

Evaluación de la implementación temprana de la política pública de Paz Total en Colombia, 2022-2024. Un análisis del componente de negociación

Evaluation of the early implementation of the Total Peace public policy in Colombia, 2022-2024. An analysis of the negotiation component

Autor: Germán Valencia

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v22.n44.2024.18854>

Para citar este artículo:

Valencia, G. (2024). Evaluación de la implementación temprana de la política pública de Paz Total en Colombia, 2022-2024. Un análisis del componente de negociación. *Revista Derecho y Realidad*, 22(44), 73-92.



Evaluación de la implementación temprana de la política pública de Paz Total en Colombia, 2022-2024. Un análisis del componente de negociación*

Evaluation of the early implementation of the Total Peace public policy in Colombia, 2022-2024. An analysis of the negotiation component

Germán Valencia

Doctor en Estudios Políticos,
Grupo Hegemonía, guerras y conflictos
Instituto de Estudios Políticos.
Universidad de Antioquia, Colombia
german.valencia@udea.edu.co

Recepción: Octubre 22 de 2024

Aceptación: Noviembre 22 de 2024

RESUMEN

El 4 de noviembre de 2024 se cumplieron los primeros dos años de la Ley 2272 de 2022 o Ley de Seguridad Humana y Paz Total. Esta norma se presentó para Colombia como la apuesta más ambiciosa, en el último medio siglo, en materia de política de paz. Usando el modelo de vida del ciclo de la política pública, en este texto se analiza la implementación del componente de negociación y sometimiento, y se describe cómo ha sido el proceso de aparición, formulación e implementación temprana de esta política. Una que, en sus primeros dos años, ha logrado involucrar a, por lo menos, 27 grupos armados organizados (GAO) en nueve procesos de paz iniciados; además, ha conseguido firmar múltiples acuerdos parciales, entre ellos, varios ceses al fuego.

En este artículo se señalan los logros, pero también se concluye que esta política, a pesar de tener claro el objetivo –de avanzar con múltiples actores en la construcción de paz– no cuenta con los instrumentos e indicadores que le permiten a un analista de política, identificar y evaluar objetivos específicos, resultados parciales y tener claro el camino que debe seguir la Paz Total en los próximos años.

PALABRAS CLAVES

Colombia; Política pública; Construcción de paz; Implementación y evaluación de políticas.

* El artículo es producto de las dinámicas de trabajo de la línea de investigación Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del grupo de investigación Hegemonía, guerras y conflicto del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

ABSTRACT

On November 4, 2024, the first two years of Law 2272 of 2022, or the Human Security and Total Peace Law, were completed. This law was presented to Colombia as the most ambitious commitment in the last half century in terms of peace policy. Using the life cycle model of public policy, this text analyzes the implementation of the negotiation and submission component, and describes how the process of emergence, formulation, and early implementation of this policy has been. One that, in its first two years, has managed to involve at least 27 organized armed groups (GAO) in nine initiated peace processes; in addition, it has managed to sign multiple partial agreements, including several ceasefires. This article highlights the achievements, but also concludes that this policy, despite having a clear objective – to advance with multiple actors in peacebuilding – does not have the instruments and indicators that allow a policy analyst to identify and evaluate specific objectives, partial results and to have a clear path that Total Peace should follow in the coming years.

KEYWORDS

Colombia; Public policy; Peacebuilding; Implementation and evaluation of policies.

INTRODUCCIÓN

El 4 de noviembre de 2024 se cumplieron los primeros dos años de la entrada en vigencia de la Ley 2272 de 2022 o Ley de Seguridad Humana y Paz Total –en adelante Ley de Paz Total– (Congreso de la República, 2022). Está norma contiene la política pública de paz del Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), con la que busca involucrar a todos los grupos armados organizados (GAO), en unas dinámicas de diálogo y negociación, que les permita retirarse de la guerra.

Con esta Ley, el Estado colombiano le ofreció una salida negociada –tanto a los GAO que tienen pretensiones políticas, de

origen guerrillero, como los que tienen una naturaleza criminal, ya sea paramilitar o mafiosa–. Además, a los grupos políticos les dio la posibilidad de negociar, llegar a un acuerdo de paz e iniciar procesos de desarme, desmovilización y reinserción; y a los grupos criminales, el sometimiento a la justicia, usando incentivos judiciales a jefes y operadores armados.

En esta lógica, debe verse la Ley como una propuesta osada y novedosa que el Gobierno Petro le ha realizado al país y con la cual busca diferenciarse tanto de la paz parcial que el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) tuvo con el paramilitarismo, como la paz parcial que ejecutó Juan Manuel Santos (2010-2018), con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) (Velandia, 2024; Castillo, 2024; Valencia, L., 2024). Esta estrategia de paz consiste en sentarse con los GAO en mesas de negociación: ya sea de manera separada, en un espacio de negociación con un único actor armado, como ocurre actualmente con el Ejército de Liberación Nacional (ELN); o en una mesa en la que participen varios grupos en cada una de ellas, como pasa en la cárcel de Itagüí, con la Mesa de Diálogo Socio-jurídico y con las estructuras criminales de Medellín y el Valle Aburrá (Valencia, 2024a, p. 48).

Esta política pública de Paz Total se puede ver como una acción integral estatal que busca, además de ofrecer la alternativa de negociar la paz como forma de acabar con la guerra, avanzar en otros frentes fundamentales para la construcción de la paz en el país. También considera asuntos como el cumplimiento del Acuerdo Final de paz, firmado en 2016 con las Farc-EP (Gobierno nacional y Farc-EP, 2016), el Servicio Social para la Paz a los jóvenes, como alternativa para prestar el servicio militar obligatorio y el establecimiento de unos Diálogos Regionales Vinculantes con la ciudadanía, en múltiples territorios (Congreso de la República, 2022). Es decir, la Ley de Paz Total quiere trabajar en varios frentes, busca dejar instalada en la agenda política del país una estrategia que permita avanzar en la negociación de la paz, en un Plan Nacional de Desarrollo que

defienda y proteja la vida, y generar unas acciones concretas que permitan conseguir transformaciones profundas para mejorar la seguridad humana y construir una nueva realidad nacional.

El presente artículo se concentra en el componente de negociación y sometimiento de la Ley 2272 de 2022, que en el artículo 2, parágrafo 2, se le llama Paz Total. En este se hace un balance de la implementación temprana de la política pública de paz del cuatrienio Petro –de noviembre de 2022 al mismo mes en 2024–. También se presentan los resultados obtenidos en 24 meses de operación del Gobierno nacional, en materia de procesos de paz y aborda tanto los cuatro procesos que tienen un carácter político, como los cinco que se llevan con grupos de naturaleza criminal.

Para realizar el balance de los logros parciales de la implementación de la política pública de Paz Total, en este trabajo se utilizaron varias estrategias metodológicas de recolección de datos y análisis. La primera fue la adopción del modelo teórico que ofrece el análisis de política en la fase de implementación (Aguilar, 1996b; Lindblom, 1991; Roth-Deubel, 2006). Dicho enfoque permitió separar las políticas en fases o etapas y poner la mira en una de ellas. En este caso, se inició con la fase que va desde que la política apareció en la legislación, es decir desde el 4 de noviembre de 2022 y que abarca hasta lo desarrollado hasta el momento con la escritura de este texto. Esto permitió identificar, en el período en cuestión, los diversos procesos de paz iniciados y los logros alcanzados en cada uno de ellos. La segunda estrategia fue revisar la evolución que han tenido los diálogos de paz, los logros obtenidos y los problemas que se pueden identificar.

En ambos frentes de trabajo se requirió de la consulta de informes oficiales, comunicados de las diversas mesas de negociación, balances, estadísticas y notas de prensa. En estos documentos se encontraron los datos y relatos que permitieron evaluar, con objetividad, los resultados parciales de la política pública de Paz Total. Además, en

el artículo fueron usados, como insumo, los datos que producen y difunden las diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales sobre uno y otro asunto. También información de datos oficiales, de universidades y centros de pensamiento académicos.

Expositivamente, este artículo está estructurado en tres apartados, además de esta introducción y las conclusiones. En el primero, se presenta el marco de referencia para analizar la implementación de la política pública de Paz Total en Colombia. En el segundo, los resultados parciales, usando el ciclo de vida de las políticas: desde el origen o aparición del problema o necesidad social, hasta la evaluación temprana de la política, pasando por el diseño normativo y la implementación de los planes, programas y acciones. Y, en el tercero, se discuten algunos asuntos críticos asociados a la falta de una hoja de ruta de la política, que hace difícil para el analista la tarea de identificar metas e indicadores precisos.

LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA ***La paz como un propósito normativo y constitucional***

En Colombia, la paz es un derecho ciudadano. En 1991, la Asamblea Nacional Constituyente incluyó el derecho a la paz en los artículos 22 y 95 de la Constitución Política. De esta manera, se considera que este es un derecho fundamental que tiene toda persona y una obligación de todo mandatario a trabajar por su obligatorio cumplimiento. De allí que todo ciudadano pueda: “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (art. 23). Además, le dio al presidente de la República el derecho a que, como jefe de Estado, pudiera iniciar acercamientos y conversaciones con GAO, buscando con la negociación el fin del conflicto –artículos 2, 22, 67, 93, 95, 189 y 214 de la Carta Magna – (López & Mantilla, 2022).

Esta directriz ha servido para que, desde el mismo momento en que se firmó el nuevo texto constitucional, se continúe con los esfuerzos decididos del Estado colombiano para buscar salidas negociadas al conflicto armado interno. Con base en este mandato, el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) formuló, en 1997, la Ley 418, donde se definió con claridad la política de paz y se dotó: "(...) al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia" (Congreso de la República de Colombia, 1997, art. 1). A partir de allí, cada gobierno ha venido haciendo lo suyo: ha adicionado, modificado y prorrogado las disposiciones contenidas en esta Ley inicial.

En 1999 lo hizo el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), cuando expidió la Ley 548 (Congreso de la República de Colombia, 1999). En ella agregó a la política pública de Samper –llamada Paz Integral y Diálogo Útil– un par de artículos más –segundo y tercero– y la redireccionó hacia la consecución de “Una paz Basada en Hechos”. Esto le permitió abrir el proceso de paz con las Farc-EP, en el municipio de San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá; adicionalmente, mantuvo otra posibilidad de diálogo con el ELN.

Sin embargo, y a pesar de desarrollarse un proceso de paz que duró cerca de tres años, en este gobierno los logros fueron pocos, lo que impidió que se llegara a un acuerdo final de paz; además, obligó al siguiente gobierno a dar un giro en la política de paz y manejo del orden público (Valencia, 2019).

Luego de los fallidos diálogos del Gobierno Pastrana con las guerrillas, subió al poder en 2002 el presidente Álvaro Uribe, quien repitió mandato en 2006, hasta 2010. En estos dos gobiernos se dieron a luz dos nuevas leyes de paz y orden público: la 782 de 2002 y la 1106 de 2006, las cuales hicieron modificaciones sustanciales a la ley original y se dio forma a la Política de

Seguridad Democrática (Congreso de la República de Colombia, 2002, 2006).

Además, la Ley 782 convirtió las anteriores normas en una política de paz sustentada en: aumentar la lucha contrainsurgente y el fortalecimiento de la fuerza pública. De esta manera se crearon nuevas organizaciones y planes de seguridad y defensa, con la que pasó a un segundo plano la negociación política y la salida pactada al conflicto.

A partir de 2010 se presentó un cambio de enfoque en la política de paz. Juan Manuel Santos, quien también gobernó durante dos períodos (2010-2018), quiso construir una Paz Estable y Duradera –Leyes 1421 de 2010 y 1738 de 2014–. Para ello le ofreció a la insurgencia colombiana la opción de la salida negociada (Congreso de la República de Colombia, 2010, 2014). De esta manera comenzó por reconocer la existencia del conflicto armado y atendió a las víctimas con una Ley de Víctimas y Tierras (Congreso de la República de Colombia, 2011), dándole apertura a través de mesas de diálogos. Pero, a diferencia de la propuesta que hará Gustavo Petro, el Gobierno Santos quiso dialogar primero con las Farc-EP, entre 2010 y 2016, y luego abrir la mesa con el ELN, entre 2017 y 2018. Dejando claro que su gobierno se caracterizaba por la búsqueda a la salida del problema de la guerra mediante negociaciones y acuerdos de paz.

Estos acuerdos necesariamente estarían acompañados del diseño e implementación de múltiples políticas públicas, relacionadas con el desarrollo rural, el régimen político y la verdad, la reparación y la no repetición para las víctimas (Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016).

Finalmente, antes de pasar al Gobierno de Gustavo Petro, estuvo en la Presidencia de la República Iván Duque (2018-2022), quien llegó al poder con la idea de reformar la política de paz de su antecesor. De manera crítica Duque se refirió al gobierno anterior y resaltó las virtudes de la política de orden público creadas por su partido, el Centro Democrático, a principios del siglo XXI,

entonces recogió la filosofía de la Política de Seguridad Democrática del Gobierno Uribe y propuso una política de paz llamada “Paz con Legalidad” (Archila y Duque, 2021), –Ley 1941 de 2018–. Con esta regulación se cerró la posibilidad del diálogo y la negociación a cualquier actor armado, dando un giro de 180 grados al objetivo de salir de la guerra por medio de acuerdos de paz.

En síntesis, se anota que, desde 1997 y hasta 2022, antes de la nueva modificación de la vieja norma del Gobierno Samper, el país había buscado la paz de manera reiterada. Pero lo ha hecho enfatizando en componentes distintos. En unos, abriendo la posibilidad del diálogo a un grupo armado y luego a otro, y en otros cerrando la posibilidad a todos los actores para negociar la paz. En este último gobierno del período analizado, el nuevo presidente Gustavo Petro (2022-2026), ha propuesto un modelo de paz llamado Paz Total –Ley 2272 de 2022–, con la cual ha invitado a todos los actores armados a involucrarse en procesos de paz y mesas de diálogo, para construir el bien público de la paz (Valencia, 2022).

De esta manera, la búsqueda de paz, en el marco del Estado Social de Derecho, se ha convertido en un objetivo constitucional, al cual todos los planes de desarrollo –nacionales, regionales o municipales– deben apuntar y comprometerse. El objetivo de estas acciones estatales entonces será: buscar una convivencia pacífica, mediante acciones de todo tipo, que ayuden a superar el conflicto, ya sea recurriendo a las negociaciones políticas o realizando programas para reducir las desigualdades y cerrarles las oportunidades a los negocios ilícitos y mejorar las condiciones de vida de la población. Este objetivo normativo y constitucional, para el cual el presidente de la República tiene una amplia gama de mecanismos para escoger, entre ellos, las negociaciones de paz con grupos armados ilegales.

La Paz Total como política pública en Colombia

De acuerdo con las múltiples definiciones que hay de política pública, ésta nace de la necesidad que tiene la población de resolver un problema sentido por todos o un gran grupo de la ciudadanía (Aguilar, 1996a; Fernández, 1996; Jolly y Cuervo, 2007). Es un asunto que requiere pronta solución y exige la participación del Estado, en alguna etapa del ciclo de vida de las políticas (Lindblom, 1991). Estas definiciones se sustentan en la idea de que el Estado puede aportar elementos para el debate, en el diagnóstico de la problemática y para apoyar la formulación y el diseño de una propuesta legislativa, así como entregar recursos para la implementación de un programa o una acción encaminada a resolver la necesidad pública y, finalmente, para estar atento a evaluar los resultados y proponer líneas de acción (Ives y Thoenig, 1992; Roth-Deubel, 2006).

En Colombia la paz, desde hace décadas, está presente en la agenda gubernamental (Gutiérrez, 2012). Desde el Gobierno de Turbay Quintero (1978-1982) hasta el actual de Petro Urrego (2022-2026) la población le ha manifestado al Gobierno nacional la priorización de la reducción de la violencia, fruto del conflicto armado, como una de las políticas de seguridad. De allí que, como se ha mostrado en el anterior apartado, la construcción de la paz se ha convertido en un objetivo de todos los gobiernos.

Además, la población considera que el aumento de la violencia homicida, el desplazamiento forzado, las retenciones o secuestros, entre otras variables, son enfermedades sociales en las que debe trabajarse. Incluso, si estas variables tienen una tendencia de reducción, es responsabilidad del gobierno continuar cuidando este bien público (Valencia, 2017).

Ahora, cuando Gustavo Petro llega al gobierno, en agosto de 2022, la tendencia de las variables asociadas a la violencia estaba en crecimiento. Desde el gobierno anterior de Iván Duque (2018-2022), se observaba un aumento del número de actores armados, al igual que de los hechos delictivos que se cometían contra la población como

desplazamientos y asesinatos de líderes sociales (Indepaz, 2022; agosto 2; Pares, 2022). A ello se sumaba la persistente presencia del ELN en territorios como Chocó, Antioquia, Cauca o Nariño, e incluso se habían logrado posicionar las disidencias de la Farc –hoy conocidas como el Estado Mayor Central– y estaban en ampliación la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y las múltiples GAO (El Espectador, 2023).

Esta situación provocó un gran descontento social y un clamor general por detener la violencia. De allí la promesa del Gobierno Petro, tanto realizada en campaña, como en los discursos de inicio de Segunda Vuelta –el 19 de junio de 2022– y de posesión como presidente de la República –el 7 de agosto de 2022– consistió en convocar a “todos los armados a dejar las armas” para “que la paz sea posible” y “terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado” (Petro, 2022, agosto 7); de tal manera se propuso poner a la paz en el centro de todas sus esperanzas y preocupaciones. Su idea era negociar con todas las agrupaciones ilegales, cualquiera fuera su signo: político o criminal. Igualmente, propuso unir la paz con grandes reformas políticas, económicas y sociales; y hacer un gran acuerdo nacional para proteger la paz y avanzar en una reconciliación territorial (Valencia, L., 2024, p. 36).

De esta manera y desde el primer día en que se posesionó como presidente, Gustavo Petro comenzó a trabajar en proponer diálogos de paz, tanto al ELN y las Disidencias de las Farc, como a las estructuras armadas de alto impacto. Esta propuesta fue liderada en el Congreso de la República por el congresista Iván Cepeda del Pacto Histórico –que es el partido de Gobierno y presidente de la Comisión Accidental de Paz del Senado– (Rodríguez, 2022, septiembre 27). Además, la propuesta se discutió como proyecto de Ley en la Cámara de Representantes –bajo la propuesta 160 de 2022– y del Senado de la República –con el número 181 de 2022–. La prioridad y el compromiso fue tan grande que, en menos de dos meses –fue inscrita como ponencia el 30 de agosto– fue aprobada

por el poder Legislativo –el 4 de noviembre de 2022–.

La Ley 2272 de 2022 se presentó entonces como política de Gobierno, que deseaba convertirse en política de Estado. De allí que en el artículo 2º de esta ley se dice que: “Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral” (Congreso de la República de Colombia, 2022). Todo ello porque buscaba vincular a la sociedad civil en los diversos componentes que tiene, tanto en la “implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia” (Art. 2).

Esta es una política pública, la cual busca ser una paz estable y duradera –que quiere permanecer en el tiempo–; además de ser coherente con las otras normas y leyes que se han firmado hasta el momento, para garantizar la “no repetición”, la “seguridad para todos los colombianos” y para garantizar en: “el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Art. 2).

Como lo presento en otro texto (Valencia, G. 2022):

La Ley de Paz Total está estructurada en cinco capítulos y veinte artículos, donde se presentan las definiciones –capítulo i, artículo 2–, los mecanismos para la Paz Total –capítulo ii, artículos del 3 al 9–, el servicio social para la paz –capítulo iii, artículos 10 y 11– y se establecen otras disposiciones –capítulo iv, artículos 12 al 18–; además, se habla de las prórrogas, la vigencia y la derogatorias –capítulo v, artículos 19 y 20–.

Pero, como se dijo en la introducción, el interés se centra en las negociaciones de paz y en el sometimiento a la justicia y que, el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, las divide en dos tipologías: aquellos procesos con actores de naturaleza política y aquellos otros que tienen una naturaleza criminal.

A los primeros, la política pública les ofreció una negociación y, a los segundos, un sometimiento a la ley. La idea de la Ley

era continuar con los diálogos de paz que se habían iniciado en el Gobierno de Juan Manuel Santos y paralizados en el de Iván Duque. Además, involucrar a todos los actores o los que más se puedan en los frentes de paz. Lo único que se pide es que estos tengan mando responsable, control territorial y capacidad para ejercer operaciones militares sostenidas y concertadas.

En un principio, como se verá, la Ley permitió el involucramiento en las negociaciones políticas de la paz al ELN, pero en la implementación temprana de la norma se le ha dado este carácter también al Estado Mayor Central (EMC), a la Segunda Marquetalia (SM) y a una disidencia del ELN llamado Frente Comuneros del Sur (FCS), ubicado en el departamento de Nariño. Además de todas, los otros GAO, que la Ley llama estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (Eaocai) –de naturaleza criminal– y con las que busca el sometimiento a la justicia, donde están el Clan del Golfo –autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) –, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) y las numerosas estructuras criminales que operan generalmente en las grandes ciudades.

Con todos estos GAO, la política pública de Paz Total busca llegar a acuerdos que permitan, por un lado, la desmovilización armada –ya sea mediante programas de desarme, desmovilización y reintegración–, y, por el otro, el sometimiento individual y colectivo a la justicia. Lo que permitirá dismantlar las estructuras armadas y reducir los indicadores de violencia, pues este es uno de los objetivos de la política (Durán y García, 2024, p. 10).

También se buscó implementar una serie de programas o acciones transformadoras a los que se llegue, mediante los acuerdos parciales: como inversiones en infraestructura, desarrollo de programas sociales en las comunidades y territorios afectados por la guerra, además de ayudas en las zonas críticas. En conjunto, se buscó que los acuerdos paren y reduzcan la violencia física y estructural.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN SUS DOS PRIMEROS AÑOS

De manera extraña, la implementación de la política pública de Paz Total comenzó tres meses antes de ser aprobada en el Congreso de la República de Colombia la Ley 2272 de 2024. Desde el discurso de posesión del presidente Petro, se delineó lo que sería esta política de paz y se nombró de inmediato al equipo de trabajo que estaría a cargo; entre ellos el canciller Álvaro Leyva y al Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda Rodríguez. Siendo este último, quien estaría al frente del diseño e implementación de la política y a quien le insistió el mandatario que debía acelerar –desde su primer día de nombramiento– los acercamientos con el ELN, cuyo objetivo era reiniciar lo más pronto el paralizado proceso de paz; convirtiendo a este proceso en la bandera del Gobierno Petro. Además, le solicitó que hiciera una lista de los demás actores a los que se podía incluir en la política de Paz Total, para invitarlos también a hacer parte de este proyecto.

Paralelamente, el presidente y sus ministros –muchos de ellos procedente de partidos políticos distintos a los que conformaron el Pacto Histórico– realizaron coaliciones en el Congreso, se reunieron con juristas y empresarios, y buscaron el apoyo de los opositores al Gobierno –entre ellos el expresidente Álvaro Uribe– para lograr que en poco tiempo se pudiera aprobar el proyecto de Ley de Paz Total que se debatía.

Este trabajo tuvo su efecto rápidamente y, en menos de dos meses, se surtieron todas las discusiones y el 4 de noviembre de 2024 se aprobó la Ley. Ofreciendo así el marco jurídico necesario para que se reiniciara el suspendido proceso de paz con el ELN y se permitiera la aparición de los demás actores y procesos de paz.

La primera mesa de paz del Gobierno Petro se instaló el 21 de noviembre de 2022, en Caracas, República de Venezuela. En su instalación se contó con el acompañamiento de la comunidad internacional –Misión

de la ONU en Colombia- y de la Iglesia Católica. Y sirvió para discutir importantes temas humanitarios –como el retorno de comunidades indígenas emberas a sus territorios-, asuntos procedimentales y operativos –como la definición de los países garantes y acompañantes- y, por supuesto, el contenido de la agenda, que debería haberse acordado desde antes del primer ciclo pero que, debido a que el Gobierno quería iniciar lo más pronto posible las rondas de negociación y la discusión de los temas sustanciales, se dejó para posteriores encuentros la aprobación de la agenda (Celis, 6 de diciembre de 2022).

A este importante hecho, marcado por el optimismo, le siguió el anuncio de parte del presidente de la República el 31 de diciembre de ese año, de varios decretos en donde el Gobierno declaraba el cese al fuego multilateral con varios actores armados. Esto como una manera de comprometerlos y comprometerse con el inicio de las mesas lo más pronto posible. Es decir, la política pública de Paz Total buscó implementarse de forma inmediata y trató de ue los artículos 2º y 5º de esta Ley comenzaran a mostrar más frutos, por ello se les propuso a las organizaciones, así como a las disidencias de las Farc y al Clan del Golfo, que se acercaran y pactaran el inicio de los diálogos de paz. Propuesta que, de haberse materializado como se quería, habría provocado que la Paz Total arrancara con los dos tipos de actores: los políticos, es decir los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), y los criminales, o estructuras armadas y organizadas de crimen de alto impacto (Eaocai).

De esta manera y durante el primer año de gobierno, las mesas o frentes de trabajo de la Paz Total que se lograron abrir fueron cinco: la primera, como se ha dicho, fue con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el 21 de noviembre de 2022, en donde se conformó una mesa bilateral –integrada

por ocho mujeres y ocho hombres de la delegación del Gobierno, y diez hombres y seis mujeres de la delegación del ELN- (Celis, 6 de diciembre de 2022). En esta se logró, en pocos meses, discutir temas humanitarios, acordar una agenda de negociación y avanzar en importantes temas como el cese al fuego, la participación de la sociedad y la suspensión de los secuestros con fines económicos.

Le siguió, medio año después, el 2 de junio de 2023, la Mesa de Conversaciones socio-jurídica o Mesa Carcelaria con las Bandas del Valle de Aburrá en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad La Paz de Itagüí, Antioquia, donde la delegación del Gobierno se sentó con 14 organizaciones criminales –entre ellas: El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol, La Terraza-, estructuras armadas que tienen como centro de actuación la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, en Antioquia. Ello significó una apertura a los procesos con actores de carácter criminal y con fines de sometimiento (Valencia, octubre 20 de 2023). Además, hizo que le siguieran las mesas de Buenaventura, en el Valle del Cauca, el 18 de julio del mismo año, con dos estructuras –Shottas y Espartanos-. Y la de Quibdó, en el departamento de Chocó, un mes después, el 18 de julio, con tres grupos criminales –los Mexicanos, los Zetas y los Locos Yam-, a los que posteriormente se le sumaría un cuarto actor.

Finalmente, cierra el balance para el primer año la apertura de la Paz Total, la Mesa de Diálogos con el Estado Mayor Central (EMC) de las Farc, el 17 de octubre de 2023, dando como resultado, durante el primer año de la política, la apertura de cinco mesas: dos bilaterales y tres multilaterales (ver tabla 1). A ello se suma la inclusión de por lo menos 25 grupos armados de alto impacto que representan cerca de la mitad de los que hay en el país (López, 31 de agosto de 2022).

Tabla 1. Características de las mesas de diálogo entre actores armados y el Gobierno de Gustavo Petro

Grupos ilegales que integran la mesa	Dónde se desarrollan los diálogos	Tipo de proceso	Fecha instalación mesa de diálogo	Estado de proceso	Tipo de diálogo	Jefe delegación Gobierno	Jefe delegación grupo	Ceses al fuego con Gbno	Garantes	Acompañantes	Temas abordados en diálogos	Ciclos
ELN	La Habana (Cuba)	Diálogo político	21 de noviembre de 2022	Congelado, con agenda, sin cese al fuego, 28 acuerdos	Bilateral	Vera Grabbe	Israel Ramirez Pineda (alias Pablo Beltrán)	SI (julio 2023)	Brasil, Cuba, Chile, México, Noruega y Venezuela	ONU, Iglesia Católica, Alemania, Suecia, Suiza, España	participación política, reforma económica, secuestro	6
Oficina de Envidado (integrada por 14 bandas como: El Mesa, Pachelly, Los Pesébreros, Los Triana, Chatalas, Niquia, Camacoi, La Terraza)	Itagüí (Valle de Aburrá)	Diálogo socio-jurídico - sometimiento	02 de junio de 2023	Inicio	Multilateral	Jorge Mejía	Freyner Ramirez (alias Carlos Pesebre) y Sebastián Murillo Echeverry (alias Lindolfo)	NO		MAPP-OEA	Sometimiento a la justicia, desarme, rentas ilegales, empleo	
Los Shottas y Los Espartanos	Buenaventura (Valle del Cauca)	Diálogo socio-jurídico - sometimiento	18 de julio de 2023	Activo, con agenda y cese de fuegos - proceso territorial	Multilateral	Fabio Cardozo Montealegre	José Jimmy García Rivas, Félix Orlando Luna	NO		Iglesia católica, Misión de Verificación ONU, MAPP-OEA	Tregua entre bandas, reducción de la violencia, rentas ilegales	
Los RPS, Los Locos Yam y Los Mexicanos	Quibdó (Chocó)	Diálogo socio-jurídico - sometimiento	18 de agosto de 2023	Activo con agenda - proceso territorial - desescalamiento	Multilateral	David Racero	Oriando Robledo Moya, Jahir Padilla, Jordán Andrés Córdoba	NO	Unión Europea	Diócesis de Istmina, Misión de Verificación ONU, MAPP-OEA, Gobernación de Chocó, Alcaldía de Quibdó, representantes de Noruega, Suecia y España	Tregua entre bandas, reducción de homicidios, rentas ilegales	
Estado Mayor Central (EMC) de las Farc	Tibu (Norte de Santander)	Diálogo político	17 de octubre de 2023	Activo, con agenda y cese de fuegos - proceso territorial	Bilateral	Camilo González Posso	Alexander Díaz Mendoza (alias Calarcá Córdoba)	SI (enero 2023 y octubre de 2023)	Suiza, Irlanda, Venezuela y Noruega	MAPP-OEA, Consejo Mundial de Iglesias, Conferencia Episcopal Colombiana	Transformaciones territoriales, participación social, secuestro, cultivos de uso ilícito	5

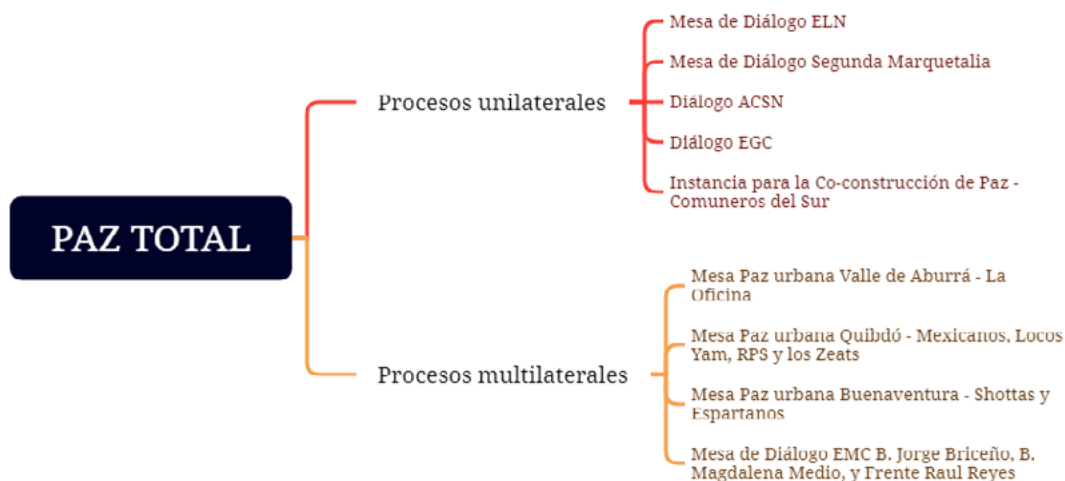
Segunda Marquetalia (SM)	Caracas (Venezuela)	Diálogo político	24 de junio de 2024	Activo con agenda - proceso territorial - desescalamiento	Bilateral	Armando Novoa	José Vicente Lesmes (alias Walter Mendoza)	SI (bilateral en diciembre 2022) (Unilateral (Unilateral junio 2024))	Cuba, Noruega y Venezuela	Conferencia Episcopal de Colombia y Representante Especial del Secretario General de ONU	desescalamiento del conflicto, inversión social	2
Frente Comuner del Sur (FCS) (disidencia del ELN)	Pasto (Nariño)	Diálogo político	21 de julio de 2024	Activo con agenda - proceso territorial - desescalamiento	Bilateral	Carlos Erazo	Gabriel Yepes Mejía (alias HH)	NO	Representante del Reino de los Países Bajos	Conferencia Episcopal de Colombia, MAPP-OEA,	Desminado humanitario, inversión socioeconómica en las zonas de presencia, paz territorial	1
Los Pachenca o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN)	Sierra Nevada (Santa María)	Diálogo socio-jurídico - sometimiento	01 de agosto de 2024	Inicio	Bilateral	Oscar Mauricio Silva Osorio	César Gustavo Becerra Gómez (alias Camilo)	SI (bilateral en enero 2023) (Unilateral el 13 agosto 2024)		Iglesia católica, MAPP-OEA		0
Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC)	Antioquia	Diálogo socio-jurídico - sometimiento	01 de agosto de 2024	Inicio	Bilateral	Álvaro Jiménez Millán	Jobanis de Jesús Avila Villaliego (alias Chiquito Malo)	SI (unilateral en 2022)	Sin dato	Sin dato	sometimiento a la justicia, economías criminales	0

Fuente: elaboración propia.

En el segundo año, las mesas que se abrieron fueron cuatro: la primera, el 24 de junio de 2024 con la Segunda Marquetalia (SM) –mediante la Resolución 064 del 28 de febrero de 2024–. La segunda, el 21 de julio con el Frente Comuneros del Sur (FCS) –que era una disidencia del ELN–. Y la tercera y cuarta, el primero de agosto de ese mismo año con el Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) –Resolución 257 del 8 de julio de 2024– y con las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), antes conocidas como Los Pachenca – Resolución 300 del 1 de agosto de 2024–.

De esta manera se completó el mapa de negociaciones, compuesto por mesas bilaterales, donde había solo un actor armado presente, además de la delegación del Gobierno –el ELN, la SM, el FCS, el EGC y la ACSN– y donde el gobierno se reúne así con más de un actor; que es el resto de las agrupaciones –De esta manera, se encuentran las tres mesas de las ciudades de Itagüí, Quibdó y Buenaventura, las cuales se conocen como la paz urbana; y el EMC, que actualmente está conformada por tres fracciones– (ver figura 1).

Figura 1. Composición de las mesas de conversación en el contexto de la Paz Total



Fuente: elaboración propia.

Esto da como balance parcial, a dos años de haber comenzado la implementación de la política pública de Paz Total, la apertura, hasta el momento, de nueve procesos de paz y la vinculación de más de 27 grupos armados organizados (GAO) a las negociaciones de paz. Lo que representa sentar a hablar de paz a más de la mitad de los GAO del país (López, 31 de agosto de 2022), todos ellos con ideologías y pretensiones muy dispares.

Además, de ver a actores armados que, a pesar de las críticas, se han mostrado interesados en acogerse a la política de paz del Gobierno nacional y con un compromiso en atarse al mástil de la paz, incluso con las dificultades que se mostrarán más adelante.

A todos estos grupos, el gobierno los ha puesto a conversar sobre variados temas. Aunque con mayor profundidad y firmeza a

unos grupos más que a otros, dado el inicio temprano o tardío de las mesas de diálogo.

Con el ELN, por ejemplo, en casi 24 meses, se han realizado seis ciclos de negociación; con el EMC, cinco ciclos; con la SM, un primer ciclo; y con los demás grupos variados encuentros para discutir, diseñar documentos y establecer acuerdos, en unos casos unilaterales y en otros bilaterales (ver Tabla 1).

Precisamente, una de las diferencias entre el modelo de paz que se ha logrado establecer en este gobierno, frente al anterior, es el diseño e implementación de acuerdos parciales. Si en el Gobierno Santos la idea era: “nada está acordado hasta que todo estuviera acordado”; en este nuevo cuatrienio la norma se relajó y en casi todos los procesos de paz se ha acordado entre las partes que la implementación de los acuerdos parciales debe darse de forma inmediata. De ahí que la política de Paz Total tiene como regla la elaboración, firma e implementación de acuerdos parciales (Valencia, G., 2024b).

Entre los acuerdos parciales más importantes están los alcanzados con el ELN, con quien se han logrado firmar 28. Entre ellos, dos ceses al fuego, uno firmado en el cuarto Ciclo de Diálogos, que se dio luego de la primera crisis, que generó el gobierno con los decretos de cese al fuego multilateral, el 31 de diciembre de 2022. Además, el primer cese se acordó iniciara el 3 de agosto de 2023 y el segundo a partir del 3 de febrero de 2024. Sumando, entre ambos, un año completo sin enfrentamientos entre esta agrupación insurgente y los miembros de la fuerza pública; lo que convirtió a la firma de este acuerdo y la implementación del mismo, en el mayor logro conseguido en la historia del país con esta guerrilla, en sus seis décadas de vida.

También se implementó, con el ELN, el Acuerdo de México, sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de paz. En su implementación –que duró desde mediados de 2023 hasta mediados de 2024, cuando se presentaron los informes por parte del Comité Nacional de Participación

(CNP) a la Mesa de Diálogos– se involucró a más de 8.500 personas en el proceso. Esta participación impulsó la democratización de las negociaciones, al permitir que la misma ciudadanía entregara, el junio 10 de 2024 en Caracas, Venezuela, la Agenda de Diálogos sobre la Participación (Acuerdo 28). Allí se entregó a los delegados del Gobierno y del ELN tres documentos que contenían la arquitectura para la participación de este actor en las fases que continuarían, cuando se reanudaran los diálogos –más tarde que temprano– y donde se pretendía lograr un diagnóstico amplio de las problemáticas y unas propuestas de transformación.

Otro tanto ha ocurrido con otras organizaciones involucradas en las mesas de diálogos, aunque no con tanta fuerza como con la Mesa de Negociación con el ELN. Por ejemplo, con el EMC, los delegados del Gobierno se han reunido en cinco ocasiones, lo que le ha posibilitado construir conjuntamente una agenda de negociación y llegar a acuerdos parciales, como la implementación de un cese al fuego temporal –renovable cada tres meses– y la no retención de personas con fines económicos. O, como ocurre en el proceso de paz urbana en Medellín y el Área Metropolitana que, debido a una decisión unilateral de las organizaciones criminales, de cesar las hostilidades contra la población civil, se ha logrado reducir la violencia, bajar las tasas de homicidio y apaciguar las acciones criminales contra la población.

ASUNTOS CRÍTICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PAZ TOTAL

Son muchas las críticas que hasta la fecha se le han realizado a la política pública de Paz Total (Castillo, 2024; El Heraldo, 2022; Niño, 2023; Shuldiner & Saffon, 2024; Zuleta, 2023). Por ejemplo, se le ha señalado de tener muchos problemas, entre ellos: lo simplista de la norma, a la que se le cataloga de buscar tan solo acciones de desarme, desmovilización y reinserción, como en los procesos de paz anteriores, desconociendo los avances que se tienen en el país con la construcción de paz (Valencia, 2022).

También lo ambigua que parece, pues en un mismo texto se ofrecen salidas negociadas y de sometimiento a la justicia (El Herald, 2022, agosto 9). Y, finalmente, el mensaje perverso que contiene y sugiere que a todo aquel grupo que delinca, posteriormente se le podrán abrir las puertas para que se someta a la justicia y obtenga beneficios (De la Calle, 20 de septiembre de 2022).

En este tercer apartado se quiere cerrar el balance identificando cinco características de la política pública, las cuales se pueden catalogar como críticas: 1) Es el objetivo tan pretencioso de la política, 2) La falta de continuidad en el gabinete de la paz, 3) La improvisación con que actúa el Gobierno, 4) La no priorización de los frentes de trabajo y 5) El no contar con una hoja de ruta que permita a la Paz Total conocer su camino, así como ofrecer indicadores a los analistas que permitan hacer evaluación y seguimiento de forma clara, evitando interpretaciones erróneas de la Ley.

Como se enumeró, la primera crítica que se le puede hacer a la política es lo pretenciosa que es la norma. Pues busca involucrar a todos los GAO que hay en Colombia y, al mismo tiempo, en la política de paz. Esta es una realidad que hoy superan el medio centenar de grupos armados y que convierte al país, según el último informe bienal de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional –conocida como Global Initiative (GITOC)–, en el segundo país del mundo, después de República del Congo, con mayor cantidad de organizaciones y mercados criminales (López, 31 de agosto de 2022). Además, la historia ha demostrado que la estrategia más exitosa para conseguir acuerdos de paz es negociar primero con un actor –generalmente el más fuerte o más dispuesto– y luego continuar en cascada con los demás grupos (Valencia, G., 2024b).

Una segunda crítica se asocia con los cambios tan acelerados en el gabinete de la paz. Esto porque en los dos años que lleva la implementación de la política se han tenido dos personas a cargo de dirigirla. Al principio se puso a la cabeza a Danilo Rueda, quien era el comisionado de paz, pero un año después

de iniciar la política se cambió por Otty Patiño. Ello ha servido para leerse como una falta de continuidad en el recurso humano que tiene a cargo la implementación y ha provocado que se realicen giros y cambios en el relacionamiento con los actores armados. Por ejemplo, el olvido en que durante casi todo el tiempo ha tenido la paz urbana, en especial, luego de la salida de Danilo Rueda –quien al menos escuchaba–, ahora con la llegada de Otty Patiño, este ha estado ausente y se presenta muy poco en los escenarios de la paz urbana. Adicionalmente, también se habla de que para el gobierno resulta cada día más difícil contar con los equipos especializados e idóneos para atender las mesas activas y las nuevas que van entrando.

La tercera acusación es la improvisación con que el actual Gobierno enfrenta la implementación de la política. Un ejemplo que ilustra esta crítica son los ceses al fuego. Como se ha reconocido, estos ceses al fuego se han convertido en el instrumento más valioso que el gobierno viene utilizando para este período de implementación de la política de Paz Total, porque le han servido para reducir las violencias en los territorios. Además, desde que se expidió la Ley, el Gobierno ha intentado la consecución de ceses al fuego con todos los actores y en todas las mesas. Acciones que, en algunos casos, no han tenido los efectos deseados, como ocurrió con el episodio del 31 de diciembre de 2022.

En esta ocasión, el presidente, de manera unilateral y sin considerar a sus adversarios políticos, decretó el cese al fuego multilateral con el ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central, las AGC y las Autodefensas de la Sierra Nevada. Y este “iría desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2023, prorrogable según los avances en las negociaciones” (Petro, 31 de diciembre de 2022).

Esta invitación fue, por un lado, criticada por el ELN, y generó la primera crisis en esta Mesa, además fue aprovechada por los grupos armados criminales para aumentar la violencia en los territorios. La respuesta del Comando Central (COCE) del ELN,

ante esta improvisación, consistió en la publicación un comunicado, la mañana del 03 de enero, donde desmintió al presidente: “La Delegación de Diálogos del ELN no ha discutido con el Gobierno de Gustavo Petro ninguna propuesta de Cese al Fuego Bilateral, por tanto, aún no existe ningún acuerdo en esa materia” (Celis, 11 de enero de 2023).

Esto obligó al jefe de la Delegación del Gobierno, en aquel momento Otty Patiño, a emitir un comunicado de aclaración, lo que provocó el inicio de la primera crisis en el proceso de paz con esta agrupación. Además, el cese al fuego fue aprovechado con dolo por el EMC y el Clan del Golfo-EGC para aumentar su poder y violencia en los territorios, provocando finalmente que el mismo presidente suspendiera el cese al fuego con el EMC y el Clan del Golfo-EGC por la masacre de cuatro jóvenes indígenas en el Putumayo.

Una cuarta crítica es la no priorización de los frentes de trabajo y que cada que se presenta una nueva opción de crear otro frente de trabajo se corre a abrirlo, descuidando los otros procesos o debilitando los que se tiene. A pesar de que, como se dijo, el proceso de paz con el ELN era la bandera del Gobierno, esto no impidió que cuando el Frente Comuneros del Sur –fracción disidente del ELN– propuso se le abriera un espacio para negociar, de inmediato el gobierno lo hizo, le abrió otro frente de paz con una Instancia para la co-construcción de Paz en diez municipios de Nariño. Lo anterior produjo, como era de esperarse, otra crisis en el proceso con el ELN. Luego, desde febrero de 2024 y hasta noviembre del mismo año, se congeló la negociación, creándose una parálisis que –a la hora de escribir este texto– no se había logrado superar, lo que imposibilitó la realización del séptimo ciclo y la no renovación del cese al fuego, con su posterior consecuencia.

Finalmente, la quinta crítica es que le falta una hoja de ruta para la política pública. Con esta carencia se pueden explicar varios de los anteriores errores, como el de ser pretencioso, improvisado y no tener priorización. Así las cosas, en los dos años

que lleva la política, el Gobierno no ha logrado redactar un documento que sirva de guía para la implementación de la política.

Además, esta política no cuenta con un modelo que permita seguir el paso a paso en la gestión de la paz. Porque, si bien es cierto que la Ley de Paz Total presentó titulares, definió la política y presentó dos frentes de trabajo en el tema de la negociación, no estableció con claridad los objetivos específicos de la política, los programas y acciones que debían implementarse para “terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado” (Petro, 2022, agosto 7).

Está carencia justamente no les ha permitido a los responsables de la política tener un horizonte claro. A ciencia cierta, no se sabe cuál es la meta de la política para los primeros cuatro años; si, por un lado, se quiere involucrar a más de 50 organizaciones armadas o solo una porción de ellas. También, se quiere especificar como proceder para ir paso a paso, construyendo todos los elementos que se requieren para construir con firmeza la paz, como en el caso de impulsar una ley de sometimiento, sujeción o acogimiento a la justicia de Estructuras Armadas Ilegales del Crimen Organizado de Alto Impacto que, como se ha dicho, han generado una parálisis en este frente de la Paz Total.

Cabe agregar, al respecto, que lo jurídico ha resultado fundamental para darle o no un carácter político a los grupos armados con lo que se negocia; también, un asunto clave para abordar todos los temas del proceso, desde los acercamientos hasta la posible salida y firma del acuerdo. Lo que pone en una situación de incertidumbre y hace necesario reconocer que la paz puede dar giros no esperados, generando con ello discusiones sobre la justicia transicional, así como la restaurativa.

CONCLUSIONES

Como se ha señalado, al presidente colombiano Gustavo Petro se le recordará en la historia política del país como el

gobernante que intentó negociar la paz, al mismo tiempo, con todos los grupos armados organizados. De allí que desde que comenzó su mandato quiso avanzar con rapidez en el diseño y aprobación de una política pública que le permitiera llevar a cabo las negociaciones de paz con todos los actores dispuestos para ello. Una política pública que busca ser prioritaria y transversal, participativa, amplia, incluyente e integral. Y que ha logrado en sus primeros dos años avances parciales muy importantes.

En este trabajo se mostró que como política pública se ha logrado involucrar en la implementación temprana a por lo menos la mitad de los GAO que hay en el país. Algunos de ellos, los más grandes en número de personas, en presencia territorial y en efectos dañinos de sus acciones criminales, como el caso del Ejército Gaitanista de Colombia.

Esta ha sido una política que ha permitido abrir, hasta el momento, nuevos frentes de trabajo, cuatro de ellos con carácter político y que permiten la negociación; y cinco más con grupos de naturaleza criminal, donde se busca demostrar el interés genuino para el sometimiento a la justicia.

También se evidencia que uno de los mayores logros de la política pública ha sido la firma de acuerdos parciales y la implementación de los mismos. Acuerdos que han permitido la entrega de ayudas humanitarias a poblaciones étnicas y carcelarias, la declaratoria de Zonas Críticas, la reducción de desplazamientos y el salvar múltiples vidas. Pero este aspecto novedoso, de implementar de inmediato los acuerdos parciales mientras se sigue negociando, también ha generado dificultades para la consecución de procesos exitosos de paz. La complejidad de los acuerdos, la falta de recursos y la burocracia, ha provocado que la implementación sea difícil y conlleve la crítica por el incumplimiento en lo pactado.

Entre las críticas, la que más se resaltó en el trabajo fue la carencia de una hoja de ruta para la implementación de la política. Esto no ha permitido tener metas claras e indicadores con los que pueda hacerse seguimiento y evaluación a la política de manera objetiva y ha provocado que algunos vean el vaso medio lleno y otro medio vacío. Al respecto se afirma:

En 2024, el Clan del Golfo-EGC ha incrementado su influencia en 17 %, en comparación con el año inmediatamente anterior, y está hoy en 316 municipios. El ELN es el segundo grupo armado en términos de presencia territorial, pues se halla presente en 231 municipios de 20 departamentos. Sin embargo, este grupo mostró el menor crecimiento territorial: se expandió solo a 16 municipios adicionales. [Además EMC] “ha sido el grupo con mayor crecimiento en el último año, con el 25 %; hoy está activo en 209 municipios. La Segunda Marquetalia (SM), liderada por alias “Iván Márquez”, incrementó su presencia territorial en el 18 %, y está ahora en 65 municipios” (Bonilla y Daza, 2024, pp. 13-16).

A pesar de estos vacíos, problemas o críticas, se hace necesario resaltar, desde el campo de las políticas públicas que, en todos estos procesos, incluso en los que plantean un sometimiento a la justicia, se discuten reformas sociales muy importantes para la población. Todos los procesos de paz han querido plantear o grandes reformas políticas o sociales necesarias para el país, o pequeños acuerdos que lleven ayuda y transformen las realidades de los territorios focalizados por el actor armado. Igualmente, los diálogos han permitido impulsar una cultura de participación en Colombia, de ahí que las discusiones entre el Gobierno y el GAO se han dado con el involucramiento de la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Aguilar, L. (1996a). Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- » Aguilar, Luis (1996b). *La implementación de las políticas*. Porrúa.
- » Archila, E. & Duque, I. (2021). *Paz con legalidad: un camino de hechos hacia la paz*. Intermedio Editores.
- » Bonilla, L. & Daza, F. (2024). Introducción: ¿plomo es lo que viene? vicisitudes de la paz total. En: L. Valencia (Director). *¿Plomo es lo que viene?* Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
- » Castillo, D. (abril 15, 2024). *La Paz Total en Colombia ¿una utopía?* Indepaz. <https://indepaz.org.co/la-paz-total-en-colombia-una-utopia/Colombia>.
- » Celis, L. (6 de diciembre de 2022.) Bitácora # 1: diálogos y negociaciones entre el Gobierno Colombiano y el ELN. En: *Fundación Paz y Reconciliación (Pares)*. En <https://www.pares.com.co/post/bit%C3%A1cora-1-di%C3%A1logos-y-negociaciones-entre-el-gobierno-colombiano-y-el-eln>
- » Celis, L. (11 de enero de 2023). Bitácora # 4: diálogos y negociaciones entre el Gobierno Colombiano y el ELN. En: *Fundación Paz y Reconciliación (Pares)*. En <https://www.pares.com.co/post/bit%C3%A1cora-4-di%C3%A1logos-y-negociaciones-entre-el-gobierno-colombiano-y-el-eln>
- » Congreso de la República (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). Murtra<https://www.ramajudicial.gov.co/documentos/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>
- » Congreso de la República (1997). Ley 418 de 1997 (diciembre 26). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>
- » . Congreso de la República (1999). Ley 548 de 1999 (diciembre 23). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6676>
- » . Congreso de la República (2002). Ley 782 de 2002 (diciembre 23). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6677>
- » Colombia. Congreso de la República (2006) Ley 1106 de 2006 (diciembre 22). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22629>
- » Congreso de la República (2010). Ley 1421 de 2010 (diciembre 21). Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41004>
- » Congreso de la República (2011). Ley 1448 de 2011 (julio 10). Por la cual se

dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60261>

» Congreso de la República (2014). Ley 1738 de 2014 (diciembre 18). Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60261>

» Congreso de la República (2018). Ley 1941 de 2018 (diciembre 18). Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89840>

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

» De la Calle, H. (20 de septiembre de 2022). Apoyamos la voluntad de paz del Gobierno, pero no podemos premiar a quien incumplió su firma. Twitter. <https://twitter.com/DeLaCalleHum/status/1572189037649068042?s=20&t=A75ptG1tt03zDnUEXzny8Q>

» Durán, A., & García, J. (2024). Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la “Paz Total”. En: *Revista de ciencia política*. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/2024nahead/0718-090X-revcipol-s0718-090x2024005000112.pdf>

» El Espectador (2023). ELN y disidencias ponen en riesgo a comunidades de Cauca y Valle, dice Defensoría. En: *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/eln-ydisidencias-ponen-en-riesgo-a-comunidades-de-cauca-y-valle-dice-defensoria/>

» El Heraldo (agosto 9 de 2022). La Paz Total es una falsa paz: ELN critica la propuesta de Petro. <https://www.elheraldo.co/colombia/la-critica-que-hace-el-eln-la-politica-de-paz-de-petro-929379>

» Fernández, A. (1996). Las políticas públicas. En: *Miguel Caminal Badia. Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos

» Fundación Paz & Reconciliación (2022). Plomo es lo que hay: Violencia y Seguridad en tiempos de Duque. Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación.

» Fundación Ideas para la Paz (2024). “¿Plomo es lo que viene?”. Pares. <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>

» Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

» Gutiérrez, A. (2012). Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte. En: *Estudios políticos*, (40), 175-200. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n40/n40a09.pdf>

» Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (agosto 2 de 2022).

Cifras durante el gobierno de Iván Duque-Balance de la violencia en cifras. <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>

» Ives, M. & Thoening, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/06/10011_las-politicas-publicas.pdf

» Jolly, J. F. & Cuervo, J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

» Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública

» López, D. (31 de agosto de 2022). Colombia es el segundo país del mundo con más organizaciones criminales. En: *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-31/colombia-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-organizaciones-criminales.html>

» López, N. & Mantilla, J. (2022). Seguridad Humana y Paz Total. En: C. Medina (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública*. Ariel.

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

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

» Petro, G. (diciembre 31 de 2022). La paz total será una realidad. Trino en X. https://x.com/petrogustavo/status/1609395412431167488?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1609395412431167488%7Ctwgr%5E3b2abb2b05a29a890640175c837d2010ae337f8d%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2F6e776bb8-450b-4623-990a-7dcc84fa49a1.usrfiles.com%2Fhtml%2F2b2e4b_d767b483cae16e027c4ea8ac79066fbf4.html

» Rodríguez Álvarez, S. (septiembre 27 de 2022). Iván Cepeda, el arquitecto de la paz total. En: *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/ivan-cepeda-el-arquitecto-de-la-paz-total/>

» Rodríguez de Caires, C. M. (2017). Las políticas públicas. *Cuadernos del Cendes*, 34(96), 185-192 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40354944011>

» Roth-Deubel, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. (3a ed.). Ediciones Aurora. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

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

» Valencia, G. (2017). Un balance de los estudios sobre la paz negociada en Colombia. En: *Estudios Políticos*, (50), 203-215. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a11>

» Valencia, G. (2019). Organizarse para negociar la paz: Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016. Universidad de Antioquia.

» Valencia, G. (2022). La Paz Total como política pública. En: *Estudios Políticos*, 65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

- » Valencia, G. (octubre 20 de 2023). Lo sólido de la paz urbana en Medellín. *Isegoría*, Unidad Especial de Paz, Universidad de Antioquia. <https://isegoria.udea.edu.co/columna-de-opinion/lo-solido-de-la-paz-urbana-en-medellin-paz-total-some-timiento-organizaciones-criminales/>
- » Valencia, G. (2024a). Gustavo Petro, el presidente que quiere negociar la paz con todos. En L. Valencia (Director). *¿Plomo es lo que viene?* Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
- » Valencia, G. (2024b). Cumplir con lo pactado: la novedad que está saboteando el proceso de paz con el ELN. En: C. Medina Gallego (Compilador). *Diálogo Gobierno – ELN. Avances e incertidumbres*. Universidad Nacional de Colombia.
- » Valencia, L. (2024). El gran incendio que intenta apagar Petro. En: L. Valencia (Director). *¿Plomo es lo que viene?* Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
- » Velandia, C. (2024). La Paz Total es la utopía de los colombianos de hoy. En: C. Medina Gallego (comp.). En: *Diálogo Gobierno–ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 22-26). Universidad Nacional de Colombia.
- » Zuleta, E. (2023) Las contradicciones de la Paz Total. *Revista Razón Pública*. [https://razonpublica.com/las-contradicciones-la-paz-totalintegral de paz](https://razonpublica.com/las-contradicciones-la-paz-totalintegral-de-paz) (pp. 189-196). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>