cese al fuego multilateral del presidente Petro el 31 de diciembre de 2022 (El Espectador, 2024, abril 15). Según el ELN, el Gobierno tomó la decisión de manera individual y no los involucró en la decisión a sabiendas de que era un tema que interesaba a ambas partes. El grupo guerrillero desmintió al Ejecutivo unos días después del anuncio, negó el supuesto acuerdo y no lo aceptó. Este tema se discutió en el segundo ciclo de diálogos en México y se acordó que en el tercer encuentro se discutiría el tema, en el que efectivamente se estableció el cese al fuego bilateral, cuyo inicio fue el 3 de agosto de 2023, con lo cual se superó la primera crisis.

La segunda tensión en el proceso de paz ocurrió desde el 28 de octubre de 2023, cuando la organización guerrillera secuestró o retuvo al padre del futbolista Luis Díaz en el municipio de Barrancas, La Guajira. A pesar de que se tenía un acuerdo parcial de cese al fuego bilateral, nacional y temporal, la organización guerrillera defendió su postura de continuar cometiendo delitos como extorsión, secuestro y otras actividades relacionadas directamente con los negocios ilegales.¹ El ELN siguió realizando las retenciones con fines económicos, lo que se convirtió en un agravio contra el proceso, la sociedad y el Estado. La manera del mejorar el clima frente al proceso de paz fue con la liberación del papá de Luis Díaz el 9 de noviembre de 2023 y el compromiso de discutir y aprobar en el quinto ciclo del 4 al 17 de diciembre la suspensión del secuestro con fines extorsivos.

Finalmente, la tercera crisis inició en febrero de 2024, cuando se comenzó a hablar de los diálogos regionales en el departamento de Nariño. El Gobierno nacional autorizó al gobernador de Nariño, Luis Alfonso Escobar, involucrar al Frente Comuneros del Sur del ELN en acciones de desminado humanitario. Para el Comando Central del ELN (COCE) esto resultó ser una acción «violatoria a lo pactado en la Mesa de Conversaciones» y, por lo tanto, llamó «a consultas» a su delegación. Esto significó el congelamiento del proceso y al cumplir los dos años se mantiene en este estado, incluso profundizándose el conflicto debido a la imposibilidad que tiene la Mesa de prorrogar un tercer acuerdo de cese al fuego (Valencia, 2024, febrero 26).

¹ De acuerdo con la teoría de conflictos, el cese al fuego no conlleva el cese de hostilidades contra la población civil, sólo es un compromiso para no dispararse entre los dos ejércitos, el legal e el ilegal (Valencia, s. f.).

Paradójicamente, la parálisis de la Mesa de Negociaciones de Paz con el ELN resultó ser para el Gobierno colombiano una oportunidad para la apertura de un segundo proceso de paz con el Frente Comuneros del Sur (FCS). Luego del anuncio de congelamiento del proceso con el ELN, tanto esta guerrilla como el Gobierno nacional sentaron posición: el primero afirmó que el FCS es una fracción disidente que no hace parte de la organización —fueron expulsados del ELN— y el segundo decidió vincularlo a la política de Paz Total. Fue así como el 12 de marzo de 2024 el alto comisionado para la Paz, Otty Patiño, comunicó al país que con esta agrupación disidente del ELN se iniciaban negociaciones (Salazar, 2024, agosto 16). Esto derivó en la creación de una nueva mesa y una agenda de diálogos que promete ser, antes de finalizar el gobierno Petro, un proceso exitoso de desarme, desmovilización y reinserción (Mejía, 2024, septiembre 21).

Los otros dos procesos de paz que tienen carácter político son con el Estado Mayor Central (EMC) —específicamente, con los bloques Comandante Jorge Suárez Briceño, Magdalena Medio Comandante Gentil Duarte y frente Comandante Raúl Reyes— y la Segunda Marquetalia (SM). Ambas organizaciones tienen su origen en las desmovilizadas FARC-EP: del primer grupo hacen parte tres organizaciones que no firmaron el Acuerdo final de paz ni se desmovilizaron en 2016; y del segundo grupo, unos reincidentes que, bajo el liderazgo de Luciano Marín Arango, alias Iván Márquez, retomaron las armas en 2019.

Con el EMC el Gobierno nacional comenzó los acercamientos desde que se aprobó la Ley de Paz Total y luego fueron incluidos en el Decreto 2656 de 2022 de cese multilateral del fuego. Aunque los diálogos formales comenzaron el 13 de marzo de 2023, fue con la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz en el Centro Cultural de San José del Guaviare —la capital del departamento— que se vio avances en el proceso (Valencia, 2024, marzo 11). Luego de muchas tensiones y dificultades durante los primeros seis meses, desde el 16 de octubre de 2023 se han realizado cuatro ciclos de conversaciones.

Este ha sido un proceso acompañado por autoridades locales —Alcaldía y Gobernación—, la Defensoría del Pueblo, la Cámara de Comercio del Guaviare y varios miembros de la comunidad internacional —Organización de las Naciones Unidas (ONU), Misión de Apoyo al Proceso de Paz de

la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA) y los países garantes de Irlanda, Suiza, Noruega y Venezuela—; además, están involucradas organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales como la Conferencia Episcopal y el Consejo Mundial de Iglesias.

Entre los logros de este proceso están el Acuerdo sobre los Lineamientos Base para la Elaboración de la Agenda de Diálogos y la Construcción de Paz —firmado en Tibú, el 16 de octubre de 2023—, con el que se busca lograr transformaciones territoriales y la superación de la dependencia de las economías consideradas ilícitas; un acuerdo de cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con impacto territorial que comenzó a operar el 16 de enero de 2024 y que se extendió hasta el 15 de julio del mismo año; además, otro acuerdo firmado el 12 de diciembre de 2023 en el que se comprometen al abandono del secuestro con fines económicos (Valencia, 2024, marzo 11).

En cuanto al proceso con la Segunda Marquetalia (SM), estos diálogos de paz se iniciaron el 9 de febrero de 2024, cuando el consejero comisionado de Paz, Otty Patiño, informó a la opinión pública que a partir de esa fecha el Gobierno nacional retomaría los diálogos y la negociación con la organización armada rebelde. Luego le siguió el reconocimiento por parte del Gobierno de un grupo re-insurgente como un grupo armado ilegal con el que se puede negociar y, por lo tanto, autorizó la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia (Resolución 64 de 2024).

Entre el 3 y 4 de junio se reunieron representantes del Gobierno nacional —entre ellos, el alto comisionado para la Paz— y de la re-insurgencia —en cabeza de Iván Márquez, jefe de la SM—, y emitieron un comunicado conjunto donde presentan un acuerdo para el inicio formal de la Mesa, en el que se logró firmar una declaración conjunta compuesta por once puntos en los que la SM se compromete a desescalar el conflicto armado, al alistamiento de los Territorios de Paz y a buscar los buenos oficios de otros países —como Cuba, Noruega y Venezuela— y otros actores —como la Conferencia Episcopal de Colombia y la ONU— para desarrollar apropiadamente el proceso (punto 3).

La re-insurgencia se comprometió de manera unilateral a desescalar el conflicto y a no recurrir a acciones violentas contra la fuerza pública como muestra de buena voluntad y con el fin de crear un clima propicio

para los diálogos de paz; asimismo, a no realizar prácticas de secuestro con fines económicos y acciones que afecten el medio ambiente. Esta promesa implica todo un reto para las partes, pues la desconfianza de la ciudadanía frente a esta agrupación es evidente, sobre todo, por el escándalo que rodea a su líder Iván Márquez.

Procesos de paz con carácter sociojurídico

El segundo grupo de la Paz Total lo componen cinco procesos, todos ellos se caracterizan por hacer parte de las conversaciones sociojurídicas (véase cuadro 1). En este grupo están las organizaciones que el Estado ha denominado estructuras armadas ilegales del crimen organizado de alto impacto (EACAI). Estos son procesos de sometimiento y no de negociación, por tanto, convocan a tener un enfoque de administración de justicia y creación de incentivos para el acogimiento individual y colectivo a la justicia, acompañado de un seguimiento a la reducción de la violencia en el territorio, como el cese al fuego y de hostilidades.

Siguiendo el orden temporal en que fue dándose apertura a cada uno de los cinco procesos de paz, el primero fue con las estructuras armadas ilegales de Medellín y del Valle de Aburrá, integrado por catorce organizaciones entre las que está La Oficina, El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol y La Terraza. Estos diálogos sociojurídicos se instalaron durante el tiempo que Danilo Rueda estuvo como alto comisionado para la Paz en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad La Paz de Itagüí el 2 de junio de 2023, aunque desde hacía seis meses se habían dado señales de querer incorporarse al espacio de diálogo sociojurídico y aportar a la construcción de la paz completa en el país (Valencia, 2022, noviembre 30). En la instalación se contó con la presencia de múltiples representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional, entre ellos, la Iglesia católica, la ONU, MAPP-OEA, organizaciones comunitarias locales y la academia.

En un año y dos meses que lleva este Espacio de Conversaciones Sociojurídico los avances han sido pocos; sin embargo, Jorge Mejía, facilitador de la paz urbana del Gobierno hizo, al cumplir el primer año, un balance positivo. Entre los logros que destaca están:

La reducción de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, que durante este primer trimestre de 2024 ha sido la más baja en los

últimos 40 años. También la caída en variables como el hurto —con una reducción del 22%—, los atracos con arma de fuego —cayeron en 33%— y el hurto a residencias —disminuyó 16%—, entre otras variables (Valencia, 2024, junio 17).

El segundo proceso es el de Buenaventura. En este se han vinculado las organizaciones de Los Shottas y Los Espartanos, quienes tienen en sus filas a por lo menos 1700 integrantes. Fueron varios los episodios en que ambas organizaciones manifestaron su intención de conversar alrededor de la paz urbana antes de la instalación de la mesa que ocurrió el 18 de julio de 2023. Este proceso ha sido acompañado por la Iglesia católica y la ONU, además por miembros del sector privado —Sociedad Portuaria, Cámara de Comercio de Buenaventura, la academia y el gremio de comerciantes de la ciudad—. Cuenta con avances como la construcción de una agenda, la discusión de temas centrales del conflicto y protocolos para avanzar en reducción del conflicto y acciones criminales y treguas entre ambas bandas criminales (La Silla Vacía, 2024, enero 26).

El tercer proceso se conoce como la Paz Urbana de Quibdó. En este se encuentran las organizaciones armadas Los RPS, Los Locos Yam, Los Mexicanos y Los Zetas. La vinculación de estas cuatro estructuras a la Paz Total comenzó el 16 de diciembre de 2022, cuando la Oficina del Alto Comisionado para la Paz recibió una comunicación de las primeras tres bandas con la intención de sumarse a la política. Luego, el 18 de agosto, se instaló el Espacio de Conversación con ellas, a la que se les unió el 15 de septiembre Los Zetas.

El balance que hace el Gobierno, al cumplir sus primeros dos años, frente a este proceso apunta a que el espacio va en marcha, a pesar de las dificultades. Entre los avances de este Espacio están los acuerdos de suspensión de extorsiones a sectores de profesores, personal de la salud y constructores de obras comunitarias en los barrios. Se resaltan también las ofertas institucionales para empleo y educación para los jóvenes pertenecientes a las agrupaciones criminales. De acuerdo con la Oficina del Consejero Comisionado, se busca que:

Cerca de 500 integrantes de estas estructuras armadas (principalmente jóvenes), puedan vincularse a programas que les permitan contar con alternativas de sostenimiento diferentes al conflicto armado. [...] Además, buscamos brindar alternativas económicas, culturales

y sociales a los jóvenes integrantes de estas estructuras armadas, quienes han visto en las armas su único sustento (El Espectador, 2024, agosto 8).

En conclusión, respecto a los tres frentes de trabajo que algunos denominan Componente Urbano de la Paz Total se ha logrado que en los tres territorios —Buenaventura, Quibdó y Área Metropolitana del Valle de Aburrá— sea común observar cómo los actores armados ilegales hacen treguas y pactos de no agresión en sus zonas de influencia y donde manejan sus negocios o controlan un territorio. Y lo hacen emitiendo tan sólo una simple orden que es acatada fielmente por la estructura armada. Pero también se destacan problemas como la falta de un marco normativo que incentive y dé claridad a los procesos de paz, además de un compromiso del Gobierno nacional y de los gobiernos locales y regionales por apoyar estas conversaciones. Esto ha provocado que la Paz Urbana sea lenta, no tenga clara unas agendas de diálogo, se cuente con pocos recursos y los resultados sean limitados.

Finalmente, las últimas dos agrupaciones que se han comenzado a involucrar en los procesos de la Paz Total son con el EGC y las ACSN. A pesar de que el Gobierno los había tenido en cuenta desde el inicio de la política, la apertura de un Espacio de Conversaciones Sociojurídico se hace sólo pasados dos años, el 1.º de agosto de 2024. El Gobierno publicó las Resoluciones 257 y 300 de 2024 en las que informó que se crearía, a partir de agosto de 2024, dos nuevos Espacios de Conversación Sociojurídicos (artículo 1) con estas dos estructuras, con el objetivo de «verificar la voluntad de transitar hacia el Estado de Derecho [y] fijar los términos de sometimiento a la justicia en los términos permitidos en la Ley» (Resolución 257 de 2024, artículo 1). Pero para septiembre de 2024 no se conoce nada más de los dos procesos de paz.

Asuntos novedosos, los problemas y retos de la Paz Total

Lo novedoso

Como es común en todo gobierno —sea de los ámbitos local, regional o nacional— sus líderes buscan que sus programas, políticas y acciones se diferencien de los mandatarios anteriores. En el caso de Gustavo Petro, este buscó que su política de paz se diferenciara de los dos gobiernos anteriores, de ahí que denominara a su apuesta la «Paz Total», la cual se aleja de la

«paz parcial» que se adelantó en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) que negoció primero con las FARC-EP entre 2012 y 2016, y luego con el ELN entre 2017 y 2018. Y también se aleja de la política de «Paz con Legalidad» del expresidente Iván Duque (2018-2022) que finalmente cerró las puertas al diálogo con cualquier grupo armado (Archila y Duque, 2021).

Esto significó que el gobierno Petro le abriera la compuerta de la paz a todos los grupos armados y con ello las mesas de negociación donde bien participan dos actores —el Gobierno y un ilegal, caso ELN, FCS, SM— o bien mesas multilaterales —donde el Gobierno se enfrenta a varios actores, caso de los Espacios de Conversación Sociojurídicos con las organizaciones criminales de la Paz Urbana en Itagüí, Buenaventura y Quibdó—, convirtiéndose esta decisión en una gran novedad respecto a los procesos anteriores.

Sin embargo, las novedades no han parado allí. Las presiones de los grupos armados organizados ilegales con los que negocia han buscado también inyectar diferencias a cada uno de los procesos. El más creativo ha sido el ELN, que desde el mismo momento que reiniciaron los diálogos buscó que el Gobierno aceptara algunas exigencias o relajara las costumbres hasta el momento acumuladas con los procesos anteriores (Valencia, 2024), como iniciar una mesa de diálogos sin una agenda clara de negociaciones.

Si algo ha sido claro para los gobiernos nacionales luego de los fallidos diálogos del Caguán durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2001) es la necesidad de sentarse a negociar con un actor armado que haya puesto las cartas sobre la mesa respecto a las pretensiones que tiene con el proceso. De ahí que se firme, desde antes del primer ciclo de negociaciones, una agenda con temas, reglas y actores. Sin embargo, con el ELN esto no ocurrió, tuvo que esperarse hasta el primer ciclo para lograr pactar una agenda de seis puntos.

Otra novedad ha sido tener una Mesa de Diálogos itinerante, como ocurre con el ELN, que logró que el Gobierno aceptara cambiar la costumbre de negociar en un solo sitio —como pasó con las FARC-EP en los cuatro años que duró el proceso de negociación en La Habana, Cuba— por un proceso en varios países amigos: comenzó en Venezuela, continuó en México, se fue para Cuba, vino a Colombia y luego continuará, probablemente, en Europa. Esta medida también la está buscando la Segunda Marquetalia (Valencia, 2024).

Se resaltan aquí otras dos novedades: la primera es la exigencia de todos los actores armados de involucrar a la sociedad civil en todas las fases de la negociación, desde el inicio hasta el final. Así ha operado en los procesos de paz con carácter político —ELN, FCS, EMC y SM— y así ocurre también con los Espacios de Conversación Sociojurídicos. En ambos tipos de procesos todas las organizaciones armadas han buscado involucrar a la sociedad con la pretensión de ganar legitimidad ante este tercer actor y dar, poco a poco, un aire más político a los procesos de paz.

La segunda novedad es trabajar en la elaboración y firma de acuerdos parciales, y avanzar en su implementación inmediata, propuesta inicialmente por el ELN como forma de diferenciarse de las dinámicas que se vivieron en el proceso de paz con las FARC-EP entre octubre de 2012 y noviembre de 2016, en el que se tuvo como acuerdo inicial que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Pero en este nuevo proceso se ha buscado implantar que «debe avanzarse en la implementación de los acuerdos parciales mientras se llega a un acuerdo final» (Valencia, 2024). De ahí que con esta organización guerrillera se haya logrado firmar durante los dos primeros años de la Paz Total veintiocho acuerdos parciales y varios protocolos.

Dinámica que también han buscado construir todos y cada uno de los ocho restantes procesos de paz, incluso en los acuerdos unilaterales con las organizaciones criminales de las ciudades, las cuales han buscado implementar sus acuerdos de reducción de hostilidades contra la población civil. Con el EMC se viene firmando protocolos con los que se busca implementar de inmediato transformaciones en los territorios, como el último acordado el 10 de marzo de 2024, al cierre del cuarto ciclo, en el que se firmaron siete documentos, en uno de ellos se acuerdan acciones específicas para los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Meta y Guaviare, así como para la región del Catatumbo en el Norte de Santander. Se trata de acciones concretas con las que se busca aportar al desarrollo sostenible, la reforestación y la conservación de los recursos naturales.

Los problemas

A pesar de los logros obtenidos, los asuntos que han dificultado la implementación de la política pública de Paz Total son numerosos (Niño, 2023), comenzando con la ausencia de un texto estilo Documento Conpes en el que se logre presentar una visión completa de lo que significa la

implementación del programa de paz para el Gobierno. Desde el comienzo del mandato Petro se la ha acusado de improvisar y no tener claro el camino de la Paz Total. Un ejemplo fue como actuó con el Decreto del cese al fuego multilateral el 31 de diciembre, el cual sumió en su primera crisis al proceso de paz con el ELN; además, tuvo que echar para atrás la medida con el Clan del Golfo en marzo de 2023, después de que se descubriera que esta estructura estaba involucrada en hechos de violencia en medio del paro minero en las subregiones del Nordeste y el Bajo Cauca antioqueño; o con el EMC, el 22 de mayo de 2023, debido a la masacre de cuatro jóvenes indígenas en Putumayo.

Esto ha provocado que no se cuente con unos lineamientos claros y precisos de cómo actuar en los procesos de paz que tienen carácter político, ni mucho menos con los que se tiene un carácter de sometimiento. Sólo se tiene una ley y un conjunto de textos —elaborados por académicos y defensores de la idea de Paz Total— que sirven como material para buscar entender y dar contenido a la Paz Total (Velandia, 2024). De ahí que los problemas, crisis y asuntos difíciles en torno a la política sean la constante en los dos primeros años de su implementación (Zuleta, 2023, enero 15).

El proceso de paz con el ELN, el más emblemático de este gobierno, ha pasado por tres grandes crisis desde su inicio, siendo la última, debido al comienzo de los diálogos regionales con el Frente Comuner del Sur, la más fuerte. Desde febrero hasta septiembre de 2024 la Mesa de Negociación de Paz con el ELN se ha congelado. Ni siquiera la entrega de los informes del Comité Nacional de Participación en junio de 2024, ni la necesidad de encontrarse para renovar el tercer cese al fuego temporal en agosto de 2024 han sido capaces de obligar al ELN a reiniciar el proceso.

Una situación similar ocurre con los Espacios de Conversación Sociojurídicos. Las tres mesas de la Paz Urbana no han logrado avanzar, a pesar de la disposición de los diecinueve actores involucrados (Shuldiner y Saffon, 2024, mayo 3). El Gobierno no ha logrado que el Congreso de la República discuta y apruebe la propuesta de ley de sujeción o sometimiento presentada a comienzos de 2023, una norma con la que se busca fortalecer uno de los pilares de la política de Paz Total, lo que ha imposibilitado tener una norma que le de claridad a los implicados, en especial, para colaborar con la justicia e iniciar procesos de sometimiento colectivo, de reparación y de justicia con las víctimas. De no aprobarse o cambiarse mucho la

propuesta de ley se dejaría en el limbo jurídico a estos acercamientos y motivaría la desbandada o el retiro de sus cabecillas.

El problema final es el que se tiene con la opinión pública. Al parecer, existe poco interés por parte de la sociedad en la implementación de la política de paz. Se nota el desinterés de la ciudadanía por lo que pasa en cada uno de los procesos. Un desinterés que conlleva, a su vez, a un desconocimiento de la importancia de los procesos de negociación, como ocurre con las conversaciones urbanas de paz, donde se presenta una baja participación y atención de la ciudadanía y de las diversas organizaciones comunitarias. En este sentido, faltan mayores esfuerzos para ampliar la legitimidad y la confianza en estas mesas.

Los retos

Como ha quedado claro en la Ley de Paz Total, esta política quiere convertirse en política de Estado, la cual vincule o amarre a todos los gobernantes del país a la idea de buscar la paz por la vía negociada. En este sentido, el mayor reto que tiene la política de gobierno es convertirse en política de Estado. Para lograrlo, es decir, para que el próximo gobierno que llegue no la cambie o establezca otra, debe el gobierno Petro realizar varias reformas y dejar instaladas una serie de medidas que sea necesario continuar. Que llegue el que llegue a la Presidencia se mantenga atado a la política de Paz Total.

En primer lugar, se debe avanzar en propuestas de ley que permitan acoger a todos los actores en los procesos de paz, incluyendo disidentes y reincidentes. Aprobar más normas que tengan que cumplir o, al menos, que sean difíciles de cambiar. El país tiene muchos avances normativos en términos de negociaciones políticas con grupos insurgentes o rebeldes, pero pocos con actores criminales, en especial, con procesos colectivos de sometimiento a la justicia. Es necesario que se diseñe, discuta y avance en propuestas de ley de sometimiento a la justicia que hagan que congresistas se abanderan y mantenga su postura, incluso con el cambio de gobierno.

Segundo, convencer a la ciudadanía para que exijan a los políticos que lleguen que se mantengan en la dinámica de diálogos de paz (Durán y García, 2024), lo cual se lograría si se tienen procesos de participación con la sociedad como los que se propusieron y construyeron con el Comité Nacional de Participación en el proceso con el ELN. Esto exige mantener,

profundizar y ampliar las dinámicas de participación de la sociedad en todo el territorio nacional; involucrar a todos los actores de la sociedad, desde las víctimas y comunidades afectadas por la guerra hasta los gremios empresariales, las iglesias y la academia; y que se trabaje en convertir a este actor en uno que diagnostique problemas y proponga transformaciones que sean fundamentales para el país, lo cual exige, entre muchos factores, una adecuada intervención del Estado en la seguridad territorial para que se tengan condiciones de protección a la población en medio de las negociaciones.

Tercero, rodear la Paz Total de países amigos —como México, Noruega, Venezuela, Cuba, Brasil y Chile— y organizaciones internacionales —como la OEA o la ONU— que insten a cualquier nuevo gobierno de la obligación que tienen de seguir el camino de la paz. El conocimiento y experiencia que poseen en el acompañamiento de procesos de paz hará que una vez se instale el nuevo gobierno se mantengan los diálogos. La insistencia del presidente Petro en los diversos escenarios internacionales, como ante la Asamblea de la ONU, va en este camino. Incluso trabajar en instalar mesas de diálogos de paz en los territorios fronterizos para vincular a países amigos y que también protejan los procesos.

Pero tal vez el mayor reto es avanzar en la maduración de la paz, de tal forma que acabar con el proceso o dejarlo inconcluso sea más costoso que finalizarlo (Echandía y Cabrera, 2017). Para ello debe el Gobierno presentar resultados, pactar acuerdos parciales y cumplirlos, y avanzar en diseñar acuerdos finales, con claridades en su implementación. Esto exige tener agendas claras de negociación, una debida implementación de los acuerdos y el cumplimiento de los protocolos, como el del cese al fuego, la efectiva participación de la sociedad y la veeduría social de la población; además, crear las condiciones para aumentar la confianza entre las partes. Y en lo estatal, dejar en manos de organismos públicos la responsabilidad de implementar acuerdos parciales, responsabilizar a la mayor cantidad de actores para acoger los procesos de diálogo, negociación e implementación de los acuerdos.

En conclusión, el reto que tiene este gobierno es convencer a los que vendrán que la Ley 2272 de 2022 debe respetarse, que es una política pública que permitirá continuar con las negociaciones y diálogos.

Debe en estos dos años que le quedan dejar instaladas las capacidades institucionales para que, independientemente del gobierno que llegue, se mantenga la política de negociación y de sometimiento. Este gobierno debe avanzar en introducir variados elementos para convertir esta idea de Paz Total en política de Estado, como lo es el blindaje normativo para la implementación de los acuerdos de paz y el diseño organizativo para el inicio permanente de procesos de sometimiento a la justicia con los grupos organizados armados que vayan apareciendo, los cuales, lamentablemente, siguen siendo una constante, como un remanente, entre otros procesos, de las cambiantes dinámicas de la paz y de la guerra que ha vivido Colombia desde la segunda mitad del siglo xx y hasta el presente.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**
*Deiman Cuartas Celis (Colombia)***

Referencias bibliográficas

1. Archila, Emilio y Duque, Iván. (2021). *Paz con Legalidad: un camino de hechos hacia la paz*. Intermedio.

2. Colombia. Congreso de la República. Ley 2272. (4 de noviembre de 2022). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

3. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2656. (31 de diciembre de 2022). Por el cual se decreta el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional, en el marco del diálogo de carácter político entre el Gobierno nacional

* Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=7Sm8z3MAAAAJ>

** Editor académico revista Estudios Políticos. Economista. Filósofo. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: deiman.cuartas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-3644-6501 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=VM-KiGYAAAAJ>

y el Estado Mayor Central FARC-EP, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201683>

4. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 257. (8 de julio de 2024). Por la cual se autoriza la instalación de un Espacio de Conversación Sociojurídico con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y se dictan otras disposiciones. [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051813?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051813?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

5. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 300. (1.º de agosto de 2024). Por la cual se autoriza la instalación del Espacio de Conversación Sociojurídico con las autodenominadas Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada y se dictan otras disposiciones. <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=160398&dt=S>

6. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 64. (28 de febrero de 2024). Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153959&dt=S>

7. Durán, Angélica y García, Jorge. (2024). Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la «Paz Total». *Revista de Ciencia Política*. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000112>

8. Echandía, Camilo y Cabrera, Irene. (2017). *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

9. El Espectador. (2024, abril 15). ¿En qué van los diálogos de paz con ELN? La línea de tiempo con los momentos clave. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/dialogos-de-paz-con-el-eln-fechas-y-momentos-clave-de-la-negociacion-con-gobierno-de-gustavo-petro-2023/>

10. El Espectador. (2024, agosto 8). Bandas de Chocó pactan nuevo compromiso para frenar extorsión, ¿de qué se trata? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/bandas-de-choco-pactan-nuevo-compromiso-con-gobierno-petro-para-frenar-extorsion/>

11. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *Lecciones de los ceses al fuego. La distancia entre decretar y cumplir*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_cesealfuegoeln_finalv3.pdf

12. La Silla Vacía. (2024, enero 26). Así va el proceso de paz con las bandas criminales en Buenaventura. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-va-el-proceso-de-paz-con-las-bandas-criminales-de-buenaventura/>

13. Mejía, Mariana. (2024, septiembre 21). El Gobierno colombiano y Comuneros del Sur pactan desarme y reintegración en Nariño: en tres meses destruirán parte de sus armas. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/21/el-gobierno-colombiano-y-comuneros-del-sur-pactan-desarme-y-reintegracion-en-narino-en-tres-meses-destruiran-parte-de-sus-armas/>

14. Niño, Catalina. (2023). Los obstáculos para la «paz total» en Colombia. *Nueva Sociedad*, 305. <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

15. Palomino, Sally. (2022, agosto 11). Una delegación colombiana viaja a Cuba para iniciar acercamientos con el ELN. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-11/una-delegacion-colombiana-viaja-a-cuba-para-iniciar-acercamientos-con-el-eln.html>

16. Petro, Gustavo. (2022, agosto 7). Discurso de posesión de Gustavo Petro. *Cuestión Pública*. <https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/>

17. Salazar, Carol. (2024, agosto 16). Otty Patiño anunció que formalizarán los diálogos de paz con los Comuneros del Sur, frente disidente del ELN. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/16/otty-patino-anuncio-que-empezaran-dialogos-de-paz-con-los-comuneros-del-sur-frente-disidente-del-eln/>

18. Shuldiner, Henry y Saffon, Sergio. (2024, mayo 3). De la Paz Total a la paz parcial: Los diálogos con los grupos criminales en Colombia se fragmentan. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/paz-total-paz-parcial-dialogos-grupos-criminales-colombia-fragmentan/>

19. Valencia, Germán. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos*, 65, pp. 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

20. Valencia, Germán. (2022, noviembre 30). Lo urbano en la construcción de paz. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/lo-urbano-en-la-construccion-de-paz>

21. Valencia, Germán. (2024). Cumplir con lo pactado: la novedad que está saboteando el proceso de paz con el ELN. En: Medina Gallego, Carlos (comp.). *Diálogo GOBIERNO-ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 15-21). Universidad Nacional de Colombia.

22. Valencia, Germán. (2024, febrero 26). El proceso con el ELN entra en fase de congelamiento. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/el-proceso-con-el-eln-entra-en-fase-de-congelamiento>

23. Valencia, Germán. (2024, junio 17). La olvidada paz urbana de Medellín. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/la-olvidada-paz-urbana-de-medellin>

24. Valencia, Germán. (2024, marzo 11). El primer año del proceso de paz con el Estado Mayor Central. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/el-primer-año-del-proceso-de-paz-con-el-estado-mayor-central>

25. Valencia, Germán. (s. f.). Cese al fuego y de hostilidades, un tema complejo de la agenda. *Corporación Nuevo Arco Iris*. <https://www.arcoiris.com.co/2012/10/cese-al-fuego-y-de-hostilidades-un-tema-complejo-de-la-agenda/>

26. Velandia, Carlos. (2024). La Paz Total es la utopía de los colombianos de hoy. En: Medina, Carlos (comp.). En: Medina Gallego, Carlos (comp.). *Diálogo GOBIERNO-ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 22-26). Universidad Nacional de Colombia.

27. Zuleta, Esteban. (2023, enero 15). Las contradicciones de la Paz Total. *Razón pública*. <https://razonpublica.com/las-contradicciones-la-paz-total/>