

# COLOMBIA 2023: LOS DESAFÍOS DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA “PAZ TOTAL”

## *Colombia 2023: The Challenges of Social Transformation and “Total Peace”*

DOI: 10.4067/S0718-090X2024005000112

VOLUMEN 44 / N° 2 / 2024 / 243-268

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl

**ANGÉLICA DURÁN-MARTÍNEZ** *Universidad de Massachusetts-Lowell, Estados Unidos***JORGE GARCÍA-VILLAMIZAR** *Universidad de Massachusetts-Lowell, Estados Unidos*

### RESUMEN

El 2023 comenzó con grandes expectativas frente a la materialización del cambio social propuesto por el presidente Gustavo Petro. A lo largo del año la disolución del acuerdo nacional y de la coalición legislativa, y los desafíos técnicos afectaron el avance de las reformas propuestas por el gobierno. Este artículo describe brevemente el panorama de las reformas y las tensiones que las han enmarcado. Luego se centra en la política de “Paz Total”, que propone una visión integral sobre las reformas sociales y económicas como camino hacia una paz sostenible, y propone buscar acuerdos de paz y diálogos con diversos grupos armados, incluyendo a aquellos sin agenda política clara, motivados por incentivos económicos y criminales. El artículo examina el contenido y evolución de esta política, y la situación de seguridad, y argumenta que tres factores son claves para entender los avances y desafíos en procesos de negociación simultáneos con grupos armados: 1) los desafíos de distinguir la naturaleza política o criminal de los grupos armados, 2) la fragmentación de estos grupos y 3) la necesidad de coordinar un aparato estatal complejo y fragmentado en la implementación de estos procesos.

**Palabras clave:** Paz Total, negociación, disputa hegemónica, violencia política/criminal.

### ABSTRACT

*Abstract: The beginning of 2023 was marked by large expectations regarding the materialization of the social transformation proposed by President Gustavo Petro. As the year progressed, the breakdown of the legislative coalition, and technical challenges, complicated the implementation of reforms. This article provides a brief overview of the reforms and the tensions framing them. It then focuses on the policy known as “Total Peace”, that proposes a transversal view of economic and social transformations as the key to a sustainable peace, and that proposes peace accords and dialogues with diverse armed groups, including those lacking clear political agendas, and motivated by economic incentives. The article describes the content and evolution of the policy to then argue that three factors are key to understand the evolution of simultaneous negotiations with armed groups: 2) the difficulties of distinguishing the criminal or political nature of these groups, 1) the fragmentation of armed groups and 3) the need to coordinate a complex and fragmented state in the implementation of these processes.*

**Keywords:** Total Peace, negotiation, hegemonic dispute, political/criminal violence.



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of “Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International” (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

## I. INTRODUCCIÓN

Gustavo Petro llegó a la presidencia de Colombia después de las masivas protestas de 2021 que aglutinaron movimientos estudiantiles, obreros, campesinos, sindicales y comunidades indígenas. Petro retomó peticiones surgidas durante las protestas y prometió reformas para garantizar derechos sociales y laborales, y aumentar la calidad y cobertura de salud y educación. Simultáneamente, prometió impulsar la implementación del Acuerdo de Paz con las antiguas FARC-EP que se había rezagado completamente en el gobierno anterior, y promover procesos de diálogo con actores armados ilegales, una propuesta conocida como Paz Total. Más que un balance exhaustivo de todos eventos del 2023, el artículo describe el contexto político para la agenda de reformas propuesta por Petro, enfocándose en la política de Paz Total dado su carácter innovador. La segunda sección explora la evolución de esta agenda de transformación, argumentando que la agudización de una disputa contrahegemónica, al lado de múltiples ejes de conflicto e intereses diversos, y de la complejidad del proceso legislativo y del funcionamiento del Estado, han dificultado las reformas. La tercera sección se enfoca en la política Paz Total, explicando su contenido y avances especialmente en torno a las negociaciones con grupos armados, argumentando que tres factores son esenciales para entender su evolución. Concluimos con una reflexión corta sobre las perspectivas para lo que queda del gobierno Petro.

## II. DISPUTA HEGEMÓNICA Y LAS TENSIONES DEL CAMBIO

La llegada de Gustavo Petro a la presidencia estructuró un bloque de poder inédito en la historia de Colombia aglutinando sindicatos, grupos étnicos, movimientos campesinos y juveniles en un nuevo partido, el Pacto Histórico. Esta nueva fuerza política tiene como objetivo reorientar un modelo económico que, aunque ha producido crecimiento económico sostenido, también ha generado desigualdad y conflicto social (Pearce y Velasco 2022; Fundación Paz y Reconciliación 2023). Desde la perspectiva del gobierno, las reformas constituyen un proyecto contrahegemónico que busca transformar la hegemonía tradicional, que en los últimos 30 años se estructuró bajo una ideología neoliberal y un paradigma neoinstitucional (Roth, 2024), que privilegia intereses legales e ilegales de ciertos grupos corporativos, industriales y terratenientes (Mejía Quintana 2023; Rettberg 2018). A la vez, el gobierno ha incorporado sectores marginados en las redes de producción y consumo capitalista, por ejemplo, transformando las burocracias estatales al aumentar la diversidad de género y la representación étnica, y de territorios periféricos (Bonilla 2023).

Esta propuesta contrahegemónica ha estado en tensión con el esfuerzo inicial del gobierno de crear un acuerdo nacional en donde participaron tantos sectores políticos tradicionales como los sectores populares. Dicho Acuerdo Nacional consiguió inicialmente el respaldo de 79 de los 108 senadores y de más de 140 de los 187 representantes, conformando una mayoría legislativa sólida que

incluía partidos de izquierda y centro izquierda, sectores tradicionales (Partido Liberal), y partidos de centro derecha (Partido Conservador y Partido de la U) (Botero et al 2023). Durante el 2023 esta coalición se deterioró por diversas razones, entre ellas que algunas alianzas estaban basadas en acuerdos burocráticos o clientelares más que ideológicos y por tanto eran frágiles, como ha sucedido históricamente (Botero et al 2023). El periodo presidencial inició, como otros gobiernos, con un gabinete que mezclaba ministros con experiencia, y otros que respondían a acuerdos burocráticos, pero novedosamente incluyó representantes de sectores sociales marginalizados y organizaciones de base. Las tensiones al interior del primer gabinete de ministros, y de varios ministros con el presidente, principalmente en torno a la reforma de la salud -una de sus reformas bandera-, causaron la primera crisis del gobierno. El 26 de abril de 2023, Petro manifestó su descontento por el desempeño de algunos ministerios y criticó que los partidos de coalición no respaldaran la reforma. Al día siguiente se relevaron siete ministerios, incluidos el ministro de Hacienda José Antonio Ocampo, la ministra de Agricultura Cecilia López, y el ministro de Educación Alejandro Gaviria, quienes de alguna representaban sectores tecnocráticos más tradicionales (El Espectador, 2023a). En los nuevos nombramientos se privilegió la afinidad ideológica (Coronell 2023). La coalición de gobierno se disolvió en mayo de 2023 con el cambio del Ministro del Interior y la pérdida de curul del Presidente del Senado Roy Barreras, quienes eran esenciales para buscar apoyos individuales para aprobar proyectos de ley. Desde entonces, el círculo cercano del presidente ha sido inestable, y en el primer año y medio de gobierno el nivel de rotación de ministros fue más alto que el de sus antecesores, acumulando 29 ministros en 11 ministerios (El Colombiano, 2023a).

El deterioro del acuerdo nacional agudizó la disputa contrahegemónica al dificultar la aprobación de reformas, El gobierno ha ajustado su estrategia apelando más a la movilización de sus sectores de base, gobernando con sectores ideológicamente cercanos, y rotando cargos en altas burocracias estatales. Esta rotación deriva parcialmente de la caracterización del presidente sobre el estado colombiano como un acumulado de dominación social (León, 2024) lo cual ha dificultado la relación con la élite técnica relativamente autónoma y eficaz existente en el país (Pearce y Velasco 2022). Como en otros lugares de Latinoamérica, la legitimidad de esta tecnocracia se ha menguado por la desigualdad social y “la tolerancia o convivencia con prácticas clientelares o corruptas” de las elites políticas (Lobo-Guerrero 2023). Sin embargo, las nuevas tecnocracias no cuentan con la experticia y capital social acumulado por las antiguas tecnocracias. Esto crea una tensión entre el objetivo del gobierno de cambiar los patrones elitistas de poder y la desigualdad, y la necesidad de ejecutar políticas que requieren de esta tecnocracia cuyo conocimiento de procesos de política pública es amplio. Esta tensión es uno de los factores que explica los relativamente bajos niveles de ejecución presupuestal y avance en propuestas cruciales para el Gobierno (Dejusticia 2023). Esto no significa que las dificultades sean sólo producto de tensiones entre la tecnocracia tradicional y la agenda de diversificación de las burocracias y de disminución de la desigualdad social. Estas tensiones se han

intensificado de la mano de niveles de escrutinio más altos e ideologizados de parte de medios de comunicación tradicionales, la oposición más extrema, y sectores de la élite. Pero también existen conflictos y diversidad de intereses al interior del gobierno, como se ve en las rotaciones del gabinete ministerial que han incluido tanto tecnócratas como aliados cercanos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Cambios en el gabinete ministerial en 2023

Fecha	Ministerio	Ministro Saliente y Partido	Ministro Entrante	Causa posible del cambio
Feb 2023	Educación	Alejandro Gaviria (Partido Liberal)	Aurora Vergara (Soy porque somos)	Diferencias con el presidente   Pérdida de confianza (El Espectador 2023a)
Feb 2023	Cultura	Patrizia Ariza (Union Patriótica)*	Juan Correa (Sin afiliación)	Escasa gestión y ejecución presupuestal (El Espectador, 2023b)
Feb 2023	Deporte	Maria Isabel Urrutia (Sin afiliación)	Astrid Rodriguez (Sin afiliación)	Actuación irregular en firma de contratos (El Pais, 2023a)
Abr 2023	Departamento Administrativo de la Presidencia	Mauricio Lizcano (Partido de la U)	Carlos Ramón Gonzalez (Alianza Verde, M19)	Uso inadecuado de recursos publicos   denuncia de acoso sexual (Cambio, 2023b)
May 2023	Interior	Alfonso Prada* (Colombia Renaciente)	Juan Fernando Velasco (Partido Liberal)	Desgaste político (Semana, 2023)
May 2023	Economía	Jose Ocampo (Partido Liberal)	Ricardo Bonilla (Colombia Humana)	Diferencias con el presidente sobre agenda de reformas   Pérdida de confianza (Cambio, 2023a)
May 2023	Agricultura y Desarrollo Rural	Cecilia Lopez (Partido Liberal)	Jhenifer Mujica (Pacto Histórico)	Diferencia con el presidente
May 2023	Salud y Protección Social	Carolina Corcho* (Sin afiliación)	Guillermo Jaramillo (Colombia Humana)	Desgaste político
May 2023	Tecnología, Información y Comunicaciones	Sandra Urrutia (Partido de la U)	Mauricio Lizcano (Gente en Movimiento)	Bancada del Partido de la U no apoyó las reformas (Ruptura del Acuerdo Nacional)
May 2023	Transporte	Guillermo Reyes (Partido Conservador)	William Camargo (Colombia Humana)	Fin del Acuerdo Nacional   Acusaciones de corrupción (Infobae 2023)
Jul 2023	Minas y Energía	Irene Velez* (Soy porque somos)	Omar Camacho (Partido Comunes)	Desgaste político   Escándalo por tráfico de influencias

Elaboración de los autores a partir de información de prensa. \* denota ministros más cercanos al presidente.

La diversidad de intereses que confluyen en el Pacto Histórico se manifestó en la fragmentación del proceso de selección de candidatos para las elecciones regionales de alcaldes y gobernadores de octubre de 2023, caracterizado

por disputas internas (Duque-Daza 2024). El gobierno perdió espacio en dichas elecciones que se efectuaron en medio de un incremento de agresiones a liderazgos sociales y políticos del 74,5% (MOE, 2023 p.9). Si bien el Pacto Histórico ganó algunas alcaldías y gobernaciones, su desempeño no fue comparable a los resultados (y expectativas) de las elecciones de Congreso en 2022. De un total de 32 Gobernaciones, el Pacto Histórico sólo ganó Nariño y Amazonas, y de 1.102 municipios ganó alcaldías en sólo 5; candidatos de partidos pertenecientes al Pacto ganaron otras 10 gobernaciones y 203 alcaldías, aunque en alianza con otros partidos y grupos políticos (Valora Analitik 2023). En ciudades capitales candidatos no alineados con el presidente ganaron las alcaldías (Niño Guarnizo 2023). Así, el espacio electoral que la izquierda consolidó entre las elecciones presidenciales de 2018 y 2022 se redujo. Los resultados posicionaron a sectores políticos y maquinarias tradicionales, pero no dieron un triunfo claro a la oposición de derecha. Tampoco evidenciaron una debacle electoral para el gobierno, en tanto es común que los presidentes de turno no logren buenos resultados en sus primeras elecciones locales. Pero sí evidenciaron graves problemas de acción colectiva en el Pacto Histórico.

Así pues, el agudizamiento de la disputa contrahegemónica fue uno entre varios factores que complicaron las reformas en el 2023. La oposición a las reformas provino de sectores con argumentos e intereses muy distintos, desde una oposición ideologizada sin argumentos técnicos, como algunos senadores del partido Alianza Verde y del Centro Democrático que han alimentado un clima de polarización, y otra oposición basada en argumentos técnicos que fueron evidentes, por ejemplo, en la reforma de la salud.

## **El balance de las reformas**

El balance de reformas en el 2023 presentó avances y dificultades, en medio de la realineación de fuerzas políticas del Congreso y un productivo, aunque beligerante, debate público sobre el modelo de sociedad (Fundación Paz y Reconciliación, 2024). Discutimos algunos aspectos, sin pretender explicar exhaustivamente reformas que individualmente son complejas técnica y políticamente, y que a la vez están conectadas en la medida que el gobierno hizo cálculos estratégicos sobre cómo priorizarlas para facilitar su trámite legislativo.

Algunas reformas banderas del gobierno avanzaron lento o se rechazaron. La de salud –que propone crear un sistema de salud preventivo y que el estado administre los recursos del sector en lugar de las actuales entidades privadas (Entidades Promotora de Salud EPS)– tuvo un trámite agitado en la legislatura 2022-23 por debates frente a aspectos de su contenido que motivaron los primeros cambios ministeriales. Las críticas técnicas más agudas giraron en torno a la posibilidad de implementar efectivamente el sistema propuesto. La reforma busca transformar un sistema burocratizado y deshumanizado, orientándolo a la atención primaria y prevención, pero algunos expertos en el sistema expre-

saron dudas frente a la capacidad, pertinencia y viabilidad de crear eficiente y rápidamente un sistema alterno nuevo (El País, 2023c). Estos debates avanzaron la discusión de un tema esencial y complejo, y la reforma continuó trámite en la legislatura 2023-24, fue aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre del 2023 y siguió trámite en el Senado durante el primer semestre del 2024 (El País, 2024). La reforma pensional –que busca garantizar el derecho a la pensión de adultos mayores vulnerables– siguió trámite en el Senado, pero sin avances, entre otros factores, por la estrategia de la oposición de evitar un quorum deliberativo (El Tiempo, 2024). La reforma laboral –que pretende mejorar condiciones laborales de los trabajadores y regular el teletrabajo–, no avanzó en 2023 e inició en febrero del 2024 uno de cuatro debates necesarios en la comisión séptima de la Cámara de Representantes (El País, 2024). La reforma política –listas únicas, cerradas, bloqueadas y paritarias–, y un proyecto de ley para regular el consumo de cannabis se rechazaron en la legislatura 2022-23 (Infobae, 2023).

Otro tema central fue la reforma agraria en la que se avanzó, aunque con dificultades. La inequidad en el uso y tenencia de la tierra es un factor estructural del conflicto colombiano y el Acuerdo Final con las FARC-EP incluyó la meta de adjudicar 3 millones de hectáreas, de las cuales el gobierno Petro espera entregar la mitad (Pérez 2023). En el primer año de gobierno, el Ministerio de Agricultura reportó la compra de 44.145 hectáreas de tierra y formalización de 450.000 hectáreas a campesinos, indígenas, comunidades negras, población víctima, aunque existen desacuerdos en los datos presentados por distintas agencias. También se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria para coordinar aspectos más allá del acceso a tierras como los ambientales o económicos. La primera ministra de agricultura, Cecilia López, se enfocó en compras de tierras y en hacer acuerdos con gremios como Fedegán. Sin embargo, ella se opuso a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un artículo que permitía declarar como de "interés público" predios en los que no se lograran acuerdos de compra. Con esta figura el gobierno podría hacer comprar forzada y luego indemnizar a los vendedores. Esto eventualmente llevó a la renuncia de la Ministra López. (Semana 2023). Si bien el artículo en cuestión fue excluido del plan de desarrollo, ejemplifico las tensiones: por un lado, el gobierno busca acelerar la adjudicación de tierras y la compra y titulación de predios, para evitar que su reforma naufrague como ha sucedido en otros intentos de reforma agraria. Pero en su esfuerzo de agilizar el proceso el gobierno se ha hecho más crítico de algunas posturas técnicas, que requerían, por ejemplo, más claridad frente a este procedimiento acelerado de compra de tierras y los miedos que generaba frente a posibles expropiaciones. (Reyes 2023).

## **El panorama de gobernabilidad**

Los procesos de reforma en el 2023 estuvieron así marcados por reacomodamientos burocráticos y políticos, dudas del gobierno frente a la tecnocracia tradicional, y la dificultad de transformar estructuras de desigualdad imbricadas

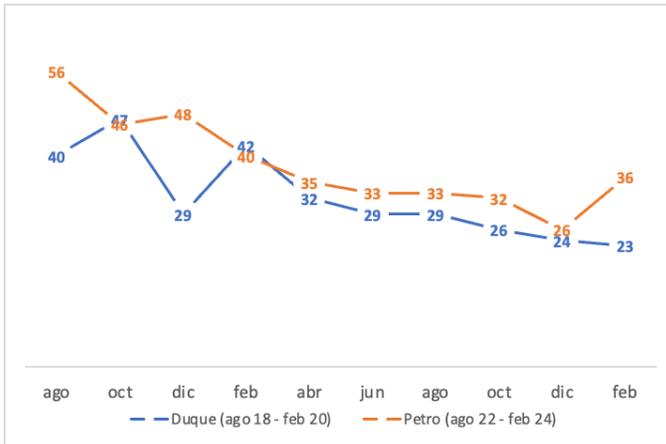
en el país. Los conflictos también giraron en torno a distintas visiones y conceptos técnicos sobre las reformas, y reflejaron problemas de gestión del gobierno, y la complejidad misma del proceso legislativo. La frustración del presidente con el avance lento de las reformas (WRadio, 2024), lo siguió inclinando en dirección de sus aliados ideológicos, en detrimento del conocimiento técnico y de la conciliación, y lo motivó a movilizar más a sus bases electorales. Sin embargo, el presidente siguió respetando las instituciones democráticas (Gamboa, 2023). Las polémicas alrededor de la reforma laboral, de salud y pensional se tramitaron por el Congreso y se acataron decisiones de la rama judicial sobre la constitucionalidad de leyes aprobadas. También se respetó la independencia del Banco de la República, y la independencia de procesos judiciales iniciados contra miembros del círculo cercano del presidente.

Además el gobierno amplió espacios de participación comunitaria como los ‘Diálogos Regionales Vinculantes’ de planeación que convocaron a 250 mil personas (DNP, 2023), y las estrategias ‘Gobierno Escucha’ y ‘Gobierno con el Pueblo’ que priorizaron territorios con graves problemas socioeconómicos (Presidencia de la República, 2023). La participación social también fue central en la creación de políticas como la de drogas lanzada en septiembre, en la cual participaron organizaciones sociales, universidades, centros de pensamiento, y líderes sociales. Esta expansión de espacios de participación fue importante pero limitada por la falta de mecanismos y criterios de priorización, y de expectativas claras frente al posible impacto de las propuestas considerando realidades financieras y presupuestales (Fundación Ideas para la Paz, 2023a; Garay y Espitia, 2022).

La complejidad de dinámicas políticas, y las rotaciones del gobierno en el 2023 fueron interpretadas por algunos sectores de opinión y políticos como crisis de gobernabilidad o de institucionalidad, pero sin claridad sobre lo que estos términos significan. Si bien el 2023 reflejó tensiones fuertes dentro del gobierno, y entre las ramas del poder público, y dificultades para aprobar reformas, comparativamente las condiciones de gobernabilidad no señalaron una crisis teniendo en cuenta además que el presidente goza de legitimidad internacional. Hasta cierto punto las tensiones sugieren la consolidación del debate democrático sobre distintos modelos socioeconómicos. Los niveles de aprobación presidencial de Petro en el 2023 bajaron respecto a sus primeros cien días, pero fueron ligeramente mejores que los de su antecesor Iván Duque, como se ve en la figura 1.

Sin embargo, los escándalos afectaron la legitimidad del gobierno. Estos incluyeron la investigación al hijo del presidente, Nicolás Petro, por enriquecimiento ilícito y lavado de activos (Infobae, 2023b; El Espectador, 2023c), investigaciones sobre la financiación de la campaña presidencial, y una investigación penal por abuso de poder a la exjefa de gabinete y secretaria personal del presidente, quien fue restituida polémicamente en una posición de alto nivel (Duzán, 2024).

Figura 1. Aprobación presidencial primeros 18 meses



Fuente: Elaboración de los autores con datos de Invamer 2024

Para diciembre de 2023 las encuestas mostraron pesimismo pues sólo un 15% de encuestados en grandes ciudades consideraba que la situación del país estaba mejorando, una caída respecto al inicio del gobierno. Los temas que más preocupaban eran seguridad y orden público (26%), y desempleo y economía (31%) (Invamer, 2024). Respecto a la economía algunas preocupaciones giraron en torno a la baja confianza inversionista a nivel doméstico, y la baja ejecución presupuestal. En el 2023 la economía se desaceleró registrando un crecimiento del 0,6% en el PIB, lo cual se esperaba dado el crecimiento acelerado postpandemia de los dos años anteriores, y la necesidad de reducir la inflación. Pero esta tasa fue más baja que la esperada por la OCDE (1,2%) y el Banco de la República (1,0%). Sectores como el financiero y de seguros, actividades artísticas, de entretenimiento, y hogares reportaron crecimiento, pero se desaceleraron los sectores de construcción (-4,2%), las industrias manufactureras (-3,5%) y la ejecución presupuestaria que estuvo 12% por debajo de lo previsto (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2024; Kalmanovitz, 2024).

A pesar de estas preocupaciones durante el 2023 se mantuvo el equilibrio macroeconómico, se aumentó el recaudo tributario en un 27%, impulsado por reformas implementadas en 2021 y 2022. También se redujeron desequilibrios de la balanza de pagos y el déficit fiscal, la inversión extranjera aumentó (Guerrero 2023; Ocampo 2024), y la inflación continuó bajando, pero no alcanzó el ritmo esperado en parte por la eliminación de subsidios a la gasolina. (Giraldo, 2023). En este contexto, los miedos excesivos expresados por algunos empresarios hasta cierto punto fueron profecías autocumplidas de sectores que resisten cambios y que reflejan la agudización de tensiones entre elites tradicionales y la agenda de reducción de desigualdad del gobierno. Pero también existe falta de claridad en señales del gobierno a distintos sectores económicos. Además de la economía, la frágil situación de seguridad, y el deterioro de las percepciones

sobre la misma también afectaron la gobernabilidad. En este contexto, la política de Paz Total se hizo crecientemente central a lo largo de 2023.

### III. LA POLÍTICA DE LA “PAZ TOTAL”

La estrategia de seguridad y transformación social del gobierno Petro se articuló alrededor de la “Paz Total” aunque dicho término no hizo parte del programa presidencial centrado en el concepto de seguridad humana (Programa de Gobierno, 2022). Inicialmente no existía un documento definiendo la Paz Total, pero el concepto se ancla en al menos dos ejes. Por un lado, una visión que propone coordinar transformaciones sociales, económicas y ambientales y participación de las comunidades para crear condiciones de vida dignas conducentes a una paz integral. Por otro, una propuesta de avanzar negociaciones y diálogos simultáneos con todos los grupos generadores de violencia, además de darle seguimiento a lo pactado con las FARC-EP en 2016. Estos dos ejes se conectan a una visión de seguridad no anclada en el uso de la fuerza y articulada a reorientar las fuerzas de seguridad del Estado hacia el respeto de los derechos humanos. A continuación, discutimos brevemente la implementación del acuerdo con las FARC-EP, para luego enfocarnos en las negociaciones simultáneas con otros grupos armados, incluyendo las diversas disidencias que surgieron después del proceso de paz con las FARC-EP, y estructuras armadas de carácter criminal, ya que este es el aspecto más innovador y controversial de la Paz Total, sobre el que existe poca discusión teórica.

#### Implementación del acuerdo con las FARC-EP

En el 2023, el Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera alcanzó el séptimo de quince años de implementación, enfrentando desafíos significativos y escasos avances en parte por la abierta oposición durante el gobierno de Iván Duque al acuerdo (CINEP 2023; Oficina del Alto Comisionado 2024). Uno de los principales desafíos ha sido la poca articulación interinstitucional que impide abordar integralmente la implementación en los diferentes niveles de planificación territorial, que se manifiesta en el poco avance en los enfoques diferenciales de género y étnico (Oficina del Alto Comisionado 2024). Asimismo, el fortalecimiento de las disidencias de las FARC-EP amenaza los procesos de reincorporación y afecta la seguridad de los firmantes, que acumulan 416 excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo (Oficina del Alto Comisionado 2024).

El apoyo del gobierno Petro al Acuerdo, y su compromiso con las reformas económicas y sociales profundas buscadas por el mismo, ha cambiado el contexto de implementación. Este compromiso sufrió inicialmente por falta de liderazgo y claridad institucional. Sin embargo, durante el 2023 el gobierno avanzó en la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, la reforma al Código Electoral, la reforma tribu-

taria, y la aprobación del acto legislativo que reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, entre otros (Bitar et al, 2023; Echavarría Álvarez et al, 2023). El gobierno avanzó en coordinar las acciones entre Ministerios de Ambiente, Agricultura y Justicia, en aspectos esenciales dentro del Acuerdo como la deforestación, la reforma de la política de drogas, y una nueva política de tierras (Mantilla, 2023). La formulación de la política de Drogas puede facilitar la implementación del capítulo de drogas del Acuerdo que ha estado completamente rezagado en la meta de reducir cultivos de coca y proveer alternativas sostenibles para los territorios donde se cultiva, en gran parte por la falta de apoyo institucional al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Notablemente se incrementaron los presupuestos para 2024 de la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, claves para la implementación, pero la falta de coordinación, y el deterioro de la situación de seguridad siguen siendo obstáculos para la implementación (Oficina del Alto Comisionado 2024). En este contexto, el componente de negociaciones de la Paz Total toma mayor relevancia.

### **Negociaciones simultáneas con grupos armados**

El componente de la Paz Total de negociaciones simultáneas con varios grupos, incluyendo aquellos sin estatus político, en si no es totalmente nuevo. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) impulsó procesos de sometimiento a la justicia de Pablo Escobar y el Cártel de Medellín, y de miembros de grupos narcotraficantes, y otras negociaciones con estructuras híbridas como las milicias urbanas de Medellín. La figura del sometimiento a la justicia existe en el ordenamiento judicial como proceso de reducción de penas a cambio de contribución de información y de entregarse a la justicia. La reducción de penas es usada para crímenes individuales, pero durante el gobierno de Gaviria, y dos décadas después durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se usó para cobijar estructuras armadas. En el 2011, durante el Gobierno de Santos, un grupo denominado ERPAC (Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia) se entregó al gobierno usando la figura del sometimiento a la justicia, en un proceso dirigido por la fiscalía General de la Nación. El relativo fracaso del proceso evidenció que el marco de beneficios jurídicos a cambio de colaborar con la justicia era limitado cuando se intentaba un sometimiento grupal que buscara romper ciclos de violencia (International Crisis Group, 2012). El gobierno Santos consciente de algunas de estas limitaciones, reformó la ley de sometimiento a la justicia manteniéndola como proceso netamente jurídico, lo que significa que el ejecutivo no participa. Dados estos antecedentes, la propuesta de Paz Total es diferente pues se articula holística y explícitamente como una política de paz y seguridad humana, reconociendo la complejidad de poderes armados, y con un papel central del ejecutivo.

Aunque en América Latina, África y Estados Unidos existen experiencias de treguas y diálogos con grupos no políticos (Durán-Martínez 2022), los precedentes técnicos y políticos en este campo son limitados. En noviembre de 2022

el Congreso aprobó la Ley 2272 como marco de la Paz Total, en la cual se diferenciaba a grupos armados organizados de carácter político (el Ejército de Liberación Nacional -ELN), y grupos armados organizados de crimen de alto impacto (como el Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y estructuras armadas urbanas). En esta categoría el gobierno incluyó a exmiembros de grupos armados desmovilizados en acuerdos previos con el gobierno como la disidencia de las FARC-EP Segunda Marquetalia, SM, aunque posteriormente reconoció políticamente a la disidencia denominada Estado Mayor Central (EMC). La SM y EMC representan liderazgos de las extintas FARC-EP que participaron en el proceso de paz y de desmovilizaron, pero que se rearmaron justificando su decisión en los incumplimientos en la implementación de los acuerdos. A su lado existen otras disidencias de frentes que se distanciaron desde el principio del proceso (Fundación Ideas para la Paz 2023c).

La distinción entre grupos políticos y criminales fue solidificada después de un fallo de la Corte Constitucional sobre la Ley 2272, que restringió las facultades del gobierno en procesos con estructuras de alto impacto criminal. La distinción entre estructuras políticas y criminales le permitió al gobierno reactivar rápidamente el proceso de negociación con el ELN, pero con menos claridad respecto a otros grupos armados. En este contexto, la claridad conceptual de la Paz Total contrastaba con la falta de lineamientos estratégico-logísticos que guiaran las negociaciones, sobre todo los denominados diálogos socio-jurídicos con estructuras armadas urbanas criminales.

En junio de 2022, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, el grupo armado criminal sucesor del paramilitarismo con mayor presencia territorial, había expresado en una carta su voluntad de paz, y declaró un cese al fuego unilateral en agosto de 2022. El 1 de enero de 2023, el gobierno declaró ceses al fuego bilaterales con el ELN, las disidencias de las FARC-EP, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), y las AGC. El objetivo de los ceses bilaterales era crear espacios favorables para negociar, pero el problema fue la falta de compromisos claros y de mecanismos de verificación. Otras dificultades surgieron como la falta de un marco legal y estratégico detallado, y la persistencia de acciones violentas por parte de los grupos. Tres de esos ceses al fuego (SM, EMC y ACSN) no se renovaron después del periodo establecido en el decreto, aunque las EMC y ACSN decidieron unilateralmente cesar ataques contra el Estado en septiembre. El cese con el EMC se suspendió en mayo de 2023 después de que la organización masacrara a cuatro jóvenes indígenas en el Putumayo y se reactivó con la instalación de una mesa de negociación en octubre que inicialmente fue confusa, pero que logró avances en compromisos y agenda de negociación (Johnson 2023). El proceso con la Segunda Marquetalia eventualmente se reanudó con la instalación de una mesa de negociación en febrero de 2024. En el caso de las AGC, varias dificultades surgieron desde el principio por la negativa de la fiscalía de levantar órdenes de captura, el asesinato de un líder de las AGC por otro cabecilla, y la participación de las AGC en un paro minero en marzo (Barrera 2023). Esto llevó al

levantamiento del cese por parte del gobierno en marzo, y la reanudación de las actividades policiales y militares contra la organización.

El caso del ELN era el único en que antes de los decretos de cese al fuego existía una mesa de negociación, instalada en noviembre de 2022, que revivió un proceso accidentado iniciado durante el gobierno Santos, y suspendido durante el gobierno Duque (ICG 2018). El ELN declinó inicialmente el cese argumentando que no resultaba de un acuerdo mutuo, y el gobierno reanudó operativos en su contra en enero de 2023. En agosto se acordó un cese al fuego bilateral por seis meses que terminó en enero de 2024, pendiente su reanudación junto al inicio de la sexta ronda de diálogos con el grupo (Fundación Ideas para La Paz, 2023b).

En junio y julio de 2023 el Gobierno instaló los procesos más sui-generis en tres mesas denominadas diálogos socio-jurídicos con bandas armadas urbanas del Valle de Aburrá (Antioquia), Buenaventura (Valle del Cauca) y Quibdó (Chocó). Estas mesas sentaron a líderes de grupos armados con estructuras y tradiciones diversas, con delegados del gobierno que incluyen representantes de la sociedad civil y líderes sociales con reconocimiento en la construcción de paz. En ausencia de estrategias y diagnósticos sobre esas estructuras armadas, los avances fueron lentos en el 2023, aunque importantes al abrir un debate hasta entonces marginal en el país. En los tres casos la voluntad de paz de las bandas se había manifestado con treguas como la de Quibdó entre “Los Mexicanos”, “RPS” y “Locos Yam”, que redujo los homicidios entre diciembre de 2022 y febrero de 2023 (Barrera, 2023) y treguas entre “Shotas” y “Espartanos” en Buenaventura.

En la segunda mitad del 2023 el gobierno avanzó en crear marcos de política que dieron un norte más claro al hacer de la Paz Total un eje estratégico del Plan de Desarrollo aprobado en mayo (Congreso de Colombia, 2023) y al definir lineamientos estratégicos de las políticas de drogas y seguridad, abriendo la puerta para coordinar compromisos entre las partes y sanciones para los grupos que no participen, o que violen compromisos pactados con el gobierno.

## **Resultados preliminares de la Paz Total**

Para finales de 2023 el orden público se volvió a posicionar como la mayor preocupación de los colombianos (Invamer 2024) dados los retrocesos o estancamientos en algunos indicadores de seguridad, aunque otros vieron mejoría importante. Como se ve en la tabla 2, los combates entre fuerzas armadas del Estado y grupos armados se redujeron marcadamente, se estabilizaron formas de violencia que habían aumentado vertiginosamente antes del gobierno Petro como las masacres y los asesinatos de líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz con las FARC-EP, y mejoraron indicadores humanitarios como el desplazamiento. Pero otros delitos y formas de violencia como el secuestro, los combates entre grupos, y los homicidios aumentaron, así como la evidencia de expansión de algunos grupos. En los procesos urbanos, como se ve en la figura

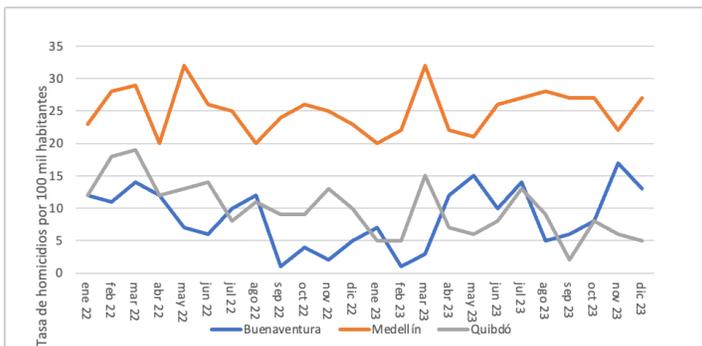
2, las treguas lograron reducciones puntuales, pero inestables, de homicidios. Estos resultados reflejan el potencial de las negociaciones y sus riesgos: pueden reducir formas de violencia y abrir espacios para repensar políticas, pero pueden ser inestables y sin una hoja de ruta pueden causar reacomodamientos de grupos o su consolidación. Es posible que cuando se reducen los homicidios pueden aumentar formas de control social y de violencia menos visible como la desaparición. Pero las treguas también pueden crear incentivos para establecer bases para una paz más duradera.

Tabla 2. Evolución de algunos indicadores de seguridad 2016-2023

	Homicidios (total)	Combates	Desplazamiento forzado individual y masivo (Personas afectadas)	Masacres	Asesinatos líderes	Extorsión	Secuestro
2016	11352	95	135500	0	109	4903	207
2017	11373	703	128900	2	163	5532	195
2018	12130	224	177900	5	249	7048	176
2019	11880	89	162700	51	219	8210	92
2020	11014	106	104400	91	252	6902	162
2021	13238	154	204500	95	165	8342	160
2022	13939	350	290000	94	187	9791	171
2023	14033	78 (ene-sep)	182800	94	188	8551	287

Fuentes: Elaboración de los autores a partir de datos de Medicina Legal (homicidio) Policía Nacional (Secuestro y Extorsión) Indepaz (Masacres y Asesinato de Líderes) OCHA y UARIV (Desplazamiento forzado individual y masivo) Centro de Memoria Histórica (combates). Los datos varían entre fuentes y algunos crímenes, como la extorsión, tienen grandes cifras negras.

Figura 2. Homicidios en ciudades con mesas de diálogo socio jurídico



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Policía Nacional

Con sus altibajos, mantener abiertos caminos de diálogo con grupos tan variados, fue un avance importante. Tanto lo sucedido en el 2023 como el logro de resultados más concretos de estos procesos, que reduzcan el poder de los grupos sobre las comunidades y empoderen a esas comunidades, está marcado por tres factores que discutimos a continuación 1) los desafíos técnicos y políticos de distinguir la naturaleza política o criminal de los grupos armados, 2) la fragmentación y diversidad de los grupos armados que operan en el país, y 3) la fragmentación estatal y el balance de coordinar políticas a la par que se mantiene la separación de poderes.

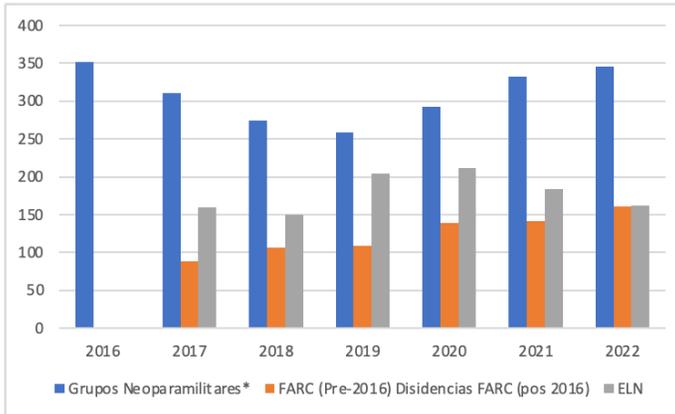
### **La distinción entre objetivos políticos y criminales**

En Colombia la existencia de economías ilegales ha complicado la discusión sobre la naturaleza de los grupos armados, especialmente desde los años noventa. Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) calificar a las insurgencias, particularmente a las FARC, como terroristas y criminales fue esencial para legitimar una política de seguridad enfocada en el combate militar. Pero paradójicamente el gobierno Uribe negoció la desmovilización de grupos paramilitares involucrados en la totalidad de la cadena del narcotráfico y en múltiples mercados ilegales y legales. En realidad, el involucramiento de las guerrillas en mercados ilegales no implicó eliminar su agenda política, y al menos en sus inicios, la protección al cultivo de la hoja de coca funcionaba no sólo como fuente de recursos, sino de apoyo social (Felbab-Brown 2009). A su vez, los patrones de reclutamiento y el uso de salarios e incentivos económicos individuales para combatientes fueron esenciales en los grupos paramilitares, diluyendo las motivaciones políticas de los combatientes, aunque sin eliminar el discurso organizacional político contrainsurgente (Gutiérrez Sanín 2008).

Después de la desmovilización paramilitar en 2003, el componente criminal de los grupos armados se agudizó, y desde el 2007 los grupos han combinado de manera aún más compleja elementos criminales y políticos. Muchos son sucesores paramilitares que avanzan valores de control social conservador violento; otros están atados a viejas tradicionales criminales; y otros mezclan las dos cosas. Las acciones políticas cambiaron, con un involucramiento en elecciones menos claro que el de los paramilitares (Barrera 2020), pero la presencia geográfica se ha expandido como se ve en la Figura 3, aunque muchos grupos (o etiquetas) han cambiado constantemente. Establecer cuántos grupos y estructuras existen ha sido complicado por los diferentes criterios para clasificarlos.

Después del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el conteo y la naturaleza de grupos se complicó más, considerando que las disidencias mezclan incentivos políticos y criminales-económicos (Fundación Ideas para la Paz, 2023c). Algunas disidencias reflejan que mandos medios de las FARC-EP, aún antes de la desmovilización, empezaron a estar más motivados por explotar economías ilícitas. Otras disidencias surgieron y se legitimaron políticamente por dudas

Figura 3. Número de municipios con presencia de grupos armados



Fuente: Elaboración a partir de Indepaz (2022). \*La etiqueta “grupos neoparamilitares” refleja la clasificación de Indepaz, que no está exenta de debate pero representa el seguimiento más sistemático al fenómeno.

frente al compromiso del Estado de cumplir lo pactado, y frente al asesinato de excombatientes firmantes del acuerdo (un total de 406 a diciembre de 2023). Pero estas últimas también están involucradas en mercados ilícitos como fuente de financiación.

Muchos grupos motivados por ganancias económicas no realizan actividades políticas como las guerrillas o paramilitares, y no buscan el control del gobierno o del Estado nacional (Indepaz 2022). Sin embargo, estas estructuras tienen dimensiones políticas pues se imbrican con, o enfrentan a, sectores del estado y afectan la competencia política y movilización social. Algunas ejercen gobernanza criminal, definida como la capacidad de un grupo armado de regular los comportamientos dentro de la organización, y en las comunidades en las que opera a través de actividades como la imposición de tributos, comúnmente a través de la extorsión, la regulación de comportamientos, impartición de justicia, resolución de conflictos, y la provisión de bienes y servicios (Lessing 2021). La política de Paz Total hasta cierto punto reconoce que leer a los grupos criminales simplemente desde los incentivos económicos ignora estas dimensiones políticas y sociales.

Las dificultades de mantener una distinción tajante entre político y criminal se reflejan al comparar las estructuras armadas de alcance nacional que el gobierno clasifica como organización política (el ELN) y criminal (el Clan del Golfo, o Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC). El comportamiento del ELN durante el segundo cese al fuego mostró que, a pesar de la descentralización y extensión de sus actividades criminales, sigue movilizando un componente político, en el que su Comando Central (COCE) ejerce una influencia importante. Pero por otro lado hay combatientes y mandos medios que, como en el caso de algunas disidencias de las FARC, tienen incentivos principalmente económicos. La expansión que el ELN ha experimentado en la frontera colombo-venezolana

en donde opera en 19 de 20 municipios (Insight Crime 2022), complica más su caracterización en tanto allí funciona crecientemente como una estructura pro-régimen en Venezuela. En el otro lado teórico del espectro, el Clan del Golfo, o Autodefensas Gaitanistas de Colombia es una estructura criminal, pero que combina tradiciones criminales, paramilitares, e incluso exguerrilleras, y que ha evolucionado a lo largo de múltiples guerras (Barrera 2023). El Clan del Golfo se debilitó por golpes militares y la captura y extradición de su máximo cabecilla, pero es la estructura armada con mayor presencia geográfica y número de miembros. Los gobiernos de Santos y Duque tuvieron que reconocer que el grupo controla territorios y tiene gran capacidad militar, pero también se esforzaron en no darle el reconocimiento político que la organización ha buscado por años, algo que el gobierno Petro también ha mantenido. Las AGC, sin embargo, han adoptado el modelo de adoctrinamiento político de los paramilitares, y han mostrado capacidad de movilizar comunidades. En los últimos diez años han desarrollado un discurso que, aunque no es contrainsurgente, refleja un componente político mayor al que la etiqueta criminal implica, si bien la organización existe por un portafolio amplio de actividades ilícitas que incluyen, pero van más allá, del narcotráfico (Badillo y Trejos 2023).

Figuras prominentes en procesos de paz anteriores, como el ex alto comisionado de paz Sergio Jaramillo afirman que la distinción entre grupos políticos y criminales es necesaria tanto jurídica como políticamente (Jaramillo 2023). Argumentos como los de Jaramillo se centran en que la violencia motivada por cambios socio políticos, y la motivada por el interés de acceder rentas criminales son sustancialmente diferentes. Desde esta perspectiva se destacan correctamente los incentivos perversos que pueden surgir al negociar, dándole reconocimiento y beneficios a grupos que no nacieron con la pretensión de acceder el poder estatal o cambiar desigualdades sociopolíticas. Mientras que un grupo político, dependiendo del contenido de la negociación, se puede beneficiar del fin del conflicto, no es claro cómo un grupo criminal se puede beneficiar de, y estar motivado a, cesar sus actividades ilícitas. Desde esta perspectiva, el ex alto comisionado argumenta que la única vía de pacificación con grupos criminales es el sometimiento a la justicia, y que diálogos socio-jurídicos con bandas criminales no pueden ser dirigidos desde el ejecutivo y desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Estas críticas reflejan las dificultades técnicas y políticas que el gobierno enfrenta al implementar diálogos simultáneos con grupos criminales y políticos. Por un lado, hay diferencias entre grupos en los que los líderes y los combatientes tienen intereses políticos y de reforma más claros, y aquellos grupos motivados por intereses económicos. Por otro lado, estos argumentos que mantienen una distinción tajante tienen al menos cuatro limitaciones: primero, minimizan la dificultad práctica de determinar esas motivaciones, pero también las líneas grises que se navegaron en procesos anteriores. Una distinción tajante asume que la caracterización de los líderes de un grupo se extiende a las bases combatientes. Por ejemplo, en su momento, tanto las FARC-EP como las AUC fueron

reconocidas como organizaciones políticas, pero sus bases tenían similitudes y diferencias. En ambas estructuras, factores como el desempleo, la venganza, o el atractivo de las armas eran reportados como incentivos importantes para unirse a un grupo, pero en las AUC, que ofrecían salarios a sus combatientes, los incentivos económicos eran más fuertes que los ideológicos, mientras que en las FARC el componente ideológico era más claro (Ugarriza y Nussio 2016). Esto ha tenido consecuencias en los procesos de desmovilización y en las posibilidades de reincidencia. Pero en ambos casos, el manejo colectivo e institucional de la desmovilización ha permitido conocer y reducir las complejas motivaciones individuales para combatir, y reincidir, más efectivamente que un proceso judicial. En este sentido, la existencia de motivaciones complejas y de componentes de marginación social puede hacer más importante tratar a un proceso de negociación criminal como una negociación política que permita reducir ciclos de rearme.

La segunda razón para cuestionar una separación tajante es que ignora que acercamientos netamente jurídicos o de fuerza a estos grupos no han reducido su poder. En procesos de sometimiento a la justicia anterior, la oportunidad creada por la entrega de líderes no fue aprovechada para atender a las bases de esos grupos y evitar que se reprodujeran. Tercero, una distinción tajante minimiza que tanto los grupos, como el Estado, ajustan la definición de sus objetivos para implementar las políticas que consideren más adecuadas. Y finalmente, la distinción tajante ignora que, aunque sucesivos procesos de paz han bajado los pisos de violencia, siempre han existido sectores que se movilizan de nuevo, y así un argumento para defender una distinción tajante (que un proceso de paz es un punto final) no se sostiene en la práctica. Pero así mismo, eliminar la distinción entre criminal y político tiene riesgos.

Independiente de los debates académicos y prácticos, en noviembre de 2023 la Corte Constitucional declaró exequible la Ley Marco de Paz Total (2272 de 2022), pero limitó atribuciones del poder ejecutivo para definir el tratamiento del gobierno a grupos criminales (por ejemplo, los términos de sometimiento a la justicia, o la suspensión de órdenes de captura), dejando claro que el Gobierno se mueve en un contexto jurídico donde la distinción político-criminal marca el tratamiento de los grupos. Esto no quiere decir que el gobierno no puede implementar políticas allá más allá de lo judicial. Pero para hacerlo bien, tiene que caracterizar las múltiples líneas grises existentes en la operación de los grupos armados, las diferencias que existen dentro de los mismos, en la forma cómo operan en diversos territorios, y los niveles de control social que ejercen, como discutimos a continuación.

### **Fragmentación y diversidad de grupos armados**

Según la literatura de procesos de paz, la fragmentación de los grupos armados facilita acuerdos iniciales, pero dificulta reducciones de violencia sostenida y

hace más probable la reactivación de conflictos (Walter 2002, Rudloff y Findley 2016). La literatura de violencia criminal también sugiere que la competencia entre grupos armados tiende a generar más violencia letal (Calderón et al 2015). La escasa literatura que existe sobre procesos de diálogo en conflictos no tradicionales también muestra la multiplicidad de grupos dificulta reducciones de violencia sostenida (Cruz y Durán-Martínez 2016). En Colombia si bien ningún grupo armado tiene actualmente la capacidad de desafiar al estado central, la proliferación de grupos, sus diferentes formas de operación y variaciones regionales, y las complejas relaciones de alianza y confrontación que existen entre ellos (Idler 2021) hace que lograr acuerdos sea difícil, y que los potenciales avances sean frágiles o parciales.

Cuando varios grupos compiten por control territorial, su capacidad y voluntad de reducir violencia es frágil porque puede dar ventajas técnicas a sus enemigos. Incluso si una negociación es exitosa con un grupo, otros pueden seguir operando o expandir sus zonas de operación para llenar vacíos de poder, o los mandos medios pueden reciclar liderazgos, como ha sucedido repetidamente en Colombia (Daly 2016). El balance de seguridad del país a finales del 2023 reflejaba este dilema, en tanto paralelo a la reducción de combates entre grupos armados y miembros de la fuerza pública, aumentaron los combates entre grupos o su poder en algunas zonas (Llorente 2024). Notablemente, al cumplimiento de 180 días del segundo al cese al fuego bilateral con el ELN en enero de 2024, las acciones operativas del ELN se habían reducido pero los combates con otras organizaciones habían aumentado. En el Chocó, por ejemplo, se dieron paros armados en el contexto de la disputa con las AGC (CERAC 2024). Varios analistas atribuyen esta expansión y conflictos a la disminución de la operatividad de la fuerza pública y a la Paz Total, que puede haber dado ventajas estratégicas a los actores armados (Llorente 2024) lo que muestra que la falta de una política seguridad alineada con los procesos de negociación y diálogo fue un error inicial del gobierno. Aunque no todos los avances humanitarios son necesariamente movidas estratégicas de actores fortalecidos por la negociación, esto refleja que un contexto de fragmentación grupal las disminuciones de violencia pueden ser frágiles o reflejar el fortalecimiento de un grupo.

Otra consecuencia de la fragmentación es que el cumplimiento de los compromisos pactados depende de la estructura interna y nivel de consolidación de las organizaciones, y esto varía entre organizaciones, a su interior, y entre territorios. Por ejemplo, el ELN y las AGC tienen estructuras de mando nacionales pero varían subnacionalmente. Las estructuras urbanas en las mesas de diálogo socio-jurídicos también ilustran estas variaciones. En Buenaventura, por ejemplo, durante dos décadas distintos grupos armados han operado, con gran capacidad de fuego, pero sin articulación clara y en flujo constante. Las pandillas si bien se conectan con dinámicas violentas de larga data, en un contexto de marginalización socioeconómica extrema, son fragmentadas, con liderazgos fluidos y jóvenes que apenas inician carreras criminales. En Medellín y el Valle de Aburrá, por el contrario, las estructuras criminales han evolucionado por

más de tres décadas, y aunque múltiples estructuras armadas operan, existen claras jerarquías, que al menos en el corto plazo pueden garantizar que se cumplan órdenes o directivas generadas desde arriba (Blattman et al 2023).

Esta fragmentación de grupos armados y su diversidad hace que otro factor esencial para la política de Paz Total - el último que exploramos - sea la coordinación dentro de un Estado complejo y fragmentado.

### **La fragmentación del Estado: el balance entre coordinación e independencia**

La capacidad del Estado para coordinar políticas y garantizar el cumplimiento de promesas es importante para lograr e implementar acuerdos de paz. Esto requiere un balance difícil entre involucrar a autoridades locales para que los procesos atiendan las realidades locales, y liderar desde el Estado central para que esos procesos sean viables jurídica, política, y financieramente. Además, los procesos de negociación pueden abrir la puerta a transformaciones de condiciones de marginación socioeconómica, pero su éxito requiere políticas de largo plazo que son limitadas por los horizontes temporales cortos inherentes a la alternancia democrática.

Existen al menos tres niveles de coordinación esenciales en el corto y mediano plazo: la coordinación entre autoridades territoriales y nacionales; con la fuerza pública (militares y policía); y con las autoridades judiciales. Respecto al primer nivel, inicialmente la Paz Total se concibió como una política descentralizada, anclada en una visión en la que más que la idea de que “nada esté pactado hasta que todo esté pactado” que guio el proceso de paz con las FARC-EP, se privilegiaban avances parciales para abrir espacios de diálogo. Esto empoderó voces locales, sobre todo en los procesos urbanos, pero también acarrió falta de claridad estratégica y coordinación, llevando a errores como declaraciones equivocadas de los negociadores con el EMC anunciando que el ejército se iba a retirar de algunas zonas para que representantes del gobierno y de las EMC inauguraran las elecciones de octubre. Esto forzó el reemplazo del primer Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda, quien fue criticado por no guiar estratégicamente los procesos (Rodríguez 2023).

Respecto al segundo nivel, la fuerza pública, una crítica a la Paz Total es que no existen líneas rojas, es decir, claridad sobre las acciones que pueden dar inicio a operativos militares o policiales del Estado cuando los grupos incumplen promesas, no participan en los procesos, o incurrir en acciones violentas o criminales que requieren respuestas de la fuerza pública. En procesos similares anteriores, como los ocurridos en los años noventa en Medellín, el problema contrario ha sido común, es decir, que frecuentes acciones policiales y militares no se coordinan con políticas de diálogo y prevención. Durante el 2023 las fuerzas policiales y militares se mostraron relativamente leales al gobierno, y por ello, con ajustes que muestren a la opinión pública y a los grupos que existen

líneas rojas, la capacidad del ejecutivo para coordinar con las fuerzas de seguridad puede aumentar. Esa coordinación seguirá siendo esencial para crear confianza entre los grupos sobre las promesas del gobierno, y garantías en la sociedad de que los procesos no simplemente fortalecen a los grupos.

El tercer nivel, la coordinación con la rama judicial, y particularmente, la fiscalía General de la Nación es esencial para procesos de diálogo, especialmente con las estructuras criminales. La fiscalía fue creada en la Constitución de 1991 como parte de la Rama Judicial y actualmente es una poderosa institución con 23 mil funcionarios y un presupuesto de 5 billones de pesos (FGN, 2024). Al tener el monopolio de la acción penal, la Fiscalía funciona como ente acusador y como eje de inteligencia criminal y por ello es esencial especialmente en los procesos de sometimiento a la justicia. La Paz Total propone ir más allá de procesos manejados por la fiscalía, y esto generó enfrentamientos entre el presidente y el exfiscal general de la Nación Francisco Barbosa, quien había sido nombrado en el gobierno anterior.

El exfiscal se opuso a la Paz Total, y especialmente a establecer diálogos socio-jurídicos y procesos con grupos criminales. La rivalidad entre el presidente y el fiscal escaló exponencialmente, con señalamientos mutuos de vínculos con las mafias y corrupción. Los reparos del fiscal a las peticiones del gobierno de suspender órdenes de captura para quienes iban a fungir como “gestores de paz” en diálogos socio-jurídicos tensaron aún más una relación (El Colombiano, 2023b) marcada por la politización del fiscal, quien se convirtió en vocero de la oposición desde su cargo. Estas tensiones entre fiscal y presidente no son inéditas en Colombia, aunque el escalamiento tomó una nueva dimensión en el 2023. Tras la salida del fiscal al terminar su período en febrero de 2024, la dilación de la elección de su reemplazo generó otro choque de trenes entre el presidente y la Corte Suprema de Justicia. La nueva fiscal finalmente elegida en marzo de 2024 será crucial para los procesos de la Paz Total que seguirán marcados por la complejidad de una institución donde existen capacidades técnicas y jurídicas de investigación criminal, pero que está azotada por casos de infiltración y corrupción a nivel local y nacional (El País, 2023b). Como en otros aspectos de la Paz Total, el desafío será mantener la independencia judicial, y lograr la coordinación para que el sometimiento a la justicia no sea simplemente un proceso judicial sin incidencia en la situación de seguridad del país.

#### IV. CONCLUSIÓN

Las dinámicas políticas en las últimas dos elecciones en Colombia han evidenciado que, aunque existe un nivel de polarización importante, las dinámicas políticas y electorales para mal y para bien son fragmentadas, y las líneas ideológicas que cruzan al electorado, a los políticos, y a la sociedad son diversas, y por tanto no están marcadas por un juego de suma cero, sino por muchos juegos posibles.

La coalición, y los votantes que eligieron a Gustavo Petro, si bien motivados por una agenda de cambio social, combinan intereses diversos, y eso es un signo de avance democrático. Sin embargo, los cambios sociales en una de las sociedades más desiguales del mundo están parcialmente marcados por la dificultad de lograr acuerdos políticos estables, en un juego de suma cero entre las desigualdades del país y los intereses de algunas élites. Esta es la disputa contrahegemónica que se ha agudizado en este gobierno que se impacienta ante la rigidez institucional del país. Para cualquier gobierno sería imposible sacar adelante una agenda de reforma profunda -y costosa- en un periodo presidencial, y por ello, el futuro del cambio social dependerá en gran parte de sentar bases sólidas de reforma que no serán tan extensivas como Petro esperaba. Para el gobierno será crucial seguir encontrando un balance entre la apertura a nuevos sectores dentro del aparato estatal para mitigar su elitismo, reconociendo así mismo la importancia del conocimiento técnico y de crear consensos para que ese aparato estatal funcione.

La tensión entre lo posible en el corto plazo, y la amplitud de los cambios necesarios también se manifiesta en la Paz Total. Si bien la situación de seguridad es mejor que hace dos décadas, el abandono crónico en vastas zonas del país es profundo, y la inseguridad y violencia, con diversas manifestaciones, siguen arraigadas. La Paz Total enfrenta desafíos como política cuya necesidad y novedad radica en buscar transformar causas complejas de la violencia y en reconocer simultáneamente a todos los grupos que afectan a las comunidades, pero que requiere priorizar esfuerzos para lograr resultados tangibles en los dos años que le restan al gobierno. En los ciclos rápidos que caracterizan la competencia electoral, el 2024 empezó con discusiones de potenciales candidatos presidenciales, y en lo que resta del gobierno el desafío será ejecutar políticas que le permitan a la izquierda democrática seguir consolidándose como una alternativa electoral.

## REFERENCIAS

- Badillo, Reynell. y Trejos, Luis. 2023. “Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como grupo armado politizado. Un nuevo paradigma del crimen organizado” En: Revista Científica General José María Córdova, 21(42), 327-351
- Barrera, Víctor. 2020. “Paramilitares o no. Esa es la cuestión”. En: VV.AA. (2020) Violencias que persisten. El Escenario tras los Acuerdos de Paz. Bogotá: Universidad del Rosario
- Barrera, Víctor. 2023. “¿Sin pista y con ganas de aterrizar? Balance de los acercamientos del Gobierno nacional con estructuras criminales”
- Bitar, Sebastián; Wills Otero, Laura; Téllez Serrano, Melissa; Mariette Romero, Daniela. 2023. “La primera legislatura del congreso de Colombia en la era Petro” *Perspectivas Fescol*. Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/20557.pdf>
- Blattman, Christopher Duncan, Gustavo, Lessing, Benjamin Tobón, Santiago & Mesa, Juan. 2020. “Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo” Nota de Política CIEF, 21 de octubre de 2020.

- Bonilla, Laura. 2024, 29 de enero. “Los problemas de la ejecución en el gobierno Petro” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.pares.com.co/post/los-problemas-de-la-ejecuci%C3%B3n-en-el-gobierno-petro>
- Botero, Sandra, García-Montoya, Laura, Otero-Bahamon, Silvia, & Londoño-Mendez, Sebastián. 2023. “Colombia 2022: From the end of the war to the government of change.” *Revista de ciencia política* (Santiago), 43(2), 223-254
- Calderón, Gabriela, Robles, Gustavo, Díaz-Cayeros, Alberto, & Magaloni, Beatriz. 2015. The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1455-1485.
- Cambio Colombia. 2023a, abril 27. José Antonio Ocampo sale del Ministerio de Hacienda. Recuperado de <https://cambiocolombia.com/economia/jose-antonio-ocampo-sale-del-ministerio-de-hacienda>
- Cambio Colombia. 2023b, mayo 4. La historia secreta de la salida de Mauricio Lizcano. Recuperado de <https://cambiocolombia.com/poder/la-historia-secreta-de-la-salida-de-mauricio-lizcano>
- CERAC. 2024. Informe de incumplimientos del cese al fuego bilateral nacional y temporal con el ELN, enero 17 de 2024.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). 2024. Resumen ejecutivo: Decimotercer informe. CINEP. [https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Resumen\\_Ejecutivo-Decimotercer\\_informe\\_ST.pdf](https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Resumen_Ejecutivo-Decimotercer_informe_ST.pdf)
- Congreso de Colombia. 2023. “Proyecto de ley Número 274 de 2023 Cámara- 338 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”” Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Coronell, Daniel. 2023, abril 27. «El “detrás de cámaras” de la crisis ministerial». Recuperado el 7 de marzo de 2024 de <https://www.wradio.com.co/2023/04/27/el-detras-de-cameras-de-la-crisis-ministerial/>.
- Coronell, Daniel. 2024, febrero 4. “La Prueba Reina” Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://cambiocolombia.com/los-danieles/la-prueba-reina>
- Cruz, Jose Miguel, & Durán-Martínez, Angélica. 2016. Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, 53(2), 197-210.
- Daly, Sarah. 2016. Organized violence after civil war: The geography of recruitment in Latin America. Cambridge University Press.
- DeJusticia. 2023, agosto 4. “Banderas rojas y amarillas en el primer año del gobierno de Petro y Francia: análisis de Dejusticia” Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://www.dejusticia.org/banderas-rojas-y-amarillas-en-el-primer-ano-del-gobierno-de-petro-y-francia-analisis-de-dejusticia/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2024. “Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral - Empleo y desempleo” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.dane.gov.co/index.php/en/statistics-by-topic-1/labor-market/empleo-y-desempleo#:~:text=Fuente%3A%20DANE,58%2C8%25%2C%20respectivamente.>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2023. “Resultados Diálogos Regionales Vinculantes”. Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://dialogosregionales.dnp.gov.co/resultados-dialogos>
- Duque Daza, Javier. 2024, enero 28. “El Pacto Histórico: ¿de una coalición a un partido político?” Recuperado el 3 de marzo del 2024 de: <https://razonpublica.com/pacto-historico-una-coalicion-partido-politico/>
- Duque, Juan Diego. 2024, marzo 3. “Fragmentación política y reformas sociales: ¿Dónde están los partidos políticos? Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://razonpublica.com/fragmentacion-politica-reformas-sociales-donde-estan-los-partidos-politicos/>
- Durán-Martínez, Angélica, 2022. Dilemas y Posibilidades de Negociar con grupos criminales en América Latina. *LASA Forum* 53(4): 25-30.

- Duzán, María Jimena. 2024, febrero 22. “Perfil de Laura Sarabia, la dueña del poder en el gobierno de Gustavo Petro” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: [https://www.youtube.com/watch?v=OLuPa6vv0Ps&ab\\_channel=Mar%C3%ADaJimenaDuz%C3%A1n](https://www.youtube.com/watch?v=OLuPa6vv0Ps&ab_channel=Mar%C3%ADaJimenaDuz%C3%A1n)
- Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, julio - septiembre de 2023. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023.
- El Colombiano. 2023a, 28 de agosto. “En su primer año, Petro ordenó 51 movimientos en su gabinete” Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/cambios-en-el-gabinete-gustavo-petro-primer-ano-nombramientos-informe-hernan-cadavid-DH22256401>
- El Colombiano. 2023b, 24 de octubre. “El tribunal Superior de Bogotá resolverá si Salvatore Mancuso queda en libertad” Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/el-tribunal-superior-de-bogota-resolvera-si-salvatore-mancuso-queda-en-libertad-KA22779289>
- El Espectador. 2023a, febrero 27. “Salida de Alejandro Gaviria del gobierno causa desconcierto en varios sectores” Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://www.elespectador.com/politica/salida-de-alejandro-gaviria-del-gobierno-causa-desconcierto-en-varios-sectores/>
- El Espectador. 2023b, abril 27. Patricia Ariza sale del gabinete de Gustavo Petro. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/patricia-ariza-sale-del-gabinete-de-gustavo-petro/>
- El Espectador 2023c, agosto 4. Escándalo Nicolás Petro: ¿quiénes manejaron las finanzas de la campaña Petro Presidente? Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/escandalo-nicolas-petro-quienes-manjaron-las-finanzas-de-la-campana-petro-presidente-gobierno-noticias-hoy/>
- El País. 2023a, marzo 7. Petro señala a su exministra de Deporte por “actuaciones indelicadas”. Recuperado de <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-07/petro-senala-a-su-exministra-de-deporte-por-actuaciones-indelicadas.html>
- El País, 2023b, octubre 28. “La exfiscal antimafia Ana Catalina Noguera es condenada por participar de una red de corrupción con narcos y policías” Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://elpais.com/america-colombia/2023-10-19/la-exfiscal-antimafia-ana-catalina-noguera-es-condenada-por-participar-de-una-red-de-corrupcion-con-narcos-y-policias.html>
- El País, 2023c, diciembre 9. “Tatiana Andia: “Espero que el sistema de salud no se derrumbe antes de que mi tratamiento deje de funcionar”. Recuperado el 22 de mayo de 2024 de: <https://elpais.com/america-colombia/2023-12-10/tatiana-andia-espero-que-el-sistema-de-salud-no-se-derrumbe-antes-de-que-mi-tratamiento-deje-de-funcionar.html>
- El País. 2024, febrero 19. “Petro encara los cuatro meses fundamentales para sacar adelante sus reformas en el Congreso” Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-19/petro-encara-los-cuatro-meses-fundamentales-para-sacar-adelante-sus-reformas-en-el-congreso.html>
- El Tiempo. 2024, marzo 1. “¿Seguirá funcionando la estrategia de romper el quorum? Habla Paloma Valencia” Recuperado el 5 de marzo del 2024 de: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/paloma-valencia-dice-que-seguiran-rompiendo-el-quorum-en-reforma-pensional-860137>
- Felbab-Brown, Vanda. 2009. “Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs” Rowman & Littlefield.
- Fiscalía General de la Nación, FGN. 2024. “Quiénes Somos” Recuperado el 20 de febrero del 2024 en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/portafolio-de-servicios-institucionales-Fiscalia%CC%81a-General-de-la-Nacio%CC%81n-PUBLICADO.pdf>
- Fundación Ideas Para la Paz. 2023a. “Diálogo en el gobierno de Gustavo Petro ¿Qué nos dejan los Diálogos Regionales Vinculantes en la planeación del desarrollo?” *Nota Estratégica*

34. Disponible en: [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_ne\\_dialogosterritoriales\\_final.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_dialogosterritoriales_final.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz. 2023b. Lecciones de los ceses al fuego. La distancia entre decretar y cumplir.
- Fundación Ideas para la Paz. 2023c. El Proyecto Estado Mayor Central: un intento de unificación disidente.
- Fundación Paz y Reconciliación, Pares 2024. “El 2023 de Gustavo Petro. La economía, la política y la gobernabilidad” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.pares.com.co/post/el-balance-del-gobierno-petro-en-el-2023>
- Gamboa, Laura. 2023. “Incertidumbre y oposición: la derecha ante el gobierno de Gustavo Petro”, Nueva Sociedad, 305, mayo-junio. Disponible en: <https://nuso.org/revista/305/colombia-chile-brasil-los-margenes-del-cambio/>
- Garay, Luis y Espitia, Jorge. 2022, febrero 21. “Los Diálogos Regionales Vinculantes y el Plan Nacional de Desarrollo” Recuperado el 20 de febrero de 2024 de: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/los-dialogos-regionales-vinculantes-y-el-plan-nacional-de-desarrollo>
- Giraldo, Andrés. 2023, diciembre 17. “¿Un próspero año?: la economía colombiana en 2023 y 2024” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://razonpublica.com/prospero-ano-la-economia-colombiana-2023-2024/>
- Guerrero, Daniel. 2023, noviembre 8. “Cuál es el balance fiscal para el gobierno Petro al cierre de 2023” Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/cual-es-el-balance-fiscal-para-el-gobierno-de-gustavo-petro-al-cierre-de-2023/>
- Gutiérrez Sanín, F. 2008. Telling the difference: Guerrillas and paramilitaries in the Colombian war. *Politics & Society*, 36(1), 3-34.
- Idler, Annete. 2021. *Fronteras Rojas*. Bogotá: Debate.
- Indepaz 2022. “Desafío a la Paz Total: Lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia 2021-2022.”
- Infobae. (2023a, abril 26). Guillermo Reyes se despide del Ministerio de Transporte. Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/26/guillermo-reyes-se-despide-del-ministerio-de-transporte/>
- Infobae. (2023b, julio 29). ¿Quién es Nicolás Petro, el polémico hijo del presidente, capturado por enriquecimiento ilícito? Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2023/07/29/quien-es-nicolas-petro-el-polemico-hijo-del-presidente-capturado-por-enriquecimiento-ilicito/>
- Insight Crime. 2022. “Pablito’s rise in Venezuela” <https://insightcrime.org/investigations/pablitos-plan-rise-eln-venezuela/>. Insight Crime, October 3, 2022.
- International Crisis Group. 2012. Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales en Colombia: Lecciones de un Sometimiento. Informe sobre América Latina N°41.
- International Crisis Group. 2018. The Missing Peace: Colombia’s New Government and Last Guerrillas. Latin America Report N°68.
- Invamer Poll. 2024, febrero. “Medición #159”. Disponible en: <https://www.scribd.com/document/709311913/Poll-Invamer-159>
- Jaramillo, Sergio. 2023. “La paz en Colombia” en la mirada del ex alto comisionado de paz Sergio Jaramillo. 28 de agosto de 2023. <https://www.elespectador.com/judicial/la-paz-en-colombia-en-la-mirada-del-ex-alto-comisionado-de-paz-sergio-jaramillo/>
- Johnson, Kyle. 2023. “En que van las negociaciones con el Estado Mayor Central” Razón Pública. Octubre 22. <https://razonpublica.com/van-las-negociaciones-estado-mayor-central/>
- Kalmanovitz, Salomón. 2024, febrero 18. “La economía sigue mal en 2024” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/la-economia-sigue-mal-en-2024/>

- León, Juanita. 2024, febrero 25. “La cruzada de Petro contra la tecnocracia llega al manejo de la plata” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-cruzada-de-petro-contra-la-tecnocracia-llega-al-manejo-de-la-plata/>
- Lessing, Benjamin. 2021. “Conceptualizing criminal governance” *Perspectives on politics*, 19(3), 854-873.
- Llorente, María Victoria. 2024. “Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello” *El Tiempo*, 13 de febrero de 2024.
- Lobo-Guerrero, Catalina. 2023. “Petrocracia: La angustia de los empresarios con un gobierno antineoliberal” Recuperado el 1 de marzo del 2024 de: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/petrocracia-la-angustia-de-los-empresarios-con-un-gobierno-antineoliberal/>
- Mantilla, Jorge. 2023, 27 de diciembre. Paz Total: cuatro hitos y dos retos que deja el 2023. Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/paz-total-cuatro-hitos-y-dos-retos-que-deja-el-2023/>
- Mejía Quintana, Oscar. 2023, 27 de agosto. “Hegemonía, contrahegemonía y medios de comunicación como oposición política” Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://www.desdeabajo.info/ediciones/edicion-n305/item/hegemonia-contrahegemonia-y-medios-de-comunicacion-como-oposicion-politica.html>
- Niño Guarnizo, Catalina. 2023, noviembre “Los enredos de Gustavo Petro” *Revista Nueva Sociedad* Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://nuso.org/articulo/Petro-enredos-Colombia/>
- Ugarriza, Juan. and Nussio, Enso. 2015. ¿Son los guerrilleros diferentes de los paramilitares? Una integración y validación sistemática de estudios motivacionales en Colombia. *Análisis Político*, 28(85), 189-211.
- Ocampo, José. 2024, enero 14. Perspectivas y retos económicos de 2024. Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/jose-antonio-ocampo/columna-de-jose-antonio-ocampo-perspectivas-y-retos-economicos-de-2024-844397>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2024. Asistencia técnica y fomento de la capacidad en Colombia Informe de la Experta Internacional en Derechos Humanos, A-HCR 55/18. Recuperado el 21 de mayo de 2024 de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session55/advance-versions/A-HRC-55-18-sp-AdvanceUnedited-Version.pdf>
- Pearce, Jenny y Velasco, Juan David (2022). “Élites, poder y principios de dominación en Colombia (1991-2022). Orígenes, perfiles y recuento histórico. Latin America and Caribbean” Recuperado el 4 de marzo de 2024 de: <https://www.lse.ac.uk/lacc/assets/documents/PEARCE-VELASCO-ELITES-Y-PODER-EN-COLOMBIA-1991-2022.pdf>
- Pérez, Camila. 2023. Colombia entregará 1,5 millones de hectáreas de reforma agraria a final del Gobierno Petro. *Valora Analitik*. Julio 31, <https://www.valoraanalitik.com/2023/07/31/colombia-entregaria-15-millones-de-hectareas-de-reforma-agraria-a-final-del-gobierno-petro/>
- Presidencia de la Republica. 2023, marzo 6. “‘Gobierno Escucha’, liderado por el Presidente Gustavo Petro, llega este viernes a Soacha” Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-Escucha-liderado-por-el-Presidente-Gustavo-Petro--llega-este-viernes-a-Soacha-230306.aspx>
- Programa de Gobierno, 2022. “Colombia Potencia Mundial de la Vida” Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKi-BZit3FChmF/view>
- Rettberg, Angelika. 2018. Peace-Making as a Struggle Over the Social Contract: Challenges and Opportunities of the Peace Agreement in Colombia. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3205233> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3205233>
- Reyes, Jaime. 2023. “Reforma agraria ¿y expropiación de tierra exprés?” *Razón Pública*, Mayo 7 de 2023.

- Rodríguez, Santiago. 2023, noviembre 23. "Sin Rueda cambia el rumbo y el estilo de la paz total de Petro" Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/sin-rueda-cambia-el-rumbo-y-el-estilo-de-la-paz-total-de-petro/>.
- Roth, A.-N. 2024, marzo 10. El laberinto administrativo de Gustavo Petro: ¿Funcionarios políticos o técnicos? Razón Pública. Recuperado de: <https://razonpublica.com/laberinto-administrativo-gustavo-petro-funcionarios-politicos-tecnicos/>
- Rudloff, Peter and Findley, Michael. 2016. The downstream effects of combatant fragmentation on civil war recurrence. *Journal of Peace Research*, 53(1): 19-32.
- Semana, 2023, diciembre 9. "Cecilia López dice que Colombia "está en guerra"; cree que Petro está solo y revela detalles inéditos de su enfrentamiento con el presidente", Recuperado el 7 de marzo de 2024 de: <https://www.semana.com/politica/articulo/la-exministra-cecilia-lopez-dice-que-colombia-esta-en-guerra-cree-que-petro-esta-muy-solo-y-cuestiona-a-laura-sarabia-revela-detalles-ineditos-de-su-enfrentamiento-con-el-presidente/202344/>
- Valora Analitik. 2023, diciembre 25. "Petro admite que 2023 no fue un año fácil para la economía: así se ha comportado" Recuperado el 4 de marzo del 2024 de: <https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/petro-admite-2023-a%C3%B1o-f%C3%A1cil-163000383.html>
- W Radio. 2024, febrero 1. "Gustavo Petro, de nuevo inconforme con la ejecución de proyectos de sus ministros" Recuperado el 20 de febrero del 2024 de: <https://www.wradio.com.co/2024/02/01/gustavo-petro-de-nuevo-inconforme-con-la-ejecucion-de-proyectos-de-sus-ministros/>
- Walter, Barbara. 2002. *Committing to peace: The successful settlement of civil wars*. Princeton University Press.

**Recibido:** 8 de marzo del 2024.

**Aceptado:** 3 de junio del 2024.

**Angélica Durán-Martínez.** Profesora asociada de Ciencia Política en la Universidad de Massachusetts-Lowell y Directora del doctorado en Estudios Globales de la misma Universidad. Es doctora en Ciencia Política de Brown University, maestra en Estudios Latinoamericanos de New York University, y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: [angelica\\_duranmartinez@uml.edu](mailto:angelica_duranmartinez@uml.edu).

**Jorge García-Villamizar.** Estudiante de doctorado en Estudios Globales de la Universidad de Massachusetts-Lowell. Es politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y maestro en Ciencia Política y Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. E-mail: [jorgeandres\\_garciavillamizar@uml.edu](mailto:jorgeandres_garciavillamizar@uml.edu).