



## CINCO AÑOS DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP: BALANCE DE UNA PAZ INCUMPLIDA

Jerónimo Ríos\*

24 de noviembre de 2021

### Resumen

El siguiente trabajo propone un balance del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP en noviembre de 2016. Tras presentar los elementos más destacados que albergaba dicho Acuerdo, se problematizan tres aspectos. Primero, el profundo estado de incumplimiento, en buena parte, asociado al actual Gobierno de Iván Duque. Segundo, las dificultades territoriales y las debilidades institucionales que debilitan al Estado colombiano, y que coadyuvan la actual situación de retraso y complejidad en la transformación de la violencia. En tercer lugar, se aborda el alcance y significado de la violencia de terceros actores armados, aún vigentes, y que conectan tanto con la continuidad de las fuentes de financiación ilícita como con las muertes violentas que, preocupantemente, se desarrollan en contra de la vida de excombatientes y líderes sociales. Antes de presentar las conclusiones, se añade un ejercicio de prospectiva que relaciona el balance de la implementación con las próximas elecciones legislativas y presidenciales de 2022.

### Introducción

Este 24 de noviembre de 2021 se cumplen cinco años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Sin embargo, este Acuerdo, el más ambicioso y completo de los más de 30 firmados en las últimas décadas (Instituto Kroc, 2017), desde los planteamientos clásicos propuestos por Johan Galtung (1969) apenas debe ser entendido como el principio de todo un intrincado proceso de construcción de paz. Claro está, no es poco poner fin al conflicto armado más longevo —a excepción del aún irresoluto con el Ejército de

Liberación Nacional (ELN)— y tal vez, más violento de América Latina (CNMH, 2013; Kruijt *et al.*, 2019). Así, en los mismos términos *galtunianos*, el Acuerdo ha de aspirar a remover las condiciones estructurales, simbólicas y culturales que, durante décadas, soportaron la violencia.

Cabría esperar que la Colombia de hoy es una Colombia mejor, más democrática, con menos violencia y avanzando, paulatinamente, en un proceso tan complejo como ambicioso. Empero, la realidad de los acontecimientos es bien diferente. Los niveles de integridad electoral, calidad democrática o reducción de la violencia no son mejores que antes de 2016 (Nussio, 2020; Freedom House, 2021; Ríos, 2021a). Tampoco los indicadores económicos exhiben la constancia de un divi-

---

\* Profesor Ayudante Doctor de Geografía Política y Geopolítica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

dendo de la paz que, tras la firma del Acuerdo, permita reducir los gastos en el mantenimiento de la seguridad y la defensa, así como redirigir estos hacia otras políticas sociales que mejoren las condiciones estructurales de la sociedad (Ríos, 2020).

A partir de lo anterior, la experiencia colombiana debe invitar a una reflexión de calado, que indague, problematice y analice algunos de los factores que, en estos cinco años, han dificultado, cuando no impedido, que se remuevan muchos de los obstáculos y barreras que durante décadas sirvieron de acicate para una violencia tan longeva como destacada en el país. La construcción de paz en Colombia, más allá de tímidos avances, está muy lejos de materializarse, y esto exige identificar factores y variables que expliquen una realidad, cuando menos, difícil de concebir tras las expectativas que el proceso con las FARC-EP había ocasionado.

A grandes rasgos, en estas páginas se proponen tres elementos para considerar. Primero, debe mencionarse la actitud hostil del actual Gobierno de Iván Duque, el cual ha desfinanciado, retrasado y objetado algunos de los elementos más importantes que prevé el Acuerdo en aras de su objetivo fundamental de promover una paz estable y duradera en el país (Gutiérrez Sanín, 2021; Ríos y Morales, 2022). A lo anterior, hay que añadir un punto de partida que no es imputable al Ejecutivo actual, pero que sí lastra las posibilidades del Acuerdo. Se trata de una dimensión institucional y territorial marcadamente endeble, propia de un Estado que exhibe más territorio que institucionalidad. Fi-

nalmente, y sobre la base de lo anterior, la incapacidad de intervenir sobre algunos de los elementos que soportan la violencia delictiva, como el narcotráfico, y que nutre de recursos a una amalgama de grupos armados y estructuras criminales, termina por desembocar en un escenario de violencia directa y sistematizada que se dirige, particularmente, en forma de muertes violentas de líderes sociales y excombatientes de las FARC-EP (Aguilera y Perea, 2020; Ríos, 2021a). Antes de presentar las conclusiones, se reflexiona sobre cuál debe ser la posición del Acuerdo de Paz en relación con los comicios legislativos y presidenciales que transcurrirán en el próximo año 2022.

### **El Acuerdo con las FARC-EP y la paz territorial**

Cualquier ejercicio valorativo sobre el proceso de paz colombiano demanda, antes que nada, de una presentación de los principales ejes transformadores de los que se sirve para superar la situación de violencia (Grasa, 2020). Un elemento distintivo tiene que ver con su marcado énfasis en lo que se entiende como paz territorial. Es decir, entender que cualquier ejercicio de construcción de paz exige incorporar a las comunidades y su institucionalidad local en un ejercicio de construcción de capacidades y fortalecimiento democrático; ello, desde un diálogo continuo con los niveles de gobierno central (Cairo *et al.*, 2018). A tal efecto, el Acuerdo se construye sobre seis puntos que fueron definidos desde el comienzo de los diálogos, en 2012, y que se entiende que son la base angular para remover los elementos estructurales y normativos que han contribuido a la excesiva longe-



vidad del conflicto armado colombiano (De la Calle, 2019).

El texto suscrito en noviembre de 2016 comienza con el punto referido a la “Reforma Rural Integral”, cuyo principal cometido es el de comprometer un total de 10 millones de hectáreas en favor de la titulación y explotación de tierras para aquellos enclaves que sufrieron con mayor agudeza la violencia armada. Además, para ello, promueve diferentes instrumentos de inversión sobre recursos económicos, tejido productivo e infraestructura, en aras del desarrollo de medidas políticas para que, de manera eficaz, se mitiguen las condiciones de violencia en el plano territorial.

En el segundo de los puntos, “Participación política”, se establecen algunos de los mecanismos más significativos que dotan a las extintas FARC-EP de las herramientas necesarias para poder conformar un partido político que se aleje de todo atisbo de reivindicación armada. Unido con aspectos del siguiente punto, se trata de garantizar su presencia en el Congreso durante al menos dos mandatos presidenciales, hasta 2026, además de fijar los instrumentos de financiación y visibilidad mediática y las reformas institucionales imprescindibles para otorgarle mayor visibilidad en aquellos territorios más golpeados por la violencia.

En el tercer componente, “Fin del Conflicto”, se fijan los instrumentos para concluir el proceso de dejación y cese definitivo de la violencia de los algo más de 7.100 combatientes que, en agosto de 2016, conformaban las filas de las FARC-EP, y del que finalmente se han visto be-

neficiados más de 12.000. En este apartado igualmente se recogen los protocolos y rutas por las que las FARC-EP han de transcurrir a efectos de desmovilizarse. Esto, a lo largo de 26 zonas de transición en las que, en compañía del Estado, y con el apoyo de Naciones Unidas, tuvieron lugar los primeros pasos hacia la entrega de armas. Unos primeros pasos que, según el Acuerdo, se acompañan de subsidios, ayudas y acciones formativas en aras de culminar un proceso integral de reincorporación plena a la vida civil.

En el cuarto punto, titulado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, además de exigir la colaboración de las extintas FARC-EP en el conocimiento de las rutas cocaleras que durante años fueron objeto de recursos para su financiación, se intenta diseñar una hoja de ruta para promover la sustitución paulatina y voluntaria de los cultivos cocaleros, sin renunciar, en última instancia, a la erradicación forzada. Conocedores, guerrilla y Gobierno, de la capacidad de recursos que genera la coca en Colombia, se demanda la necesidad de proyectar diferentes escenarios y debates supranacionales con los que paliar el gran problema que soporta la violencia en un país con cinco décadas de confrontación armada.

El quinto de los puntos fijados en el Acuerdo, “Víctimas”, establece todos los elementos para proteger los derechos que estas tienen, reconociendo un lugar nuclear a los derechos de justicia, verdad, reparación y no repetición. Se compromete la creación de una Comisión de la Verdad, una Unidad de Búsqueda para Personas Desaparecidas por el Conflicto y un mecanismo de Jurisdicción Especial para

la Paz (JEP). Este último es el encargado de establecer las condiciones procesales y judiciales particulares sobre los excombatientes de las FARC-EP (sin transgredir el derecho internacional humanitario), y el resto de las personas —agentes del Estado, miembros de la Fuerza Pública o cargos políticos, entre otros— involucradas directamente en la violencia producida por el conflicto armado.

De este modo, el Acuerdo finaliza con un sexto y definitivo punto, “Implementación, Verificación y Refrendación”, en el cual se recogen los esquemas de seguimiento de la implementación, además de los actores de la comunidad internacional que han de acompañar dicha tarea. Esta tarea se establece que debe ser responsabilidad, a nivel interno, de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), mientras que a nivel externo involucra a actores como Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización de Estados Iberoamericanos. Igualmente, esto incorpora el apoyo en la búsqueda y sistematización de experiencias exitosas y la disposición de recursos provenientes de la cooperación internacional, sumado al seguimiento para con una correcta implementación del Acuerdo.

### **Un Gobierno que incumple lo suscrito**

Una vez firmado el Acuerdo, se preveía que los años 2017 y 2018 fuesen cuando se materializase la dejación de armas y el cese al fuego definitivo, además del desarrollo del componente normativo e institucional que favoreciese la implementación. Así, desde 2019, el Acuerdo debía tomar impulso en su dimensión más puramente transformadora, aunque, según el último informe del Instituto Kroc (2021),

este apenas ha conseguido un avance total del 2%, pasando del 26% al 28% de cumplimiento íntegro.

Relacionado con el primer punto del Acuerdo, relativo a la “Reforma Rural Integral”, tras muchos meses de retraso, en 2019 el Gobierno logró aprobar, en el marco de lo establecido en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional y su correspondiente hoja de ruta, sumándose esto al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico específico para Chocó, y que fue firmado en agosto de 2018. También se avanzó, en los últimos dos años, en la obtención de un préstamo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por valor de 150 millones de dólares, para apoyar la creación del catastro que debe formalizar las tierras que prevé el Acuerdo. Un aspecto importante, que de poco sirve mientras se mantengan los retrasos en la conformación de un Fondo Nacional de Tierras que apenas ha conseguido comprometer 925.000 hectáreas del total de 3.000.000 previstas (Instituto Kroc, 2020). De esta forma, sobre un total de 104 disposiciones que conforman este primer punto, para noviembre de 2020 solo se había completado el 4%, mientras que un 13% estaba en estado intermedio, un 64% en situación incipiente y un 18% ni siquiera había comenzado (Instituto Kroc, 2021).

Otro punto del Acuerdo en situación de retraso es el que tiene que ver con el “Problema de las Drogas Ilícitas” (punto 4). El Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha experimentado importantes retrasos en su

puesta en marcha, lo cual se añade a una notable dificultad por articular espacios de interlocución con la sociedad civil, y un notable auge de la violencia sobre entornos cocaleros. Entre 2017 y 2020, aquellos departamentos que presentaban mayor presencia de estructuras criminales y mayor violencia contra exguerrilleros y líderes sociales fueron los que concentraban, a su vez, los mayores niveles de cultivo ilícito (Fundación Ideas para la Paz, 2019; Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2021; Indepaz, 2021a). De este modo, Antioquia, Caquetá, Chocó, Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo son los escenarios en donde se encuentra el 90% de la producción cocalera de Colombia (UNODC, 2021) pero, asimismo, los lugares en donde más concurre el homicidio violento contra excombatientes y líderes sociales (Indepaz, 2021b; Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2021, 2021b).

En contraste, los puntos más desarrollados del Acuerdo de Paz hasta la fecha, excluyendo el último punto —encargado del proceso de implementación y acompañamiento institucional—, son el punto segundo (“Participación Política”), tercero (“Fin del Conflicto”) y quinto (“Víctimas”). Por ejemplo, en lo relativo al punto segundo, de un total de 94 disposiciones previstas, para noviembre de 2020 apenas se habían satisfecho plenamente un 12%, toda vez que un 54% tenía algún grado de ejecución y un 34% estaba aún por comenzar (Instituto Kroc, 2021). Muy poco se ha avanzado en este tiempo en lo que aspira a ser una democracia más incluyente y efectiva, de manera que, hasta septiembre de 2021, únicamente se han logrado tímidos avances en materia de

promoción electoral, radiodifusión comunitaria y acciones puntuales en favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Las mayores resistencias en este componente se observan en las dificultades experimentadas para impulsar el proyecto de ley para la reforma política previsto por el Acuerdo. El Gobierno retiró su proyecto de acto legislativo, tras excluirse el tema de las listas cerradas y equidad de género, desoyendo la totalidad de las enmiendas propuestas por la Misión Electoral Especial creada por el mismo Acuerdo. Igual sucedió con las 16 curules que debían representar políticamente en el Congreso a las regiones más golpeadas por la violencia. Estas, intencionadamente, fueron paralizadas, motivando impugnaciones ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional que, finalmente, en mayo de 2021, han terminado por ser consideradas de obligado cumplimiento. Además, instancias en favor del diálogo político, como los Consejos Nacional y Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia han quedado relegadas a un plano marginal, mientras que las diferentes medidas que debían impulsar y regular los derechos de protesta y movilización social también han sido postergadas por la agenda gubernamental.

Aparentemente, el punto que más ha avanzado ha sido el tercero, relacionado con la terminación del conflicto (Organización de Estados Iberoamericanos, 2018; Instituto Kroc, 2019, 2020, 2021). Especialmente, porque integra todo el componente de desmovilización, entrega de armas y reincorporación a la vida civil. De 140 disposiciones, el 49% están comple-





tadas, un 19% se encuentra en fase intermedia, un 19% en inicial y solo un 14% queda por comenzar. Aunque el componente relativo al cese de las hostilidades y la entrega de armas está satisfecho en un 97%, igualmente se ha avanzado ampliamente en el proceso de reincorporación a la vida civil y política (59%). Todo lo contrario, los mayores retrasos reposan en las garantías de la seguridad de los excombatientes (17%) y la acción integral contra el desminado, íntegramente en proceso de ejecución.

Aparte de la necesaria mejora de Sistema de Alertas Tempranas que garantice la seguridad de los excombatientes, otro problema importante está en las barreras al acceso de la tierra para los exguerrilleros. La falta de garantías a la seguridad y las demoras procedimentales lastran un proceso de reincorporación que exhibe una altísima vocación agraria. Si bien el Decreto Ley 902 de 2017 habilitaba a la Agencia Nacional de Tierras para la compra y adjudicación de tierras en favor de la reincorporación, en octubre de 2021 la mayoría de los exguerrilleros sigue trabajando sobre predios arrendados. En noviembre de 2020 apenas se habían aprobado 86 proyectos productivos colectivos en favor de 3.353 personas y otros 2.214 proyectos individuales para 2.692 excombatientes. Una cantidad equivalente a menos de la mitad de la población exguerrillera (Instituto Kroc, 2021).

Quedaría por analizar la situación de la implementación del último de los puntos del Acuerdo, relativo a las víctimas. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición ha experimentado una férrea oposición del actual Go-

bierno. Desde el inicio hubo una especial demora en la aprobación de la Ley Estatutaria de la JEP, pues, aunque el 8 de febrero de 2019 el Congreso había cumplido con el trámite de remisión al presidente para su sanción, dos días después, este presentaba objeciones a la norma que, aunque no prosperaron, demoraron su entrada en vigor hasta el 6 de junio de 2019. Tal entrada en vigor se acompañaría de una reducción en su financiación del 30%, siendo la gran ausente en la mayoría de los discursos producidos por Iván Duque fuera de Colombia (Ríos y Morales, 2022).

También han resultado muy escasos los avances que tienen que ver con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Hasta septiembre de 2019, la Unidad de Búsqueda para personas desaparecidas por el conflicto armado apenas había podido asesorar a 870 personas, y hasta noviembre de 2020 solo se habían completado los Planes Integrales de Reparación Colectiva de 15 colectivos de los 755 sujetos de reparación identificados. Igualmente, el volumen total de personas atendidas era de apenas 736 (Instituto Kroc, 2021). Lo anterior, sumado a la excepcional situación pandémica, los retrasos que acompañan a la Ley 1448 de 2011 —Ley de Víctimas— y las dificultades para delimitar y ampliar dicha condición de víctima, ha terminado por desembocar en muy escasos avances de la implementación.

### **Dificultades para un Estado con débil institucionalidad y presencia territorial**

Más allá de las cuestiones directamente relacionadas con la posición de confrontación del actual Gobierno en cuanto a



cumplir con lo suscrito con la otrora guerrilla, existen otros elementos que deben ser tenidos en consideración a efectos de entender el actual escenario de dificultad por el que transcurre el proceso de implementación. Uno de estos aspectos guarda relación con la débil institucionalidad y presencia territorial del Estado colombiano.

Este tipo de cuestión ha servido, para buena parte de la literatura académica más destacada en el estudio de la geografía de la violencia colombiana, para identificar cómo los mayores niveles de violencia, desde hace décadas, se han concentrado, prioritariamente, en enclaves periféricos. Esto es, escenarios en los que, mayormente, predomina una impronta cocalera y fronteriza, en donde el Estado ha tenido mayores dificultades para confrontar con los actores armados, toda vez que estos han disfrutado de ventajas competitivas para consolidar sus mecanismos de acción y presencia territorial (Echandía, 2006; Salas, 2015; Echandía y Cabrera, 2017; Ríos, 2016; 2021; 2021b). Una realidad, que como se verá en el siguiente epígrafe, se mantiene irresoluta cinco años después de la firma del Acuerdo.

En relación con lo anterior, no se puede obviar que Colombia es uno de los cinco países más desiguales del mundo según el Índice de Pobreza Multidimensional que Naciones Unidas publicó en 2018. A tal efecto, por ejemplo, el coeficiente de Gini que mide la distribución de ingresos asciende a un preocupante 0,51 (CEPAL 2020), mientras que, en cuanto a la distribución de la propiedad de la tierra, este medidor llega a un valor de 0,86 (Ríos y Gago 2018). Por otro lado, la tasa de po-

breza, en parte, fruto de la pandemia, se ha agudizado, superando el 40% (DANE, 2021). A ello se suma un marcado centralismo, el cual se traduce en una profunda inelasticidad vertical de renta por la que más del 80% de los ingresos del Estado son dirigidos desde el nivel central de gobierno. Expresado de otro modo, con base en una centralidad de los recursos que colisiona con una acentuada *periferialización* de la violencia (Ríos, 2016).

Colombia se erige como el segundo más (re)centralizado de América Latina —solo superado por Venezuela—, y el Acuerdo de Paz, *per se*, no incorpora ningún instrumento que desconcentre o descentralice tanto el presupuesto como la toma de decisiones, más allá de los nuevos espacios de interlocución de los anteriormente mencionados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Es cierto que el punto primero del Acuerdo parte, por ende, de una impronta marcadamente local, en favor de los municipios más golpeados por la violencia; empero, más allá de lo suscrito, continúa siendo necesaria toda una redefinición de la arquitectura territorial. Igualmente es imprescindible el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que coadyuven el Acuerdo, fomentando la inversión, la formalización de derechos de propiedad en el uso de la tierra, además de infraestructura, tejido productivo, gasto público, productividad y competitividad de aquellos departamentos que presentan preocupantes cifras de violencia estructural. Aspectos que, en realidad, y como repetidamente ha reconocido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), abonan el terreno para una marcada brecha territorial que lastra,

cuando no imposibilita, la obtención de beneficios en clave local, resultantes de implementar el Acuerdo de Paz (Sánchez y Sánchez, 2020; Harto de Vera, 2020).

Por todo lo anterior, se hace especialmente difícil encontrar en la reforma rural integral un medio que impulse, por sí mismo, un mayor recaudo público, un mejor ejercicio del gasto y la promoción de un tejido productivo que trascienda de los grandes núcleos urbanos que lo concentran. A tal efecto, por ejemplo, no se puede pasar por alto, tanto la ausencia de mecanismos eficientes para la gestión interterritorial, más allá de la interlocución que ofrece la Federación Colombiana de Municipios o la Federación Nacional de Departamentos; como la ausencia misma del Acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, que impide la posibilidad de destinar partidas presupuestarias específicas para los casi 200 municipios más afectados por la violencia y que son priorizados en el Acuerdo.

Lo planteado, igualmente, termina por involucrar, en la debilidad territorial del Estado colombiano, un segundo problema como es el narcotráfico. Hoy en día el país presenta una superficie cocalera que, si bien se ha reducido paulatinamente en los últimos años, aún se mantiene estable en torno a las 150.000 hectáreas, con una producción de cocaína creciente, y sin una estrategia real que promueva la sustitución de cultivos, más allá de las respuestas en clave estrictamente reactiva. Tanto una preeminencia de este tipo de postulados, como las debilidades anteriormente enmarcadas, sumado a la proliferación de actores de la violencia, terminan por converger en una realidad en la

que los cultivadores apenas gozan de incentivos para optar por estrategias de cultivo diferentes.

### **Una violencia armada con multitud de actores**

Un último aspecto a considerar guarda relación con la magnitud de la violencia. Una violencia que, si bien en el marco nacional ha ido reduciéndose de forma continuada desde hace varios años, en el plano específico de los lugares tradicionalmente afectados por la violencia no ha hecho sino intensificarse (Nussio, 2020; Ríos, 2021b). Como se verá, esto se debe por la consolidación en el tablero del conflicto armado del ELN, por la proliferación de diferentes disidencias y grupos residuales que, de un modo u otro, enarbolan la bandera de las antiguas FARC-EP y, finalmente, por la concurrencia de terceros actores de la violencia como grupos pos-paramilitares, como el Clan del Golfo, o grupos criminales como Los Pelusos. Al respecto, todo el corredor nororiental (Arauca y Norte de Santander), frontera con Venezuela, sumado al sur (Caquetá y Putumayo) y suroccidente (Cauca y Nariño) colombianos, junto con el departamento de Antioquia —con dinámicas particulares—, se erigen en los escenarios de mayor disputa.

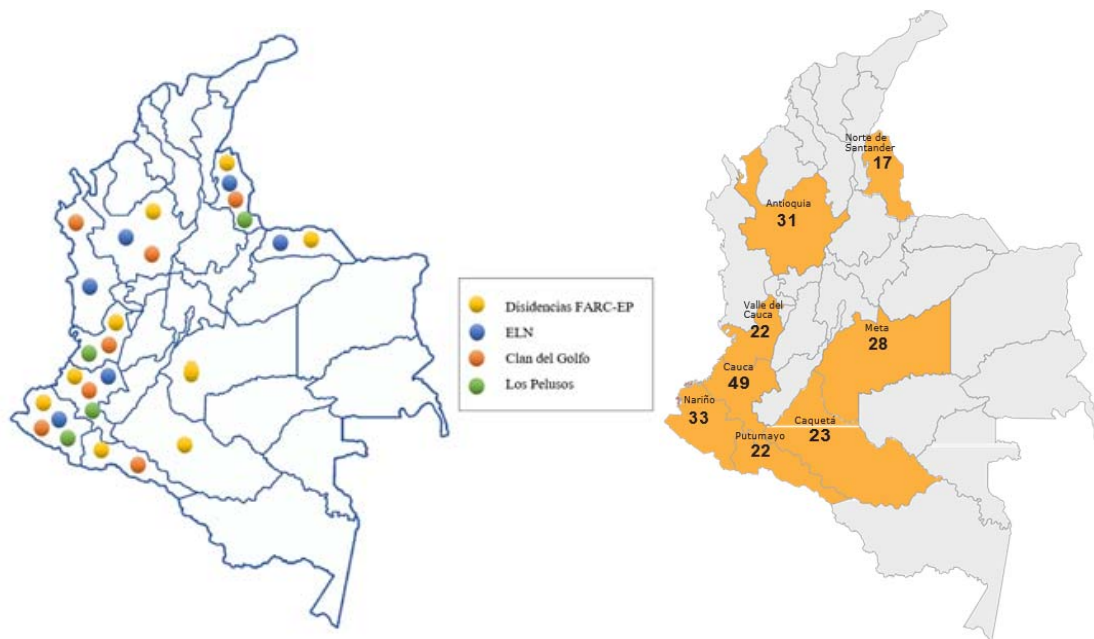
De acuerdo con los datos que ofrece la Policía Nacional (2021), entre enero de 2017 y diciembre de 2019 se contabilizaron en Colombia un total de 61 acciones armadas contra este cuerpo, por parte, especialmente, del ELN. De estas, la mayoría se dieron en departamentos como Arauca (33), Bolívar (8), Norte de Santander (6) o Cauca (6). Asimismo, de los 506 actos de terrorismo contabilizados en



idéntico período de tiempo, la condición periférica se representa en términos similares, pues los departamentos más afectados son, además de Antioquia (122), Arauca (97), Cauca (37), Nariño (54) y Norte de Santander (34). No obstante, a estos departamentos cabría añadir otros en donde la violencia ha ido paulatinamente en aumento, tal y como sucede en Meta (34), producto del incremento de disidencias de las FARC-EP, o en Cesar (31), por la mayor la presencia del ELN y de Los Pelusos.

Tales dinámicas se aprecian, igualmente, en otro tipo de reportes, como el de la Fundación Ideas para la Paz (2020), el cual ha llegado a contabilizar un total de 211 acciones armadas del ELN y 163 combates de la Fuerza Pública entre enero de 2016 y diciembre de 2018. Todos ellos concentrados, en más de un 80%, en los departamentos fronterizos con Venezuela de Arauca, Norte de Santander y Cesar, por una parte, y en Antioquia y los departamentos de la región Pacífico, de Chocó, Cauca y Nariño, por otra.

**MAPA 1. Distribución geográfica de los grupos armados y de las muertes violentas de excombatientes**



Fuente: Elaboración propia (2021).

En todo caso, la desaparición de las FARC-EP del escenario de confrontación armada no supone que algunos vestigios de la extinta guerrilla no continúen presentes, ya sea por la renuencia primigenia a aceptar el Acuerdo de Paz y desmovilizarse —como fue el caso de la facción comandada por “Gentil Duarte”—, o por-

que se han conformado estructuras con posterioridad al mismo, entre las que destaca, especialmente, el grupo armado “Segunda Marquetalia”. Unos y otros, no por casualidad, se han emplazado y han proliferado en los viejos contextos de mayor violencia guerrillera, de manera que, nuevamente, la lógica periférica ex-



hibe una notable capacidad explicativa del fenómeno (Ríos y González, 2021).

En la región del Pacífico los principales actores armados son disidencias y remanentes de viejas estructuras de las FARC-EP. En Cauca y Valle del Cauca hay remanentes organizados herederos del Frente 6, Frente 8, Frente 30 y las Columnas “Miller Perdomo” y “Jacobo Arenas”. En Nariño hay una importante atomización de estructuras criminales que guardan relación con el viejo Frente 29 de las FARC-EP y la Columna “Daniel Aldana”, tal y como sucede con estructuras armadas como el “Frente Óliver Sinisterra”, “Resistencia Campesina” o “Defensores del Pacífico”. En el sur del país han ganado relevancia algunos remanentes de los antiguos Frentes 14 y 15 en Caquetá, y del Frente 48 en Putumayo. Mientras, en el nororiente destacan grupos herederos del Frente 10 en Arauca y del Frente 33 en Norte de Santander, además del grupo “Segunda Marquetalia”. Finalmente, en Antioquia hay presencia de estructuras heredadas del Frente 18 y del Frente 36 de las FARC-EP (Indepaz, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019; Ríos, 2021b).

A estos grupos criminales cabría añadir otros frentes que optaron desde el inicio por mantenerse al margen de la negociación, como el Frente 1, activo en el sur del país (Caquetá, Amazonas, Vaupés), pero también en departamentos como Meta y Vichada; o el Frente 7, presente en Vichada o Guainía. Ello, sin desatender repuntes de violencia en el departamento del Meta producto de grupos que enarbolan la bandera de los antiguos Frente 30 y 62 de las FARC-EP (Indepaz, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019;

Fundación Paz y Reconciliación, 2019). De este modo, especialmente, la disidencia de “Gentil Duarte” y “Segunda Marquetalia” han terminado por operar en la región oriental y nororiental, toda vez que han tratado de tejer alianzas, tan coyunturales como cambiantes, con el resto de los grupos mencionados.

Como terceros actores más destacados de la violencia hay que mencionar a Los Pelusos, cuyo activismo, conformado por unos 200 combatientes, gravita en torno a la región del Catatumbo, en Norte de Santander, aunque existe constancia de que en los últimos años han conseguido salir de su tradicional arraigo cocalero y desarrollar acciones armadas residuales en Cesar, Valle del Cauca y Nariño (Ríos, 2021b). También es muy importante el grupo criminal del Clan del Golfo, a sí mismo denominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Esta estructura armada es heredera directa del fenómeno posparamilitar, y si bien el mes de septiembre de 2021 recibió un duro golpe, al ser detenido su principal líder, “Otoniel”, mantiene una influencia importante en la región Caribe, el litoral Pacífico y el departamento de Antioquia (Ríos, 2021b). Lo anterior, gracias a los más de 1.500 efectivos que se estima que engrosan sus filas y que, en muchas ocasiones, operan a partir de redes delictivas de colaboración más pequeñas, adscritas al nivel local.

Sea como fuere, todos estos grupos armados y estructuras criminales se encuentran íntimamente relacionadas con la violencia dirigida hacia líderes sociales y antiguos excombatientes de las FARC-EP. Por ejemplo, tal y como se ha apuntado, de los 262 exguerrilleros asesinados entre

noviembre de 2016 y julio de 2021, más de un 90% se concentraron en buena parte de los departamentos mencionados con anterioridad, como es el caso de Cauca (49), Nariño (33), Antioquia (31), Meta (28), Caquetá (23), Valle del Cauca (22), Putumayo (22), Norte de Santander (17) y Chocó (13). Algo muy parecido ha sucedido con el número de líderes sociales asesinados en este mismo lapso tiempo. Según las cifras que ofrece Indepaz (2021), entre la firma del Acuerdo con las FARC-EP y el 14 de junio de 2021, se habrían contabilizado en Colombia un total de 1.182 asesinatos. La mayor parte de ellos se darían en idénticos emplazamientos departamentales: Cauca (279), Antioquia (156), Nariño (122), Valle del Cauca (88), Putumayo (70), Norte de Santander (55), Chocó (45), Caquetá (42) y Meta (41).

Posiblemente, y más allá de otras muchas variables a considerar, un elemento fundamental siga teniendo que ver con el negocio de la droga. Y es que, en estos mismos departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca, solo en los últimos tres años se ha concentrado el 90% de la coca cultivada (578.504 hectáreas), el 74% de la cocaína incautada (1.018.049 kilogramos) o el 87% de laboratorios de coca destruidos (1.072) a lo largo de todo el país (Observatorio de Drogas, s.f.).

### **El Acuerdo de Paz en las elecciones de 2022**

Dadas las circunstancias expuestas, el Acuerdo de Paz, en esta situación de debilidad, resistencias e incumplimientos acumulados, va a ser, a todas luces, objeto

de disputa política en las elecciones presidenciales y legislativas del año 2022. Así, y a diferencia de lo que sucedió durante décadas, el clivaje electoral más importante no va a gravitar sobre el eje violencia/paz, sino que más bien lo hará sobre los términos izquierda/derecha, tal y como ya tuvo lugar en las anteriores elecciones de 2018. Empero, ello no significa que dicho Acuerdo o un eventual proceso de diálogo con el ELN sean menos importantes que en el pasado. Todo lo contrario, lo que más bien sucede es que la desaparición de la guerrilla más importante del país, al margen de las tensiones y contradicciones que ello ha supuesto, libera un espacio para que la izquierda concorra electoralmente en condiciones diferentes. Es decir, bajo la posibilidad de trascender el reduccionismo al que fue sometida la agenda gubernamental por el conflicto armado interno, y problematizando, visibilizando y politizando necesidades sociales y económicas que, ineludiblemente, son tangenciales a la construcción de paz (Valdés, 2021).

En todo caso, y vista la situación actual, parece difícil que el uribismo tenga posibilidad alguna de repetir posición de poder en el Ejecutivo. La baja popularidad del Gobierno actual, sumado al descrédito del mismo Álvaro Uribe y la falta de candidatos de peso, hacen pensar que la posibilidad de un mínimo éxito electoral sea remota. Todas las encuestas, al menos por el momento, indican que la mayor atención, especialmente en unas elecciones presidenciales cuya primera vuelta será en el mes de mayo de 2022, se proyecta sobre el progresismo y el espacio partidista más moderado.



Es decir, de un lado, destacaría el Pacto Histórico Nacional, el cual fue creado en febrero de este 2021, y que se ubica en el espectro de la izquierda, aglutinando así a expresiones políticas como Colombia Humana —con la que Petro concurrió a los comicios de 2018—, Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo o Poder Ciudadano. Al respecto, esta coalición progresista queda conformada por destacados nombres como los de Iván Cepeda, Alexander López, Clara López o Piedad Córdoba, entre otros. Lo cierto es que, desde hace meses, en todas las encuestas que se realizan en Colombia, Gustavo Petro se erige como el candidato con mayor favorabilidad y respaldo electoral. Esto conecta con la situación electoral de 2018, pero también con el escenario de fuerte agitación social y malestar que se ha puesto de manifiesto en el país, a partir de importantes movilizaciones de protesta, manifestaciones y huelgas desde 2019 (Rodríguez Pinzón, 2020). De este modo, el discurso del Pacto Histórico Nacional, de gran impronta social, entroncaría con los sectores más desfavorecidos del país, si bien tiene ante sí el reto de imbricar una posición de moderantismo para igualmente persuadir a sectores como el gran empresariado o las Fuerzas Militares.

Del otro lado se encontraría, por el mal llamado centro ideológico, una segunda coalición de alianzas y siglas partidistas llamada la Coalición de la Esperanza. Como la anterior, alberga destacados partidos como Alianza Verde, Compromiso Ciudadano o Nuevo Liberalismo, así como reconocidos nombres de la política colombiana como Sergio Fajardo, Alejandro Gaviria, Juan Fernando Cristo,

Juan Manuel Galán, Jorge Enrique Robledo o Humberto de la Calle. Aunque su liderazgo se definirá en el próximo mes de marzo, todo invita a pensar que su candidatura presidencial será la de Sergio Fajardo, quien fue la tercera opción más votada en las elecciones de 2018, aun cuando posiblemente otros primeros espadas de la alianza, como Juan Manuel Galán —exsenador e hijo del líder liberal Luis Carlos Galán— o Alejandro Gaviria —exministro de Salud— jugarán sus posibilidades.

Aun con todo, y a la espera de ver con más nitidez los candidatos del conservatismo colombiano, a día de hoy se presume que el nuevo Gobierno que ocupe el Palacio de Nariño guardará una posición de mayor compromiso con el Acuerdo de Paz y la necesidad de retomar una agenda política que, verdaderamente, remueva unas condiciones estructurales, simbólicas y culturales de la violencia que, tras cinco años de implementación, en buena parte continúan tan vigentes como irresolutas.

### Reflexiones finales

Con base en lo anterior, se pueden destacar cinco conclusiones relacionadas con el ejercicio de balance que se propone en estas páginas. Al respecto, un primer elemento a considerar es que un Acuerdo de Paz no es sino el elemento fundacional para la promoción y desarrollo de un proceso de construcción de paz. A tal efecto, y viendo los indicadores de cumplimiento con respecto a lo suscrito con la antigua guerrilla de las FARC-EP, si bien no es justo hablar de una paz fallida, *stricto sensu*, sí que se puede hacer referencia a una paz, por el momento, profundamente incumplida.

Este aspecto, se relaciona con un segundo elemento: la necesidad de considerar al actual Gobierno, como un actor saboteador del proceso de paz. Aunque no ha entrado en procesos de negación expresa, el hecho de no reconocer partidas presupuestarias propias, impugnar algunas de las instituciones que prevé el Acuerdo, o demorar muchos de sus procesos y procedimientos, ha contribuido notablemente a la situación de frustración y reducción de las expectativas que se habían ocasionado hace cinco años.

Indudablemente, el mito del Acuerdo de Paz, con relativa facilidad, y producto de muchos errores del momento, superó a la realidad sobre la que se debía dirigir el conjunto de esfuerzos destinados a remover los condicionantes de la violencia. El escenario de debilidad institucional sobre el que se debe implementar dicho Acuerdo, de partida, demanda unas capacidades y recursos de los que mayormente carece el Estado colombiano en buena parte de su territorio.

A los tres elementos anteriores hay que añadir dos consideraciones adicionales. Primero, que el Acuerdo de Paz únicamente intentaba cerrar el conflicto con las FARC-EP, toda vez que quedaban vigentes multitud de actores armados y grupos criminales. Si a esto añadimos el proceso de aparición de disidencias armadas, la continuidad de las fuentes de financiación ilícita y la incapacidad del Estado para cooptar el territorio, el resultado es una geografía de la violencia, marcadamente periférica y fronteriza, que conecta con los tradicionales enclaves del conflicto armado previos al inicio mismo del diálogo con las FARC-EP, allá por 2012.

Finalmente, aunque pareciera que las cifras muestran una reducción paulatina del número de homicidios violentos que se cometen en Colombia, cuando se escapa de miradas *estatocéntricas* la realidad arroja matices diferentes. Si se observan particularmente los enclaves con presencia de excombatientes en proceso de reincorporación, líderes sociales que reclaman la implementación del Acuerdo o, junto a ello, elementos asociados al negocio de la droga, los resultados de la violencia se manifiestan mucho más preocupantes en cuanto a intensidad y alcance.

Queda esperar, en cualquier caso, que el próximo Gobierno que llegue a la presidencia, en agosto de 2022, lo haga sin continuidad con un uribismo que ha sido profundamente negativo para el Acuerdo de Paz y su correcta puesta en marcha. De esta manera, si se cumplen los pronósticos, ya sea con relación a la candidatura de Gustavo Petro y el Pacto Histórico Nacional, o en relación con la Coalición de la Esperanza, que lidera Sergio Fajardo, queda garantizada la posibilidad de retomar una hoja de ruta comprometida con una paz que, más allá de los incumplimientos y dificultades acumulados en estos cinco años, dista de ser concebida como fallida.



### Conclusiones

- El Acuerdo de Paz arroja un balance de más sombras que luces, esencialmente por la posición de resistencia que ha acompañado a la agenda del actual presidente Iván Duque. Esta posición se ha materializado en un importante retraso en los tiempos de la implementación, que se ha sumado a reparos constitucionales (como la constitución de la JEP), incumplimientos formales (como la creación de las 16 curules de paz) o la desfinanciación del punto relativo a víctimas,
- El Acuerdo de Paz reconoce una serie de compromisos políticos e institucionales que, si por un lado, enfatizan la necesidad de adaptar la construcción de paz a las urgencias de los territorios más golpeados por la violencia, por otro lado adolece de capacidades para remover buena parte de los condicionantes que durante décadas soportaron la violencia. Esto hace depender al Acuerdo de un diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y de una voluntad política que no ha sido la deseada.
- El Acuerdo de Paz se encuentra seriamente amenazado porque el Estado colombiano apenas ha logrado transformar una geografía de la violencia que es idéntica a la previa al proceso de paz. En ella confrontan disidencias de las FARC-EP, ELN, Clan del Golfo o Los Pelusos, entre otras muchas estructuras criminales. Asimismo, es allí en donde se aprecian los mayores niveles de violencia contra líderes sociales o excombatientes de las FARC-EP.
- El Acuerdo de Paz se aproxima a una noción de paz incumplida, que no fallida, que puede ser recuperada por el Gobierno que asuma la presidencia en agosto de 2022. A la espera de ver cómo evolucionan las candidaturas y cuál es el Congreso resultante, a partir de marzo de 2022, es de esperar un mayor compromiso que el del actual Ejecutivo. Asimismo, es posible que un eventual proceso de diálogo con el ELN gane visibilidad para candidaturas como el Pacto Histórico Nacional o la Coalición de la Esperanza.
- En cualquier caso, el Acuerdo de Paz, más allá del balance sobre su cumplimiento, debe entenderse como un punto de inflexión en la democracia colombiana. Es de esperar que nuevos marcos de confrontación político-partidista tengan lugar gracias al espacio que libera el intento por transformar la violencia. Igualmente, la movilización social y la redefinición de la relación política entre el Estado y la ciudadanía encuentran nuevas posibilidades para visibilizar y politizar aspectos que, durante mucho tiempo, quedaron desatendidos por las diferentes agendas de gobierno.

**Referencias bibliográficas**

- AGUILERA, M. y PEREA, C. (2020): *Violencias que persisten. El escenario tras los acuerdos de paz*, Universidad Nacional de Colombia.
- CAIRO, H. *et al.* (2018): “Territorial peace: The emergence of a concept in Colombia’s peace negotiations”, *Geopolitics*, 23(2), pp. 464-488.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) (2013): *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, CNMH.
- CEPAL (2020): *Panorama Social de América Latina 2020*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- DE LA CALLE, H. (2019): *Revelaciones al final de una guerra*, Bogotá, Debate.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021): *Presentación de Indicadores Relevantes* (mayo 2021). Disponible en: <https://www.dane.gov.co/indicadores-relevantes>.
- ECHANDÍA, C. (2006): *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado.
- ECHANDÍA, C. y CABRERA, I. (2017): *Madurez para la paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- FREEDOM HOUSE (2021): Colombia 2021. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/colombia>.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2019): *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuación de la confrontación armada*, Bogotá.
- (2020): *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*. Bogotá.
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (2019): *Terminó la guerra. El postconflicto está en riesgo. Un año del Acuerdo de Paz*, Bogotá.
- GALTUNG, J. (1969): “Violence, peace and peace research”, *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191.
- GRASA, R. (2020): “Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo”, *Documentos de Trabajo*, nº 39 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-26.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F. (2020): *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate.
- HARTO DE VERA, F. (2018): “Proceso de paz y desafíos regionales en Colombia”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39), pp. 341-363.

- INDEPAZ (2018): *Conflictos armados focalizados. Informe sobre grupos armados ilegales Colombia 2017-2018*. Bogotá.
- (2021a): *Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>.
- (2021b): *Paz al liderazgo social*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>.
- KROC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogotá.
- (2019): *Informe 3. Hacia una paz de calidad en Colombia*, Bogotá.
- (2020): *Informe 4. Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*, Bogotá.
- (2021): *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*, Bogotá.
- KRUJIT, D. et al. (2020): *Latin American Guerrilla Movements: Origins, Evolution, Outcomes*, Londres, Routledge.
- MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2020): *Reporte del Secretario General*, ONU.
- (2021a): *Reporte del Secretario General*, ONU.
- (2021b): *Reporte del Secretario General*, ONU.
- NUSSIO, E. (2020): “The Colombian trap: another partial peace”, *CSS Analyses in Security Policy*, 258, 1-4.
- OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA (2021): *Sistema de información de drogas de Colombia*. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco>.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2021): *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2020*, UNODC.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2018): *Informe técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, OEI.
- RÍOS, J. (2016): “La periferialización del conflicto colombiano, 2002-2014”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2), pp. 251-275.
- (2020): “¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP”, *Revista de Estudios Políticos*, 190, pp. 129-163.

- (2021a): *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*, Madrid, La Catarata.
- (2021b): *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*, Madrid, Sílex Ediciones.
- RÍOS, J. y GAGO, E. (2018): “Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia”, *Papers. Revista de Sociología*, 103(2), pp. 281-302.
- RÍOS, J. y GONZÁLEZ, J. (2021): “Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa”, *Revista Española de Ciencia Política*, 55, pp. 63-91.
- RÍOS, J. y MORALES, J. (2022): “El discurso de Iván Duque sobre el Acuerdo con las FARC-EP en el escenario internacional”, *Revista Ópera*, 30(1) (en prensa).
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É. R. (2020): “Colombia 2020: la movilización social como oportunidad y reflejo del cambio”, *Análisis Carolina*, 1/2020, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-13.
- SALAS, L. (2015): “Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012”, *Cuadernos de Geografía*, 24(1), pp. 157-172.
- SÁNCHEZ, E. y SÁNCHEZ, V. (2018): “La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39), pp. 365-387.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2021): *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2020*, Viena, Naciones Unidas.
- VALDÉS, M<sup>a</sup>. F. (2021): “El estallido social y sus implicaciones para la situación tributaria en Colombia”, *Análisis Carolina*, 23/2021, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-9.



**Fundación Carolina, noviembre 2021**

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_31.2021](https://doi.org/10.33960/AC_31.2021)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)