



01/2023

27/09/2023

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Colombia, ¿hacia la Paz Total?

[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Colombia, ¿hacia la Paz Total?

### Resumen:

La historia de Colombia se encuentra marcada por la violencia y los condicionantes geográficos del país. Estos dificultan la plena instauración del Estado en el territorio nacional, lo que, asociado a una muy desigual distribución de la riqueza y a dificultades para el acceso a la propiedad de la tierra, explica la pervivencia de movimientos guerrilleros y narcotraficantes en el espacio rural. No en vano el país puede producir hasta el 70 por ciento de la cocaína del mundo.

Los Acuerdos de 2016 supusieron la desmovilización de las FARC, pero permitieron que su espacio fuera ocupado por grupos de delincuentes y otros grupos guerrilleros, que hasta han incrementado la producción de cocaína. En este contexto el presidente Petro apuesta por una paz, la Paz Total, que atienda a los problemas estructurales del país. Un reto de gran envergadura que requiere de un importante capital político.

### Palabras clave:

Colombia, Paz Total, narcotráfico, cocaína, guerrilla, FARC, ELN, Clan del Golfo.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Investigación* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## Colombia, Towards Total Peace?

### Abstract:

*The History of Colombia is marked by violence and the geographical conditions of the country. These hinder the full establishment of the State in the national territory which, associated with a very unequal distribution of wealth and difficulties in accessing land ownership, explain the survival of guerrilla and drug trafficking movements in rural areas. Not in vain the country can produce up to 70% of the world's cocaine.*

*The 2016 Agreements that led to the demobilization of the FARC, but allowed their space to be occupied by criminal groups and other guerrilla groups that have even increased cocaine production. In this context, President Petro is committed to peace, total peace, that addresses the country's structural problems. A large-scale challenge that requires significant political capital.*

### Keywords:

*Colombia, Total Peace, drug trafficking, cocaine, guerrilla, FARC, ELN, Clan del Golfo.*

### Cómo citar este documento:

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Colombia ¿Hacia la Paz Total?* Documento Informativo IEEE 01/2023.  
[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2023/DIEEEINV01\\_2023\\_FEDAZN\\_Colombia.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2023/DIEEEINV01_2023_FEDAZN_Colombia.pdf) y/o [enlace bie](#)<sup>3</sup> (consultado día/mes/año)

En 2022 la elección como presidente de Colombia de Gustavo Petro Urrego, miembro de la coalición de izquierdas Pacto Histórico, en sustitución de Iván Duque convirtió en líder del país a un exguerrillero. Y es que el nuevo presidente, en su juventud, había militado en el grupo M-19, razón por la que hasta había estado en prisión. La propuesta de su partido político, Colombia Humana, es un poscapitalismo pragmático que, más allá de apelaciones a la vía socialista, permita superar la situación del país y su atraso

La estrategia para alcanzar tal fin ha quedado plasmada hasta el momento en la Ley 2272 de 2022 —que modifica y prorroga parte de la Ley 418/1997 sobre Orden Público— y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aprobado en mayo de 2023 tras un complejo proceso iniciado al poco de la designación de Petro. No obstante, se precisan nuevas normas habilitantes que, como la conocida como «Ley de Sometimiento», no han podido salir adelante.

Es esta una propuesta integral cuyo eje conforma una lucha contra la violencia coherente con los pasos dados. La violencia queda así consignada como el problema nacional. De hecho, fruto de su capacidad de transformación, en el momento en que se suscribieron los Acuerdos de Paz de 2016 ya no existía una relación entre lo que había desatado el conflicto, sus causas originales, y las razones de su perpetuación, solamente la dinámica, esto es, la violencia<sup>1</sup>. El fenómeno, la manifestación, se había transformado así en causa. El resultado nos coloca ante una cultura que la incluye como un recurso casi ordinario: sirva de botón de muestra que el Día de la Madre sea habitualmente el de mayor violencia en el país.

Pero el conflicto colombiano tiene su origen en cuestiones estructurales. Este ha ido mutando sucesivamente y alterando las agendas de los contendientes y, con ello, los eventuales equilibrios. No obstante, el conjunto del plan, en el plano mediático, se denomina, tal vez impropriamente —pues al hacerlo se están obviando los elementos relevantes que subyacen a él, como Paz Total.

Las negociaciones habidas a partir de los años noventa nos sitúan ante procesos iterativos de reducción de la violencia. Todos los Gobiernos desde 1997 hasta 2022, seis,

---

<sup>1</sup> BEN AMI, Shlomo. «Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal)*, n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

han formulado el problema a la inversa y han hecho uso de la palabra *paz* o un equivalente positivo: Ernesto Samper (1994-1998) llamó a su apuesta Paz Integral y Diálogo Útil, Andrés Pastrana (1998-2002) propuso una paz basada en hechos, Álvaro Uribe (2002-2010) llamó a su política de Seguridad Democrática, Juan Manuel Santos (2010-2018) quiso construir una Paz Estable y Duradera, Iván Duque (2018-2022) la llamó Paz con Legalidad y Gustavo Petro (2022-2026) la ha denominado Paz Total o Paz Total e Integral<sup>2</sup>.

La propuesta de este último incorpora y asume como primera premisa una defensa de los acuerdos alcanzados en 2016 entre el Gobierno Santos y las FARC-EP. Y es que cuando se alcanza un acuerdo se consigue un difícil equilibrio, este se sustenta en tan complejas interacciones que su alteración puede suponer el retorno a la guerra. Aunque son el futuro y la voluntad de los contendientes —la música—, y no tanto el texto del acuerdo —la letra—, los que fijan su validez.

Estos incorporan sus propias contradicciones y, en términos globales, hasta las acrecientan. Así, mientras en la última década del siglo xx se firmaron varios acuerdos de paz con las guerrillas, se desarrolló una suerte de paramilitarismo; en el caso del acuerdo de 2016 con las FARC-EP, este ha dado pie a un rebrote de las bandas criminales que las ha convertido en actores bélicos y ha incrementado la producción de cocaína.

Para dar cuenta de la magnitud del conflicto que nos ocupa es preciso referir que el portal *Statista* registra entre 1985 y 2018 450.000 víctimas mortales, 7,5 millones de desplazados y 121.000 desaparecidos<sup>3</sup>. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica refiere para el periodo comprendido entre 1985 y 2012 unas 220.000 muertes, de las cuales 40.787 (18,5 %) fueron de combatientes y el resto de civiles (81,5 %). Así, solo dos de cada diez fallecidos participaban directamente en las hostilidades<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. «La Paz Total como política pública», *Estudios Políticos*, n.º 65. Medellín, septiembre-diciembre de 2022 (Epub, 27 de abril de 2023). Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

<sup>3</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. «La paz en Colombia es solo aparente», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal)*, n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ Nohemí. «La paz sin las mujeres ¡no va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género», *Revista CIBOD de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

Cabe añadir a esto que el Registro Único de Víctimas califica como tales a 8.332.081 personas, de las cuales 4.135.870 son mujeres, 4.133.476 hombres y 2.149 LGBT<sup>5</sup>. Esto significa que las mujeres representan la mitad del total de las víctimas y hace pensar en la necesidad de una paz con enfoque de género.

Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, utilizando datos del Observatorio de Memoria Histórica y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, refiere que, en el periodo comprendido entre 1961 y 2021, hubo 8 millones de víctimas (en torno al 16 % de la población) y tuvieron lugar 4.302 masacres<sup>6</sup>, de las cuales el 49,5 % fueron ejecutadas por grupos paramilitares, el 18,4 % por las guerrillas, el 11,9 % por grupos armados no identificados, el 6,4 % por agentes del Estado y el 2,2 % por grupos desmovilizados. Además, en ese mismo periodo 154.173 personas fueron víctimas de asesinatos selectivos, cuyos autores fueron los grupos paramilitares en un 43 % de los casos, las guerrillas en un 15,9 % y los agentes del Estado en un 3,5 %<sup>7</sup>.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz ha documentado 6.402 casos de los llamados falsos positivos, esto es, asesinatos ejecutados por agentes del Estado y presentados como bajas en combate. Por cuanto respecta a las desapariciones forzadas, cabe señalar la desaparición de 68.602 personas, casi el triple que en la dictadura argentina. Además, desde 2018 han sido asesinados 930 líderes sociales, de los cuales 126 eran mujeres y 245 firmantes del Acuerdo de Paz<sup>8</sup>.

La prolongación de un conflicto como el que nos ocupa solo puede explicarse por los factores propios de la estructura política, social y económica colombiana: la debilidad del Estado nación que no puede hacerse con el control del territorio; una población que vive entre la marginalidad económica y social y también la falta de unas élites preparadas<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> El Observatorio Indepaz define una masacre como «el homicidio colectivo intencional de 3 o más personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar».

<sup>7</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. «Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes históricos, retos y expectativas» (Documento de Trabajo, 73/2023) Fundación Carolina.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. «Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales», en CAIRO CAROU, Heriberto y PASTOR VERDÚ, Jaime (comps.), *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Trama, Madrid, 2006., pp. 78-79.

Obedeciendo a la lógica estructural que genera el problema, la propuesta integral de Petro se articula en torno a la *seguridad humana*, que hace de la vida el elemento determinante. Este concepto apareció por primera vez en un informe del PNUD de 1994 y sitúa el foco de la valoración en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y derechos humanos. Como resultado, se aúnan supervivencia, dignidad y medios de vida y se alcanzan los planos económico, alimenticio, político, medioambiental..., mucho más que cualquier simplismo de signo comunitario.

Así, la estrategia de Petro, al alinear los problemas estructurales con el de la violencia, también utiliza el acuerdo para promover la transformación política, social y económica del país, e incrementar de paso la legitimidad del Estado y sus instituciones. Estamos ante una tarea de grandes dimensiones, y con múltiples soluciones por tal motivo.

La lógica política que subyace en la guerra lleva a que la solución, paradójicamente, incorpore un mayor desarrollo de una de las partes: el Estado. Este desarrollo, además, es reclamado por el otro contendiente por más que propicie o promueva su transformación.

Y es que la ausencia del Estado en importantes partes del territorio colombiano facilita su suplantación, y explica la guerrilla y el crimen organizado. Ello hace que el eje de cualquier eventual paz gravite en torno a la reintegración territorial, en sus dimensiones física, institucional y socioeconómica. Todo ello acompañado de una pedagogía democrática, en lo intelectual, y del desarrollo de infraestructuras que lo permitan, en lo físico<sup>10</sup>. Volteando el problema tenemos la solución: infraestructuras, pedagogía e integración territorial.

Esta lógica no trata de buscar soluciones económicas al conflicto, sino simplemente llevar a cabo las políticas que el país necesita, exista o no un conflicto. Con ello, las políticas de paz y de desarrollo se entremezclan, y para gestionar semejante complejidad se requiere una gran habilidad política.

Es más, como subraya Shlomo Ben Ami, no solo es imposible saber cuáles son las precondiciones de la paz, sino que es dudoso que un grupo armado ilegal —y mucho menos aún si este se dedica a actividades puramente criminales— esté dispuesto a dejar

---

<sup>10</sup> BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

las armas simplemente porque se hayan puesto en marcha políticas de desarrollo y de mayor equidad social. En cualquier caso, las políticas de desarrollo han servido a los grupos insurgentes como el pretexto —el puente de plata— que necesitaban para dejar las armas, cuando hacía mucho tiempo que el conflicto había perdido sus razones políticas y había entrado en una deriva militar. Y las políticas se han de poner en práctica igualmente, con paz o sin ella.

En fin, las guerras civiles de este siglo han durado diez veces más que las convencionales<sup>11</sup>. La violencia dificulta cualquier final negociado y, cuando se desencadena, determina que los conflictos se prolonguen más de lo que resulta razonable. En este caso, al menos cincuenta y dos años. Además, ninguna guerra —y aún menos las civiles— termina solo porque se haya acabado la violencia. Se precisa una indefinida fase de posconflicto —término que se define contra aquel y que nombra un periodo a lo largo del cual la violencia persiste—, de duración variable pero que suele ser más extensa cuanto mayor es el conflicto.

Que no se haya producido una involución en el posconflicto —que aún se prolongará y no poco— es el resultado de la solidez de las instituciones colombianas y de las garantías acordadas en 2016, pero también de una economía que se presenta como el factor invisible y la piedra angular del conjunto. No obstante, aún es preciso incidir con vehemencia en la construcción de un tejido social, y en el reconocimiento y reparación de las víctimas. Sin ello, la paz no resultará sostenible.

Pero hay otros peligros no menores y más inmediatos. Así, con la desmovilización de las FARC también desapareció su capacidad para suplir al Estado —y no solo a la fuerza pública— donde este no podía llegar. El resultado es un vacío de poder. Así, el mapa de Colombia, tras el acuerdo con las FARC, está afectado por la alteración del *statu quo*, y todo ello cuando los contendientes ilegítimos cuentan con el motor económico del narcotráfico en un país que produce el 70 % de la cocaína del mundo<sup>12</sup>.

Otro concepto clave, en línea con lo expuesto, es el de *cultura de paz*. Este recoge una idea expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en una resolución de

<sup>11</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

<sup>12</sup> PHELAN, Alexandra. «Engaging Insurgency: The Impact of the 2016 Colombian Peace Agreement on FARC's Political Participation», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, n.º 9. 2019, pp. 836-852.

Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1432027>

1997, que la UNESCO haría suya, por la que el 2000 se proclamaba Año Internacional de la Cultura de la Paz. Una nueva resolución, solo un año después, incidía en esta cuestión.

Así, frente al concepto de *guerra total o integral* que lanzó el general Von Ludendorff en el periodo de entreguerras, el presidente Petro propone la Paz Total y, sobre ella, articula la entera propuesta política de su mandato. Con esto queremos significar que un modelo teórico ha sido propuesto como modelo político y de acción. La cultura de paz ha pasado de las musas al teatro. La clave es si resulta realista una propuesta tan ambiciosa y relevante, y si funcionará. Pero ya adelanto que los teóricos apostamos por ello, el requisito consiste en disponer de capital político para su implementación.

Y es que la utopía resulta necesaria, imprescindible, es una atalaya desde la que poder mirar al mañana; el realismo formulado desde un pretendido, ramplón y agorero pragmatismo, no pocas veces, nos impide superar realmente el presente, y al renunciar a ello se está haciendo de este último el futuro. Y el plan es utopía con ciencia. Llega más lejos quien, hasta cierto límite, apunta más alto. Encontrar tal punto, y maximizar el resultado, es el reto real.

El programa del presidente Petro, que está en sus primeros estadios de formulación, pretende cambiarlo todo, realizar grandes transformaciones estructurales y contener una violencia creciente. Pero se trata de algo más, de superar el pasado y reconciliar a los colombianos: «Sin perdón no hay reconciliación. Si el país ha vivido décadas de violencia, la única manera de saldar las heridas es a partir de un inmenso perdón global. El perdón social es un proceso histórico que implica justicia reparativa y verdad»<sup>13</sup>.

No obstante, su plan ha sido muy contestado por lo que se apuesta, las incertidumbres que genera y los riesgos que asume. Y eso cuando su posición política se encuentra muy cuestionada por escándalos de corrupción que afectan a su familia. Pero también por el incremento de la violencia y la problemática social.

---

<sup>13</sup> GIORDANO, Eduardo. «Colombia en busca de la paz total: las conversaciones de paz con la guerrilla», *Diario El Salto*. 23 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/colombia/colombia-busca-paz-total-conversaciones-paz-querrillas>



## Los fundamentos estructurales del problema colombiano

### *Inequidad y justicia social*

Decía Napoleón que el futuro de un país está escrito en su geografía, y esto es particularmente cierto en el caso que nos ocupa. Colombia, una democracia desarrollada —resaltémoslo— con 51,52 millones de habitantes en 2021 —87 % blancos y mestizos, 9 % afrocolombianos, 4 % indígenas—, es un país con una superficie terrestre de 1.141.748 km<sup>2</sup>, a la que se suma una extensa área marítima de 928.660 km<sup>2</sup>.

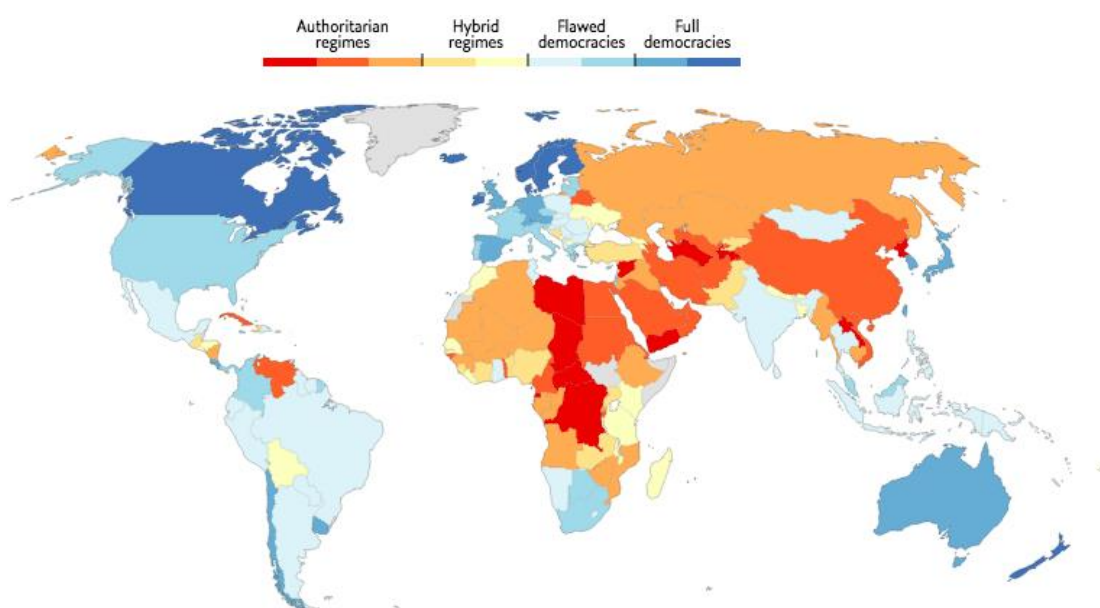


Figura 1. Índice de democracia global 2020  
 Fuente: <https://iqlatino.org/global-democracy-index-2020-the-americas>

Estos grupos humanos no se encuentran homogéneamente distribuidos. Así, en el Cauca y en el Valle del Cauca, dos departamentos de la costa pacífica, se concentran un 30 % de los afrocolombianos y el 18 % del total de los indígenas del país, y son estos colectivos tradicionalmente afectados por la pobreza y la inequidad. Ello hace necesario el enfoque étnico comprometido en los Acuerdos de Paz<sup>14</sup>.

Estamos ante un país que cuenta con una gran biodiversidad y abundantes recursos renovables y no renovables (esmeraldas, cobre, oro, platino, níquel, hierro, gas natural,

<sup>14</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. «Colombia tras el acuerdo de paz: el colapso de la seguridad. el Cauca y el valle del Cauca». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, mayo de 2021.

carbón y petróleo), además de con una relevante riqueza hídrica —es el sexto país con mayores reservas hídricas y una superficie de 2132 km<sup>2</sup>—. Todo ello es objeto de una especial atención por parte del Plan de Desarrollo 2022-2026.

No obstante, cabe recordar, un estudio del Banco Mundial que detalla que aquellos países que obtienen más del 25 % de su PIB a través de la exportación de productos no manufacturados tienen cuatro veces más posibilidades de tener un conflicto interno que aquellos cuya economía está más diversificada, de modo que «cuanto más dependiente es un país de los minerales exportados, menor es su índice de desarrollo humano»<sup>15</sup>.

Según el informe de 2022 del Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de Iberoamérica, una región en la que el 50 % más pobre se lleva el 10 % de los ingresos, de modo que un 27 % de la población vive por debajo del límite de pobreza, mientras que el 10 % más rico recibe el 55 % de las ganancias. Además, el 10 % de la población más rica percibe 11 veces más que el 10 % de la más pobre. Esto es, una familia tardaría once generaciones en dejar la pobreza. Ello, a la postre, es el resultado final de una educación muy desigual entre las clases sociales.

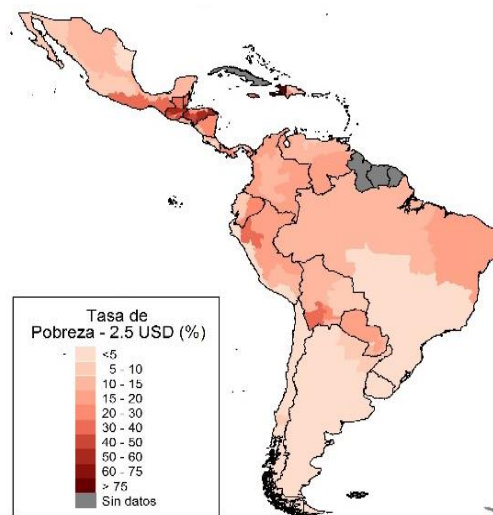


Figura 2. Pobreza en América Latina y el Caribe  
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

<sup>15</sup> MOLINERO HUGUET, Jorge. *Guerra global permanente*. Catarata, Madrid, 2005, p. 126.

En esta lógica, las barreras a las oportunidades económicas persisten para ciertos grupos (incluyendo a colectivos en función de su género, etnia y ubicación geográfica). Una colombiana tiene 1,7 veces más posibilidades de estar desempleada que un hombre, un indio recibe de promedio dos años menos de escolaridad que cualquier otro ciudadano y un afrocolombiano tiene dos veces más posibilidades de residir en un barrio pobre<sup>16</sup>.

Y esto además va por departamentos: los de la costa del Pacífico son los que peores indicadores sociales plantean y también los que más violencia incorporan. Hay una coevolución de ambos parámetros. Así, los niveles de educación también están entre los más bajos del país. La oferta y el acceso a escuelas y universidades son limitados, y su calidad tiende a ser baja. Tan solo el 0,4 % de los escolares del área van a la universidad —frente al 30 % a nivel nacional— y, con todo, faltan plazas en las universidades públicas locales<sup>17</sup>.

Y es que la falta de desarrollo institucional transformó la costa pacífica de Colombia en la región más pobre del país. Chocó es el departamento más pobre, además del más desigual. Allí, las tasas de pobreza del 59 % —comparadas con el 27 % a nivel nacional— han empeorado en casi un 15 % en los últimos diez años<sup>18</sup>.

Contra lo que se pretendía con los Acuerdos de Paz de 2016, en términos generales, en Colombia los indicadores de pobreza, ya sea el índice GINI o los Indicadores de Pobreza Multidimensional, han crecido desde su firma. Es más, este incremento fue aún mayor en las áreas rurales. Asimismo, existe una relación entre pobreza y criminalidad. Y se precisa dar una salida a guerrilleros, esto es, a personas acostumbradas al uso de la violencia y a basar su economía en el desarrollo de actividades delictivas, que además viven en el medio rural.

La cuestión rural en Colombia no es, así, un problema menor. Más de 15 millones de personas viven en el campo. Y Colombia es también considerada el país más desigual en cuanto a condiciones de acceso a la tierra en toda América, y el segundo a nivel mundial. Problemáticas como la reforma agraria —que puede afectar a un 30 % de la

<sup>16</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

<sup>17</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Informe sobre América Latina (Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia)*, n.º 76. 8 de agosto de 2019.

<sup>18</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

población del país— o el acceso de los agricultores a la propiedad de la tierra subyacen en el conflicto. Su resolución se encuentra ligada, por tanto, a la paz.

Llegados a este punto, hay que referir la necesidad física de descentralización, de fomento de una Administración asentada sobre la idea de la subsidiariedad, esto es, que sea capaz de atender a la diversidad colombiana desde la cercanía. Colombia es considerada por no pocos autores como el país más centralizado de América Latina. La descentralización es reclamada desde la Constitución de 1991.

Y la centralización política y administrativa está relacionada con la violencia. Algunos autores apuntan que, durante largo tiempo, el país entero ha estado gobernado según los intereses de cuatro o cinco departamentos sin atender a los del resto, y menos aún a los de la periferia, que ha sufrido de abandono. Esta forma de proceder afecta a la racionalidad de las inversiones no menos que a su control, acierto y cuantía, lo que se manifiesta en la mayor o menor presencia del Estado<sup>19</sup>.

### **Condicionantes geográficos**

La posición geográfica de Colombia es privilegiada, pues sus costas no solo están bañadas por dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, sino que además el país se encuentra en la parte media del continente americano, como nexo entre las Américas. No en vano, hasta 1903 su territorio se extendía hasta Panamá, cuya independencia se favoreció desde Estados Unidos para construir el canal.

No obstante, Colombia está ocupada por la selva amazónica (el 32 % del país lo ocupan selvas y bosques) y atravesada por los Andes (de hecho, el 40 % de la superficie del país es montañosa), lo que origina una gran variedad de climas y ecosistemas, pero también dificulta las comunicaciones. Los valles en las tierras altas y las mesetas — donde habita la mayoría de la población— están separados por los valles de los ríos Magdalena y Cauca. Por su parte, el litoral Pacífico está cubierto por densas y húmedas selvas, mientras que gran parte de las costas del Caribe lo están por tierras pantanosas o semidesérticas.

---

<sup>19</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

De hecho, el país, por su relieve, está dividido entre las llanuras costeras, al norte y al oeste; el centro, ocupado por la cordillera de los Andes, y el este, formado por planicies. Esto da pie a cinco regiones continentales perfectamente identificables (amazónica, andina, Caribe, Costa Pacífica y Orinoquia) y una insular (las islas no consideradas costeras), cada una con su singularidad. Así, la región del Pacífico es una de las más pobres y periféricas de Colombia.

Este país tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali), pero la Administración se diluye al alejarse de los centros urbanos, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros y el narcotráfico en su territorio. Incluso dentro de esas mismas ciudades, la presencia y calidad del servicio que presta el Estado responde implícitamente a un sistema social estratificado<sup>20</sup>.



Figura 3. Mapa de Colombia por departamentos  
Fuente: Wikipedia

<sup>20</sup> ARGUETA, Otto. «El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica», en. VV. AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, 2020.

Otra cuestión, en relación con lo expuesto, es la artificialidad de las fronteras, pues estas no vienen determinadas en muchos tramos por accidentes geográficos, sino más bien por líneas establecidas mediante cálculos de latitud y longitud. A ello se añade la inestabilidad de la línea de demarcación, como sucede con los ríos pues estos alteran su curso con relativa frecuencia.

El resultado de lo detallado es que regiones al oeste y suroeste de Colombia han estado bajo control de las FARC, que se sirvieron de la selva, la humedad y la orografía como bastión para sus operaciones. Además, las FARC se nutrían de la población rural e indígena, con un gran conocimiento del medio. Y estas condiciones trascienden y se prolongan más allá de las fronteras para internarse en el territorio de los países vecinos —Venezuela, Brasil y Ecuador—, con las dificultades políticas que ello comporta, más cuando existen en los gobiernos afinidades ideológicas con dichos grupos.

Las infraestructuras de transporte (ferroviario, carreteras, fluvial, marítimo...), pese a su mejora en los últimos años, no son mínimamente acordes a los retos que la geografía del país plantea y contribuyen a un relativo aislamiento de algunas áreas. Hoy un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias cuesta la tercera parte de lo que vale ese envío de Cartagena de Indias a Medellín<sup>21</sup>.

De hecho, según el Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 104 entre 141 países en la calidad de la infraestructura de transporte terrestre<sup>22</sup>. La nación precisa de un proyecto titánico de infraestructuras, a nivel del New Deal, para lograr la integración del territorio nacional<sup>23</sup>.

Además, las condiciones geográficas acentúan las ineficiencias y déficits de representatividad del sistema político, que fácticamente promueve un sistema centralista -contraviniendo la Constitución de 1991- en un país deficientemente comunicado. Como resultado, una parte significativa de los agricultores y colonos se han sentido abandonos

---

<sup>21</sup> GONZALEZ MARTÍN, Andrés. «Conferencia Iberoamérica y España». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.

<sup>22</sup> LA REPÚBLICA-COLPRENSA. «Infraestructura de transporte terrestre en Colombia sigue presentando retrasos», *El País*. 8 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/infraestructura-de-transporte-terrestre-en-sigue-presentando-retrasos.html>

<sup>23</sup> BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

por un sistema que los excluía en beneficio de unas élites oligárquicas —que controla el capital, el acceso a la propiedad y los recursos— apoyadas por unos poderes centrales a los que se encontraban próximas<sup>24</sup>.

El resultado es que el país presenta grandes desequilibrios regionales. Citando a Devia Ruiz, el 70 % de la producción se origina en las cuatro principales capitales, que representan el 35 % de la población total. Cerca del 90 % de los tributos y el 70 % del gasto proceden de 40 municipios. Además, existen importantes diferencias entre municipios: solo 139 (13 %) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras que 569 presentan un desarrollo medio (52 %) y 389 un desarrollo bajo (35 %)<sup>25</sup>.

La falta de inversión en la periferia no sólo es causa de que estas regiones estén desconectadas y reduzcan sus niveles de desarrollo, sino que además provoca que un área de débil presencia estatal conecte con la violencia guerrillera y criminal. Estamos ante un proceso de centrifugación de la violencia, de su periferialización, esto es, del alejamiento de unos grupos armados que no solo abandonan la ciudad para dirigirse al campo, sino que también se instalan en enclaves semi aislados y desconectados entre sí. Esta es particularmente relevante en los sectores nororiental y suroccidental del país<sup>26</sup>.

Estamos ante una concurrencia de factores polemológicos: pobreza e inequidad, falta de presencia institucional, violencia estructural, y arraigo tanto de los guerrilleros como de otros actores armados. Estos se disputan el poder entre sí tratando de alcanzar un cierto control territorial para facilitar sus operaciones.

### ***La violencia***

La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes nos da una referencia del nivel de violencia en un país. Así, una tasa por encima de 10, habitualmente, nos habla de una violencia endémica, y cuando se sitúa por encima de 30, de un conflicto. En 2013, ocho países iberoamericanos superaban este último nivel de violencia.

---

<sup>24</sup> PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

<sup>25</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>26</sup> *Idem.*

La tasa de homicidios en el conjunto de América en 2020, conforme a la ONUDD, era de 17,2, frente al 0,7 de España. Iberoamérica posee solamente el 8 % de la población mundial, pero concentra el 33 % de los homicidios del mundo. Y una de cada diez vidas que se pierden en el mundo es de Centroamérica y República Dominicana<sup>27</sup>. Esta banalización de la violencia, curiosamente, menoscaba su utilidad como instrumento político al perder su valor noticiable.

En el caso de Colombia la tasa no ha bajado de los 24 casos por cada 100.000 habitantes de 2014, situándose en 2022 en 27,2, la segunda más alta de América y la más alta desde 2014. No obstante, esta fue de 77 en 2002, lo que supone, con todo, la consolidación de un relevante avance. Pero la violencia es muy desigual por regiones.

### ***Historia y violencia***

La historia de Colombia es una historia señalada por la violencia. Esta arranca con el proceso que condujo a la independencia a partir de 1810 —la Patria Boba, la campaña de Nariño en el sur, la Reconquista y la guerra de la Independencia— y que culminó en 1819. Pero no se fue capaz de mantener la integridad del Virreinato de Nueva Granada, del que se escindieron Venezuela y Ecuador. Desde 1839 hasta 1884, el país se mantuvo muy inestable, de modo que se produjeron una serie de guerras civiles y golpes de Estado que lo sumieron en una profunda crisis política, social y económica.

Entre 1839 y 1842 tuvo lugar la primera guerra civil colombiana, conocida como guerra de los Conventos, por su inspiración religiosa, o de los Supremos. Entre 1848 y 1849 surgieron los dos partidos políticos que marcarían la historia de Colombia durante los siguientes ciento cincuenta años: el Partido Conservador y el Liberal, que apostaban respectivamente por políticas de signo centralista y federalista. La guerra civil de 1860 a 1862, precedida por las de 1851 y 1854, alumbraría de la mano de los liberales los Estados Unidos de Colombia, que perdurarían de 1863 a 1886. A ese periodo corresponden la guerra colombo-ecuatoriana de 1863 y la guerra de las Escuelas (1876-1877).

---

<sup>27</sup> PNUD y USAID. *Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana 1.º semestre 2020 (1s-2020)*.



Tras ello vendrían la guerra civil colombiana de 1884-1885, la crisis de Panamá con Estados Unidos de 1885, el bloqueo italiano a Colombia entre 1885 y 1889 por el pago de la deuda, la guerra civil colombiana de 1895, las *curuchupadas* (batalla de Sanancajas) con intervención del Ecuador, la guerra de los Mil Días de 1899 a 1902, la aludida separación de Panamá en 1903 de la mano de Estados Unidos, el conflicto de la Pedrera en 1911 con el Perú, la guerra colombo-peruana entre 1932 y 1933 y las intervenciones de Colombia en la Segunda Guerra Mundial o en la guerra de Corea, país donde es muy recordada.

En la década de los cuarenta, tras el regreso al poder del Partido Conservador, se intentó terminar con las tímidas mejoras sociales introducidas por los liberales durante la década anterior, iniciándose una violenta presión sobre las comunidades campesinas consideradas como más conflictivas con vistas a forzar su éxodo a las ciudades.

Mención aparte merece el periodo conocido como la Violencia, que alcanza desde 1920 a 1960 y que se suele dividir entre la Pequeña Violencia, entre 1925 y 1928-1948, y la Violencia propiamente dicha, a partir de 1948. Con este término se identifica un conflicto entre el Partido Conservador y los Partidos Liberal y Comunista. En 1948 se produjo el asesinato del alcalde de Bogotá y candidato a la presidencia del Gobierno, Jorge Eliécer Gaitán. Es lo que se conoce como el Bogotazo. Este dio pie a graves disturbios en la ciudad, que se extendieron al resto del país y dieron origen a una era de «bandolerismo social».

De esta forma, nacieron las denominadas «repúblicas independientes». En la zona del Tolima surgieron guerrillas con influencia del Partido Comunista: los campesinos ocuparon tierras y crearon milicias, un embrión de lo que luego serían las FARC. El caso más emblemático por los niveles de violencia alcanzados y sus repercusiones en el futuro es el de Marquetalia, considerada como el hito fundacional de las FARC. Esta organización autogestionaria de producción y defensa daba a los campesinos la seguridad que no les proporcionaba el Estado ante el avance del latifundio. Tal forma organizativa se denominó «colonización armada». El conflicto produjo entre doscientos y trescientos mil muertos y más de dos millones de desplazados.

Consecuencia de ello, en 1953 tuvo lugar el golpe de Estado del teniente general Gustavo Rojas Pinilla para afrontar la situación. En 1958 la creación del Frente Nacional

intentó resolver el enfrentamiento entre liberales y conservadores, lo que conllevó una desmovilización de las guerrillas liberales para afrontar unidos la amenaza comunista.

La clave de este periodo, que marcará el surgimiento de las guerrillas, se sitúa en la intolerancia política, los problemas de distribución de la tierra y la intolerancia religiosa. A lo expuesto se sumaban la debilidad, la crisis de legitimidad del Estado, las medidas relacionadas con la posesión de la tierra y las reivindicaciones de los campesinos. La situación se vio exacerbada por el liderazgo de Partido Comunista y, sobre todo, por la ayuda exterior de la URSS, que contribuyó a la vertebración de tales movimientos reforzando su operatividad. La Guerra Fría se trasladó así a la región en forma de conflictos *proxy*, esto es, conflictos por delegación que tenían lugar en el patio trasero de Estados Unidos; a ello contribuyó el *foquismo*<sup>28</sup> del Che.

El resultado es que surgieron más de veinticinco grupos que empleaban la violencia para defender sus propuestas políticas. No obstante, la mayoría de ellos desaparecieron como consecuencia de conflictos internos y entre sí. Asimismo, la amenaza de una guerrilla comunista en lo que Estados Unidos consideraba su entorno estratégico forzaría primero la instauración de la aludida dictadura militar y después un pacto entre liberales y conservadores para afrontar este nuevo peligro emergente.

En 1964 se consolidan las FARC, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, un movimiento dentro de lo que se conoce como primera ola de la insurgencia en Iberoamérica. La relevancia de este grupo guerrillero, de base popular y dotado de un cierto sesgo indígena por su implantación, lo llegó a erigir en representante de todos los grupos rebeldes y en un símbolo del «conflicto colombiano».

Las FARC comenzaron con poco más de trescientos guerrilleros, teniendo como mito fundacional la represión de Marquetalia. A partir de 1982 la guerrilla logra expandirse política y militarmente, alcanzando el control de relevantes áreas de territorio colombiano. En sus momentos más activos, esto es, en 2002, alcanzó casi los 20.000 efectivos.

Adentrándonos sociológicamente en este espacio, el censo de 2017, realizado con la desmovilización de las FARC, unas 10.015 personas, arroja luz sobre la relevancia demográfica de las mujeres y las poblaciones indígenas en las filas del movimiento

---

<sup>28</sup> Es esta una estrategia revolucionaria que pretende crear focos guerrilleros en zonas rurales cuando no se dan las condiciones objetivas para la insurrección proletaria.

durante el proceso de desarme de la guerrilla. Hay un 18 % de dicho censo que se identifican como indígenas y un 12 % como afrocolombianos. De facto, hay 3003 identificados como miembros de un grupo étnico. Las mujeres constituían el 33 % de los combatientes armados de las FARC, el 12 % de sus redes de milicias urbanas y rurales y el 9 % de sus miembros encarcelados; en total el 23 %. <sup>29</sup>

El propósito fundacional de las FARC era «iniciar una nueva etapa de lucha y de unidad con todos los revolucionarios de nuestro país, con todos los obreros, campesinos, estudiantes e intelectuales, con todo nuestro pueblo, para impulsar la lucha de las grandes masas hacia la insurrección popular y la toma del poder para el pueblo»<sup>30</sup>.

La inconcreta ideología de las FARC ha experimentado un proceso de mutación que se ha ido plasmando a lo largo de sus conferencias (diez en total). Esta ha evolucionado desde unas bases marxista-leninistas, resultado natural del influjo soviético en su fase fundacional y sus simpatías por la impronta cubana, hasta abrazar la ideología bolivariana y sus modelos populistas<sup>31</sup>.

De hecho, las FARC comprendieron la necesidad de difundir su mensaje político, para lo cual, dentro de su estrategia de utilizar todos los medios de lucha a su alcance, optaron por participar en los procesos políticos democráticos.

Antes del acuerdo de 2016, las FARC crearon dos partidos: la Unión Patriótica (UP), que fue puesta en marcha en 1986 pero cuyos líderes y militantes fueron asesinados tras participar en unas elecciones presidenciales, y el Partido Comunista Clandestino Colombiano (PCCC O P3C), que articuló el mensaje político de la organización a partir de su creación en 2006<sup>32</sup>.

En los años sesenta Fidel Castro se hizo con el poder en Cuba y se declaró comunista. Poco después intentó exportar su revolución al resto de Iberoamérica y en Colombia, en 1962, estudiantes de izquierda organizaron el ELN (Ejército de Liberación Nacional), con apoyo castrista y como alternativa al Partido Comunista. Este movimiento con raíces católicas llegó a ser liderado por un sacerdote español.

---

<sup>29</sup> PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

<sup>30</sup> ATAQUIVA GARCÍA, Germán Nicolás. «Parte final de la declaración política de la Segunda Conferencia del Bloque Sur. Las FARC, su Origen y Evolución», *UNISCI Discussion Papers*, n.º 19. Enero de 2009, p. 161.

<sup>31</sup> PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

<sup>32</sup> *Idem.*

Sucesivamente, aparecieron otros actores menos relevantes como el Ejército Popular de Liberación (EPL). Fundado en 1965, aunque inició acciones militares en 1968, era el brazo armado del Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista. En algún momento fue considerado por su tamaño el tercer grupo guerrillero colombiano<sup>33</sup>.

En 1970, a modo de segunda ola guerrillera, nace el Movimiento 19 de Abril o M-19, consecuencia del fraudulento proceso electoral de aquel año. Este grupo urbano era heredero del movimiento populista de los años cincuenta liderado por el general Rojas Pinilla, pero evolucionó hacia posiciones más a la izquierda.

En 1974 se restableció la normalidad democrática, y es a partir de entonces cuando el problema del narcotráfico empezó a manifestarse en toda su crudeza. En los años ochenta el debilitamiento progresivo de la URSS y del régimen cubano privó a los movimientos guerrilleros tanto de sus bases ideológicas como de sus fuentes de financiación, obligando a la guerrilla a recurrir a alternativas.

Por otra parte, ante las dudas sobre el éxito del plan de paz que el presidente Betancur había puesto en marcha en 1984 y las dificultades del Estado para mantener el esfuerzo militar contra la guerrilla, amparadas en una figura legal, se crearon las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir), más conocidas como «grupos de autodefensa».

Estos grupos armados, originariamente vinculados con el Estado y sus agentes locales de manera directa o indirecta, estaban conformados o, de alguna manera, eran tolerados por este, pero se encontraban por fuera de su estructura formal. Estamos ante auténticos ejércitos, y, como tales, dotados *de facto* de una estructura parecida a la de las fuerzas regulares. Su concepción pretendía responder a las necesidades de las operaciones contrainsurgencia —esto es, al enfrentamiento directo contra grupos guerrilleros—, pero también al apoyo a la fuerza pública en dichas operaciones. Y su obrar ha estado ligado, no pocas veces, al desarrollo de una suerte de proceso de «limpieza social»<sup>34</sup>.

Esta iniciativa, que surgió de grupos de la oligarquía y grandes terratenientes, supuso *de facto* la privatización de la lucha contrainsurgente, que incrementaba sus resultados mediante la recluta de un personal profesional y formado en el uso de metodología

<sup>33</sup> INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. Armed Conflict Database.

<sup>34</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

militar. Así, con la anuencia del Estado, que se beneficiaba de sus excesos sin asumir su costo, se dotó de autonomía la lucha clandestina de grupos radicales de las Fuerzas Armadas, que luego derivaron en fuerzas paramilitares<sup>35</sup>.

Con el paso del tiempo, estos grupos paramilitares irían adquiriendo intereses y hasta vida propia, penetrando aún más en la criminalidad: sus objetivos cambiaron y comenzaron a cometer actos delictivos, adentrándose en el mundo del narcotráfico.

En 1997 nueve agrupaciones de autodefensa se unieron y fundaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Ya para 1999, estas se habían convertido en un verdadero ejército que hacía un uso lato de la violencia para imponerse a la guerrilla, al tiempo que reciclaba antiguos barones de los cárteles, con los que incrementaba su conexión. Tras la desmovilización de 2006, fueron conocidas como Clan del Golfo o también como Autodefensas Gaitanistas de Colombia<sup>36</sup>, nombre con el que intentan ganar legitimidad política. De este modo, mientras los paramilitares dominaban el norte del país, la guerrilla lo hacía en el sur<sup>37</sup>.

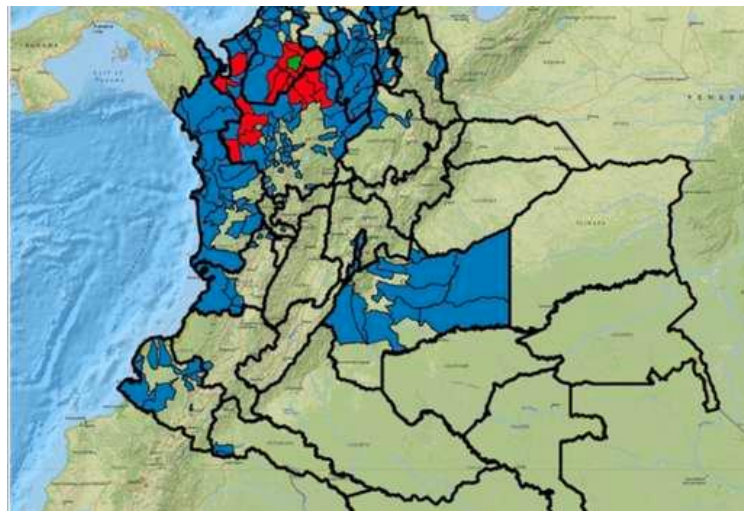


Figura 4. Distribución geográfica del Clan del Golfo.

Fuente: FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. «Clan del Golfo es la estructura armada ilegal más grande de Colombia: Fundación Paz y Reconciliación», *El Espectador*. 15 de septiembre de 2022.

Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/clan-del-golfo-es-la-estructura-armada-ilegal-mas-grande-de-colombia-fundacion-paz-y-reconciliacion-articulo/>

<sup>35</sup> GATICA BÓRQUEZ, Jorge. «Paz para Colombia... ¿paz para Sudamérica?», *Panorama de Seguridad&Defensa*. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE, agosto de 2018.

<sup>36</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>37</sup> GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

En 2006, como resultado del proceso de paz promovido por el presidente Uribe, se desmovilizaron 36 estructuras de las AUC que incluían 31.671 miembros y 18.051 armas. Se estima que en 2019 el Clan del Golfo estaba integrado por 2500 miembros y se encontraba presente en 276 municipios. De hecho, los vacíos de gobernanza generados tras los Acuerdos de Paz de 2016 han permitido que este se expanda a 26 municipios más. Sus principales fuentes de ingresos son el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas<sup>38</sup>.

Y es que la guerra trajo consigo un incremento de la criminalidad ordinaria. El conflicto armado ofrecía un escenario ideal para ello: una violencia no asociada a sus actividades servía a su encubrimiento, pero también a un Estado muy debilitado para luchar contra este. No obstante, para el crimen organizado, la violencia es el último recurso, toda vez que su dimensión pública contraria la discreción que busca.

No podemos dejar de hacer referencia para completar el escenario de violencia a las bandas o grupos criminales, que se estimaban en 2018 en más de 3500. Estas se encuentran formadas por delincuentes comunes o antiguos combatientes que no se acogieron a las desmovilizaciones o que volvieron a las armas tras abandonar el proceso de paz.

Estamos ante estructuras organizadas y armadas, con un mando responsable y que actúan sostenidamente sobre una parte o la totalidad del territorio, pero sin una ideología propiamente política. Por esto último quedaron al margen de los procesos de paz y son combatidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>39</sup> *Idem.*

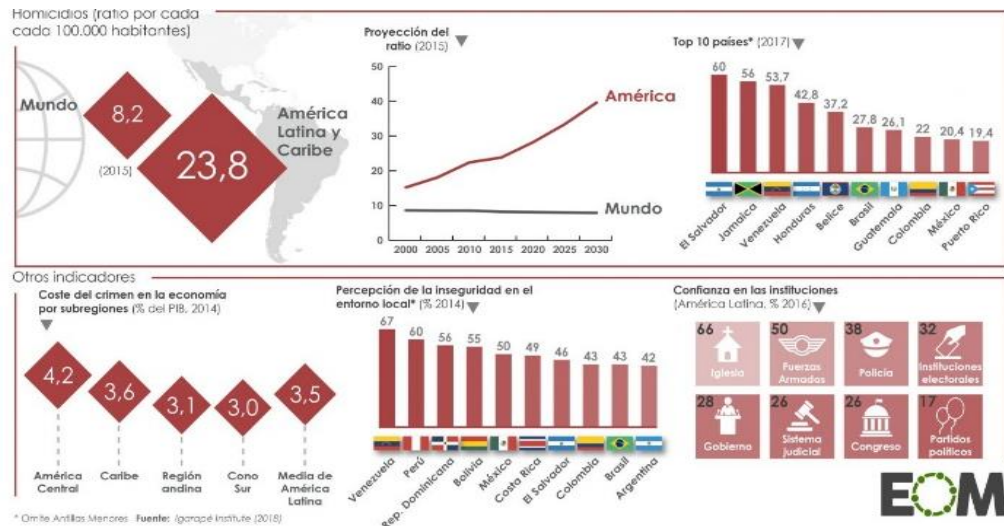


Figura 5. Inseguridad en América Latina y Caribe: indicadores básicos  
Fuente: EOM.

### Violencia y narcotráfico

El tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, el contrabando y la falsificación son generadores de grandes flujos financieros, de muy difícil seguimiento y cuantificación. Desde el final de la Guerra Fría, se estima que la economía ilícita ha crecido en el mundo a un ritmo que duplica el de la economía legal<sup>40</sup>. Mientras tanto, según datos de la ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos. Entre ellos, el blanqueo de dinero de procedencia ilícita asciende a 1.370.000 millones de euros, el 2,7 % de la riqueza mundial; el volumen de sobornos se estima en 35.000 millones de euros al año. Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política<sup>41</sup>.

Para enmarcar el problema colombiano, cabe referir que las cifras anuales de negocio para algunos mercados criminales durante la primera década del siglo XXI, estimadas también por la ONU, son muy significativas: tráfico de drogas, 320.000 millones de dólares; tráfico de cocaína, 88.000 millones de dólares —tal volumen de dinero y su

<sup>40</sup> Dato citado por varios autores: NAÍM, Moisés. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Anchor Books, Nueva York, octubre de 2006. GILMAN, Neils, *The Global Illicit Economy*. Conferencia disponible en: <http://video.google.com/videoplay?docid=3173247273890946684#>

<sup>41</sup> HERNÁNDEZ, Anabel. «Informe: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO», DW. 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>

producción se concentran en tan solo 3 países: Colombia (70 %), Perú (20 %) y Bolivia (10 %), que en 2021 produjeron 2074 toneladas de cocaína—; opiáceos, 65.000 millones; tráfico de personas, 32.000 millones; tráfico de armas, 1000 millones. Se calcula, además, que el negocio del blanqueo de capitales tiene por sí solo una dimensión que oscila entre el 4 y el 12 % del PIB mundial.

Se estima que el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —que supone en torno al 86 % del total mundial y es en un 70 % procedente de la agricultura colombiana— lo hacía a través del corredor centroamericano. El problema de la droga es de particular relevancia para Estados Unidos. Así, nada menos que 109.680 personas murieron por sobredosis en este país en 2022.

Por eso, para entender la evolución del narcotráfico hay un dato de la mayor relevancia: la actitud de Estados Unidos, que no en vano es su mercado principal. Su viraje hacia el prohibicionismo tanto en los opiáceos como en la marihuana durante las primeras décadas del siglo xx es de la mayor trascendencia: al centrar el problema en la oferta, antes que en el consumo y en las políticas preventivas, lo trasladó a los países productores, lo que hasta ha acabado generando un mercado autóctono en estos territorios que antes no existía.

En fin, la historia es larga. La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de la producción de opiáceos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. A su fin, el exceso de producción se derivó hacia el mercado negro, al que se sumaría después de los años cincuenta la marihuana, cuya demanda se incrementaría crecidamente a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas, mientras que las sucesivas Administraciones norteamericanas aumentarían su intolerancia frente a este tráfico, con lo que el peso de la lucha recaería sobre los productores.

A partir de los años sesenta, el pujante mercado de las drogas norteamericano y su demanda encontrarían la oferta precisa en Colombia, dado el cúmulo de circunstancias que concurren en el país: las dificultades de su geografía, un Estado y una sociedad débiles y acostumbrados al uso lato de la violencia, la relativa aceptación de la práctica delictiva, la inequidad y la falta de justicia social, la estructura y cultura política...



Estamos ante un negocio lucrativo que, solo del lado de la oferta, implica directamente a 74.000 familias, esto es, más de 300.000 personas Y es que una cierta superficie plantada de café o cacao produce más que si es de arroz, pero mucho menos que si se dedica a la hoja de coca. 1 kilos de coca genera 6667 veces más ingresos que 1 kilo de maíz.

Esto ha provocado la substitución de cultivos y el abandono de la agricultura tradicional, lo que, por otra parte y de modo indirecto, se ha llegado a producir en desabastecimiento, sobre todo en las grandes ciudades, y ha afectado a las clases sociales con menor poder adquisitivo, hasta alterando el orden interno del país.

Por su parte, el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias y, por tanto y por su carácter telúrico, un importante arraigo en las sociedades de origen, que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas y de resolución de los problemas internos, disciplina y dialéctica con otras organizaciones<sup>42</sup>.

Hay actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados, como el lavado de dinero, herramientas para el cibercrimen, seguridad personal, precursores químicos, tráfico de armas, transporte de drogas, secuestro e incluso relaciones públicas y propaganda<sup>43</sup>.

Se dio el nombre de *cártel* al esquema de trabajo según el cual los empresarios compartían recursos —como rutas—, pero manejaban separadamente sus negocios. Colombia ha tenido cuatro de los carteles históricos más poderosos del mundo: Medellín, Norte del Valle, de la Costa y Cali.

Los dos principales carteles, Medellín y Cali, establecieron modelos diferenciados de alianzas estratégicas. Mientras el cártel de Medellín establecía contactos con el Ejército

<sup>42</sup> VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar.

<sup>43</sup> SCHULMEISTER, Gaston H. «La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental», en BARTOLOME, Mariano, *Transnational Organized Crime Workshop*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

y formaba poderosos grupos de paramilitares, el cártel de Cali establecía contactos con la Policía.

A mitad de los setenta aparecería Pablo Escobar, quien revolucionaría el negocio y actuaría como líder del cártel de Medellín, llegando a ser responsable del 80 % de la cocaína consumida en EE. UU. La visión empresarial de Escobar le llevaría a suplantar al Estado —por ejemplo, con la construcción de un zoológico gratuito o con la entrega de 400 viviendas para familias sin recursos—, lo que le otorgó un gran respaldo social con el que pretendió infructuosamente desarrollar una carrera política. Escobar llegó a desafiar al propio Estado, al que hasta declaró personalmente la guerra, mediante acciones terroristas y grandes atentados.

En el otro lado estaba el cártel de Cali, que, si bien también utilizaba la violencia de un modo lato, adoptó un enfoque primordialmente empresarial, desarrollando paralelamente negocios legítimos.

La falta de una política integral a nivel global, combinada con el cierre de mercados de oferta como el turco o la desarticulación de los laboratorios en los que se elaboraba la heroína en Francia (lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*), catapultó el mercado mexicano de opiáceos, al que se sumó la marihuana, un producto con una demanda creciente.

Y en Estados Unidos de la marihuana se evolucionó, a través de las redes existentes, a la cocaína, que se sumó a los canales de distribución. Fue en ese momento cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México. La penetración de las organizaciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos con los que oponerse a ellas<sup>44</sup>.

En países como México y Colombia se produjo una captura parcial del Estado, cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas. Esto explica que los cárteles, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no fueran grupos pequeños sino grandes y poderosos, hasta el extremo de que se hacían con los espacios que el Estado no era capaz de controlar, ejerciendo en ellos sus funciones. De hecho,

---

<sup>44</sup> VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Op. cit.*

los enfrentamientos entre organizaciones se parecían más a los propios de los señores de la guerra en el Alto Medioevo que a los que se dan entre grupos criminales.

Además, Estados Unidos utilizó la justificación que le ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en América Central. Este momento de singular anomia —en el cual tuvo lugar, por ejemplo, el *affaire* Irán-Contra— es el que también utilizó el narcotráfico colombiano, valiéndose de su *expertise*, para reubicarse en América Central, fenómeno recogido en películas como *American made*.

Los conflictos armados (en Colombia, pero también en El Salvador, Nicaragua, Guatemala...) se mezclaron con un narcotráfico que, fruto de la presión policial, reorientaba sus rutas hacia Estados Unidos: el territorio quedó en manos de las Fuerzas Armadas, las instituciones de control y justicia fueron inhabilitadas, la violencia impuso un orden fundado en el miedo y la «causa» ideológica servía para justificar cualquier exceso<sup>45</sup>.

La muerte de Pablo Escobar en 1993 y las acusaciones contra los líderes del cártel de Cali provocaron que ambas organizaciones se disolvieran en grupos mucho más pequeños y flexibles dedicados al contrabando, especializándose en tareas más concretas y actuando de forma autónoma (producción, transporte, distribución, etcétera), lo que minimizaba los riesgos.

Las FARC, que ya se habían acercado al narco al poco de su creación proporcionando seguridad a los campos, con la caída del cártel de Medellín durante los años noventa comenzaron a controlar la producción de cocaína como fuente de financiación mediante fórmulas como el «impuesto sobre el gramaje»<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> VILLEGAS HERRERA, César. «Las fronteras borrosas de la economía ilícita: Impactos del tráfico ilícito de drogas en los flujos de la economía legal en Centroamérica», en. VV.AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, 2020.

<sup>46</sup> Esto es esencialmente un sistema de impuestos que grava los diferentes eslabones de la cadena de las drogas en sus zonas de control e incluye: un impuesto a los productores (los cocaleros) —que por lo general no supera los 50 dólares por kilo de base de coca—, un impuesto sobre los compradores —hasta 200 dólares por kilo de base de coca—, un impuesto sobre la producción en los laboratorios ubicados en sus áreas de control —hasta 100 dólares por cada kilo de cocaína producida—, un impuesto sobre las pistas de aterrizaje y los vuelos que salen de su territorio —de nuevo 100 dólares por kilo—. Esto significa que los guerrilleros admiten ganar hasta 450 dólares por cada kilo de droga que se produce y se mueve a través de su territorio. Incluso si esta fuera su única participación en el tráfico de drogas, les daría como ganancia un mínimo de 50 millones de dólares al año solo del comercio de base de coca en sus áreas de influencia, y de hasta 90 millones producto del movimiento de cocaína. Sin embargo, estas cifras no solo son una gran subestimación de la producción de cocaína en Colombia, sino que la participación de los guerrilleros en las drogas es mucho más grande y no se limita a la

Y es que, tras la Guerra Fría, en Colombia las FARC entraron en el ámbito de las drogas, sirviéndose de sus capacidades militares para la protección de las pistas de aterrizaje de quienes las transportaban. Pero al poco se dieron cuenta de que podían integrar sus esfuerzos de manera vertical en otras áreas de la logística y la producción hasta llegar a la cadena completa<sup>47</sup>.

*De facto*, las FARC se constituyeron en un nuevo cártel responsable del envío de hasta el 60 % de la cocaína consumida en Estados Unidos. Además, incrementaron su poder militar sobre la base de los beneficios obtenidos. Los agricultores indígenas comenzaron a plantar coca masivamente, con lo que el binomio coca-guerrilla se intensificó. Otra organización, de tendencia paramilitar, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), es considerada descendiente directa del cártel de Medellín<sup>48</sup>.

El ELN, por su parte, hasta la década de los noventa pudo mantenerse al margen del tráfico de estupefacientes, aunque con el nuevo siglo no pudo superar esta lógica: el narcotráfico impactó tan decisivamente en la estructura paramilitar que en distintas regiones estos grupos iniciaron una nueva deriva y, aprovechando sus estructuras militares, se convirtieron en el brazo armado de los narcotraficantes, a los que llegaron a sustituir.

Y el auge de las plantaciones de coca llevó a una reconfiguración de uno de los problemas que originaron el conflicto colombiano: la propiedad de la tierra. Algunos estudios indican que hasta la primera mitad de los años noventa cerca de la mitad del territorio colombiano era propiedad de los coccaleros<sup>49</sup>.

Esta deslegitimación de la causa de las organizaciones guerrilleras por razones operativas (financiación) provocó una creciente desatención de sus objetivos político-

---

cocaína, ya que también incluye la heroína y un reciente y cada vez más lucrativo desarrollo: la marihuana. Una estimación conservadora de las ganancias de las FARC producto del tráfico de drogas sería de 200 millones de dólares (MCDERMOTT, Jeremy. «Las FARC y el narcotráfico: ¿gemelos o siameses?», *Insight Crime*. 26 de mayo de 2014. Disponible en:

<https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/>).

<sup>47</sup> CROWTHER, Alex. «Crimen organizado transnacional y el cibercrimen», en BARTOLOME, Mariano, *Transnational organized crime workshop. La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

<sup>48</sup> ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. «El narcotráfico en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela y su impacto para Europa». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2021.

<sup>49</sup> GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

ideológicos —ya tocados con la implosión de la URSS—, y la consiguiente deriva militar acabó por conducir a su inevitable colapso.

Al negocio de la coca debe añadirse el de la minería ilegal, particularmente la del oro, ya sea por explotación directa o a través de empresas con apariencias de legalidad, pero controladas *de facto* por estas organizaciones.

El negocio de la minería incorpora no solo la extracción, sino también las rutas para la comercialización y el control de los mercados. A ella se dedican organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el ELN y las disidencias de las FARC<sup>50</sup>.

El continuo aumento de los precios del oro dificulta la erradicación de esta extracción ilegal. En 2016, Colombia produjo 1,99 millones de onzas troy, de las que solo el 13 % provenían de explotaciones formales. Como resultado, existen zonas donde coexisten el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas, que dan empleo directo o indirecto a buena parte de la población rural. Estas actividades están tan arraigadas culturalmente que los habitantes de los territorios implicados impiden su represión. Así, si se incrementa la persecución de uno de estos delitos, se producen trasvases de trabajadores hacia los otros a la espera de que disminuya la presión policial<sup>51</sup>.

Esto viene a ser también expresión de la dependencia cada vez mayor de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»<sup>52</sup>. De hecho, Münckler designa a los protagonistas de esta nueva forma de violencia como «empresarios de la guerra»<sup>53</sup>, puesto que las consideran un medio para generar ingresos y asegurar su supervivencia, una expresión de la «comercialización de la violencia»<sup>54</sup> que representa la extensión suprarregional de los conflictos y la abundancia de vínculos con la criminalidad organizada.

El resultado de este proceder en el caso de las FARC fue la deriva militar de una guerra a lo largo de la cual se había producido una pérdida de objetivos políticos paralela a la

---

<sup>50</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> MAIR, Stefan. *Die Globalisierung private Gewalt*. SWP-Studie, Berlín, 2002, p. 24.

<sup>53</sup> MÜNCKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras*. Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 1.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 22.

creciente criminalización de las guerrillas, que en el plano horizontal se extendieron a otros tipos delictivos.

Así, las guerrillas comenzaron a utilizar los secuestros para obtener recursos económicos. Y es que a la deslegitimación del narcotráfico se sumó la de esta práctica cruel e impopular. El número de secuestros (entre 1998 y 2003 fueron responsables de 1.794) y lo indiscriminado en la elección de las víctimas afectaron profundamente a su apoyo social.

Por dar cifras, según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 50.770 personas fueron víctimas de secuestros, cuyos responsables fueron las FARC en un 40 % de los casos, los grupos paramilitares en un 24% y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en un 19 %. El 9 % restante fue cometido por grupos relacionados con la delincuencia común<sup>55</sup>.

El escenario de la violencia en Colombia no podía ser más desafortunado. Debilitados ideológicamente los grupos por el fin del comunismo, pero rearmados militarmente a través de los recursos del narcotráfico, en el periodo entre 1996 y 2005 se produciría una mezcla de combates entre las fuerzas del Estado, las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha y el crimen organizado, donde convergían el tráfico de drogas y de armas, la extorsión y el secuestro<sup>56</sup>.

En este contexto el gasto militar alcanzó en 1996 el 4,5 % del PIB —recursos que se detraían a otros fines sociales—, mientras que la media de los países de América Latina aquel año fue del 1,5 %. En este periodo las FARC llegaron a controlar casi 350 municipios mediante casi 20.000 guerrilleros<sup>57</sup>.

Como respuesta, en el año 2000 se lanzó el Plan Colombia, un hito decisivo en la lucha contra la guerrilla. Este contemplaba la inversión de alrededor de 7500 millones de dólares en un plazo de cinco años, que luego se vería ampliado en cinco más, para reactivar la economía colombiana, promover el desarrollo social, erradicar los cultivos ilícitos incidiendo en la oferta al mercado norteamericano, debilitar a las FARC —cuyas

<sup>55</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

<sup>56</sup> GÁTICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

<sup>57</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

fuentes de ingresos procedían de este negocio, de aquí el término de *narcoguerrilla*— y relanzar unas conversaciones de paz que por entonces estaban estancadas<sup>58</sup>.

Para ello, se desplegaron fuerzas en territorio colombiano y se establecieron bases norteamericanas desde las que se luchaba contra el narcotráfico. Esto, adicionalmente, trajo consigo el recelo de los países vecinos, que lo percibieron como un intento de injerencia de los Estados Unidos en la región.

Este plan contó con una doble estrategia, la militar y la del desarrollo económico colombiano. En la vertiente militar, el éxito del plan resultó de la mejora de las capacidades del Ejército y la Policía del país. Tal cosa hizo el gasto en Defensa el más alto de América Latina. A resultas, los recursos humanos se habían incrementado para 2012 en un 40 %.

La estrategia económica implicó un alto nivel de inversión. Esta, en el conjunto de las dos legislaturas del presidente Uribe, rondó el monto de 7.000 millones dólares y, según da cuenta Jerónimo Ríos – investigador muy citado por Mínguez- , se vio complementada por un apoyo económico considerable por parte de EE. UU.: 606 millones de dólares en 2003, 594 en 2004, 579 en 2005, 582 en 2006, 573 en 2007 y 422 en 2008<sup>59</sup>.

Simultáneamente, la estrategia económica permitió la mejora del PIB, que en el periodo 2000-2014 se incrementó de promedio un 4,4 % anual. A ello hay que sumar la bonanza petrolera: el peso del petróleo pasó de representar el 27,34 % del total de exportaciones a suponer el 55,22 %. Mientras los homicidios intencionados por cada 100.000 habitantes caían de 66 en el año 2000 hasta los 28 en 2014.

En sentido contrario, los efectivos de las FARC pasaron de unos 17.000 en 2002 a 8000 en el año 2010, al tiempo que reducían su presencia territorial en más de un 50 %, lo que contribuyó a encauzar el diálogo de paz que culminaría en 2016. Merece referirse, pues no es baladí ni un asunto menor, que a ello también contribuyó el enfrentamiento de las FARC con el ELN y otros grupos paramilitares<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> TRINDADE VIANA, Manuela. «Reorganizando la violencia: la “historia de éxito” colombiana y los límites del discurso del posconflicto», *Revista CIBOD de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

<sup>59</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>60</sup> ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*

Al mismo tiempo que se debilitaba la guerrilla, el presidente Uribe intentaba negociar infructuosamente con los grupos paramilitares. El fracaso fáctico en tal empeño produjo una reactivación de su violencia y una actitud más desafiante. Estos grupos armados también han sido considerados en algunas épocas grupos terroristas y han sido incorporados a las listas de Estados Unidos y la Unión Europea.

Tras los Acuerdos de Paz de 2016 y la desmovilización de las FARC, la demanda volvió a recuperar su pujanza y Colombia, ante la incapacidad del Gobierno para extender su control sobre estas áreas, incrementó el número de hectáreas cultivadas. Y es que otros grupos criminales más pequeños, y aún más difíciles de combatir, llenaron el vacío dejado por las FARC, haciendo que el cultivo de coca creciera hasta alcanzar en 2022 las 204.000 hectáreas, según la ONUDC, cifra que algunos elevan hasta 234.000 hectáreas<sup>61</sup>. Es más, desde el inicio de las conversaciones en 2012, el incremento en hectáreas cocaleras ha sido sostenido: 48.189 en el 2013, 69.320 en 2014, 96.084 en 2015 y 146.140 en 2016<sup>62</sup>.

Además, los Acuerdos de Paz imponían la erradicación manual de los cultivos ilícitos y prohibían expresamente su erradicación química, que, echa desde el aire, hacía innecesario el control territorial.

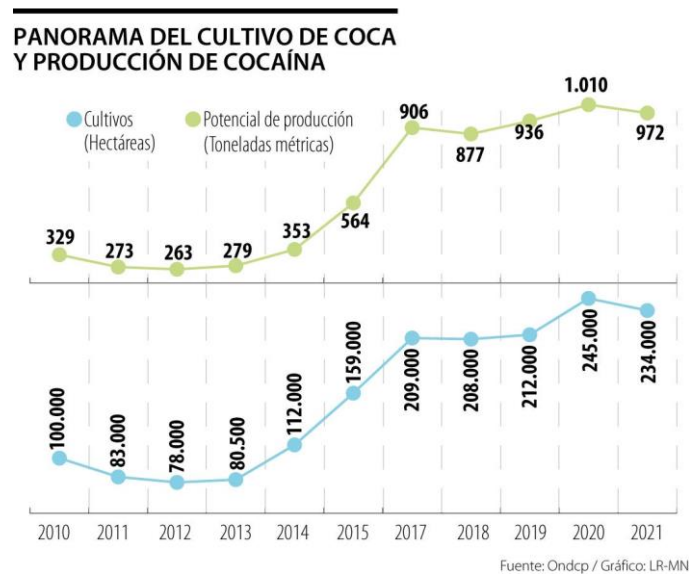


Figura 6. Hectáreas y potencial de producción de coca en Colombia

Fuente: «Cultivos de hoja de coca en Colombia bajaron a 234.000 hectáreas», *La República*. 14 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/cultivos-de-hoja-coca-en-colombia-bajaron-a-234-000-hectareas-segun-la-casa-blanca-3403803>

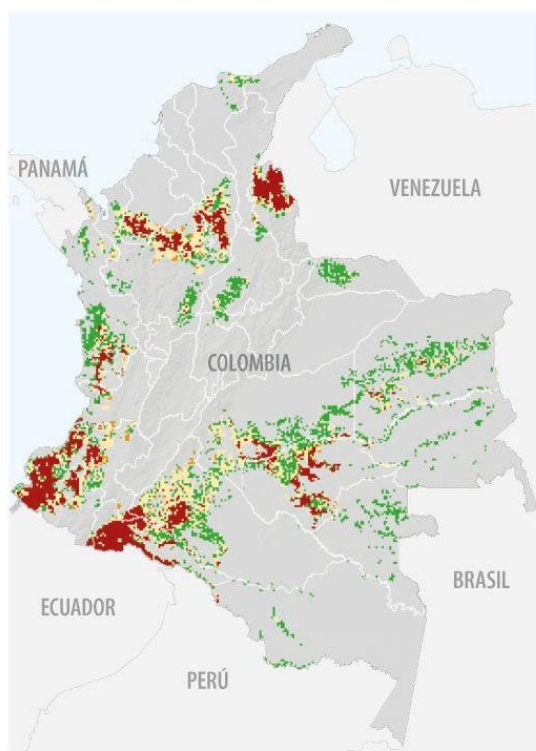
<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*



Y es que el proceso de paz tuvo un efecto disgregador sobre las FARC, pues, aunque fracturó el liderazgo de la organización, los problemas de diseño del proceso de desmovilización provocaron una pérdida de control sobre los antiguos combatientes y permitieron que una parte de ellos —las conocidas como disidencias— no se desmovilizaran, continuasen desarrollando directamente prácticas ilícitas o retornasen a ellas tras el fracaso de su reinserción, lo que otorgó de paso una oportunidad a otros grupos ya instituidos, como el ELN o los grupos paramilitares. Esto se ha traducido en un moderado incremento de la criminalidad medida por la tasa de homicidios<sup>63</sup>.

**DISTRIBUCIÓN DE LA PERMANENCIA DE CULTIVOS DE COCA, 2011-2020**

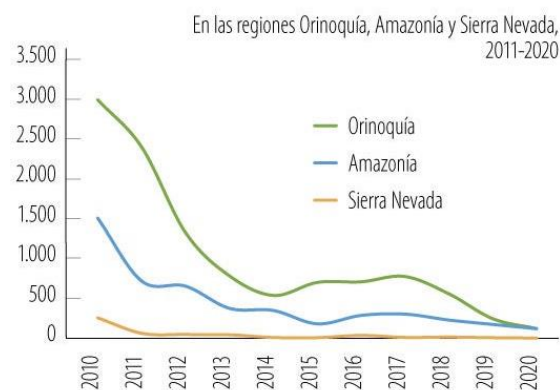


Tipo de territorio\* según la permanencia del cultivo de coca

- Afectado permanentemente (durante los últimos 10 años)
- Afectado recientemente (últimos tres años)
- Afectado intermitentemente (2011 - 2020)
- Abandonado (últimos tres años)

\* La representación del territorio según la permanencia del cultivo de coca se realiza en grillas de 5 km x 5 km.

**SERIE HISTÓRICA DEL ÁREA SEMBRADA CON COCA EN HECTÁREAS**



Fuente: UNODC/ Gráfico: LR-ER

Figura 7. Movimiento de los cultivos de coca en Colombia

Fuente: LÓPEZ BEJARANO, Joaquín Mauricio. «Estos son los departamentos que concentran la producción de cocaína según UNODC», *La República*. 21 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/los-cinco-departamentos-que-concentran-la-produccion-de-cocaina-segun-la-unodc-3452425>

<sup>63</sup> ORTIZ MARINA, Román. «Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?» (Documento de Investigación 01/2019). Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Además de las consecuencias sociales, criminales y sobre la salud del consumo de drogas, hay muchas otras. Así, la sustitución de la élite terrateniente por narcotraficantes cambió el escenario de confrontación social a uno donde la capacidad del Estado para acometer la reforma agraria se vio limitada.

La producción de drogas también tiene efectos medioambientales por la gran cantidad de productos químicos tóxicos utilizados. Estos son destilados para su reutilización, un proceso que requiere de miles de toneladas de agua caliente, que, al verterse nuevamente a los ríos, incrementa su temperatura y altera el ecosistema. Finalmente, cuando los productos químicos ya no pueden ser reutilizados, se vierten directamente los ríos.

En paralelo, durante la segunda década del milenio, se produjeron cambios organizativos en el narcotráfico como resultado de la reconfiguración habida tras la alteración del *statu quo* en los conflictos colombiano y mexicano. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas, ampliándose su rango de actividades.

De hecho, la globalización ha introducido al crimen organizado de índole local en su lógica, proyectándolo según claves internacionales y haciendo que los grupos delictivos locales amplíen simultáneamente el espectro de sus actividades, interactúen con los mercados negros de Occidente e incrementen con ello su entidad económica y poder.

Estamos ante organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal, sino siguiendo esquemas empresariales. Además, estos grupos cuentan con grandes estructuras para el lavado de dinero y evitan llamar la atención con la violencia.

Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que estaban instaladas, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad. Dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros»<sup>64</sup>. Son los conocidos como «invisibles» o «narcofantasmas», que solo controlan las rutas y la relación con el cliente. Estos buscan su estricto anonimato, confundirse con hombres de negocios

---

<sup>64</sup> RICKARDS, James. «Economics and Financial Attacks», *Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009*. 24 de marzo de 2009. Disponible en: [http://www.jhuapl.edu/urw\\_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf](http://www.jhuapl.edu/urw_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf)



Banalizar por ello la mexicanización de la violencia es también equivocado y peligroso, porque sus efectos pueden desbordar los cauces institucionales y provocar el colapso del sistema político, por más que este no sea el objetivo ni el deseo del narcotráfico<sup>67</sup>.

Y es que los protagonistas de la violencia necesitan —para asegurar su capacidad de operación— de asociados provenientes de estructuras legales desde las que insertarse en la economía mundial y lícita. La criminalidad organizada aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial, con lo que se infiltra en estructuras legales para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en parte de la criminalidad, garantizando la interconexión entre las actividades ilegales y las exigencias legales<sup>68</sup>.

## **Posconflicto y paz**

### ***Paz, seguridad y justicia social***

La paz es un concepto de singular trascendencia dentro de la cultura judeocristiana. Pero no es un concepto claro. La sacralización de las palabras y el dotarlas de un sentido mítico hacen que estas pierdan su función real y hasta su sentido.

Para comenzar, la guerra incorpora una contradicción dialéctica, y es que su objetivo es la paz. Este dilema solo se supera con la aceptación de que ambos términos pertenecen a la política, razón por la cual no entran en conflicto, como a primera vista parece, y cuentan hasta con espacios comunes y de complementariedad.

En el siglo XXI no se trata ya de vencer, sino también de convencer, de vencer «con», es decir, de repensar la victoria y transformarla en un episodio común y de mutuo beneficio, que, para más inri, sea aceptable para la comunidad internacional. La paz pasa por la desactivación del elemento discursivo del que se alimenta la guerra, de sus intangibles. La alta política es pedagogía y la paz, también.

La paz podría definirse en un término amplio como una transición y también como la ausencia de conflicto, pero no es un estado en sí misma, sino algo que se elabora. La

---

<sup>67</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

<sup>68</sup> GAYRAUD, Jean-François. *El G 9 de las Mafias en el Mundo*. Urano, Barcelona, 2007, pp. 257 y ss.

guerra, como concepto, es un término lleno, mientras que la idea de paz está vacía. Es un concepto vacío que conviene completar para que realmente signifique algo y describa una nueva situación política, que es imprescindible entender y valorar como tal.

Una auténtica paz trasciende la mera superación de la violencia, que es siempre un primer paso. La paz debe ir más allá de una mera y ambigua definición negativa dentro de la que cabe cualquier cosa. En clave positiva, se perfila como un proyecto pedagógico y de transformación a largo plazo que debe ser coherente con cada espacio social y que, por ello, precisa de bases sólidas.

Es más, parece que los conflictos del siglo XXI los gana quien es capaz de adueñarse de la palabra *paz*, presentando su proyecto como una verdad natural que acaba con cualquier problema. Los que se oponen a ella son, entonces, enemigos de la paz.

Debe quedar clara la idea, no menor, de que el objetivo de cualquier guerra es la paz y no la justicia, un concepto perteneciente a otro plano. Aunque también es cierto que, sin una cierta justicia para las partes, no cabe la paz. Podemos entonces considerar, a *sensu contrario* y fruto de la lógica paradójica, que la paz se asienta no tanto sobre la justicia, sino al revés, sobre la injusticia percibida, y que, aun así, resulta tolerable para las partes.

La idea de una guerra justa aúna dos términos que se sitúan en planos conceptuales diferentes: uno, la guerra, en el de la política y, otro, el de la justicia, en la ética o en el derecho, según se mire. La combinación de ambos términos es irresoluble y genera una suerte de bucle melancólico. ¿Se puede obtener justicia a través de una serie de actos injustos? ¿Dónde se encuentra la justicia en matar a un civil (por ejemplo, un lechero que porta armas en el bando equivocado)? Puede ser políticamente necesario y legal, pero no justo. A la paz justa le pasa lo mismo.

Maquiavelo se despreocupa de la relación entre justicia y política, sometiendo la primera a la segunda y poniéndola al servicio del interés general. De hecho, astutamente, permite atisbar ya en *El príncipe* una idea que recoge explícitamente en su *Historia de Florencia*: «Solamente son justas las guerras que son necesarias; y son piadosas las armas cuando no hay esperanza fuera de ellas». Esta frase aparece también en el capítulo XXVI de *El príncipe* y es una cita literal de Tito Livio referida a las guerras

samnitas. Esta es nada menos que la primera justificación moral de la guerra que se ha hecho en la historia de Occidente. Su valor es, por ello, altísimo.

De esta manera, se aúnan fines, medios y resultados en una suerte de *ius post bellum* que evalúa la justicia de un conflicto en relación con ellos y, *a posteriori*, resuelve la paradoja conceptual que encarna la idea de la guerra justa. Para ello, hace de la guerra un instrumento útil para resolver las situaciones de bloqueo, utilizando como criterio de verdad y justicia el resultado final.

En fin, la existencia del crimen organizado supone, de por sí, un desafío al Estado al competir con su poder. De hecho, la definición de Estado implica el monopolio de la violencia legítima. Además, la tolerancia cuestiona la capacidad de las instituciones y daña su credibilidad: la percepción de poder es Poder, y su ausencia lo contrario. Por eso luchar contra este fenómeno sin posibilidad de éxito es una opción aún peor que no hacerlo.

Implicar al Ejército en la lucha contra el crimen organizado en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria —y no la de salud pública— con que cuenta el problema. Es más, la idea de guerra predominante en el discurso público es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libres de frenos, cuando la razón de ser de los ejércitos es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en algunas regiones en línea con el principio de acción recíproca y el alzamiento de extremos clausewitzianos.

La misma explicación puede aplicarse a una delincuencia que, por superar un cierto umbral, también se transforma en un riesgo para la seguridad nacional, como cualquier otro problema de salud pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico, que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto o atiende a una sola de sus dimensiones, no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética, hablamos de política, pero también lo hacemos, aunque sin aludir a él, de un concreto grupo social que es su base.

En cualquier caso, los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. Por eso a la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad cuando se obra de tal manera.

El Estado no hace, ni puede hacer, la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables de los países latinoamericanos, que son los que en la práctica materializan el delito.

Así, en México los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17.000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones de fondo, se saldó con 34.608 homicidios y 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 y desde 2006 en más de 275.000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes. En 2021 los homicidios se redujeron a 33.308, solo un 3,6 % menos que el año anterior. El cambio de signo se confirmó cuando se convirtieron en 30.968 en 2022, un 7,1 % menos.

La apuesta por la Paz Total que hace Petro es radicalmente opuesta al modelo que se intentó con anterioridad en México y se alinea con el actual de López Obrador.

### ***El camino hacia los Acuerdos de 2016***

En Colombia se han llevado a cabo unos doce intentos de firmar la paz con grupos armados, pero, unas veces por la falta de cohesión de las guerrillas y otras por una victoria militar que parecía cercana, no terminaban de cerrarse, no se alcanzaba la paz. En este sentido, merecen destacarse los dos intentos realizados en la década de los cincuenta por el teniente general Rojas Pinilla con las guerrillas liberales tras el Bogotazo. En 1981, el presidente Carlos Lleras Restrepo renunció a liderar el proceso de paz con la guerrilla, argumentando que no se le dejó establecer contactos con la insurgencia<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> TENA CORTES, Hernán Augusto. «La Paz Total de Petro: un análisis crítico y reflexivo», *Al Poniente*. 22 de abril de 2023. Disponible en: <https://alponiente.com/la-paz-total-de-petro-un-analisis-critico-y-reflexivo/>

Desde 1982, se han negociado siete acuerdos de paz, seis de los cuales fallaron en alcanzar la firma, hasta el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En los años ochenta, se dio una segunda ola de procesos de paz que, pese a algunos éxitos parciales, no provocaron la desmovilización de los actores del conflicto. En 1981 el presidente Julio César Turbay (1978-1982) propuso a todas las organizaciones insurgentes una amnistía condicional (Ley 37 de 1981), con la que abrió las puertas para incentivar los acercamientos, facilitar la entrega de las armas y avanzar en la reinserción de los excombatientes<sup>70</sup>.

En un intento por obtener la paz, el Gobierno del presidente Betancur organizó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación. Su oferta incluía la amnistía general, la reforma agraria y la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente. En 1984 esta suscribió con las FARC los conocidos como Acuerdos de la Uribe, y también acordó un diálogo con el M-19, el EPL y el Movimiento de Autodefensa Obrera. En noviembre de 1985 la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y su posterior y violenta recuperación por el Ejército —cuya actuación según distintos autores dificultó el proceso ostensiblemente— abortarían las negociaciones<sup>71</sup>.

Por su parte, las FARC y el ELN se coaligaron en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, desde la que se aproximaron varias veces a estos gobiernos, pero al final se desmarcaron del proceso de paz al considerar que no había garantías. De tan relevante carencia se presentaron como ejemplos el asesinato de Carlos Pizarro (ex M-19) o el casi exterminio del movimiento Unión Patriótica (UP)<sup>72</sup>. No son pocos los autores que acusaron a las Fuerzas Armadas de haber saboteado el proceso.

La Unión Patriótica surgió de las FARC al rebufo de los Acuerdos de la Uribe. Este partido participó en las elecciones de 1986, en las que obtuvo 350 escaños en concejos locales, 23 diputados en asambleas departamentales, 9 escaños en la Cámara, 6 escaños en el Senado y el 10% del voto presidencial. Tras los comicios, fue objeto de una gran violencia, de modo que entre 1986 y 1990 entre cuatro mil y seis mil miembros de la Unión Patriótica fueron asesinados, desde militantes de base hasta líderes. Una

<sup>70</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*

<sup>71</sup> GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

<sup>72</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*



operación en la que tomaron parte narcotraficantes, miembros de la élite política y grandes propietarios, y que fue calificada como de lesa humanidad<sup>73</sup>.

La destrucción física de la Unión Patriótica —entre los miles de asesinados figuraban 2 candidatos presidenciales, 5 congresistas en ejercicio, 11 diputados, 109 concejales, 8 alcaldes en ejercicio y 8 exalcaldes— se incorporó al capítulo de «lecciones aprendidas» de las FARC, que estas trasladarían a la mesa de negociación con la Administración Santos. No obstante, el grupo no ha sido capaz de reeditar el relativo éxito electoral que tuvo con Unión Patriótica.

En fin, no fue hasta los noventa cuando, como consecuencia de los contactos mantenidos durante las presidencias de Virgilio Barco y Cesar Gaviria se desmovilizaron los grupos guerrilleros M-19, una facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN) — conocida como Corriente de Renovación Socialista (CRS)—, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame (MAMQL) y una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL)<sup>74</sup>.

El proceso de paz iniciado en 1999 por el presidente Andrés Pastrana con las FARC, el tercer intento formal, se llevó a cabo en medio de la confrontación y se rompió en febrero de 2002<sup>75</sup>. Bajo la Administración Uribe comenzó la desmovilización de los grupos paramilitares colombianos, el principal de los cuales eran las conocidas como Autodefensas Unidas de Colombia. Este proceso supuso la desmovilización de miles de combatientes, el juicio y condena de varios de sus líderes y la extradición de algunos de ellos a los Estados Unidos por narcotráfico<sup>76</sup>.

La clave para lograrlo fue la aprobación en 2005 de la ley conocida como de Justicia y Paz, con la que se propició la reincorporación de miembros de grupos criminales mediante la concesión de incentivos —a los paramilitares— y grandes beneficios en reducción de penas con vistas a desmovilizar a las tropas.

Sin embargo, la presencia paramilitar no disminuyó en muchas zonas. De hecho, surgieron nuevos grupos armados, las víctimas no fueron totalmente reparadas y los

---

<sup>73</sup> PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

<sup>74</sup> BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. «Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

<sup>75</sup> TENA CORTES, Hernán Augusto. *Op. cit.*

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, Nohemí, *Op. cit.*

derechos a la verdad y la garantía de no repetición no se hicieron efectivos. Así, el 15 % de los detenidos (1026 individuos) entre 2006 y 2009 en operaciones contra el crimen organizado habían participado en este proceso de desmovilización, por lo que no hubo una mejora significativa en la seguridad del país<sup>77</sup>. En el periodo 2009-2012 se desplazaron 772.000 personas y en 2012-2015 775.000.

A juicio de algunos autores, las extradiciones de los líderes de los grupos paramilitares detuvieron un proceso que estaba permitiendo que se conocieran los nexos de los grupos paramilitares con políticos y miembros del Gobierno colombiano<sup>78</sup>.

De hecho, la cooperación entre estos grupos irregulares y las fuerzas del Estado y las relaciones de aquellos tanto con los servicios de inteligencia como con los partidos políticos marcaron la dinámica del conflicto<sup>79</sup>.

Así, el periodo 2002-2010 es un tiempo complejo, en el que se producen escándalos como el de los llamados «falsos positivos», esto es, ciudadanos inocentes asesinados por las fuerzas de seguridad para hacerlos pasar por terroristas o narcotraficantes con objeto de cobrar una recompensa ofrecida por el Estado y acreditar la buena marcha de las operaciones, y hasta como parte de un proceso de «limpieza social».

### **Los Acuerdos de Paz**

El año 2011, al poco de su elección, el presidente Juan Manuel Santos, mediante la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dio señales de su voluntad de alcanzar un acuerdo. Santos, que había sido ministro de Defensa durante el Gobierno de Uribe, dio paso a unas negociaciones con las FARC que se desarrollaron en La Habana y que pusieron fin a un doble estancamiento: por un lado, el producido por la incapacidad del Gobierno central para obtener una victoria completa, por más que hubiera debilitado militarmente a las FARC, y, por otro lado, el estancamiento resultado de la capacidad de las FARC para prolongar o perpetuar un conflicto convertido en una guerra de desgaste y carente del menor sentido político.

<sup>77</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

<sup>78</sup> BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. *Op. cit.*

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, Nohemí. *Op. cit.*

En noviembre de 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final de Paz se estimaba que las FARC aún disponían de 7.000 integrantes y contaban con presencia en 242 municipios. Estos acuerdos suponen la apertura de una fase de transición —está previsto que se implementen en quince años— con la que se pretenden superar tres problemas históricos: la falta de presencia del Estado en una parte importante del territorio nacional, la propiedad de la tierra y, finalmente, la situación de abandono de las zonas rurales. Estos son problemas que un Estado necesariamente debe acometer, esté en guerra o no<sup>80</sup>.

Con ello, se afrontan abiertamente los agravios socioeconómicos y de naturaleza estructural que subyacen en el conflicto. Y es que el acuerdo afecta en particular a la población rural, que es, recordémoslo, el 30 % de la población total. Y dentro de este colectivo afecta aún más a los grupos más marginales de la sociedad colombiana, esto es, a los afrodescendientes y los pueblos indígenas, tradicionalmente carentes de la debida representación. Tales colectivos han sido un segmento significativo de las bases de las FARC o viven en áreas que, por su carácter remoto, han estado controladas por este grupo<sup>81</sup>.

El Acuerdo de Paz se articula en torno a seis puntos. El punto primero, por su importancia, se refiere a la Reforma Rural Integral, esto es, a la transformación estructural del campo con vistas a dar a las poblaciones rurales un acceso más democrático y efectivo a la propiedad de la tierra. Y es que el conflicto hunde sus raíces en las dificultades de acceso a la tierra, la desigualdad en su posesión y las consecuencias históricas para la población. Este problema y la superación de la brecha entre el campo y la ciudad son decisivos para la consolidación de la paz<sup>82</sup>.

Por eso los Acuerdos vinculan directamente una paz estable y duradera con la transformación estructural del campo. Para solventar tal problema, en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se regulan el tratamiento del acceso y uso de las tierras y la formación de la propiedad con vistas a conseguir la llamada «paz territorial»,

---

<sup>80</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>81</sup> PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

<sup>82</sup> SÁNCHEZ IGLESIAS, Eduardo y SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Vicente. «El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

a la par que se articulan medidas para la erradicación de la pobreza entre la población rural.

Los Acuerdos consideran que la reforma que se pretende acometer solo es posible si se parte de un «enfoque territorial» que haga de las zonas rurales un «territorio de paz», algo que resulta imprescindible para construir una agenda de paz realmente efectiva. De esta forma, la garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar los derechos de la población rural, para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial»<sup>83</sup>.

En el caso colombiano, por el carácter diseminado con que se presenta el conflicto, que obedece en cada caso particular a razones que también lo son, parece conveniente definir la idea de *paz territorial*.

El enfoque territorial supone la puesta en práctica de la idea de paz y pone en valor el hecho de que la guerra se desarrolle en la periferia, en territorios diversos, no pocas veces remotos y olvidados, cada uno de los cuales cuenta con dinámicas específicas y singularizadas que no pueden desatenderse.

Tomando en consideración estas circunstancias, surgen los Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial con el objetivo de estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, atendiendo a sus muy específicas circunstancias. Esto implica, en total, a unos 170 municipios.

La importancia de la dimensión territorial y geográfica del conflicto hace que uno de los ejes de la agenda sea la necesidad de zonificar y regionalizar. Tal cosa, por otra parte, no es sino cumplir con un mandato constitucional de descentralización lógico, y que beneficia a las zonas rurales. La reforma pretende así integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía<sup>84</sup>.

El punto segundo del Acuerdo, «Participación política: apertura democrática para construir la paz», requiere de una ampliación democrática que permita la aparición de

---

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> *Idem.*

nuevas fuerzas políticas con las debidas garantías para su participación e inclusión en el sistema. Y supone la entrada de las organizaciones en la política y el sometimiento a sus dinámicas.

El punto tercero, «Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas», tiene como objetivo la terminación definitiva de la confrontación con las FARC-EP e incluye las reglas que rigen este cese. Asimismo, comprende el pacto para la «Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses».

Sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. Este punto también incluye el acuerdo sobre «Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz».

El planteamiento que se hace no es el clásico: los modelos tradicionales de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de organizaciones armadas entienden la reintegración social de los excombatientes como un proceso individual que supone la ruptura de las estructuras de la organización armada, el desmonte de las jerarquías y la disolución del colectivo<sup>85</sup>. Frente a la visión clásica, las FARC-EP señalaron durante las negociaciones que harían una reincorporación colectiva, no individual. Y lo explicitaron a través del lenguaje: la guerrilla no se desarma, «deja de usar las armas» para continuar en la lucha por vías democráticas; no se desmoviliza, «desmonta sus estructuras armadas» mientras se mantiene como colectivo; no se reinserta, se «reincorpora» al sistema político. Es decir, según sus palabras: «Las FARC no se desmovilizan, se movilizan a hacer política legal». Con tales matizaciones, la guerrilla quería dar a entender que las FARC no desaparecían como organización política, sino como

---

<sup>85</sup> ZAMBRANO QUINTERO, Liliانا. «La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

estructura militar, manteniendo los fines aunque cambiaran los medios. De esta manera, la organización pasa a constituirse en partido político sin siquiera cambiar de nombre<sup>86</sup>.

Para materializar y hacer posible estos acuerdos se estableció una renta básica correspondiente al 90 % del salario mínimo, aproximadamente 200 euros, que percibiría cualquier excombatiente que se desmovilizase. Dicha renta fue establecida para tres años, si bien se extendería adicionalmente otros ochos años a los efectos de otorgar a los exguerrilleros el tiempo necesario para que se reincorporen a la vida ordinaria y evitar que retornen al crimen, que hasta el momento era su forma de vida.

El punto cuarto, «Solución al problema de las drogas ilícitas», promueve el tratamiento de este problema y de la criminalidad organizada desde un enfoque que se pretende sea general, de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género. Cabe referir que, como veremos, este problema dista de haber mejorado.

El punto quinto contiene el acuerdo referido a las víctimas, en el que se combinan mecanismos de justicia retributiva y restaurativa. El acuerdo crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales y extrajudiciales complementarios para el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y la reparación del daño.

El punto sexto, «Mecanismos de implementación y verificación», contempla la creación de una comisión de implementación integrada por representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP.

El acuerdo final suscitó un relevante debate en el interior de la sociedad colombiana y no fueron pocos los que se opusieron —incluido Iván Duque, que reemplazaría a Santos como presidente—, razón por la que, al ser sometido a un plebiscito, el resultado final fue una victoria para el «no» con el 50,2 % de los votos, frente a un 49,7 % de votos por el «sí». Esto obligó al Gobierno a «renegociar» el acuerdo, a la vez que creó incertidumbre sobre su aplicación legal. Posteriormente, el Gobierno y las FARC-EP acordaron un nuevo texto que se firmó el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá y que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes, aunque sin afrontar un nuevo plebiscito.

---

<sup>86</sup> *Idem.*

### ***Implementación y efectos de los acuerdos de paz***

Ni en los últimos meses de presidencia de Santos ni tampoco durante la presidencia de Iván Duque, que se había opuesto a su aprobación cuando se sometieron a referéndum, se avanzó sensiblemente en la implementación de los Acuerdos de Paz. De hecho, estos encontraron bastante oposición interna, algo por otra parte previsible ante la magnitud de la apuesta realizada. Y además la economía no ayudó en este periodo.

La referencia política de Duque a una «paz con legalidad» suponía, *de facto*, una deslegitimación de los acuerdos alcanzados en tanto no concordantes con la legalidad vigente. Y si no se retrocedió a posiciones previas en su mandato, tampoco se avanzó en su estela. No hubieran permitido tal cosa garantes y acompañantes como la Unión Europea. Hay que referir también que el presidente Duque intentó alcanzar la paz con el ELN, pero esta iniciativa se frustró tras el asesinato de veintidós cadetes de la policía en 2019.

La implementación de los Acuerdos hubiera requerido la aprobación de un complejo de leyes por parte del Congreso que hasta la fecha no se ha dado<sup>87</sup>. En este sentido, según un informe del Instituto Kroc, entre 2016 y 2018 las disposiciones en progreso aumentaron de 83 a 410, pero entre 2019 y 2021 la variación porcentual ha sido de entre 4 y 6 puntos, «disminuyendo notablemente en el último año, con una variación de un punto porcentual»<sup>88</sup>.

A nivel general, el 31 % de las disposiciones se encuentran completas, el 20 % en estado intermedio, el 37 % en estado mínimo y el 13 % aún no iniciaron su implementación<sup>89</sup>. Se ha de referir también que no se ha dado el progreso necesario en los enfoques étnico y de género, imprescindibles para la correcta implementación de los acuerdos.

Conforme a lo establecido, las FARC se desmovilizaron y los excombatientes, junto con sus familias, comenzaron a concentrarse en las Zonas Veredales Transitorias de

---

<sup>87</sup> BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. *Op. cit.*

<sup>88</sup> MORALES CASTILLO, Cindy A. «La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC podría no lograrse en el tiempo establecido», *El Espectador*. 27 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estado-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-2022-instituto-kroc/>

<sup>89</sup> *Idem.*

Normalización (ZVTN), posteriormente reconvertidas a Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR).

Una parte de las FARC no se sumó al proceso de paz y permaneció activa, estos grupos se denominan «disidencias» y existen unos veinte. Los más importantes son el Estado Mayor Central de las FARC-EP, que cuenta con 2300 hombres en la zona oriental del país y que controla además siete frentes en departamentos occidentales (Cauca, Valle del Cauca y Nariño), y la llamada Segunda Marquetalia, que opera en la región oriental fronteriza con Venezuela y que, a diferencia del anterior grupo, sí participó en la firma del Acuerdo de Paz de 2016, si bien luego renegó de él y se convirtió en una reinsurgencia<sup>90</sup>.

En las disidencias se integran también nuevos combatientes reclutados para continuar con sus actividades y operaciones. Por tanto, no son simplemente herederas directas de las FARC, hecho al que se suma el que no sean infrecuentes las mutaciones políticas, criminales u operativas de sus estructuras<sup>91</sup>.

En cualquier caso, los Acuerdos supusieron la fractura de las FARC. Desde el principio, unos setecientos guerrilleros, un 10 % del total, se opusieron a desmovilizarse, cifra que en 2018 se elevó a 1200. Los que ya se encontraban instalados en ECTR adujeron sentirse engañados tanto por la falta de avances como por los incumplimientos gubernamentales<sup>92</sup>.

Un año después, al menos el 55 % de los ocho mil antiguos insurgentes que se acogieron al Acuerdo de Paz abandonaron las veintidós ETCR por la falta de expectativas económicas. Ello no es constitutivo de delito, pero que lo haya hecho un porcentaje tal acredita la naturaleza disfuncional, cuando no el fracaso, del programa de reincorporación. Sin duda, algunos se habrán integrado en las disidencias de las FARC o en otros grupos guerrilleros o criminales<sup>93</sup>.

Aunque no es sorprendente que en una organización insurgente aparezcan tensiones entre la parte militar y política, en 2019 las disidencias se cifraban en entre 16 y 18 estructuras, con entre 1200 y 2000 combatientes, con algún tipo de presencia en 13

<sup>90</sup> GIORDANO, Eduardo. *Op. cit.*

<sup>91</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>92</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

<sup>93</sup> *Idem.*



departamentos de los 32 con los que cuenta Colombia. Entre estos combatientes figuran relevantes líderes de la estructura militar de las FARC-EP<sup>94</sup>.

Recapitulando la situación global, hasta 2019 las disidencias de las FARC, agrupadas en 23 estructuras, se expandieron de 58 a 85 municipios y contaban con cerca de 1800 exguerrilleros y alrededor de 300 nuevos reclutas. El Clan del Golfo disponía de 2500 efectivos, se encontraba presente en 276 municipios y se expandió a 26 más tras los Acuerdos. El ELN, por su parte, se expandió a unos 35 municipios más, hasta hacerse con un total de 136, para cuyo control disponía de unos 3000 combatientes<sup>95</sup>. Es más, este grupo ha continuado ampliando sus capacidades hasta el extremo de que en 2022 disponía de una significativa capacidad operativa y alrededor de 5800 combatientes.

Las áreas afectadas son las que más relación tienen con el narcotráfico: la costa pacífica, donde se vive una verdadera guerra civil entre grupos armados, disidencias, guerrillas, bandas criminales y el Ejército y la Policía (desde ella sale el 45 % de la cocaína del país); el Bajo Cauca antioqueño y el nordeste de Antioquia y el centro-sur de Colombia, un área en la que se han consolidado las disidencias de las FARC al permitir el control de los corredores de los tráficos ilícitos<sup>96</sup>.

La desmovilización de las FARC generó un vacío de poder en algunas áreas al no ser este espacio cubierto por el Estado como estaba previsto. Esto ha sido causa de que otros grupos armados organizados —incluyendo los cárteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación— lo ocupen. La combinación descrita de actores armados y ausencia de la fuerza pública también se produjo durante la desmovilización paramilitar. La razón se sitúa en las oportunidades de negocio a que dio pie el aludido vacío de poder, que provocó que agrupaciones criminales suplieran a la guerrilla en la prosecución de negocios ilícitos ya en marcha, lo que además se vio facilitado por el apoyo de algunos de los exguerrilleros, reconvertidos ahora en criminales ordinarios. Es más, miembros de cárteles mexicanos se instalaron en la región para asegurar el suministro y los tiempos logísticos.

---

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

<sup>96</sup> GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

**Principales grupos armados colombianos y su situación ante el diálogo con el Gobierno**

Grupo	Motivaciones	Nº municipios	Presencia departamental	Principales Alianzas	Principales Enemigos	PAZ TOTAL (a 15/04/ 2023)
<b>ELN</b>	Ideológicas (especialmente el Comando Central) Criminales (especialmente frentes de guerra)	184 municipios y 12 departamentos de Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar, Cesar, La Guajira, N. Santander, Santander, Boyacá, Arauca, Casanare, Vichada,	Segunda Marquetalia, Venezuela y Cuba	Clan del Golfo, Estado Mayor Central y Gobierno de Colombia	En mesa de negociaciones para proceso de paz
<b>CLAN DEL GOLFO</b>	Criminales	241 municipios y alianzas en 28 países	Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira, César, Norte Santander, Casanare, Meta, Bogotá	Grupos locales subcontratados, agentes estatales a nivel regional y local, puntualmente otros GAO.  En el extranjero principalmente Cártel JNG, Cártel de Sinaloa, mafia calabresa y siciliana, redes de narcotráfico balcánicas.	ELN, disidencias de las FARC-EP, Gobierno de Colombia	Negociando términos, pendiente de aprobación Ley de Sometimiento
<b>SEGUNDA MARQUETALIA</b>	Ideológicas y criminales	61 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Putumayo, Caquetá, Córdoba, Sucre, Vichada, Guainía	ELN, Gobierno de Venezuela	Clan del Golfo, Estado Mayor Central, Gobierno de Colombia	Comunicado de disposición a dialogar y liberación de 16 presos
<b>ESTADO MAYOR CENTRAL</b>	Principalmente criminales, aunque al ser disidencias de las FARC alegan motivaciones ideológicas	119 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Putumayo, Tolima, Caquetá, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Casanare, Arauca, N. Santander		ELN, Segunda Marquetalia, Clan del Golfo, Gobierno de Venezuela, Gobierno de Colombia	Inicio de diálogos de paz el 16 de mayo

Elaboración propia con datos de Fundación Paz y Reconciliación (municipios y departamentos).

Figura 9. Principales grupos armados organizados (GAO) en Colombia  
Fuente: GARCIA-MIGUEL, Miguel. «La ambición y la dificultad del objetivo de la Paz Total en Colombia», *Global Affairs and Strategic Studies*. Universidad de Navarra, 14 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-ambicion-y-la-dificultad-del-objetivo-de-la-paz-total-en-colombia>

Como puede verse, el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se está tambaleando en las periferias del país afectadas por el conflicto, lo que puede hasta justificar una ralentización de su implementación. De hecho, el Gobierno de Iván Duque volvió en estas áreas a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y, con ello, a las estrategias de contrainsurgencia del modelo «despejar-mantener-construir»<sup>97</sup>.

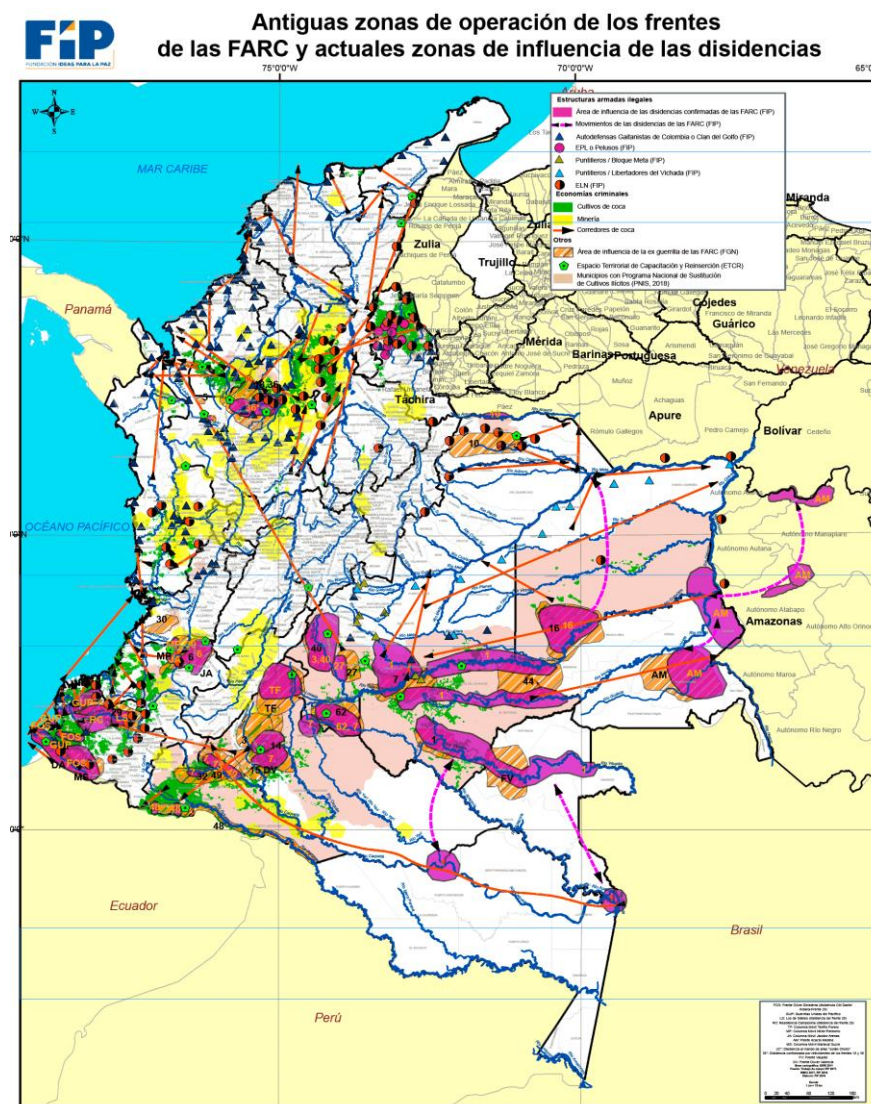


Figura 10. Antiguas zonas de operaciones de los frentes FARC y actuales zonas de influencia de las disidencias

Fuente: VERDADABIERTA.COM. Disponible en: <https://verdadabierta.com/frente-oliver-sinisterra-disidencia-que-persiguen-autoridades-colombo-ecuatorianas/mapa-general-disidencias-farc-informe-fip/> [consulta: 8/8/2023].

<sup>97</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

Por otro lado, el informe de Kroc de 2023 afirma que, entre los retos de la reincorporación, está establecer las vías para el acceso a tierra de los firmantes de paz, pero sobre todo garantizar la seguridad y la protección de sus vidas. Desde la firma del Acuerdo hasta junio de 2023, 373 excombatientes han sido asesinados (17 hasta esa fecha en 2023).

En cualquier caso, el punto uno del Acuerdo, sobre la Reforma Rural Integral, y el dos, sobre participación política, son los de menor nivel de ejecución. De hecho, se identificó un retraso en la adjudicación y asignación de tierras, con «solo el 1 % de la meta total de 3 millones de hectáreas adjudicadas hasta octubre de 2022». En cuanto a la figura de las Zonas de Reserva Campesina, el informe establece que no ha tenido el impulso necesario, pero ha adquirido nueva relevancia dentro del Ministerio de Agricultura.

Algunos autores apuntan a que la estructura de gasto sigue sin ser adecuada, pues las necesidades se ubican en la periferia rural, mientras los recursos se concentran en el Estado central. La Reforma Rural Integral implica nada menos que una transformación del ordenamiento territorial de Colombia, lo que requiere ingentes recursos. Pero también una filosofía económica congruente<sup>98</sup>.

Y es que se requiere de una financiación importante para las leyes agrarias, para la reinserción de los insurgentes, para la sustitución de cultivos... Las cuestiones económicas son clave, aunque no son visibles, y de no atenderse dejan sin sentido al plan<sup>99</sup>.

Y, además, incorporan no pocas contradicciones. Así la devolución de tierras a propietarios expropiados ha incrementado la inseguridad jurídica en el campo, pues hace fácil las reclamaciones judiciales y el desarrollo de procesos de duración indeterminada y resultados inciertos.

Merecen referirse los malos resultados obtenidos por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). En las elecciones de 2018 este consiguió un reducido 0,34 % de los votos en el Senado, unos 53.000 votos, cuando obtener un escaño en condiciones normales requiere de unos 470.000 votos. Los pésimos resultados de las FARC colocan a este partido en el decimocuarto puesto del panorama político. En la

---

<sup>98</sup> SÁNCHEZ IGLESIAS, Eduardo y SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Vicente. *Op. cit.*

<sup>99</sup> BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

Cámara de Representantes el resultado fue incluso peor, sumaron alrededor de 31.000 votos, que representan el 0,22 % del electorado.

Y en las elecciones de 2022 el resultado volvió a empeorar, pues el partido obtuvo 29.620 votos para el Senado, equivalentes al 0,19 %, y 20.501 para la Cámara (0,13 %). Este total de 50.121 papeletas es inferior a los poco más de 85.000 sufragios que, como hemos visto, la antigua guerrilla obtuvo en las elecciones de 2018.

Sin embargo, el régimen transitorio aprobado en los Acuerdos de Paz otorga a las FARC al menos cinco representantes en cada una de las cámaras durante dos periodos electorales. El Polo Democrático Alternativo ha necesitado más de 720.000 votos para obtener el mismo resultado.

La Jurisdicción Especial para la Paz también ha sufrido tropiezos a la hora de juzgar a miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, las FARC-EP y otros terceros implicados en el proceso. Esta forma parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y se encuentra vigente desde 2017 para esclarecer «los delitos más graves y representativos», que, por ello, no pueden ser objeto de amnistías o indultos.

Se trata de garantizar todos los derechos de las víctimas y, particularmente, el referido a la justicia. Pero también de ofrecer la verdad a la sociedad colombiana y contribuir al logro de una paz estable y duradera. Además, cerrar definitivamente este episodio pasa por que se adopten decisiones que den seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado.

Esta Jurisdicción ya ha efectuado sus primeras acusaciones mientras asciende por la cadena de mando en los casos de los «falsos positivos» o juzga a miembros de las FARC-EP por el uso de la violencia sexual como arma de guerra.

En un informe de 2018 el International Crisis Group sostenía la necesidad de convencer a los grupos armados —incluidos disidencias y gaitanistas— de desmovilizarse colectivamente y retornar a la vida civil. Esto proporcionaría a los más jóvenes y peor pagados una salida.

El problema es que ninguno de esos dos grupos era elegible para los programas de reincorporación individual. Y es que se había rechazado aplicar una ley de 2018 sobre las condiciones y beneficios de la rendición de los grupos armados, que lo iba a ser a los

Gaitanistas por los avances en las negociaciones con el Gobierno. En consecuencia, no existía un marco jurídico aceptable bajo el cual ningún grupo pudiera desmovilizarse colectivamente (excepto el ELN, al que se reconoce el estatuto de parte de un conflicto interno)<sup>100</sup>.

Para aliviar una violencia rampante, a juicio del International Crisis Group, era necesario dotarse de los instrumentos jurídicos precisos para que guerrilleros y grupos delincuentes depusieran las armas en los términos jurídicos establecidos por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). Así pues, a juicio del referido grupo de investigación, estos podrían ser objeto legítimo de desmovilización<sup>101</sup>.

### ***La Paz Total. La ley 2272 de 2022 y la Estrategia de Desarrollo Nacional 2022-2026***

La llegada de Petro al poder ha supuesto que se retome la agenda política del presidente Santos con una ambición mucho mayor, esto es, buscando decididamente atender a la resolución de los factores estructurales del conflicto colombiano, lo mismo que a su manifestación, la violencia, con independencia de los fines de quienes la practican. Estamos ante la apuesta por un concepto ONU que se intuye en el desarrollo del programa político de Petro: la cultura de la paz.

Para la cultura de paz<sup>102</sup>, en su concepción original, la guerra y la violencia vienen a constituir una actividad cultural, una actitud y, por tanto, pueden ser reconducidas a través de la educación, una educación para la paz, como ya apuntaba el propio Rousseau. Si la guerra es «una actividad del espíritu» y está inscrita en la mente de los hombres, solo es posible la paz cuando esta se construye en el mismo lugar y sustituye a aquella.

La paz queda definida no solo como una mera idea o una utopía, sino como una cultura, una cultura ciudadana, una actividad de la razón llamada a imponerse como un largo proceso para acotar primero —eliminando la guerra— y anular después el impulso emocional, la actitud, en que se sustenta el recurso a la violencia. Se trata, pues, en sus

---

<sup>100</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> Para una mayor información sobre este concepto, se recomienda el libro de David Adams *Cultura de paz. Una utopía posible* (Herder, 2015).

mismos orígenes de un proyecto pedagógico y de transformación orientado en el largo plazo.

Esto desborda cualquier aproximación simplista a la idea de paz —es decir, entendida como el mero fin de la violencia— y configura un proceso de cultivo —*cultura* viene de *cultivo* y, como tal, debe germinar— antes que de construcción; esto es, según la definición de la ONU, de florecimiento de «un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida».

Tal propuesta ONU/UNESCO no es posible sin superar la explotación del hombre por el hombre, la enseñanza de una cultura de guerra, el control autoritario, el racismo, el deterioro del medioambiente, el comercio de armas y drogas, la dominación masculina y la violencia contra la mujer, el control de la información, la identificación de supuestos enemigos... En suma, sin proporcionar una auténtica justicia<sup>103</sup>.

Otros elementos transversales al proyecto, situados en sus cimientos, son el desarrollo económico y social sostenible, el respeto a los derechos humanos, la promoción de la participación democrática, la igualdad de la mujer, la promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad, la comunicación participativa y la paz y seguridad internacionales.

En la estela de Rousseau, el proyecto UNESCO original otorga un papel esencial a los gobiernos locales, formados por electos; a la sociedad civil, a través de sus múltiples movimientos (que actúan sobre los campos citados en el párrafo anterior), y a las ONG, por su inmediata proximidad al ciudadano para la activación de la sociedad. Al mismo tiempo, identifica al Estado en su intento de monopolizar la violencia como uno de los agentes que dificultan la instalación del modelo de cultura de la paz y propugna su sustitución por los pueblos. Las decisiones son así de abajo arriba, con lo que ganan legitimidad y compromiso.

El advenimiento del presidente Gustavo Petro se produjo en el contexto de una importante violencia, por lo que, como eje central, adoptó la política de Paz Total, que privilegia el diálogo y la negociación como estrategia principal frente a los grupos armados. Las disposiciones normativas clave son la Ley 2272 de 2022 y el Plan Nacional

---

<sup>103</sup> ADAMS, David. *Op. cit.*

de Desarrollo 2022-2026. Ambas son la base para un ulterior despliegue de normas complementarias.

Petro se ha propuesto avanzar hacia la Paz Total mediante un plan de choque que permita abordar las problemáticas que subyacen detrás de los conflictos. Sus propuestas más trascendentes están en línea con los Acuerdos de 2016 y se encuentran orientadas a fomentar la participación ciudadana con vistas a la construcción de la paz, promoviendo el diálogo y la cooperación entre diferentes sectores y comunidades para la legitimación del conjunto. En línea con lo acordado en 2016 y ya en marcha, Petro apuesta por un desarrollo rural integral —pues es en este espacio donde se ubican los conflictos— mientras se atienden cuestiones como la desigualdad en el acceso a la tierra y los recursos naturales o se implementan políticas sostenibles e inclusivas.

Asimismo, se busca una transformación cultural. Para ello se promueve la educación en valores y habilidades para la paz, así como el respeto por los derechos humanos y la diversidad cultural.

Y también se trata de reformar el sistema de justicia. Con tal propósito, se fortalece la justicia transicional y se garantizan la reparación integral de las víctimas, la sanción y la reinserción de los excombatientes, buscando un nuevo equilibrio entre justicia y paz que recoja las peculiaridades de los nuevos grupos armados. El programa se presenta como un compromiso con los derechos humanos y las minorías sociales para resolver los problemas estructurales que subyacen en el conflicto.

Se trata de negociar con todos los grupos simultáneamente para que ninguno de ellos se fortalezca aprovechando los vacíos de poder que el abandono de las actividades delictivas en algunas áreas trae consigo.

Las claves o pilares de la propuesta del presidente Petro pasan por el cumplimiento del Acuerdo suscrito con las FARC-EP (primer pilar), así como también por el establecimiento de diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos con grupos armados organizados, grupos relevantes que disponen de un mando responsable y de control sobre un territorio que les permiten desarrollar operaciones militares sostenidas<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*



Esto implica el diálogo de paz con el ELN (segundo pilar) y el sometimiento a la justicia de las disidencias y reincidencias de las FARC (tercer pilar), que podrán entrar en la categoría anterior siempre y cuando pacten acuerdos que contribuyan a su desmantelamiento. El Gobierno puede proponer a estas estructuras armadas un diálogo jurídico y social para que retomen el camino de una salida negociada al conflicto<sup>105</sup>.

En línea con lo expuesto, se ha creado una mesa de negociación con el ELN con una agenda de seis puntos: 1) Participación de la sociedad en la construcción de paz; 2) Democracia para la paz; 3) Transformaciones para la paz; 4) Víctimas; 5) Fin del conflicto armado; 6) Implementación.

Cabe referir que el debate sobre el modelo económico estuvo ausente en anteriores procesos de paz, pero ahora es factible por la singularidad ideológica del actual Gobierno. En esta línea, su apartado 2.2 propone: «Examinar, desde una perspectiva democrática, el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional». Y dicho enfoque se complementa con el apartado 3.2, que establece la discusión de «políticas públicas tendientes a superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad». Mientras, el punto 5 refiere cuestiones como «la determinación de condiciones y garantías para la seguridad y el ejercicio de la política del ELN» (5.2), «la erradicación de toda forma de paramilitarismo» (5.3) y «el cese del fuego y hostilidades de carácter bilateral» (5.5)<sup>106</sup>.

El problema de este proceso es la naturaleza descentralizada con que cuentan las estructuras del ELN a diferencia de las FARC, que disponían de un mando centralizado<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> GIORDANO, Eduardo. *Op. cit.*

<sup>107</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

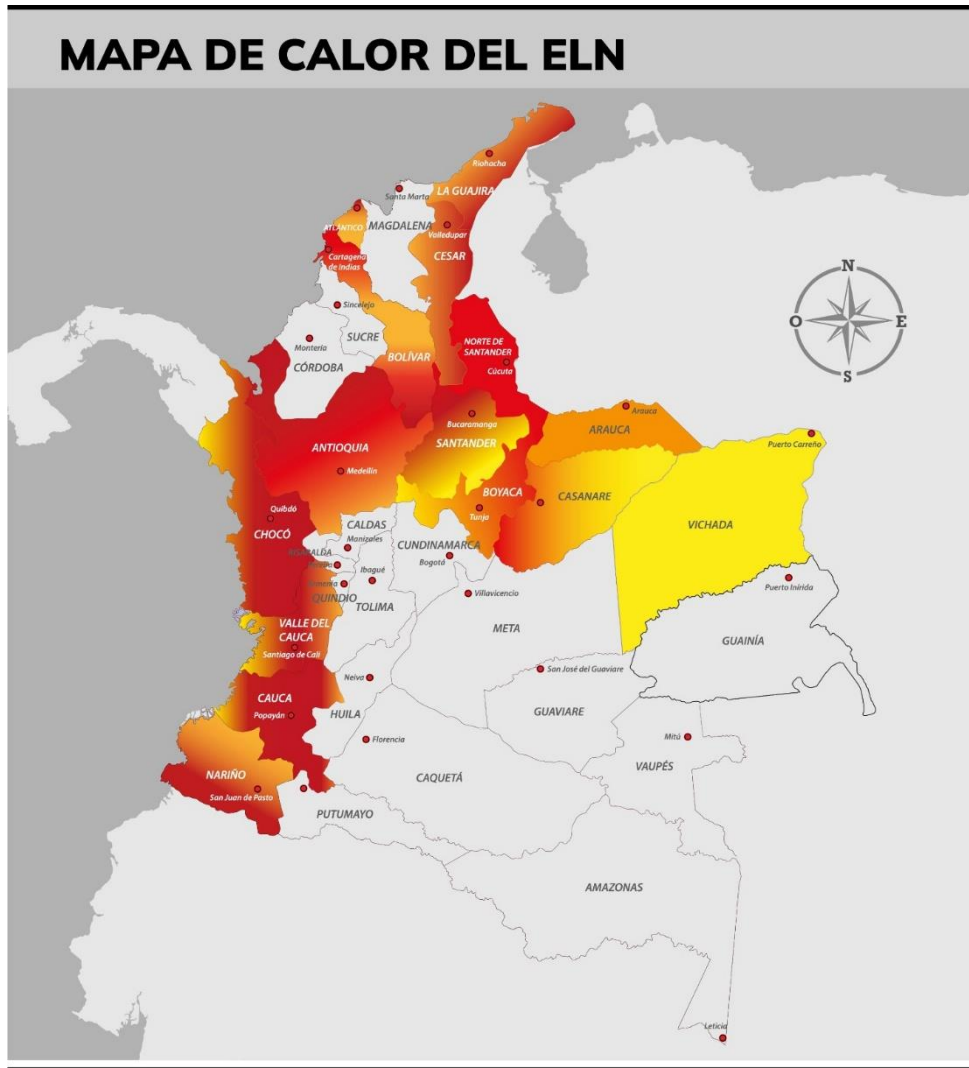


Figura 11. Distribución geográfica del ELN

Fuente: FITZGERALD, María F. «El mapa de calor del ELN», *El Cambio*. 7 de julio de 2023. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-mapa-de-calor-del-eln>

Esta naturaleza dispersa, asociada a la falta de unidad ideológica y a su despliegue territorial, dificulta que el ELN pueda mantener una posición única que conduzca la negociación a un final exitoso. Así, su mando central cuenta con cinco componentes: político, económico, social, internacional y militar. De modo que si habiéndose acordado una sola agenda fue difícil negociar con las FARC, que tenían una estructura vertical y unificada, más lo es en este caso. Porque, además, no es negociar con el ELN como entidad única, es negociar agendas diferentes y llegar a acuerdos con cada fragmento

regional. Es en Venezuela —y con la mediación del presidente de este país—, donde se están llevando a cabo las conversaciones<sup>108</sup>.

El ELN propone aligerar los rigores del sistema carcelario a todos los presos, además de un régimen especial para los de su organización con problemas de salud. En cualquier caso, la paz con el ELN se ha convertido en un objetivo estratégico para Petro, ya que pudiera ser más practicable que el resto de los objetivos que se había planteado mientras algunas de las reformas de su programa, como la de la salud o la laboral, parecen haber encallado y las encuestas y escándalos cuestionan su liderazgo. Al presidente Petro le urge alcanzar resultados tangibles e importantes.

Con las disidencias, y particularmente con aquellas que abandonaron el proceso de La Habana, la cuestión no es tan fácil, pues hay quienes plantean hasta motivaciones jurídicas contrarias al reconocimiento en derecho de tales grupos como elegibles<sup>109</sup>: los Acuerdos de Paz suscritos requerían que quienes no cumpliesen con ellos concurriesen ante la «justicia ordinaria».

Hasta julio, cerca de 26 grupos de diversa capacidad han manifestado su intención de acogerse a esta iniciativa. El Gobierno anunció un cese multilateral al fuego con 10 de ellos, entre los que están el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo<sup>110</sup>, si bien la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con los grupos criminales, y concretamente con este último, es aún objeto de un intenso debate.

Estamos ante un intento de proporcionar una salida al conflicto en su tercer pilar, las disidencias, que sea un punto intermedio entre la negociación política y el sometimiento, lo que de ordinario se reclama a cualquier ciudadano ante la ley, en el caso de las diversas estructuras criminales. Y es que el cuarto pilar, los grupos criminales, está construido alrededor de dos conceptos: *acogimiento* y *sometimiento*, propuestos a los restantes grupos armados organizados. A estos se les ofrecerá un «tratamiento penal benigno» y la no extradición como incentivo para que entreguen las armas, los bienes y el dinero obtenido, proporcionen información sobre las rutas del narcotráfico y se

---

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> NIÑO, Catalina. «Los obstáculos para la Paz Total en Colombia», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 305. Mayo-junio de 2023. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

<sup>110</sup> CAJIAO V., Andrés. «Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas». Fundación Ideas para la Paz, 22 de agosto de 2022. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/petro-y-el-cambio-en-la-estrategia-de-paz-y-seguridad-efectos-y-alertas>

reorienten definitivamente hacia actividades legales<sup>111</sup>. Los grupos locales subcontratados para actividades criminales deberían considerarse en este campo.

Y con el Clan del Golfo sucede lo mismo que con el ELN, estamos ante jefes militares regionales, con medios armados propios y asentados en territorios definidos, que disponen de autonomía y pueden seguir, o no, lo que decida su dirección central. A esto se suma la dificultad que entraña la presencia de grupos mexicanos del narcotráfico. Solo hay que recordar que en 2005 las autodefensas realizaron su propia depuración interna para poder negociar. Y ya ha habido asesinatos entre los líderes gaitanistas con vistas al posicionamiento del grupo para la negociación.

El compromiso de la sociedad civil, el quinto pilar, se materializaría en unos diálogos regionales y territoriales con el mayor número de organizaciones sociales por mor de la representatividad. Esto serviría para involucrar a las poblaciones efectivamente en el diseño de la agenda y como legitimación al proceso, al atenderse así la diversidad de contextos y escenarios donde tiene lugar. De esta manera, como reedición de la «paz territorial», se atendería la diversidad que plantea el conflicto, que afecta de manera diferente a los colectivos sociales y según los territorios. En cualquier caso, hace falta una mirada transversal en cada caso: comunidades negras, indígenas, niños, poblaciones LGTBIQ+<sup>112</sup>.

### **La crítica**

Llegados a este punto, se debe hacer mención a que, en su número de mayo de 2023, la revista *The Economist* calificaba la Paz Total de «caos total» y la consideraba «inalcanzable». En esta línea crítica, cabe referir que el capítulo dedicado a la Paz Total de las bases del Plan Nacional de Desarrollo no entra en la concreción de las medidas que se deben poner en valor y, en su lugar, se dedica a cuestiones históricas y reflexivas. Y abordar problemas tan delicados como un proceso de transición política, la justicia transaccional o rediseñar instituciones no admite imprecisiones.

Por ejemplo, el 31 de diciembre de 2022 el presidente anunció altos el fuego con el ELN, el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y los Pachenca. Pero el 3 de enero el

---

<sup>111</sup> VALENCIA AGUDELO Germán Darío. *Op. cit.*

<sup>112</sup> *Idem.*

Comando Central del ELN lo desmintió. Además, el Clan del Golfo continuó con sus actividades criminales habituales, por lo que, el 19 de marzo, Petro suspendió el alto el fuego con este último grupo. Y eso cuando no se había firmado protocolo alguno en tal sentido ni se habían establecido mecanismos de verificación por las partes<sup>113</sup>.

Y si los enfrentamientos con la policía se redujeron un 79 %, los enfrentamientos entre grupos se incrementaron en un 70 % —buscando con ello probablemente fortalecer territorialmente su posición negociadora y obtener mayores concesiones— en los tres primeros meses de «alto el fuego». Por dicha razón se acusa a estos grupos de haberse beneficiado de un «alto el fuego» unilateral y de la reducción de la presión policial para continuar sus operaciones y aun para fortalecerse<sup>114</sup>.

También genera preocupación el enfoque otorgado a la seguridad y la justicia, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas de los grupos armados y la protección de las víctimas<sup>115</sup>. En el fracasado proyecto de Ley de Sometimiento se establecía un máximo de ocho años de pena para los delitos de lesa humanidad —que luego se elevaría a diez— y se permitía que los implicados pudieran quedarse hasta con un 6 % de las ganancias de su participación en actividades ilícitas, hasta un máximo de 2,5 millones de dólares. Quienes ya se encontraban en la cárcel deberían de purgar en ella al menos diez años por sus faltas. Las bandas criminales tendrán un plazo máximo de dos años para desarticularse de manera voluntaria<sup>116</sup>.

Los detractores de la iniciativa de Petro subrayan también la falta claridad en cuanto a objetivos y estrategias, lo que dificulta su implementación y seguimiento. Así, en el despliegue legislativo realizado hasta julio de 2023 no se establece la práctica ni se señala la hoja de ruta de un camino que se ha comenzado ya a andar. Esto atenta contra la credibilidad de un plan que, para poder ejecutarse —y más cuando afecta a cuestiones nucleares del Estado— debe de resultar creíble y claro para quienes lo tienen que llevar a cabo.

Y es que no hay tampoco herramientas operacionales que sirvan a la concreción de lo que hasta el momento tan solo queda como unos principios humanistas o filosóficos que

---

<sup>113</sup> NIÑO, Catalina. *Op. cit.*

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> TENA CORTES, Hernán Augusto. *Op. cit.*

<sup>116</sup> NIÑO, Catalina. *Op. cit.*

deben guiar los actos administrativos, pues no existe una normativa para su concreta implementación, cuyo cuidado detalle serviría para proteger y amparar a los funcionarios responsables de un desarrollo siempre controvertido y difícil.

Así, tras el fracaso expreso del proyecto de Ley de Sometimiento, el vacío jurídico es aún mayor. Por ejemplo, se precisa una normativa concreta sobre los criterios de actuación de la fuerza pública en zonas en conflicto y ante actuaciones criminales durante el alto el fuego, cuando la violencia, lejos de desescalar, aumenta.

Otros autores señalan los obstáculos políticos que debe afrontar esta iniciativa y que la hacen de viabilidad dudosa por los consensos que su aprobación requiere y que la sociedad rechaza, como prueba el fracaso de la Ley de Sometimiento. Es más, lo sucedido subraya su carácter poco práctico en la medida de que se demanda la cooperación —y hasta la lealtad— de actores que no se atienen a las normas que las sociedades se han dado para conseguir su lucro personal y que, por principio, no son fiables, aunque solo sea por el negocio al que se dedican: el crimen. Además, los implicados son grupos con intereses diversos y hasta enfrentados.

Otros sostienen, por ello, la necesidad de diferenciar y desagregar de forma nítida los procesos de transición política hacia la paz —esto es, los propios de actores con ideología política (el ELN, recordemos, cuenta con el estatuto de combatiente)— de aquellos otros que se refieren al sometimiento a la justicia de actores armados que carecen de ideología en la medida en que buscan su lucro ilícito. Pero tal desagregación no es nítida. Grupos como el Clan del Golfo se denominan a sí mismos Autodefensas Gaitanistas de Colombia con el fin de reclamar una naturaleza política para su proceder delictivo.

Esto genera situaciones conceptualmente complejas. Por ejemplo, la suspensión de las órdenes de captura para los narcotraficantes, dada la relación existente entre economía, narcotráfico y política, a quiénes afecta y que se trata de delitos con interés internacional. ¿Puede firmar un Estado de derecho un acuerdo de paz con narcotraficantes? De entrada, parece que estos deben ser sometidos a la ley y nada más.

El cese el fuego multilateral con narcos resulta algo igualmente inaceptable, sostienen los críticos, pues con ellos no es lícito siquiera plantear un acuerdo que sirva a la justificación, toda vez la obligación, de cumplir la ley a la que se encuentra convocado

todo Estado de derecho. Y un cese el fuego solo es posible con la formalización de un acuerdo y su correspondiente protocolo de verificación, que no puede firmarse en el caso que nos ocupa por ser contrario a las esencias del Estado de derecho.

Además, los continuos procesos de perdón favorecen la idea de seguir una conducta criminal hasta la siguiente ola de indultos: si este no se alcanza en la presente ola, cabe esperar. El supuesto descrito es precisamente el de quienes abandonaron o incumplieron los Acuerdos de Paz de 2016, contraviniéndolos expresamente.

Por otra parte, la idea de una cultura de paz tampoco cala en la sociedad, pues, aunque sirve para dar nombre al plan, ni siquiera se está haciendo una pedagogía de ella.

Otra crítica que recurrentemente que se hace a la propuesta es que resulta simplista y adanista, es decir, que no toma en cuenta la experiencia de un proceso que dura más de cuarenta años. Los críticos sostienen que la propuesta, a la postre y pese a su enfático nombre, en la práctica únicamente pretende un proceso de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil, desatendiendo realmente la resolución de los problemas estructurales que subyacen en el conflicto<sup>117</sup>.

En este marco de violencia, la Paz Total aborda cambios drásticos de un modo igualmente rotundo. No obstante, las transformaciones y cambios de modelo institucional que el proceso prevé para su desarrollo, sostienen los críticos, inducen debilidades en el sistema en un momento de gran estrés, como consecuencia del incremento de la violencia.

Así, se quiere cambiar la estructura, dependencia y carácter de la Policía o sustituir el servicio militar por un servicio social para la paz. Además, tales propuestas se encuentran definidas en términos muy ambiguos y requieren de la construcción de un aparataje institucional concreto que acompañe a las grandes transformaciones que solo se enuncian sin hacer previsión alguna. Hay, debe añadirse para el caso, una falta de la necesaria previsión en materia de coordinación institucional, que se suma a la imprecisión del plan.

---

<sup>117</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*

Y esto cuando hay regiones que experimentan unos altos índices de violencia y el aparataje cuya transformación se pretende acometer sirve a su limitación, lo que supone asumir riesgos de todo punto innecesarios.

Es un riesgo difícilmente asumible pretender cambiar las instituciones, las normas y la lógica del conflicto, junto con la cultura desde la que este se acomete, de un modo simultáneo y no secuencial, esto es, en la mecánica de prueba-error-ajuste. Y ello mientras se resuelven los problemas estructurales del país.

### **Implicaciones globales y regionales**

Referir que la problemática planteada en Colombia interesa a escala global. El orden jurídico de un país se sustancia, en primer término, en el cumplimiento de su Constitución y de los tratados internacionales suscritos. Un perdón excepcional para criminales ordinarios graves podría considerarse que atenta contra estos. No cabe que los Estados puedan hacer caso omiso de los múltiples compromisos adquiridos a nivel internacional en la lucha contra el crimen organizado —ya sea a nivel ONU (como la Convención de Palermo), latinoamericano, bilateral o multilateral— favoreciendo una indebida impunidad y omitiendo la justicia y reparación que se debe a las víctimas.

El precedente a escala internacional que podría crear la impunidad de delitos tan graves es muy relevante y se han de considerar sus derivadas. El apoyo de la comunidad internacional al plan, por su legitimación, resulta imperativo en estas condiciones.

En el ámbito propiamente regional, el fin de la Guerra Fría relegó las cuestiones de ideología a un segundo plano, lo que, a su vez, redujo la intromisión norteamericana en la vida política de los países latinoamericanos, que era la concreción práctica del veto ideológico. Como consecuencia, se produjo un progreso en la calidad democrática de los Estados de la región, en los que se ha dado una muy sana alternancia en el poder dentro del juego derecha-izquierda, que ha fortalecido el desarrollo institucional.

El avance en la implantación de una democracia real y efectiva también ha supuesto la deslegitimación de la lucha armada como forma de acceso al poder cuando tal cosa puede hacerse a través de procesos electorales, y además la guerrilla se encontraba en una situación militar comprometida. Ambos factores favorecieron simultáneamente los Acuerdos de Paz de 2016.



En este marco, la labor diplomática desarrollada por el presidente Santos supo alinear intereses contradictorios y hasta contrapuestos para hacer posible su plan de paz y permitir su sostenimiento. El acercamiento a Cuba de la segunda Administración Obama convirtió Colombia en un país puente con Venezuela, generando de paso una convergencia de fuerzas sobre la que se construyó el Acuerdo de Paz de 2016. Este no hubiera sido posible sin el compromiso y apoyo de los países limítrofes en tanto que afectados por el conflicto.

Y es que un proceso de la envergadura del aludido requiere de su consolidación y apuntalamiento. Son garantes ahora del proceso de Paz Total, y herederos del de 2016: Brasil, Cuba, Chile, México, Noruega y Venezuela. Y son países de acompañamiento, apoyo y cooperación Alemania: EE. UU., España, Suecia y Suiza. Unos y otros se distinguen por el nivel de compromiso adquirido. La UE también se comprometió con el proceso de paz de 2016 utilizando el Fondo para la Paz al objeto de su financiación, pero hasta julio de 2023 no se había pronunciado en tal sentido sobre la Paz Total aunque la apoye. La financiación hace más reales los compromisos.

En fin, si un símil nos da idea del fenómeno de la delincuencia organizada en todas sus formas es el de un gran globo relleno de agua al que, cuando se le aprieta un extremo, se le genera una protuberancia en el contrario. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y tratamiento como mínimo a escala regional. Y como en la gran mayoría de los supuestos la delincuencia afecta a una pluralidad de planos, esta obliga por la misma lógica a adoptar soluciones integrales, casi siempre muy complejas.

El resultado en el caso que nos ocupa ha sido la difusión del tráfico de drogas a los países colindantes. Por ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también la violencia generada desde 2006 por la «guerra contra las drogas» llevó a su aumento en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. Este fenómeno, conocido como «efecto cucaracha»<sup>118</sup>, se reprodujo en el entorno colombiano.

Igualmente, algunos cárteles mexicanos han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. En este sentido, algunos autores apuntan a que los colombianos han cedido a los mexicanos el liderazgo empresarial del negocio de las

---

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.*, p. 72.

drogas. Y los cárteles colombianos hicieron lo mismo y subieron hacia el norte. En Brasil tenemos el caso del Primeiro Comando da Capital, probablemente la organización criminal más grande de Iberoamérica: tiene gran poder en Paraguay y Bolivia; está presente en Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, e incluso parece haber desplazado su actividad a Europa<sup>119</sup>.

El crecimiento de la producción de cocaína, unido a la atomización de los cárteles colombianos, ha provocado una pérdida de poder de estos, ya sea frente a los mexicanos, que se han asentado en la costa colombiana del Pacífico, o a los venezolanos.

Ciertamente, la presencia del crimen organizado azteca no es nueva. Esta no solo se ha traducido en la compra de cocaína, campos de cultivo y laboratorios, sino en la financiación de grupos armados. Su penetración la ha provocado el caos reinante en el mercado colombiano, que hacía imposible a los mexicanos garantizar los envíos en la cantidad, calidad y tiempo requeridos por la demanda, con lo que se generaban ineficiencias. En cualquier caso, las estructuras criminales mexicanas han perdido su confianza en la capacidad de transporte de sus socios locales y han preferido organizar su propia infraestructura para garantizar un suministro fiable a Estados Unidos<sup>120</sup>.

De forma parecida, los grupos colombianos que controlan la producción de cocaína en algunas regiones próximas a Venezuela operan solamente como proveedores de las redes ya asentadas en aquel país, que son las que se ocupan del mercado. De este modo, el narco colombiano ha visto cómo sus actividades se reducían a las fronteras nacionales y a la condición de proveedor de redes de distribución ubicadas en los países del entorno<sup>121</sup>.

Estos grupos operan, con la oposición del Estado, en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades o alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales, como la 'Ndrangheta o las tríadas chinas<sup>122</sup>. Estamos ante organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para el

---

<sup>119</sup> SCHULMEISTER, Gaston H. *Op. cit.*

<sup>120</sup> ORTIZ MARINA, Román. *Op. cit.*

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. cit.*

desarrollo de actividades muy diferentes en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales. Además, estas se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

El crimen organizado ha provocado también la «narcotización»<sup>123</sup> de las relaciones con Occidente, al introducirse el problema en las agendas de seguridad y afectar o condicionar tales relaciones. Por ejemplo, ha repercutido significativamente sobre la política de concesión de ayudas al desarrollo. De esta manera, se está generando una suerte de «geopolítica del narcotráfico», con la clasificación de los países según su actitud frente al delito. Es más, se está modulando o condicionando su independencia, al supeditar fácticamente la concesión de ayudas a la actitud y sensibilidad.

Y, en sentido contrario, la política exterior de los países de la zona, haciendo uso del narcotráfico, se transforma en un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría frente a los actores que lo desafían internamente, tanto militar como políticamente<sup>124</sup>.

De igual manera, la presión militar —primero del Plan Colombia y, sobre todo, del Plan Patriota— desplazó la guerrilla hacia las periferias y las fronteras, esto es, hacia Venezuela, Perú y Ecuador. Y fueron recurrentes las quejas de los países vecinos sobre la estrategia de erradicación química de cultivos, ya que consideraban que afectaba a la salud de sus ciudadanos. La operación Fénix, que provocó la muerte del líder guerrillero Raúl Reyes en 2008, conformó un hito en este sentido. Su desarrollo supuso el bombardeo y la penetración en territorio ecuatoriano.

Gran parte de las fronteras del oriente y del sur de Colombia son fronteras difusas y poco definidas por las que circulan casi libremente flujos de todo tipo. Este carácter difuso de la frontera afecta, además, al ejercicio de la soberanía y a las operaciones sobre el terreno<sup>125</sup>. De hecho, la firma de los Acuerdos de Paz de 2016 se debe a la priorización de las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador, sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto.

A ello se suma la crisis política y social de Venezuela. Esto ha convertido a Colombia en una base de operaciones para los grupos criminales —no pocos de ellos se han trasladado al país—, en un receptor de flujos ilícitos y en un trampolín del que salen los

<sup>123</sup> RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.*, p. 72.

<sup>124</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

<sup>125</sup> BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

envíos de drogas a los mercados<sup>126</sup>. Es más, Latinoamérica se encuentra fracturada en términos geopolíticos por la denominada falla de Barnett que afecta a los países andinos y los incluye en un mismo espacio.

No debe olvidarse que la oferta viene de Centro y Sudamérica, pero la demanda y los mercados se encuentran en Estados Unidos. Y el dinero manda. Desde Estados Unidos, a un tiempo, se demandan droga y represión del tráfico.

Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa, y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a la salud pública. Esto supone, además, ignorar la naturaleza «interméstica» del problema y trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y no propio<sup>127</sup>. En este sentido, cabe recordar que ya los presidentes Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978) exigieron la corresponsabilidad de los países consumidores en materia antidrogas, así como el diálogo multilateral<sup>128</sup>.

Tal cosa genera un dilema en clave nacional, esto es, para la opinión pública norteamericana, pues las políticas que mejor acepta son aquellas que pasan por situar los problemas al otro lado de la frontera y afirmar simultáneamente la soberanía nacional como forma de no atender a la carga y la responsabilidad de su concreción. Por el contrario, las políticas de respuesta, para ser eficaces, deben ser integrales, estar orientadas al largo plazo, y no admiten criterios de frontera. Es previsible que esta tendencia se incremente los próximos años por la pura lógica de la globalización.

El creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios básicos de la economía, pero además incorpora relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de las poblaciones a las que afecta el problema sin ofrecer siquiera resultados tangibles o mejoras. La lógica de la guerra incorpora adicionalmente el riesgo de favorecer el control social al establecer los mecanismos precisos para ello.

---

<sup>126</sup> ORTIZ MARINA, Román. *Op. cit.*

<sup>127</sup> CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas», en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, octubre de 2020.

<sup>128</sup> PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

El 60 % de la coca del mercado norteamericano, en algún momento, ha llegado a ser producida por las FARC. No obstante, en línea con lo expuesto, un examen más detallado de la «narcodiplomacia» norteamericana enseña que, a veces, la guerra contra la droga ha servido para justificar otras políticas no directamente relacionadas con ella.

Es más, esta visión integral o regional de la multifacética problemática colombiana está también en la política regional del país, que ha achicado el espacio en el que se movía la guerrilla. De hecho, el proceso de paz de 2016 fue posible por el cambio geoestratégico que se produjo en el entorno regional<sup>129</sup>.

Shlomo Ben Ami va más lejos y apunta a que la salida al problema colombiano requiere que el país afronte un Plan Marshall de dimensiones históricas para elevar sus infraestructuras internacionales al nivel que requieren. Estas, además, son la clave para la integración nacional, la productividad y la expansión de la presencia del Estado en la vasta geografía colombiana. Donde hay Estado, no hay guerrilla ni hay bandas criminales; donde hay guerrillas y bandas criminales, no hay desarrollo ni prosperidad<sup>130</sup>.

Además, Colombia puede actuar como un exportador de violencia a su entorno, una violencia relacionada o no con el narcotráfico. Narcos, guerrilleros, Fuerzas Armadas están curtidos en ella. Piénsese que, más allá de sus razones y ligazones, los asesinatos del presidente de Haití y de un candidato a la presidencia de Ecuador fueron ejecutados por colombianos.

Iberoamérica constituye una prioridad para la política exterior de España por los lazos humanos, históricos, sociales, culturales, políticos, económicos y lingüísticos existentes. Y Colombia es un país relevante de esta comunidad. Por eso no se entendería que nuestro país, que además es miembro de la UE, un actor relevante del proceso de paz, permaneciera al margen de él y no lo apoyase, de juzgarlo viable, o no se esforzase para que lo fuera.

En cuanto a las relaciones con España, Colombia es uno de sus seis socios estratégicos en Iberoamérica. En 2008 se firmó el Plan de Asociación Estratégica, renovado en 2015 con una Declaración Conjunta de Actualización<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. «Colombia. Ficha país». 2022. Disponible en: [https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/colombia\\_ficha%20pais.pdf](https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/colombia_ficha%20pais.pdf)

La balanza comercial bilateral ha sido tradicionalmente favorable a Colombia. En 2021, España se situó como decimoquinto país de destino de las exportaciones colombianas y como noveno proveedor. Las exportaciones españolas a Colombia, de enero a agosto de 2022, fueron de 982,25 millones de euros y las importaciones de 998,88 millones de euros, lo que arroja un saldo comercial favorable a Colombia, fundamentalmente por el aumento de demanda española en productos energéticos. La inversión bruta de España en Colombia es de 26.592 millones de euros, lo que la convierte en el segundo inversor extranjero en el país; la inversión bruta colombiana en España supone unos 5462,9 millones de euros. Los principales sectores de inversión española son las infraestructuras, las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios a empresas. Las principales empresas españolas en Colombia son Telefónica/Movistar, BBVA, Banco Santander, Grupo Prisa, Repsol, Indra o Acciona<sup>132</sup>.

La Cooperación Española con Colombia se concreta en el Marco de Asociación País Colombia-España (MAP), el actual programa cubre el plazo 2020-2024. Colombia es el país de América Latina y el Caribe que recibe mayor volumen de ayuda al desarrollo española<sup>133</sup>.

La problemática del narcotráfico colombiano afecta directamente a España, que cuenta con una situación geoestratégica privilegiada y comparte idioma. Esto facilita los contactos, el entendimiento y, con ello, la penetración, que hace de nuestro país una de las principales puertas de entrada de los narcóticos a Europa. Por ello, junto a Italia, España es la nación donde las redes colombianas han tejido alianzas. Estas se extienden por su territorio, donde disponen hasta de una distribución propia.

Esto hace que operar en España tenga un beneficio hasta tres veces superior por kilo de coca al obtenido con la venta a los intermediarios mexicanos para su reventa en el mercado norteamericano. Y es que las redes establecidas ofrecen la ventaja añadida de que la cocaína no se mezcla con otras sustancias («no se corta»), como sucede cuando se incorpora a los flujos del corredor centroamericano. En el supuesto que nos ocupa, este proceso se hace una vez que la droga se encuentra en territorio europeo, en un punto más cercano a su distribución final, lo que incrementa el margen de beneficio neto.

---

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> *Idem.*

El resultado es que España, Italia y el Reino Unido suman el 73 % de los pacientes que inician un tratamiento relacionado con la cocaína en Europa.

Un informe de la ONUDC de 2018<sup>134</sup> examina la situación del comercio de drogas entre Colombia y España. En el periodo comprendido entre 2010 y 2015, hubo 2619 incautaciones de droga procedente de Colombia. El 80 % de las aprensiones fueron de cocaína (hasta 85 toneladas) y el 17 % de marihuana (42 toneladas).

La mayor parte de la coca iba hacia Venezuela (52 %), seguida a gran distancia por España (18 %). México (11 %), EE. UU. (8 %) y Puerto Rico (4 %) son los otros principales destinos. Venezuela aparece como el destino final de la cocaína que sale de Colombia en el 37 % de las incautaciones y España en el 36 %. En el caso de la marihuana, el 99,9 % iba a Venezuela.

*A sensu contrario*, las aprensiones de droga con destino a España más frecuentes en el mismo periodo fueron de cocaína y marihuana, que concentraron el 60 % (114 toneladas) y el 35 % (1014 toneladas) del total. Los países de origen de la cocaína en estos casos fueron Venezuela (22 %, 25 toneladas), Colombia (14 %, 16 toneladas), Ghana (13 %, 15 toneladas), Ecuador (12 %, 14 toneladas) y República Dominicana (6 %, 7 toneladas)<sup>135</sup>.

La droga, además de ser un problema de salud pública, introduce el crimen en la sociedad y debilita y ahueca con la corrupción las estructuras del Estado, generando flujos ilícitos y normalizando el recurso a la violencia. La droga, los grupos criminales, necesitan, recordémoslo, parasitizar las estructuras del Estado para prevalecer.

Cabe referir también el relevante compromiso con el conflicto colombiano de la UE, que creó en 2016 el Fondo Europeo para la Paz, un mecanismo de ayuda económica para la implementación de las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Paz y que ahora se pretende extender a la Paz Total.

El Fondo Europeo para la Paz está integrado por la propia UE, veintiuno de sus Estados miembros, el Reino Unido y Chile y supone una inversión total de más de 130 millones de euros. Este mecanismo busca contribuir de forma eficaz y coordinada a las

---

<sup>134</sup> RENGEL, Carmen. «Así son las redes de narcotráfico entre Colombia y España», *The Huffington Post*. 28 de julio de 2018. Disponible en: [https://www.huffingtonpost.es/entry/asi-son-las-redes-de-narcotrafico-entre-colombia-y-espana\\_es\\_5c8a80f4e4b0f489d2b37d1a.html](https://www.huffingtonpost.es/entry/asi-son-las-redes-de-narcotrafico-entre-colombia-y-espana_es_5c8a80f4e4b0f489d2b37d1a.html)

<sup>135</sup> *Idem*.

necesidades en materia de consolidación de la paz y desarrollo económico y social de los territorios más afectados por el conflicto armado, canalizando las aportaciones de sus donantes<sup>136</sup>.

Así, este fondo hace especial énfasis en el desarrollo rural; el apoyo a programas de reforma de la Administración pública; la descentralización y participación ciudadana; la contribución a la reincorporación a la vida civil de exintegrantes de las FARC-EP; la promoción de la equidad de género; la sostenibilidad ambiental de los territorios y el refuerzo de la resiliencia en grupos de población en condiciones más vulnerables (jóvenes y comunidades indígenas y afrodescendientes, fundamentalmente)<sup>137</sup>.

## Conclusiones

Colombia es un país sólido, rico y diverso aunque está dotado de una geografía difícil, cuyas singularidades pocas veces son ponderadas adecuadamente para la comprensión de sus dinámicas.

Históricamente, la agenda política del país se ha construido sobre los intereses de un reducido número de departamentos. Esto ha propiciado un desarrollo no homogéneo y que existan áreas relativamente aisladas de las que el Estado se encuentra en cierta medida ausente. Y ello en el contexto de una gran inequidad social.

Lo expuesto ha desembocado en contradicciones entre centro y periferia y entre el campo y la ciudad, que se suman a las de clase y etnia. Por ello, un plan estratégico de infraestructuras ayudaría, sin duda, a la consolidación nacional y trasladaría la presencia del Estado a todo el territorio del país, un aspecto clave para la resolución del conflicto o, mejor aún y por su diversidad, de los conflictos.

La violencia ha sido un recurso ordinario en la historia de Colombia y se ha normalizado hasta el extremo de alcanzar los niveles propios de un conflicto. Por dicho motivo, paradójicamente, esta no sirve para remitir mensajes políticos en Iberoamérica: no impacta ni epata. Y el fin de la Guerra Fría acabó con la base ideológica de unas

---

<sup>136</sup> UNIÓN EUROPEA, FONDO EUROPEO PARA LA PAZ - COLOMBIA y GOBIERNO DE COLOMBIA. «Sobre el Fondo Europeo para la Paz en Colombia». Disponible en: <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/>

<sup>137</sup> *Idem.*



guerrillas que desde entonces iniciaron una deriva militar y acabaron por mancharse con el narcotráfico y perder toda legitimidad. Como resultado, no existe una ideología que sirva hoy para dar una mínima pátina de legitimidad a la violencia en el país.

Su riqueza, la cultura de violencia, la vulnerabilidad de las fronteras, la corrupción, la debilidad en las instituciones del Estado, el desencanto y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en el país. Por ello, resulta obligado acometer la vertiente social y de desarrollo del problema, que se encuentra en su raíz. El estancamiento militar, esto es, la incapacidad del Estado para obtener una victoria definitiva hace necesario encontrar un punto de equilibrio.

Los Acuerdos de Paz de 2016, fruto de un proceso previo iniciado en los ochenta, y el retorno de estos grupos a la vida política dejaron clara la falta de legitimidad de los hasta entonces principales actores militares opositores, las FARC. Esta falta de legitimidad quedó plasmada en las elecciones de 2022, en las que obtuvieron un 0,19 % de los votos (peor aún que en 2018, cuando alcanzaron un 0,36 %), resultados bien distintos de los obtenidos por el partido Unión Patriótica, que surgió de las FARC como consecuencia de los Acuerdos de la Uribe.

Al hacer visibles los apoyos reales con los que contaban las FARC, los Acuerdos de Paz sirvieron, de facto, para deslegitimar la violencia y poner de manifiesto la escasa representatividad de estos actores militares ilegítimos, lo que no quita que existan problemas estructurales que contribuyan a su existencia y se deban abordar.

Paradójicamente, una vez más, la solución de un conflicto contra el Estado pasa por más Estado, y no únicamente por una mayor presencia de la fuerza pública. Se da cumplimiento nuevamente a la admonición de Tilly: «La guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra»<sup>138</sup>.

El poder político real no es fuerza, sino ante todo capacidad de creación. Su carencia, durante el periodo de transición para la paz, explica el incremento de la violencia, que alcanza niveles propios de una pandemia y en algunas regiones, como la costa pacífica, aún más.

---

<sup>138</sup> TILLY, Charles. *The formation of national states in Western Europe*. Princenton, Nueva Jersey, 1975, p. 42.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La estrategia de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI* (monografía n.º 67 del CESEDEN). Diciembre de 2003, p. 49.

La violencia, lejos de desaparecer, se ha transformado y ha reacomodado sus objetivos. Esto ha provocado que los cultivos ilícitos se hayan incrementado, la minería ilegal se haya expandido, el tráfico de madera se haya consolidado y la extorsión sea cada vez más frecuente. La razón es que los vacíos de poder que trajo la paz se han rellenado con nuevos actores, cuando no con los mismos con otro traje distinto. No en vano, la oferta a la que responde se justifica en unos mercados muy consolidados y que han permanecido inamovibles. A quienes ya estaban en el crimen, aunque sea por razones ideológicas, no les cuesta seguir en él.

De hecho, actualmente en el país se están desarrollando, cuando menos, seis conflictos armados, cuyos teatros más dinámicos se sitúan en los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó, Cauca y Norte de Santander. Y tienen como partes contendientes a grupos armados organizados tan diversos en fines y métodos como el ELN, las disidencias de las FARC o la Segunda Marquetalia —una resurgencia—, y a grupos criminales organizados como el Clan del Golfo, la Oficina, los Pachenca, los Caparros, los Rastrojos o los Pelusos<sup>139</sup>.

Tras siete años, los seis puntos en que se sustancia el Acuerdo de Paz distan de haberse desarrollado según las previsiones. La coyuntura económica vivida por el país desde 2016 tampoco ha sido favorable para la implementación del plan. No obstante, el programa del presidente Gustavo Petro se sitúa en la misma línea, y hasta se concibe como continuación y profundización de dicho acuerdo.

Con su plan, Petro está tratando de resolver simultáneamente dos problemas conexos pero diferenciados: un problema de violencia y otro de falta de desarrollo. Abordarlos así implica todo un ejercicio de gestión política, pues se plantea una sucesión de infinitos equilibrios que una democracia perfecta difícilmente puede gestionar, ya que obligan a complejos arabescos ante una confluencia de fuerzas variables de proveniencia muy diversa.

Mezclar las agendas de desarrollo y paz resulta extremadamente complejo, pues pertenecen a planos y tiempos diferentes: lo inmediato, lo que prime, debe ser la paz, pero sin olvidar lo segundo, el desarrollo, que evita que la situación anómala se perpetúe.

---

<sup>139</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

Y se requieren tanto logros económicos como profundizar en la democracia. Las pruebas tangibles y mediatas son imprescindibles cuando se buscan metas que parecen lejanas.

Así visto, el proceso de paz contribuye a dar una salida a los problemas fruto de la falta de desarrollo y también a evitar una deriva social aún más violenta. No se trata tanto de terminar con la violencia como de acotarla y reducirla mientras se trata de transformar los factores estructurales a los que responde.

Además, la naturaleza diversa y dispersa del conflicto precisa de agendas regionales concretas, con interlocutores y actores válidos, y que estas casen a nivel nacional. El enfoque territorial es la clave del proceso. La paz, a la postre, se hace en la práctica, desde lo local, lo cual no implica que se pueda renunciar a una visión congruente y de conjunto.

En lo que al narcotráfico se refiere, el caso de México y su guerra contra este ilumina un camino que es mejor no transitar, en la medida en que puede comportar la criminalización de un sector social. Va contra la esencia del Estado hacer la guerra a una parte de su sociedad.

Así, se precisa encontrar una salida para el crimen organizado y las economías ilegales sobre las que este se sustenta, que asolan regiones enteras del país, pero también permiten la vida al sector social más desfavorecido. Es más, ahondando en las contradicciones, tanto el fenómeno en sí mismo como la lucha contra él merman la independencia política y económica de los Estados que deben afrontarlos.

Tal cosa pasa, por un lado, porque la sociedad colombiana exprese su conformidad con la hoja de ruta, con el resarcimiento de las víctimas y con una justicia adecuada para ellas; y, por el otro, por el respaldo de la comunidad internacional, pues no se puede tolerar la impunidad para delitos graves a gran escala como el narcotráfico. Ni tampoco para quienes lo dirigen, que se convierten en actores de la negociación pese a su carácter ilegítimo. Pero paz y justicia no son la misma cosa, y a veces comportan un cierto grado de contradicción. Y, a *sensu contrario*, sentar precedentes no es bueno.

Un proyecto como el de Paz Total es, de por sí, bastante complejo. De hecho, estamos ante un reto de dimensiones colosales, que por ello incorpora notorias contradicciones institucionales y jurídicas. Y tal cosa requiere una fortaleza institucional profunda y

consenso social para abordar las transformaciones de la arquitectura vigente, que se acometen cuando en el país existen elevados y aun crecientes niveles de violencia.

La formulación del necesario plan está aún muy cruda en sus términos actuales y el presidente Petro se está viendo muy cuestionado en su labor. Estamos ante un proyecto inacabado de una política pública con unos objetivos sumamente ambiciosos.

Para empezar, falta una conexión entre la agenda de paz y las políticas de seguridad. Falta también definir con precisión sus alcances y límites prácticos, proporcionando claridad estratégica a quienes han de implementar el plan a nivel operativo. Y una norma que habilite específicamente la negociación con grupos rebeldes y criminales. Además, la educación para la paz, un proceso pedagógico muy adecuado, precisa de tiempo, de generaciones. Y no se ha acometido más allá del discurso público.

A ello se suma que el Ejecutivo no ha proyectado el debido rigor político, no solo en términos de declaraciones, sino también en las decisiones que ha tomado con vistas a la puesta en práctica de su apuesta política, cuando los cometidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado demandan rigor y un respaldo indubitado para actuar en regiones donde la violencia está muy presente.

También hace falta dotar al proyecto de Paz Total de un andamiaje jurídico sólido y apropiado, bien recuperando proyectos —con una nueva Ley de Sometimiento a la Justicia—, bien prolongando otras normas del pasado. Pero siempre desde el consenso de la sociedad colombiana y de los agentes sociales, de modo que se disponga de herramientas jurídicas legitimadas por su concurrencia para una negociación sin inconsistencias en capítulos tan fundamentales.

En este contexto, la figura del presidente Petro ha experimentado un notorio desgaste y ha perdido buena parte del crédito que, con su elección, le otorgó la opinión pública. Y ello tanto como consecuencia de los escándalos familiares y de corrupción como por las referidas inconsistencias de su gestión. Este crédito es la base sobre la que se asienta su proyecto político.

La clave para que la Paz Total prospere finalmente pasa, además de por el consenso de la sociedad, por el reconocimiento y apoyo tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos. Esto supondría simultáneamente una prueba de su viabilidad —que aumentaría su crédito— y la financiación imprescindible para su puesta en práctica. Y es que la

financiación es la base invisible de la política, y más aún, como nos recuerda Keynes, de cualquier proyecto de verdadera paz.

En cualquier caso y con su dificultad y problemática, este proyecto se encuentra en línea con los anteriores y en la dirección a seguir.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos\**