

Catalina Niño Guarnizo
Saruy Tolosa Bello

Editores



Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz

EL ESPECTADOR

**Friedrich
Ebert 
Stiftung**

**Transiciones posibles
de la guerra y la paz en Colombia
a casi una década del Acuerdo de paz**

Catalina Niño Guarnizo
Saruy Tolosa Bello

Editores

**Transiciones posibles
de la guerra y la paz en Colombia
a casi una década del Acuerdo de paz**

EL ESPECTADOR

**Friedrich
Ebert 
Stiftung**

© 2025 Fundación Friedrich-Ebert Colombia (Fescol)
Calle 71 n° 11-90, Bogotá
<https://colombia.fes.de/>

© 2025 El Espectador
Calle 103 n° 69B-43, Bogotá
Código postal: 111121
<https://www.elespectador.com>

Editores de la publicación y coordinadores del proyecto:

Fescol

Catalina Niño Guarnizo, coordinadora de proyectos – catalina.nino@fes.de
Saruy Tolosa Bello, coordinador de proyectos – saruy.tolosa@fes.de
María Alejandra Rico, asistente de proyectos – mariaalejandra.rico@fes.de

El Espectador

Élber Gutiérrez, productor general – egutierrez@elespectador.com

Responsable de la publicación:

Oliver Üllenberg, representante de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia

Coordinación editorial

Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación

Ángela Lucía Vargas

Impresión

Cima Gráfica

Todas las fotografías y la ilustración de la carátula son de *El Espectador*

Primera edición

Bogotá, noviembre de 2025

ISBN 978-628-97097-5-9

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia (Fescol) ni de *El Espectador*.

El uso comercial de los materiales publicados y difundidos por la Fundación Friedrich-Ebert (FES) no está permitido sin autorización previa por escrito.

Las publicaciones de la Fundación Friedrich-Eber no deben utilizarse con fines de campaña electoral.

Contenido

Presentación11

Élber Gutiérrez Roa

Introducción13

Catalina Niño Guarnizo / Saruy Tolosa Bello

La violencia después del Acuerdo de paz: ¿cómo es hoy (y cómo será) la guerra en Colombia?29

Luis Fernando Trejos Rosero / Reynell Badillo Sarmiento

1. Introducción 29
2. Transiciones, momentos y ciclos de la violencia armada 31
3. Fragmentación del ecosistema de violencia. 32
4. Rasgos del conflicto actual que lo distinguen
del conflicto armado tradicional 41
5. Conclusiones. 50
- Bibliografía 51

Gobiernos de autodefensa territorial. De cómo los actores armados gobiernan durante el tercer ciclo de violencia en Colombia57

Andrés F. Aponte / Lina María Asprilla / Javier Benavides T.

1. Introducción 57
2. Marco analítico 59
3. La gobernanza armada en el nuevo ciclo violento 63
4. Los casos. 73
5. Conclusiones y aprendizajes 91

Entrevistas	94
Referencias	94

**Limitaciones del Estado colombiano
para una estrategia efectiva frente al narcotráfico105**

Ana María Rueda

1. Introducción	105
2. Los resultados operacionales se convirtieron en los objetivos de la política de drogas	108
3. Una política sin estrategia y lejos de la política de seguridad	120
4. Conclusiones	126
5. Recomendaciones.....	126
Referencias	128

**Las nuevas dinámicas de la violencia en Colombia
y sus impactos sobre la población civil.131**

Inge Helena Valencia / Camilo Serrano Corredor

1. Introducción	131
2. Gobernanzas armadas en transformación	132
3. Efectos evidentes de la violencia actual: homicidios y confrontaciones armadas	135
4. Las afectaciones menos visibles: reclutamiento infantil, confinamientos y extorsión	143
5. Reflexiones finales	151
Referencias	153

Reciclajes y mutaciones de la violencia en Colombia:159

Laura Bonilla

1. Introducción	159
2. Estado del arte sobre negociaciones de paz y grupos disidentes en Colombia	163

3. Capital armado y violencia mutante: tres ciclos de continuidad en Colombia	182
4. ¿Bala o negociación? Mejor descapitalización	202
Referencias	203
Los retos de la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia.	
Propuestas para la discusión.	207
Andrés Preciado	
1. Introducción	207
2. ¿Qué sector necesita el país?	210
3. ¿Dónde ubicar la Policía Nacional?	213
4. ¿Cómo rehacer el acuerdo de gobierno multinivel?	215
5. ¿De dónde salen los recursos?	217
6. ¿Y las cárceles?	220
7. Para cerrar: es el momento de la reforma	221
Siglas y acrónimos	224
Los editores, autoras y autores	227

Presentación

La obligación de responder con precisión y de manera oportuna por las tareas estrictamente informativas del día a día (las de la cobertura noticiosa) hace que en países como Colombia esa avalancha de sucesos consuma hasta el tiempo que debería ser para la pausa necesaria de análisis y la reflexión en torno a los acontecimientos acerca de los cuales se informa. La realidad atropella a la misma realidad, se dice con cierta recurrencia en las salas de redacción ante la desazón por la falta de espacios de análisis y la sucesión de noticias que muchas veces suenan a lo mismo.

Una situación especialmente desafiante si pensamos, por ejemplo, en la información acerca de los temas relacionados con las violencias nuestras de cada día, con los problemas de seguridad, con los esfuerzos de paz, con las estrategias de los grupos ilegales para hacerle el quite a la justicia y con los efectos que todos estos ingredientes tienen en la cotidianidad de la población colombiana, especialmente la de las regiones más alejadas de los grandes centros de poder.

El Espectador ha tenido una preocupación histórica por todos estos temas y son conocidos sus esfuerzos por la consolidación de equipos periodísticos especializados que acudan a los territorios a investigar lo que allí ocurre y que también le den espacio a las voces de quienes se preocupan por entender a fondo todas estas realidades.

Como parte de esa preocupación surgió también la alianza de *El Espectador* y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) que entrega ahora a la ciudadanía el libro *Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz*. La obra es el fruto de un enriquecedor proceso de investigación y debate desarrollado durante el último año y que contó con la participación de los más reputados *think tanks* de Colombia en materia de paz y seguridad.

Cada uno de los textos publicados en este libro fue producto de una investigación juiciosa que incluyó una discusión entre pares, en mesas de estudio

convocadas por Fescol y *El Espectador*. Además, los lectores de *El Espectador* tuvieron la oportunidad de acceder a versiones periodísticas de esas mismas investigaciones, las cuales fueron publicadas durante 2025.

¿Por qué no ha funcionado la estrategia del Estado para combatir el narcotráfico?, ¿cuáles son los retos para la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia?, ¿por qué los armados se reciclan más rápido y para dónde va el ciclo de violencia?, ¿cómo es la violencia en Colombia y cómo ha cambiado en los últimos años? Todas estas son preguntas en torno a las cuales trabajaron los investigadores en busca de las reflexiones más completas que nos permitan entender el momento actual de ese país en el que vivimos y nos ayuden a pensar en escenarios para resolver sus problemáticas.

Un ejercicio especialmente retador en momentos en que Colombia entra de lleno en la puja por la definición de candidatos para las elecciones presidenciales y de Congreso de 2026, atravesadas, como ha ocurrido históricamente, por las discusiones sobre guerra y paz como eje de las candidaturas. De hecho, en pleno ejercicio de investigación y discusión sobre las nuevas dinámicas de violencia en Colombia y sus impactos sobre la población civil tuvo lugar el atentado que le costó la vida al precandidato presidencial Miguel Uribe Turbay, lo cual suscitó una reflexión nacional en torno a algunos de los temas por los cuales se pregunta este libro. Y ni hablar de las medidas recientemente adoptadas por el gobierno de Estados Unidos contra Colombia por lo que el gobierno Trump califica como falta de colaboración en la lucha contra el narcotráfico. Basta pensar por un instante en estos dos acontecimientos para descubrir cuán necesarias son reflexiones como las propuestas en este libro.

Esperamos que el trabajo de los investigadores y editores de la obra contribuya a un mayor entendimiento de la realidad colombiana en la materia y nos ayude a crear escenarios que permitan superar las diversas manifestaciones de dicha problemática.

Élber Gutiérrez Roa

Periodista

Productor general de *El Espectador*

Introducción

Catalina Niño Guarnizo / Saruy Tolosa Bello

La firma del Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) en noviembre de 2016, tras varios años de negociaciones en La Habana, representó un hito histórico para el país en cuanto fue un punto de inflexión en la búsqueda de una solución definitiva al conflicto armado. La desmovilización del grupo guerrillero más grande y los puntos incluidos en el Acuerdo abrieron una ventana de oportunidad para transformaciones profundas en los territorios de Colombia, en especial los más afectados por décadas de violencia. El texto sentó también las bases para un sistema de justicia transicional centrado en las víctimas y en la idea de que la paz solo sería sostenible si se garantizaban la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sistema considerado un referente global en la materia por su enfoque restaurativo, su integralidad y su alcance, que permitió incluir tanto a excombatientes como a agentes del Estado y terceros civiles.

No obstante lo anterior, el Acuerdo suscitó un debate político intenso y una polarización que incluso hoy no termina. El triunfo del No en el referendo de octubre de 2016, por un estrecho margen, obligó a renegociar partes y generó una narrativa compleja que llevó en 2018 a la elección de Iván Duque como presidente (2018-2022), con la promesa de “hacer trizas el acuerdo”. Esto limitó significativamente las posibilidades de las partes más transformadoras de lo acordado y generó discusiones sobre la legitimidad de la justicia transicional y la participación política de excombatientes.

A pesar de la compleja dinámica política, uno de los logros inmediatos más tangibles del Acuerdo fue la reducción de la violencia. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2017, año posterior a la firma y de finalización de la reincorporación, registró la tasa de homicidios más baja en más en treinta años, con 23,02 por 100.000 habitantes (Forensis, 2018). Es claro que la finalización del conflicto con las Farc fue un factor clave en la reducción de los indicadores de violencia sociopolítica.

Después de la firma, la desmovilización y el proceso de dejación y entrega de armas se desarrollaron con éxito. En agosto de 2017, la Misión de Verificación

de las Naciones Unidas había recogido más de ocho mil armas y reportaba alrededor de siete mil miembros de las Farc desmovilizados (Euronews, 2017). En un informe de agosto de 2019, la Fundación Ideas para la Paz mostraba que un poco más de trece mil personas fueron acreditadas como excombatientes de las Farc y que, de acuerdo con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en abril de ese año alrededor de diez mil cuatrocientas de ellas estaban en proceso de reincorporación socioeconómica (Fundación Ideas para la Paz, 2019), lo cual representaba un enorme desafío para las capacidades del Estado colombiano que debía cumplir no solo con medidas de reincorporación sino también brindar garantías de seguridad a esta población.

Con la dejación de armas por parte de las Farc el mapa de los actores armados se reconfiguró. Algunos grupos disidentes rechazaron el Acuerdo y mantuvieron sus actividades en varios departamentos, y en 2019 Iván Márquez, el principal negociador de esa guerrilla en el proceso que culminó con la firma de 2016, regresó a la lucha armada.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), con presencia en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Chocó y el sur del país, inició también un proceso de negociaciones con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), cuyos avances fueron pocos. Cuando a comienzos de 2019 atentó en Bogotá contra la Escuela de Cadetes General Santander, donde se forman los oficiales de la Policía, en un episodio que dejó veintitrés muertos, el gobierno del entonces presidente Iván Duque dio por terminado ese proceso de diálogo. Por otro lado, diversas organizaciones criminales, entre ellas el Clan del Golfo, el actor armado más numeroso y con mayor presencia en el país, buscaron aumentar y consolidar su presencia en corredores estratégicos para las economías ilegales: bajo Cauca antioqueño, sur de Córdoba, Nudo de Paramillo.

El Acuerdo de paz entre el Gobierno del presidente Santos y las Farc-EP puso fin a cincuenta años de conflicto interno con el grupo guerrillero más grande del país, con consecuencias positivas de muy alto impacto a corto plazo, particularmente para la vida y el bienestar de las comunidades más afectadas por la violencia. A este respecto, destaca la disminución de la violencia homicida en ocasión del conflicto armado interno, que pasó de 81.190 casos en 2002 y 23.529 en 2012, a 1.238 en 2016 hasta llegar a menos de 697 homicidios en 2019¹.

¹ <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>

A su vez, a finales de 2021 se registraba la disminución de más del 95% en los casos de desaparición forzada, ejecuciones sumarias y *falsos positivos*, secuestro y tortura, en comparación con la situación anterior a las negociaciones y la firma del Acuerdo².

El quinquenio posterior (2017-2021) registró también la disminución del número de desplazados por año, con un promedio anual de 100.000, frente a 500.000 en promedio durante la primera década del siglo veintiuno³.

Por otro lado, en contraposición a las dinámicas de control territorial a manos de los grupos armados, el Acuerdo de paz abrió una puerta inmediata para el desarrollo de una suerte de gobernanza territorial para la paz, mediante la creación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), entendidos como un gran proceso de planeación y gestión participativa con el objetivo de transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. En palabras del entonces alto comisionado de Paz, Sergio Jaramillo, con los PDET y con el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), se buscó:

[...] imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar⁴.

A 2017, este proceso de planeación participativa habría vinculado a más de doscientas mil personas, concertando más de treinta y dos mil iniciativas, ciento setenta pactos municipales y dieciséis Planes de acción para la transformación regional⁵.

Finalmente, las negociaciones de paz pusieron en el centro de la vida política del país los derechos de las víctimas del conflicto a la rendición de cuentas, la verdad y la reparación, y concretaron la puesta en marcha de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, mediante la creación de

2 <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>

3 <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>

4 https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/28622293/paz_territorial.pdf

5 https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf

la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) durante el conflicto. Este conjunto de mecanismos tiene aún como objetivo garantizar los derechos de las víctimas, reconocerlas como ciudadanos de derechos, reparar el daño causado a las del conflicto armado, a las comunidades, colectivos y a los territorios, y restaurar estos daños cuanto antes sea posible.

Ahora bien, el incumplimiento del Acuerdo o su débil implementación también tuvieron consecuencias negativas. En los años que siguieron a su firma los actores armados que siguieron activos aprovecharon el vacío de poder dejado por la salida de las Farc para controlar rentas ilícitas, territorios y poblaciones, lo que generó enfrentamientos entre ellos y de ellos con el Estado y, así, nuevas dinámicas de violencia. Al mismo tiempo, había una tendencia preocupante: a pesar de la reducción en la tasa nacional de homicidios, los asesinatos selectivos de líderes sociales, excombatientes y defensores de derechos humanos aumentaron de manera alarmante, siendo 2019 el año más letal para las personas desmovilizadas de las Farc. Desde la firma del acuerdo, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha constatado el asesinato de cuatrocientos ochenta y un excombatientes, entre ellos, once mujeres, sesenta y tres indígenas y cincuenta y ocho afrocolombianos, y la Defensoría del Pueblo ha documentado el asesinato de 1.577 líderes sociales entre enero de 2016 y junio de 2025 (Naciones Unidas en Colombia, 2025; Defensoría del Pueblo, 2025).

La falta de garantías de seguridad para los excombatientes es solo uno de los problemas que ha enfrentado el cumplimiento del Acuerdo. Así, por ejemplo, en materia del apoyo que debían recibir por parte del Estado para su reintegración a la vida civil mediante programas sociales, productivos, vivienda, empleo, etcétera, persisten déficits importantes. En enero de 2025 los excombatientes manifestaron su “profunda preocupación” por la falta de desembolsos para el pago de la renta básica, las asignaciones mensuales y los subsidios alimenticios que, según ellos, afectan directamente a más de doce mil familias (La W, 2025).

Además, contrario al espíritu del Acuerdo, que contemplaba en su primer punto una reforma rural integral estrechamente vinculada con el cuarto, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, las dificultades de la implementación han impedido la transformación de los territorios más afectados por el conflicto, al tiempo que las economías ilícitas se han fortalecido.

Los Programas de desarrollo con enfoque territorial, el instrumento creado en el Acuerdo para impulsar la transformación integral de las zonas más afectadas

tadas por el conflicto, debían abarcar ciento setenta municipios, cubriendo aproximadamente el 36% del territorio nacional. Aunque fueron el ejercicio de participación ciudadana más amplio que ha tenido el país, su desarrollo ha tenido serios vacíos, tanto por desafíos en términos de articulación institucional y de capacidades locales, como por problemas de voluntad política y fallas en su diseño (Bonilla, 2025).

Y el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) también enfrenta problemas para cumplir con sus objetivos, por la débil articulación y coordinación entre las instituciones responsables, la falta de presupuesto, los cambios en las prioridades políticas y la competencia con otros programas, entre otros factores.

Cinco años después de iniciado el programa, se evidencia una pérdida de confianza y legitimidad por parte de los beneficiarios, no solo por los incumplimientos de los componentes familiares y comunitarios, sino porque las expectativas iniciales de gradualidad e integralidad no fueron cumplidas (Universidad de los Andes e Ipsos, 2023).

Mientras el cumplimiento del Acuerdo enfrentaba numerosos desafíos, las economías ilícitas se expandieron y consolidaron. De acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), los cultivos de coca comenzaron a aumentar desde 2013, en el marco de las negociaciones de paz con las Farc, de cambios significativos en la política contra las drogas y de la decisión de suspender la fumigación aérea de cultivos de coca con glifosato en 2015. Así, los cultivos pasaron de 48.000 hectáreas en 2013 a 146.000 en 2016; en 2017 había 171.000 hectáreas de matas de coca, un crecimiento de 17% en relación con el año anterior, concentrado en los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca, aun cuando Nariño seguía siendo el que contaba con la mayor área cultivada (Unodc, 2018). Si bien entre 2018 y 2020 hubo una reducción en las hectáreas reportadas, a partir de 2021 volvieron a aumentar, llegando a 253.000 en 2023, según el monitoreo de las Naciones Unidas. Las cifras de la Unodc han sido cuestionadas por el gobierno del presidente Gustavo Petro, pero es innegable que el aumento de los cultivos de coca pone de presente el poder de las economías ilícitas y de los grupos que las controlan en los territorios, así como las capacidades limitadas del Estado colombiano para enfrentarlos.

Al mismo tiempo, en los últimos años la minería ilegal, en particular de oro, ha experimentado un aumento significativo. Según un informe de la Procuraduría General de la Nación (2024), veintinueve de los treinta y dos departamentos

se ven afectados por este problema, uno de los principales causantes de conflictos medioambientales en el país y fuente clave de financiación de los grupos criminales. De hecho, expertos afirman que la minería ilegal es hoy una actividad más rentable que el narcotráfico, debido al aumento de los precios internacionales del oro a máximos históricos, así como a los vacíos legales y la falta de regulación, que favorecen la impunidad. Además, las dinámicas asociadas a esta economía ilícita provocan desplazamientos forzados, violencia, explotación laboral y graves daños ambientales (Montgabay, 2023).

Con la llegada de Iván Duque a la presidencia en agosto de 2018 la implementación del Acuerdo de paz de 2016 dejó de ser el foco de la política de paz y seguridad en Colombia. Habiendo llegado a la casa de Nariño tras impulsar el No en el plebiscito por la paz y con un discurso adverso al cumplimiento del Acuerdo, Duque desestimó la estrategia de una aplicación integral de la paz en los territorios y propuso su propio programa “Paz con legalidad”, conforme a las metas de su Plan de desarrollo. Lo anterior tuvo implicaciones negativas en el cumplimiento de dos programas, el de desarrollo con enfoque territorial y el nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, con la consecuente pérdida de confianza y distanciamientos del Gobierno de las comunidades más afectadas por la guerra.

A lo anterior se suma la poca efectividad de la estrategia del gobierno Duque para proteger la vida y el bienestar de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y exguerrilleros en proceso de reincorporación a la vida legal. De acuerdo con Verdad Abierta, entre 2017 y 2020 los homicidios de líderes sociales aumentaron 44,4%, y entre 2016 y 2021 el número de masacres tuvo un crecimiento del 278,9%⁶. A su vez, a agosto de 2022, cuando finalizó el gobierno del presidente Duque, había habido, por lo menos, trescientos treinta y siete asesinatos de firmantes del Acuerdo de paz⁷.

Así pues, este gobierno no solo fue incapaz de consolidar la paz, sino que su incumplimiento del Acuerdo contribuyó a la consolidación de antiguos y nuevos actores armados al margen de la ley, que aprovecharon los vacíos de poder en los antiguos territorios de las Farc-EP para apoderarse de las economías ilegales abandonadas por los firmantes de la paz, lo que ha supuesto, además, el deterioro profundo de las condiciones de seguridad territoriales.

6 <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>

7 <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>

En cuanto al gobierno de Gustavo Petro, él llegó a la presidencia de la república en agosto de 2022 no solo con el compromiso de cumplir con el Acuerdo de paz –así como con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en la materia–, sino de incorporar una política de paz total que busca avanzar en negociaciones de paz o procesos de sometimiento con todas las guerrillas, disidencias y organizaciones criminales.

La política de paz total fue recibida con expectativas por los sectores sociales que han apoyado las negociaciones de paz, quienes vieron en esta propuesta la posibilidad de retomar la implementación del Acuerdo de 2016, frenar el rearme de múltiples disidencias y contrarrestar nuevas expresiones de violencia contra sectores de la población civil, líderes sociales y defensores de derechos humanos, entre otros.

Sin embargo, a tres años de su mandato, el presidente no ha cumplido con las expectativas de cumplimiento del Acuerdo de paz, particularmente en la consolidación de los dos programas mencionados. Y su política de paz total no ha impedido el fortalecimiento de nuevas gobernanzas armadas ilegales ni el aumento de nuevos y viejos repertorios de violencia con graves efectos sobre la población civil.

La política de paz total y su puesta en marcha por medio de hasta nueve negociaciones paralelas con diferentes grupos armados y el establecimiento de diferentes ceses bilaterales al fuego no han conseguido los resultados esperados. Al contrario, ha provocado externalidades negativas no contempladas por el ejecutivo, entre las que se cuentan la intensificación de guerras horizontales entre grupos armados ilegales, la configuración de gobernanzas criminales en múltiples territorios y la intensificación de los efectos humanitarios sobre la población civil, particularmente en zonas de disputa territorial y de rutas para las economías ilegales. En este sentido, nueve años después de la firma del Acuerdo de paz, hoy en Colombia no hay un escenario de paz consolidado y, en cambio, el país sí se enfrenta a un escenario de violencias muy distinto al de 2016.

En medio del contexto descrito en las páginas anteriores, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) en alianza con el periódico *El Espectador* lideraron a lo largo de este 2025 un espacio de análisis de alto nivel sobre las transformaciones de las dinámicas de paz y seguridad en Colombia que permitiera dar luces sobre las reconfiguraciones de la violencia y las perspectivas de construcción de paz, así como establecer escenarios prospectivos y formular recomendaciones puntuales sobre el actuar del Estado ante estos nuevos escenarios.

Dicho espacio de análisis y discusión estuvo integrado por un grupo interdisciplinar de especialistas e investigadores, quienes por más de siete meses discutieron alrededor de seis asuntos, a saber, 1) Dinámicas y nuevos ciclos de la violencia en Colombia; 2) Gobernanzas criminales; 3) Economías ilegales; 4) Derechos humanos y afectaciones de la violencia armada; 5) Negociaciones de paz; y 6) Reforma al sector seguridad. Fruto de su trabajo de campo y documental, así como de sus discusiones internas y retroalimentaciones periódicas, es este libro: *Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz*.

El grupo de trabajo que hizo parte de este proyecto estuvo conformado por los siguientes investigadores, que participaron a título personal:

- Ana María Rueda, Fundación Ideas para la Paz.
- Andrés Aponte, Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Andrés García, Verdad Abierta.
- Andrés Preciado, Fundación Ideas para la Paz.
- Ángela Olaya, Conflict Responses.
- Angélica Durán, Universidad de Massachusetts-Lowell.
- Carlos Prieto, Fundación Acordemos.
- Claudia Gómez, Public Safety Research Center.
- Élber Gutiérrez, *El Espectador*.
- Elizabeth Dickinson, International Crisis Group.
- Felipe Botero, Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Gina Cabarcas, Laboratorio de Justicia y Política Criminal.
- Inge Helena Valencia, Universidad ICESI.
- Jorge Mantilla, investigador en conflicto armado y crimen organizado.
- Laura Bonilla, Fundación Paz y Reconciliación.
- Luis Eduardo Celis, analista de violencias organizadas y sus perspectivas de superación.
- Luis Fernando Trejos, Universidad del Norte.

El libro tiene seis textos sobre los asuntos discutidos por el grupo a lo largo del proyecto.

En el primer capítulo, “La violencia después del Acuerdo de paz en Colombia: ¿cómo es hoy (y cómo será después) la guerra en Colombia?”, Luis Fernando Trejos y Reynell Badillo examinan la nueva configuración del conflicto armado colombiano tras casi una década de la firma del Acuerdo de paz de 2016, argumentando que la actual ola de violencia no representa el retorno a los años noventa sino una fase distinta marcada por profundas transformaciones.

Su tesis central sostiene que el conflicto contemporáneo se caracteriza por la *fragmentación del ecosistema de la violencia*, lo que ha generado tanto un aumento en el número de grupos armados –en su mayoría disidencias o facciones de antiguos actores– como un cambio cualitativo en su naturaleza. El texto identifica cuatro rasgos distintivos de esta nueva guerra: la *desideologización y politización simultáneas de los actores armados*, la *subnacionalización* de sus interacciones, la *creación de identidades o alter ego* para evadir responsabilidades y el *crecimiento de las violencias urbanas*. A partir de datos originales y fuentes institucionales, los autores invitan a comprender la violencia actual no como una repetición del pasado sino como un fenómeno en transición que exige renovar los marcos analíticos y de política pública para interpretar y enfrentar sus nuevas dinámicas.

En “Gobiernos de autodefensa territorial. De cómo los actores armados gobiernan durante el tercer ciclo de violencia en Colombia”, Andrés Aponte, Lina María Asprilla y Javier Benavides examinan la evolución de las *gobernanzas armadas* en Colombia a través de sus ciclos de violencia. Los autores definen este concepto como la capacidad de los actores armados para imponer un orden social, proveer justicia y regular la vida cotidiana, especialmente en zonas periféricas donde la presencia estatal es débil.

El artículo sostiene que, tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Farc, la naturaleza de esta gobernanza ha cambiado, pasando de tener objetivos políticos nacionales a centrarse en la *consolidación del poder local* y el control de *economías ilícitas fragmentadas*, lo que resulta en modelos más letales y menos “procesales” que en el pasado. Metodológicamente, el análisis se basa en la distinción entre la gobernanza, el gobierno y la gobernabilidad, aplicando estas ideas a dos estudios de caso contrastantes: el modelo de *gobernanza hegemónica* del Ejército Gaitanista de Colombia en el sur de Córdoba y la *fragmentación violenta* en el Catatumbo.

El texto de Ana María Rueda, “Limitaciones del Estado colombiano para una estrategia efectiva frente al narcotráfico”, examina, precisamente, *las limitaciones y los desafíos* del Estado colombiano para ejecutar una estrategia antidrogas efectiva, especialmente frente al aumento histórico de los cultivos de coca y la producción de cocaína. La autora muestra cómo el principal obstáculo es la persistencia de una visión lineal y simplista que ha convertido los resultados operativos (las hectáreas erradicadas y las incautaciones) en los objetivos centrales de la política, por lo cual no se abordan factores estructurales subyacentes al fenómeno como la pobreza y la falta de presencia estatal. Además, critica la ausencia de una estrategia clara a largo plazo y la falta de articulación con la política de seguridad. Esas limitaciones han facilitado la consolidación de otras economías ilícitas y la expansión de grupos criminales generadores de violencia. Finalmente, el análisis enfatiza en la necesidad de desarrollar una estrategia basada en las capacidades institucionales reales del Estado y el monitoreo integral de los ecosistemas criminales, para lograr resultados sostenibles.

En el cuarto artículo, “Las nuevas dinámicas de la violencia en Colombia y sus impactos sobre la población civil”, Inge Helena Valencia y Camilo Serrano analizan la transformación reciente del conflicto armado en el país, marcada por la fragmentación de los grupos armados, la criminalización de la violencia y su creciente regionalización. A partir de los cambios surgidos tras la firma del Acuerdo de paz de 2016 y la posterior implementación de la política de paz total del gobierno del presidente Gustavo Petro, el texto sostiene que, pese a los avances institucionales, la persistencia y el fortalecimiento de las gobernanzas armadas ilegales siguen afectando de manera grave a la población civil. A este respecto, los autores proponen que la violencia actual no solo se manifiesta en asesinatos y ataques directos sino también en formas de control social y territorial ejercidas por actores armados ilegales que mantienen prácticas como el reclutamiento forzado, la extorsión, el confinamiento y la instrumentalización de comunidades. El documento contextualiza la reconfiguración de las gobernanzas armadas desde 2016, analiza los impactos evidentes y menos visibles sobre la población civil y formula conclusiones y recomendaciones para fortalecer la seguridad territorial y avanzar hacia una paz sostenible e integral.

En “Reciclajes y mutaciones de la violencia en Colombia: de los bandoleros a las disidencias” Laura Bonilla analiza la evolución histórica de los grupos armados no estatales en el país desde mediados del siglo veinte hasta la actualidad, mostrando cómo estos actores han mutado y reaparecido en distintos contextos bajo nuevas denominaciones y formas organizativas. Mediante el estudio de tres grandes ciclos de violencia –la Violencia bipartidista, la guerra contrain-

surgente y el ciclo político-criminal contemporáneo-, el texto sostiene que la persistencia del conflicto no se explica únicamente por fallas en el diseño o la implementación de los procesos de paz sino por la acumulación de lo que denomina *capital armado*: un conjunto de activos organizativos, económicos, territoriales y relacionales que permiten a los grupos reconstituirse tras las desmovilizaciones.

Mediante la construcción de un índice de capital armado Bonilla busca demostrar que los grupos con mayores niveles de capital armado tienen más probabilidades de sobrevivir, rearmarse y mantener control territorial. En consecuencia, propone un cambio de enfoque en las políticas de paz, orientándolas no solo a negociar o desmovilizar sino a descapitalizar las estructuras armadas, es decir, a debilitar sus fuentes de renta, mando, redes y poder territorial para alcanzar transformaciones sostenibles en seguridad y gobernanza.

Por último, Andrés Preciado examina “Los retos de la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia. Propuestas para la discusión” y señala que, a pesar de los intentos previos y las propuestas del gobierno actual, las acciones de reforma no se han implementado eficazmente. El análisis se centra en cinco puntos clave, incluyendo la redefinición del sector y la necesidad de establecer un liderazgo civil claro, que se ha cuestionado tras el nombramiento en febrero de 2025 de un general retirado como ministro de Defensa. Además, el autor discute el debate sobre la ubicación de la Policía Nacional en la estructura institucional y la urgencia de reestructurar el acuerdo de gobierno multinivel entre el nivel nacional y las autoridades locales. Finalmente, el artículo aborda la sostenibilidad financiera de las fuerzas y la crisis del sistema penitenciario como elementos cruciales que deben integrarse en cualquier reforma estructural.

Ahora bien, el deterioro de la seguridad, así como el incremento de la violencia durante 2025, han llevado a que en los medios de comunicación se diga que Colombia volvió a un escenario parecido al que vivió durante los años noventa. A este respecto, los artículos incluidos en este libro contradicen esta afirmación y aportan nuevos marcos de análisis que dan luces sobre qué ocurre y hacia dónde se encamina la violencia armada en el país. En este sentido, los autores y las autoras proponen metodologías e hipótesis de trabajo innovadoras que aportan en esta tarea y que entregamos a los lectores, sean investigadores, centros de investigación o entidades gubernamentales para seguir alimentando los debates sobre cómo lograr la paz y superar la guerra en Colombia.

Ad portas de un proceso electoral para Congreso y presidencia, en el que la agenda de seguridad estará en el centro de la agenda política, en un contexto

de polarización política, este libro aporta también a la superación de dicotomías ideológicas para la formulación de políticas de Estado en los temas de seguridad.

Cabe anotar que, con frecuencia, la historia reciente de la violencia en Colombia ha sido interpretada y estudiada mediante marcos interpretativos externos que ni entienden ni explican suficientemente la realidad nacional. Por ejemplo, la guerra contra el comunismo, contra el narcotráfico y contra el terrorismo han configurado los prismas de análisis e interpretación de muchos conflictos armados en el mundo, incluido el colombiano, y también han definido las políticas para su superación. En un contexto como el actual, en el que las narrativas sobre la guerra y el uso legítimo de la fuerza se están reconfigurando en el globo, al tiempo que se ponen en duda y se violan, cada vez más, los principios del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, es urgente formular interpretaciones más precisas sobre los nuevos ciclos de la violencia en Colombia que permitan diseñar estrategias para su superación atendiendo a las realidades nacionales y a las necesidades del país. En este sentido, el contenido de esta publicación contribuye a ir en esa dirección.

Atender a las problemáticas nacionales debe incluir la evaluación rigurosa de las capacidades del Estado para enfrentar los problemas asociados a los actores generadores de violencia y a las economías ilícitas, así como para hacer presencia efectiva en los territorios. Es necesario tener claridad sobre lo que es posible hacer con las capacidades con que se cuenta, por un lado, para no prometer lo que no se puede cumplir, problema complejo por los intereses electorales de los actores políticos pero que es un factor fundamental para recuperar la confianza de las comunidades. Por otro, el diseño de políticas públicas debe sustentarse también en el conocimiento de los recursos humanos, técnicos y financieros con los que cuenta el Estado en sus diversos niveles y no solo en promesas de campaña o en discursos voluntaristas.

Referencias

Bonilla, L. 2025, mayo. “Contra los PDET, la promesa monumental del Acuerdo de Paz que nunca aterrizó”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/acuerdo-de-paz-cuales-son-los-resultados-de-los-pdet-la-promesa-que-nunca-aterrizo/>

Defensoría del Pueblo. 2025, 18 de julio. “La Defensoría del Pueblo alerta sobre persistente violencia contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en Colombia”. Disponible en: <https://www.defensoria.org/>

ria.gov.co/-/persistente-violencia-contra-lideres-sociales-y-firman-tes-de-paz-en-colombia

Euronews. 2017, 16 de agosto. “Colombia’s Farc completes disarmament”. Disponible en: <https://www.euronews.com/2017/08/16/colombias-farc-completes-disarmament>

Fundación Ideas para la Paz. 2019, agosto. “Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las Farc”. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

Indepaz. 2018. *Punto de encuentro*. 74. Disponible en: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/Conflictos-Armados-Focalizados-Indepaz.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2018. *Forensis. Datos para la vida*. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf>

La W. 2025, 6 de enero. “Excombatientes Farc reclaman nuevamente al Gobierno Petro por incumplimientos en Acuerdo de paz”. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2025/01/06/excombatientes-farc-reclaman-nuevamente-al-gobierno-petro-por-incumplimientos-en-acuerdo-de-paz/>

Montgababay. 2023. “Minería ilegal aumentó un 8% durante el año 2022 en Colombia”. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2023/11/mineria-ilegal-aumento-en-colombia-informe/#:~:text=Miner%C3%ADa%20ilegal%20aument%C3%B3%20un%208%20%25%20durante%20el%20a%C3%B1o%202022%20en%20Colombia%20%7C%20INFORME>

Naciones Unidas en Colombia. 2025, 2 de octubre. “La plena implementación del Acuerdo de paz es parte fundamental en la búsqueda de una nación más pacífica y segura”. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://colombia.un.org/es/302707-la-plena-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-paz-es-parte-fundamental-en-la-b%C3%BAqueda-de-una-naci%C3%B3n>

Procuraduría General de la Nación. 2024. “Informe nacional: minería ilegal y contaminación por mercurio en Colombia”. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Informe%20Nacional%20Miner%C3%ADa%20ilegal%20y%20Contaminaci%C3%B3n%20por%20Mercurio%20en%20Colombia%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Informe%20Nacional%20Miner%C3%ADa%20ilegal%20y%20Contaminaci%C3%B3n%20por%20Mercurio%20en%20Colombia%20(1).pdf)

Universidad de los Andes e Ipsos. 2023. “Evaluación institucional y de resultados del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documen>

tos/Eval_institucional_resultados_programa_nacional_sustitucion_cultivos_ilicitos_PNIS_Resumen_ejecutivo.pdf

Unodc. 2018. "Summary fact sheet – Colombia coca cultivation survey, 2017". Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Survey_territories_affected_illicit_crops_2017_Summary.pdf

Unodc-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). 2025. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2023*. Unodc-Simci. Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_informe_monitoreo_2023.pdf

-----, 2022. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Unodc-Simci. Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf

-----, 2020. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Unodc-Simci. Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

-----, 2019. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Unodc-Simci. Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf

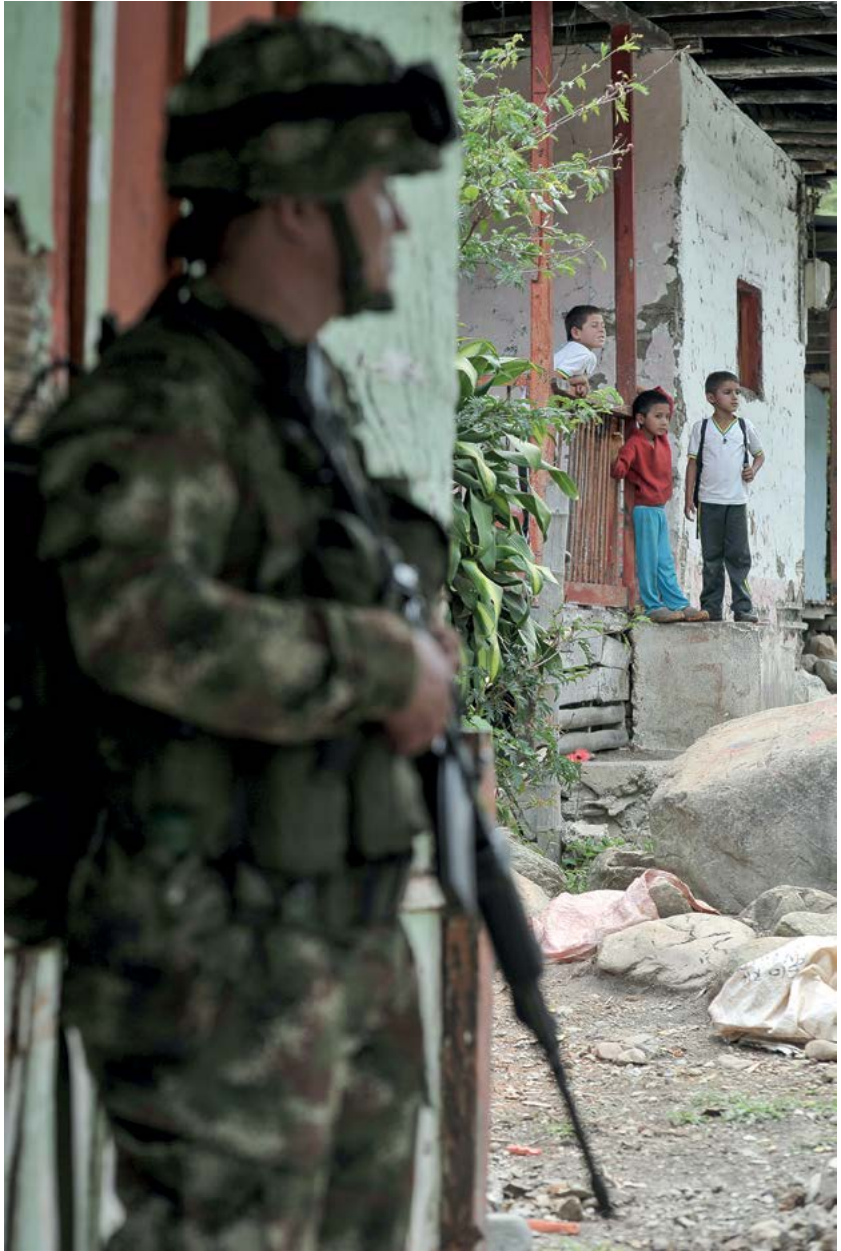


Foto: El Espectador.

La violencia después del Acuerdo de paz: ¿cómo es hoy (y cómo será) la guerra en Colombia?

Luis Fernando Trejos Rosero / Reynell Badillo Sarmiento

1. Introducción*

Colombia parece enfrentar una nueva ola de violencia derivada del conflicto armado. La cantidad de personas desplazadas en los primeros seis meses de 2025 ya supera el total registrado durante 2024 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 22 de enero de 2025). Otros hechos, como los explosivos en Cali que dejaron al menos siete muertos y decenas de heridos en junio de 2025, incrementan la sensación de que estamos *regresando a los noventa* o a la *época oscura del paramilitarismo*. Estas analogías son intentos por darle sentido a una nueva cara del conflicto armado que no resuena con lo observado durante la década de 2010-2020.

Este trabajo parte, sin embargo, de la hipótesis de que asimilar la violencia actual con la guerra que vivimos en los años noventa o a comienzos de los 2000 es un error. Sostenemos que las violencias armadas en Colombia atraviesan un proceso de transición que aún no concluye, pero que ya deja ver algunos rasgos característicos. En lugar de asumir que estos son solo el reciclaje de dinámicas pasadas, proponemos hacer un esfuerzo por diferenciarlos y ubicarlos en el presente. Lo que no supone ignorar el pasado sino reconocer las continuidades y las rupturas.

Mientras escribimos este artículo la violencia organizada continúa reconfigurándose, por lo que inevitablemente habrá elementos que se escapen de nuestro análisis. Lo que hacemos es observar patrones e hipotetizar que, a partir de este presente, pueden identificarse ciertas regularidades que persistirán en el futuro cercano. Estas características no son necesariamente exclusivas de la guerra

* Agradecemos los comentarios recibidos a versiones iniciales de este artículo por parte de los participantes en el grupo de expertas y expertos en paz y seguridad en Colombia organizado por Fescol. Especialmente, las observaciones y la lectura detallada de Elizabeth Dickinson, Andrés Aponte, Angélica Durán Martínez, Laura Bonilla, Andrés Preciado, Gina Cabarcas, Andrés García y Ángela Olaya. Asimismo, a Melanie Merlano por su trabajo como asistente de investigación y la recolección de múltiples indicadores de violencia.

actual; de hecho, varias han estado presentes en otros momentos del conflicto. No obstante, sí creemos que ayudan a ubicar la discusión en términos más rigurosos que una simple narrativa de retorno al pasado. La guerra cambió y los esquemas para analizarla deben cambiar con ella.

Nuestra tesis central es que el conflicto armado contemporáneo en Colombia está definido por una fragmentación del ecosistema de violencia. Esto implica, primero, un cambio cuantitativo: hoy hay muchos más grupos armados que en el pasado, y la mayoría son disidencias de los actores tradicionales del conflicto o incluso disidencias de esas disidencias. Sin embargo, más allá del aumento en el número de actores, argumentamos que también se ha producido un cambio cualitativo.

Para ilustrar ese cambio destacamos cuatro rasgos del conflicto actual que lo distinguen del conflicto armado tradicional: 1) la desideologización y politización paralelas de la guerra; 2) la subnacionalización de las interacciones entre los actores violentos; 3) la creación de *alter ego* por parte de los grupos armados para generar negación plausible y diluir responsabilidades; y 4) el aumento de las violencias urbanas.

Este artículo se organiza en otras tres partes y una conclusión. En la segunda dialogamos con la idea de que en Colombia existen diferentes ciclos de violencia, como propone Francisco Gutiérrez Sanín. En la tercera rastreamos la fragmentación del ecosistema violento desde la atomización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y contrastamos este proceso con las dinámicas previas a 2006. En la cuarta desarrollamos los cuatro rasgos mencionados para mostrar que el cambio no se limita al número de actores sino también a su naturaleza. Finalmente presentamos las conclusiones.

Las cifras utilizadas para sustentar nuestros planteamientos provienen principalmente de una base de datos original que construimos a partir de los reportes anuales de OCHA Colombia (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) y de cifras oficiales de la Policía Nacional. La reconstrucción histórica fue elaborada a partir de informes del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el Sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) y fuentes secundarias como reportes de centros de pensamiento y trabajos académicos.

Este esfuerzo se enmarca en el proyecto “Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz”, auspiciado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), cuyo objetivo es generar un espa-

cio de análisis de alto nivel sobre la reconfiguración de las dinámicas de la violencia armada desde la desmovilización a partir de noviembre de 2016 de las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo) hasta la actualidad.

2. Transiciones, momentos y ciclos de la violencia armada

Desde la década de 1940, Colombia ha vivido múltiples episodios de violencia difíciles de agrupar bajo una única etiqueta. Diversos académicos han intentado organizar esta historia en “ciclos”, entendidos como periodos en los que la violencia armada comparte ciertos rasgos diferenciadores. Deas (2015) y Melo (2021) proponen una periodización en términos de ciclos de guerra y paz. En cuanto a la violencia más reciente, Palacios y Safford (2012) identifican cuatro fases históricas sucesivas de violencia política: la violencia sectaria bipartidista (1945-1953), la mafiosa (1954-1964), la guerrillera (1960-1980) y las violencias de la década de los noventa.

Más recientemente, Francisco Gutiérrez Sanín (2020, 2025) ha propuesto que hemos atravesado tres ciclos de guerra: la Violencia (1940-1960), la guerra contrainsurgente (años 60-2020), y un tercer ciclo que comienza a comienzos de la década de 2020. Toda periodización es necesariamente incompleta y deja fuera ciertos matices. Por eso, aquí no intentamos proponer otra. No obstante, nos sumamos al esfuerzo de Gutiérrez Sanín por comenzar a definir esta nueva violencia que, al menos, no se parece a la de décadas anteriores.

A nuestro juicio, la principal característica que define este nuevo ciclo es la transición de un conflicto armado tradicional (de carácter nacional y centrado en la lucha por la toma del poder) hacia múltiples conflictos territorializados con objetivos menos claros. Esta transformación vuelve más compleja cualquier lectura de la violencia, pues exige comprender dinámicas locales que no siempre resultan evidentes para quienes no conocen a fondo la subregión en conflicto. Precisamente por no reconocer esa complejidad es que, a nuestro entender, seguimos haciendo lecturas equivocadas. Insistimos en utilizar marcos nacionales para interpretar conflictos que están claramente atravesados por lógicas y economías locales.

Este artículo busca, entonces, tomar distancia del nivel nacional sin perderlo de vista, y proponer algunos factores que, aun cuando no explican por sí solos cada conflicto específico, sí ayudan a dotar de sentido al panorama general cuando intentamos agrupar estas violencias para repensar el conflicto armado

colombiano. Reconocer la existencia de múltiples conflictos no implica ignorar sus conexiones. Por el contrario, supone comprender que dichas conexiones se dan en contextos profundamente diferenciados.

La tabla 1 presenta algunas de las diferencias más notables entre el ciclo anterior y el nuevo ciclo de violencias armadas. Las secciones siguientes se encargan de desarrollar cada uno de estos elementos con mayor profundidad.

3. Fragmentación del ecosistema de violencia

No es propósito de este artículo hacer un recuento detallado de todos los grupos armados que han participado en la guerra colombiana. Sin embargo, la Constitución de 1991 puede considerarse un buen punto de partida, en tanto funcionó como el último gran pacto de paz antes del nuevo milenio (Gutiérrez Sanín, 2011; Trejos y Badillo, 2023). Fue asumida como un mito político fundacional: una apertura democrática que parecía allanar el camino hacia la pacificación del país. Se creía que uno de los múltiples ciclos de violencia se había cerrado, dado que varios actores armados –incluyendo a la Autodefensa Obrera (AO), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)– se desmovilizaron a principios de los años noventa. Algunos de estos incluso tuvieron representación en la Asamblea Nacional Constituyente.

Sin embargo, los dos grupos insurgentes más importantes, las Farc-EP y el ELN, no participaron de ese pacto. Ambos consideraron tener el respaldo social y económico suficiente para continuar la lucha armada, a pesar del contexto internacional adverso tras la disolución de la Unión Soviética. El Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) muestra cómo, de hecho, estas guerrillas aprovecharon la desmovilización de otras insurgencias para expandirse a sus antiguas zonas de control. Paralelamente, las autodefensas regionales comenzaron a unificarse hasta culminar en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fundadas oficialmente en 1997 (Romero, 2009; Zuluaga Nieto, 2015).

Con la aparición de las AUC se configuró el escenario del conflicto armado post1991, dominado por tres grandes actores nacionales: las Farc-EP, el ELN y las AUC. Los dos primeros encarnaban la insurgencia armada, orientada a la toma del poder; las AUC, en cambio, agrupaban distintos proyectos paramilitares y de autodefensas con el objetivo de derrotar esa insurgencia.

Casi tres décadas después el panorama es mucho más complejo. Hoy en Colombia operan al menos una docena de grupos armados, con identidades

Diferencias entre el anterior y el nuevo ciclo de violencia armada

Conflicto armado tradicional 1964-2016	Nuevo contexto de violencias armadas 2017-2025
<p><i>Oligopolio de la violencia:</i> tres grandes organizaciones político-militares (AUC, Farc-EP, ELN), junto con otras que adquirieron relevancia por periodos más acotados: EPL, M-19 y autodefensas locales o regionales.</p>	<p><i>Fragmentación del ecosistema de violencia:</i> constelación de nuevos grupos, muchos aún sin identidades claramente definidas. Existe gran variación entre ellos en cuanto a capacidades militares, extensión territorial y pretensiones. Es un conflicto de “disidencias de las disidencias”.</p>
<p><i>Metarrelatos globales o regionales:</i> los grupos armados enmarcaban su lucha en guerras globales como el comunismo/anticomunismo, el guevarismo, el bolivarianismo o el maoísmo.</p>	<p><i>Desideologización con politización:</i> los grupos ya no apelan a metarrelatos globales ni a ideologías coherentes, pero sí construyen identidades políticas por medio de manuales, constituciones y comunicados. No hay fervor ideológico, pero sí contenido político.</p>
<p><i>Conflicto nacional:</i> aunque existían particularidades regionales (como los bloques y frentes de guerra con nombres territoriales: Norte, Caribe, Oriental...), los grupos mantenían objetivos y coordinaciones de alcance nacional.</p>	<p><i>Multiplidad de conflictos subnacionales:</i> incluso los grupos armados con aspiraciones nacionales muestran hoy comportamientos territorialmente diferenciados. Las interacciones parecen responder más a lógicas locales que a alineamientos ideológicos.</p>
<p><i>Responsabilidades (más o menos) claras:</i> los grupos solían asumir la autoría de delitos graves, como secuestros o masacres, para demostrar autoridad o competir con otros actores.</p>	<p><i>Alter ego criminales:</i> los grupos crean entidades de papel sin mando visible ni rostros conocidos que asumen la responsabilidad de acciones que el grupo principal no quiere reconocer públicamente.</p>
<p><i>Violencia urbana subordinada:</i> los actores criminales urbanos operaban bajo subordinación o tercerización por parte de los grupos armados más grandes.</p>	<p><i>Violencias urbanas más independientes:</i> emergen actores urbanos con mayor autonomía económica y operativa, capaces de sostenerse sin depender de las organizaciones armadas tradicionales.</p>

políticas difusas y diversas capacidades criminales y militares. A este fenómeno lo denominamos fragmentación del ecosistema de violencia: un proceso de atomización en el número de actores armados que disputan el monopolio de la violencia al Estado. No obstante, el cambio no es solo cuantitativo. A diferencia del oligopolio anterior, los grupos actuales no se organizan bajo lógicas claramente contrainsurgentes sino que presentan identidades y objetivos más ambiguos.

3.1 Atomización violenta de las AUC

Este proceso de fragmentación puede rastrearse hasta la desmovilización de las AUC entre 2004 y 2006. Las Autodefensas Unidas de Colombia fueron una suerte de confederación paramilitar que unió múltiples grupos de autodefensas locales y regionales bajo una misma estructura (CNMH, 2018a). Por eso no sorprende que, tras su desmovilización, muchos de esos grupos permanecieran activos o se reconfiguraran en nuevas estructuras dedicadas al control local (Trejos y Badillo, 2020).

Estos nuevos actores fueron denominados por el Estado como “bandas criminales” (Bacrim). Para 2013, se estimaba que en el país había más de treinta Bacrim, agrupando entre 4.000 y 10.000 hombres (Bargent, 2013; HRW, 2010). Muchos de estos grupos desaparecieron con el tiempo, ya sea por acción del Estado o por su derrota a manos de organizaciones rivales. Sin embargo, los más fuertes sobrevivieron y absorbieron a otros. En 2025, el grupo más prominente es el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) (Badillo y Trejos, 2022).

En 2018, el EGC sufrió una disidencia: el Frente Virgilio Peralta Arenas (FVPA), conocido como los Caparros, reducido hoy a un puñado de municipios del bajo Cauca. Pero ni el Ejército Gaitanista de Colombia ni el Frente Virgilio Peralta Arenas son los únicos grupos herederos de esa atomización. Las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), en el norte del Caribe, provienen del bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (Badillo et al., 2025). Los Rastrojos, aunque surgieron bajo el cartel del norte del Valle y no estrictamente de las AUC, se fortalecieron en el vacío que dejó su desmovilización (CNMH, 2016; 2018b). La Inmaculada, en Tuluá, es una facción escindida de los Rastrojos (*El Tiempo*, 13 de junio de 2025).

En Buenaventura, los grupos Shottas y Espartanos emergen de la Local, que a su vez proviene de la Empresa, creada por exmiembros del bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (CNMH, 2025a). La Oficina de Envigado, aunque originada en el cartel de Medellín, fue cooptada por las AUC a través

del bloque Metro (CNMH, 2025b), al igual que los Pachelly en el Valle de Aburrá. En el sur del país, en Putumayo, la Construcción surgió tras la desmovilización del frente Sur del Putumayo de las Autodefensas (*InSight Crime*, 2019).

Sin haber pretendido hacer una lista exhaustiva, la abundancia de ejemplos demuestra que el conflicto actual sigue marcado por los legados de la atomización de las AUC, incluso en grupos que, por la cantidad de transformaciones, difícilmente pueden ser vinculados directamente con el proyecto paramilitar original.

3.2 Atomización violenta de las insurgencias

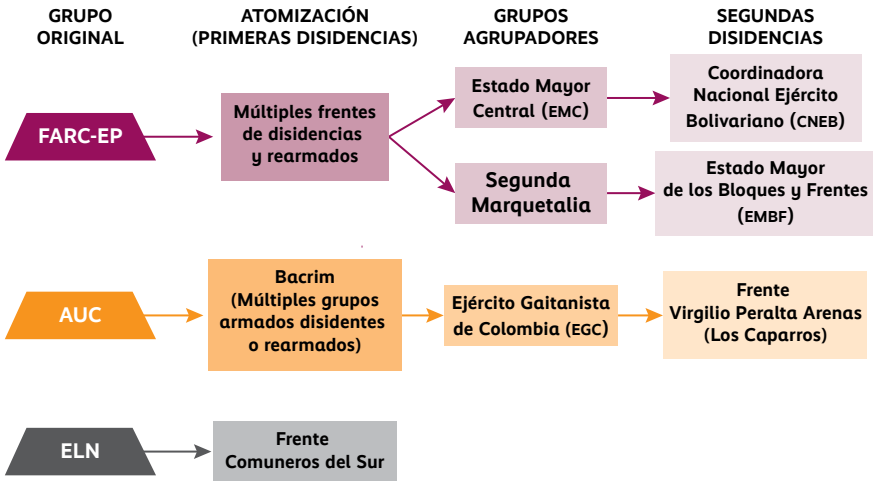
Este no es el único proceso de fragmentación. Hoy presenciamos una atomización similar en el otro extremo del espectro ideológico: las insurgencias. Aunque más reciente, este proceso sigue en curso. El 10 de junio de 2016, cuando las Farc-EP aún no se habían desmovilizado, surgió la primera disidencia: el frente primero Armando Ríos, en Guaviare. En 2021 la Fundación Core identificaba al menos treinta estructuras disidentes. En ese momento, estas disidencias parecían oscilar entre la autonomía regional y dos proyectos de unificación: por un lado, el liderazgo por Gentil Duarte e Iván Mordisco, y por otro, la llamada Segunda Marquetalia, liderada por alias Iván Márquez.

El primer bloque, compuesto por frentes que nunca se desmovilizaron, se consolidó bajo la etiqueta de Estado Mayor Central (EMC). La Segunda Marquetalia, en cambio, agrupó a excombatientes rearmados tras haber firmado el Acuerdo de paz. Sin embargo, ambos proyectos intentaron reactivar antiguas estructuras, por lo que hoy esa distinción entre “disidentes” y “rearmados” es irrelevante (CNMH, 2024).

En 2024 ya aparecían disidencias de las disidencias: de la Segunda Marquetalia emergió la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), y del Estado Mayor Central el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF). Incluso el ELN, que aún no se ha desmovilizado, sufrió una escisión en Nariño: el frente Comunitarios del Sur. Cualquier clasificación de estos grupos debe entenderse como provisional: estamos ante un proceso aún en reconfiguración. Todo esto implica que el conflicto contemporáneo es, en su mayoría, un conflicto entre disidencias. En el gráfico 1 organizamos este proceso en cuatro categorías:

1. *Grupo original*: actores del conflicto tradicional. Solo el ELN permanece activo.
2. *Primeras disidencias*: frentes regionales que emergen directamente de los grupos originales. Suelen surgir durante o después de procesos de paz.

Trayectorias de los grupos armados en la guerra contemporánea en Colombia



3. *Grupos aglomeradores:* estructuras que buscan articular a las primeras disidencias bajo un mando más amplio: como el Estado Mayor Central o la Segunda Marquetalia para las Farc-EP o el Ejército Gaitanista de Colombia para las AUC.
4. *Segundas disidencias:* escisiones de los proyectos aglomeradores que intentan hacer su propio camino.

Cabe destacar que las disidencias no requieren la desaparición del grupo original. Por ejemplo, el frente Comuneros del Sur se creó mientras el ELN sigue activo; del mismo modo, la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano y el Estado Mayor de los Bloques y Frentes coexisten con el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia, respectivamente. Este proceso puede repetirse y continuar en el tiempo.

No afirmamos que esta configuración sea definitiva, pero sostener esta mirada permite entender de manera más ordenada las continuidades y rupturas de una guerra que, aun cuando ha mutado, sigue anclada a muchas de sus raíces históricas.

3.3 Efectos de la atomización

Los procesos de atomización son complejos porque, usualmente, generan un aumento en la conflictividad armada. Esto se debe a que las rupturas dentro de estas organizaciones no suelen ser amistosas ni negociadas, sino que implican que antiguos aliados compitan ahora por las mismas comunidades, territorios y recursos que antes compartían (Atuesta y Pérez-Dávila, 2018; Alcocer y Hesles, 2025; Esberg, 2025).

Varias subregiones de Colombia ilustran este fenómeno. El gráfico 2, por ejemplo, muestra las tasas de homicidio en seis subregiones donde se han producido guerras entre grupos armados. Como se puede observar, estas tasas presentan un incremento abrupto tras la identificación de conflictos entre organizaciones armadas¹. Otros indicadores, como el desplazamiento forzado, también tienden a aumentar significativamente.

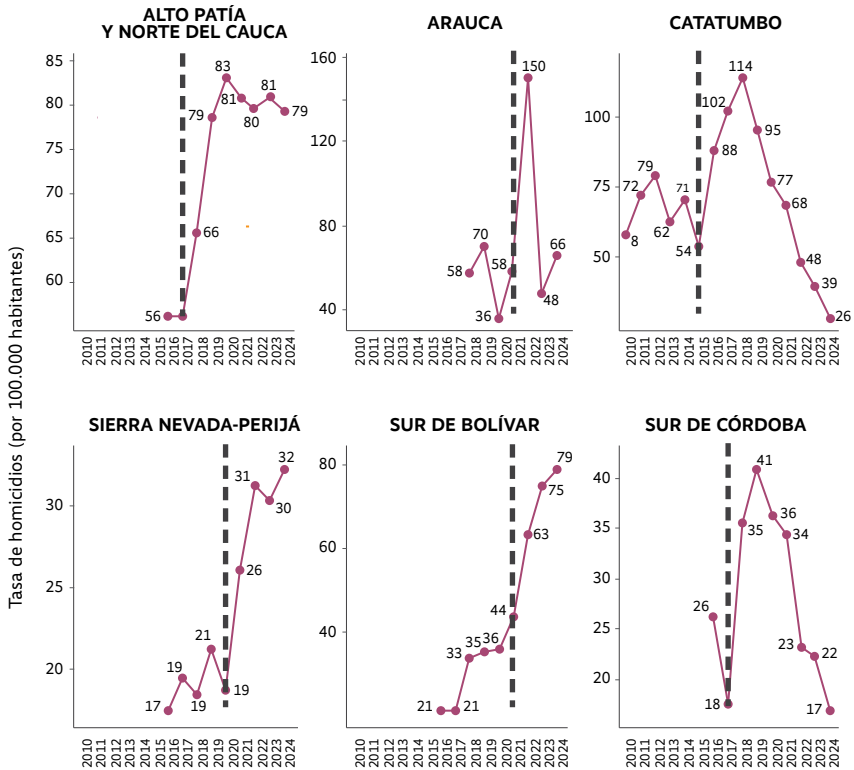
Entre los casos mencionados en la gráfica se encuentran grupos de distinta naturaleza: el Ejército Gaitanista de Colombia y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada en la Sierra Nevada de Santa Marta; el ELN y el EPL en el Catatumbo; y el ELN junto con disidencias de las Farc-EP en el norte del Cauca y en Arauca. Aunque en cada territorio los grupos compiten por objetivos distintos, el efecto común de estas disputas ha sido el incremento de repertorios específicos de violencia, como el homicidio.

Nuestro argumento sobre la fragmentación del ecosistema de violencia también se refleja en la clasificación anual del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre los conflictos armados en Colombia. En la tabla 2 puede verse que el número de conflictos armados activos reconocidos por esta organización aumentó significativamente, pasando de cinco a ocho en los últimos años. Esto respalda la idea de un aumento en el número de actores armados, como hemos documentado hasta aquí.

Sin embargo, la clasificación del Comité Internacional de la Cruz Roja ilustra también el cambio cualitativo asociado a esta fragmentación. No solo han surgido nuevos grupos sino que se observa una tendencia hacia la *horizontalización* de la violencia, es decir, el predominio de guerras entre actores armados no estatales. Mientras que en 2020 el 80% de los conflictos eran verticales (entre el Estado y un grupo armado), en 2025 el Estado solo participa en el 40% de ellos.

¹ Para esto utilizamos las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Tasas de homicidios en subregiones con guerras entre grupos armados antes y después del inicio de las confrontaciones*



* Las barras verticales señalan cuándo empezaron las guerras.

Fuente: Policía Nacional de Colombia y Sistema de alertas tempranas.

Elaborado por Reynell Badillo Sarmiento y Luis Trejos Rosero.

Lo que hoy observamos es, entonces, una multiplicidad de conflictos entre fragmentos. Casi todos los grupos armados activos en Colombia son el resultado de desmovilizaciones incompletas o de fracturas internas. Esta fragmentación ya no es una anomalía dentro del conflicto: es su núcleo. Y esto implica también que los grupos armados se vuelven más difíciles de distinguir entre sí en cuanto a sus modalidades de violencia, sus propuestas políticas y sus formas de gobernanza armada.

El primer paso para definir mejor nuestra guerra es comprender este nuevo escenario sin forzar su asimilación a las organizaciones madres. Las cuatro características que desarrollaremos a continuación tienen como propósito dar sentido a este nuevo ecosistema fragmentado, y mostrar que no solo cambia el número de actores, sino también sus formas de operar.

Tabla 2

Conflictos armados en Colombia identificados por el CICR, 2020-2025

Año	Número de conflictos	Partes enfrentadas
2021	Cinco	1 Estado colombiano-Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz.
		2 Estado colombiano-ELN.
		3 Estado colombiano-AGC.
		4 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Segunda Marquetalia.
		5 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Comandos de Frontera.
2022	Seis	1 Estado colombiano-Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz.
		2 Estado colombiano-ELN.
		3 Estado colombiano-AGC.
		4 ELN-AGC.
		5 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Segunda Marquetalia.
		6 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Comandos de Frontera.

Continúa en la página siguiente

Año	Número de conflictos	Partes enfrentadas
2023	Siete	1 Estado colombiano-Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz.
		2 Estado colombiano-ELN.
		3 Estado colombiano-AGC.
		4 ELN-AGC.
		5 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Segunda Marquetalia.
		6 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Comandos de Frontera.
		7 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-ELN.
2024	Ocho	1 Estado colombiano-Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz.
		2 Estado colombiano-ELN.
		3 Estado colombiano-AGC.
		4 ELN-AGC.
		5 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Segunda Marquetalia.
		6 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-Comandos de Frontera.
		7 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-ELN.
		8 Antiguos miembros de las Farc que no se acogieron al Acuerdo de paz-AGC.

Fuente: elaboración propia con información del Comité Internacional de la Cruz Roja.

4. Rasgos del conflicto actual que lo distinguen del conflicto armado tradicional

4.1 Desideologización pero no despolitización de los grupos armados

Durante años, en el conflicto armado tradicional las narrativas contenidas en documentos, entrevistas y discursos de los actores armados tradicionales estuvieron permeadas por referencias a ideologías de alcance global y, eventualmente, regional, como el marxismo, el leninismo, el maoísmo, el anticomunismo o el bolivarianismo. No fueron pocas las ocasiones en las que las insurgencias se enfrentaron militarmente por contradicciones ideológicas, lo cual demuestra el peso real de esos referentes en sus agendas y estructuras.

En el caso de las organizaciones guerrilleras, la ideología funcionaba como brújula para el esfuerzo “revolucionario”: de ella se derivaba la visión de sociedad y de Estado que cada grupo buscaba construir a nivel nacional. Además, establecía una suerte de frontera ética que limitaba el comportamiento del grupo armado frente a sus enemigos, frente a otras organizaciones insurgentes y frente a las comunidades bajo su control o influencia (Gutiérrez Sanín y Wood, 2014). En otras palabras, la ideología moldeaba tanto las dinámicas de cooperación como de conflicto entre actores armados.

Las experiencias de federalización o coordinación operativa entre grupos armados colombianos también se vieron impulsadas por afinidades ideológicas. En el caso de las insurgencias, el primer antecedente fue la creación de la Coordinadora Nacional Guerrillera en 1984, con el objetivo de propiciar espacios de deliberación política y articular tanto el trabajo político como las acciones militares de las insurgencias. Esta coordinadora incluyó al Comando Ricardo Franco (CRF), el ELN, el EPL, el M-19, el MAQL, el Movimiento de Integración Revolucionaria Patria Libre (MIR-PL) y el Partido Revolucionario de Trabajadores de Colombia (PRT). Otro ejemplo es la fusión entre el MIR-PL y el ELN, que dio origen a la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) en 1987. Ese mismo año se conformó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, integrada por el EPL, las Farc-EP, el M-19, el Movimiento Armado Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y la Unión Camilista-ELN.

Por su parte, los grupos armados con vocación contrainsurgente también buscaron alianzas motivadas ideológicamente. Desde mediados de los años ochenta comenzó a operar la Coordinadora Nacional de Autodefensas, que buscaba articular experiencias y fomentar la cooperación entre grupos de autodefensas regionales: en Córdoba bajo el liderazgo de Fidel Castaño; en el Magda-

lena medio y Puerto Boyacá, comandadas por Henry Pérez; en Cundinamarca conformadas por el ejército privado del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha; y en la Sierra Nevada de Santa Marta lideradas por Hernán Giraldo y Adán Rojas (CNMH, 2022; Ronderos, 2014; Sánchez, 2023).

Posteriormente, en 1997, nacieron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como una federación paramilitar con un Estado Mayor, vocería nacional y cierta autonomía de los bloques y frentes que la integraban. Este proyecto se desmovilizó entre 2003 y 2006 tras un proceso de negociación con el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) (Ruiz, 2023; CEV, 2022). Incluso las AUC, que no eran una organización insurgente, se guiaban por una lógica ideológica, especialmente por medio de un discurso contrainsurgente y anticomunista (Gutiérrez Sanín, 2019). Ese marco ideológico ayuda a explicar, en parte, su forma de gobernar a los civiles bajo su dominio, las alianzas políticas que establecieron y sus patrones de victimización (Feldmann, 2024).

En el conflicto armado contemporáneo esta tendencia de “polos ideológicos” comenzó a cambiar desde mediados de la década anterior, a medida que la ideología fue cediendo paso a una visión mucho más pragmática del país, de sus regiones y de la guerra. El proceso de desideologización se evidencia en una serie de alianzas y cooperaciones regionales entre actores supuestamente antagónicos desde el punto de vista político-ideológico. En el sur de Córdoba y el Urabá antioqueño (zona del Parque Nacional Natural Paramillo), el bloque Iván Ríos –una disidencia de las antiguas Farc-EP– y el Ejército Gaitanista de Colombia actuaron como aliados (*Verdad Abierta*, 17 de febrero de 2015; CNMH, 2015). Más recientemente, en el sur del Chocó, unidades del EGC y una disidencia comandada por Iván Mordisco han combatido conjuntamente al ELN (*Colombia+20*, 18 de febrero de 2025). Antes de entrar en guerra en el sur de Bolívar, el ELN y el EGC incluso pactaron un acuerdo de no agresión.

Estas situaciones muestran cómo, en el presente, la decisión de cooperar o confrontar militarmente a otro grupo armado difícilmente puede explicarse a partir de compromisos ideológicos. Otras variables parecen ser mejores predictores de estas decisiones: los recursos humanos y materiales disponibles, la trayectoria histórica en el territorio o las alianzas ya existentes con actores legales e ilegales. Esto complejiza cualquier lectura externa: ya no basta con identificar insurgentes y paramilitares, pues se trata de una red de relaciones localizadas que escapan a marcos binarios.

Antes, bastaba con conocer los compromisos ideológicos de un grupo armado para hacer conjeturas relativamente informadas sobre sus alianzas y enfren-

tamientos. Hoy, esos compromisos rara vez explican sus interacciones locales. Por eso es fundamental reconocer que este cambio importa. Ahora bien, esta desideologización no implica, de ninguna manera, que el conflicto se haya convertido en una guerra puramente “criminal”. Por el contrario, sostenemos que muchos de los grupos comúnmente denominados “criminales” se han politizado de manera significativa, aunque no mediante grandes marcos ideológicos o doctrinas estructuradas. Proponemos entender la política en la guerra desde tres niveles.

Primero, las formas y narrativas. Los grupos armados continúan usando y mostrando públicamente símbolos como himnos, banderas, escudos y estatutos. Esto no es meramente retórico. Dichos elementos discursivos se traducen en acciones concretas: el respeto (al menos declarado) al derecho internacional humanitario, la inversión en plataformas comunicativas como páginas web, la creación de escuelas de entrenamiento político, entre otros (Badillo y Mijares, 2021). El discurso, en este sentido, tiene efectos prácticos que no deben subestimarse.

Segundo, las gobernanzas armadas en los territorios. No todos los grupos armados gobiernan a civiles: algunos se enfocan únicamente en regular las interacciones entre actores criminales o en mantener las actividades económicas que los sostienen. Pero cuando sí gobiernan, lo hacen mediante la oferta de bienes y servicios (seguridad, justicia, infraestructura, regulación de economías legales e ilegales, etcétera) o mediante la imposición de normas de comportamiento civil: cuarentenas, prohibición de ciertas prendas, control de horarios, etcétera. En estos casos, los grupos regulan relaciones entre “gobernantes” (ellos mismos) y “gobernados” (las comunidades), lo cual los vuelve actores inherentemente políticos.

Esto sugiere que muchos grupos buscan imponer un modelo de convivencia. Una línea de investigación valiosa sería explorar la relación entre el discurso político de estos grupos y sus prácticas de gobernanza. A priori, pareciera que algunos proyectos están centrados en preservar mercados ilegales, como los “combos” de Medellín (Blattman et al., 2025), mientras que otros, como el Ejército Gaitanista de Colombia en Urabá, muestran un componente más ideológico o comunitario. Esta dimensión política merece mayor atención en el debate académico.

El tercer nivel tiene que ver con la forma en que los grupos armados viven la democracia electoral. Estos participan en las elecciones de múltiples formas, principalmente por medio del *saboteo* o la *cooptación* del proceso. Ambas estrategias pueden dirigirse tanto a la *oferta* electoral, afectando a los actores

encargados de organizar o competir en la elección, como a la *demanda* electoral, afectando el comportamiento de los votantes.

En el caso del *saboteo*, los grupos armados pueden atacar a funcionarios, intimidar jurados o entorpecer la logística electoral. En Meta, por ejemplo, se registró el asesinato de un jurado electoral (*El Espectador*, 29 de mayo de 2022), lo que afectó directamente la *oferta* electoral en esa zona. En otros casos, el sabotaje apunta a la *demanda*: en zonas rurales de Santa Marta, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada impidieron votar a los civiles (*Colombia+20*, 13 de marzo de 2022).

La *cooptación*, por su parte, también puede dirigirse a ambos niveles. Algunos grupos permiten de forma selectiva las campañas políticas en sus zonas de influencia, restringiendo de facto la *oferta* de candidatos. Al mismo tiempo, pueden presionar a los votantes para apoyar a ciertos aspirantes, modificando así la *demanda* electoral.

Aunque estos patrones han sido bien documentados, aún entendemos poco sobre por qué los grupos eligen una estrategia u otra o por qué deciden intervenir sobre la oferta o la demanda electoral. Una agenda urgente consiste en explicar esta forma de participación política: ¿cómo influyen variables como el control territorial, la legitimidad entre civiles o las relaciones con élites locales en estas decisiones? Lo cierto es que prácticamente todos los grupos armados activos en el nuevo contexto participan, de alguna forma, en la política electoral. Esto demuestra que no estamos ante un escenario puramente criminal, como algunos sostienen (*Swissinfo*, 29 de abril de 2024).

En síntesis, consideramos un error profundo centrar el análisis en la “falta de ideología” como criterio diferenciador de la guerra contemporánea. Los grupos actuales son tan políticos como los de hace unas décadas, pero nuestro entendimiento de lo político debe expandirse y ajustarse a estas nuevas formas de actuar, gobernar e intervenir en la democracia.

4.2 Una(s) guerra(s) más local(es)

Los grupos armados no solo interactúan por medio de la violencia. También se alían para ciertas actividades, acuerdan no agredirse, se dividen el territorio o, en efecto, entran en guerra. Esto no es nuevo: ha ocurrido históricamente en Colombia y en otros conflictos alrededor del mundo (Staniland, 2012), pero la lógica que estructura estas interacciones ha cambiado. Como explicamos en la sección anterior, mientras que en el pasado las alianzas o enemistades solían

estar guiadas por compromisos ideológicos, hoy estas decisiones responden cada vez más a dinámicas subnacionales que escapan a ese tipo de marcos.

A este proceso lo denominamos re-territorialización de la guerra: la idea de que lo que ocurre en ámbitos locales o subnacionales resulta más útil para explicar las interacciones entre actores armados que cualquier principio ideológico enunciado desde el nivel nacional. En otras palabras, la escala territorial ha pasado de ser un campo de operación a convertirse en el nivel central de análisis.

Tomar en serio esta re-territorialización permite explicar mejor situaciones como el pacto de no agresión entre el ELN y el Ejército Gaitanista de Colombia en el sur de Bolívar, incluso mientras ambos grupos mantenían tensiones abiertas en el Chocó. O la alianza puntual del ELN con disidencias para combatir al EGC en Bolívar, al tiempo que lo enfrenta militarmente en Arauca o el Catatumbo. No negamos, que en la guerra persistan elementos nacionales. Pero es cada vez más evidente que leer al país como un todo homogéneo resulta limitado. Entender el conflicto hoy exige un conocimiento localizado, sensible a las dinámicas territoriales concretas.

Nuestra propuesta epistemológica para abordar estas interacciones subnacionales parte de tres elementos clave:

1. *El territorio*: ¿qué lo hace valioso para un grupo armado? ¿Qué actividades se desarrollan allí? ¿Cuál es la relación del grupo con los civiles?
2. *Los actores armados presentes*: ¿quiénes son? ¿Cuándo llegaron? ¿Qué trayectoria tienen en la zona?
3. *Las interacciones entre ellos*: ¿hay alianzas? ¿Competencia? ¿Algún tipo de hegemonía?

En otro trabajo (Trejos et al., 2019) desarrollamos esta propuesta con mayor detalle y mostramos sus ventajas analíticas.

Un corolario de esta perspectiva es que entender la guerra exige conocimiento local. Solo quienes conocen de cerca un territorio pueden identificar con precisión las razones detrás de las alianzas, enfrentamientos o pactos entre grupos. Esto no implica que los análisis comparados o generales sean inviábiles: hoy existe un conocimiento local suficientemente robusto que permite trazar patrones más amplios. Hay académicos y actores de la sociedad civil especializados prácticamente en cada región del país; entidades oficiales como la Defensoría del Pueblo con presencia y capacidades de investigación territorial; y organizaciones internacionales que recogen información de manera cotidiana en todo el territorio nacional.

Por tanto, cualquier persona interesada en entender un evento reciente en una subregión, con el suficiente esfuerzo de contextualización, puede formular interpretaciones informadas. La alternativa (interpretar los hechos desde el nivel central, sin conexión con el conocimiento local) no solo es limitada: es una pérdida de las capacidades analíticas que se han adquirido durante décadas en los territorios.

Y lo que es más importante aún: muchas subregiones comparten patrones. El sur de Córdoba y el Urabá antioqueño son zonas hegemónicas donde el Ejército Gaitanista de Colombia ha consolidado una gobernanza armada estable. Arauca y el Catatumbo son territorios donde el ELN ha tenido una presencia rebelde de largo aliento y ha combatido a las disidencias para proteger ese control. El sur de Bolívar y el sur del Chocó son zonas de presencia histórica del ELN, ahora retada por el EGC. Montes de María y partes de la Sierra Nevada de Santa Marta, consideradas pacificadas, han experimentado recientemente la llegada de nuevos actores violentos.

Por eso, reconocer la complejidad subnacional de la guerra no significa fragmentar el país en feudos desconectados. Al contrario, proponemos aprovechar este conocimiento local para identificar similitudes entre subregiones y dar explicaciones más sofisticadas sobre el conflicto armado contemporáneo. Pensar localmente no implica renunciar a lo comparativo: es el primer paso para hacerlo bien.

4.3 Los *alter ego* y la negociación plausible

Un cambio notorio respecto al conflicto armado tradicional tiene que ver con la forma en que los grupos armados reconocen –o evitan reconocer– su participación en actos de violencia. Durante años, fue común que grupos de autodefensas perpetraran masacres en múltiples municipios del país sin ocultar su autoría, presentándolas como castigos contra presuntos colaboradores de la guerrilla. De manera similar, las guerrillas se responsabilizaban abiertamente de tomas armadas o secuestros masivos, incluso cuando las víctimas civiles eran numerosas. Ciertos delitos, como el narcotráfico, tendían a mantenerse en una zona más ambigua, pero la autoría de hechos violentos solía ser asumida con claridad.

En el conflicto contemporáneo, por el contrario, los reconocimientos públicos de responsabilidad son mucho más escasos. Por ejemplo, la gran mayoría de asesinatos de líderes sociales no han sido reivindicados por ningún grupo; y

eventos de alto perfil, como el más reciente (mayo de 2025) Plan Pistola², han sido negados por las organizaciones a las que se presume responsables.

Sostenemos que esta ambigüedad en torno a la autoría está relacionada con los esfuerzos de politización de los grupos armados. En el marco legal vigente, existe una división dicotómica entre grupos “políticos” y grupos “criminales”. Si bien el reconocimiento político sigue siendo una decisión discrecional del gobierno, los grupos han comprendido que tomar distancia de ciertos delitos, como el narcotráfico, la extorsión, las mal llamadas “limpiezas sociales” o los asesinatos de civiles, puede facilitar ese reconocimiento.

Sin embargo, muchos de esos delitos siguen siendo fundamentales para su sostenibilidad financiera o para mantener su control territorial y social. Por ejemplo, comprometerse públicamente a no asesinar civiles podría debilitar su capacidad percibida para imponer orden en un municipio, autoridad que suele sostenerse, en parte, en la amenaza de violencia.

Nuestro argumento es que los grupos armados han encontrado un mecanismo para resolver esta tensión: la creación de *alter ego* criminales. Se trata de grupos armados sin rostro, sin estructura visible, sin liderazgo conocido y sin aspiraciones políticas aparentes, que surgen repentinamente en territorios donde los grupos armados “politizados” ejercen hegemonía. El propósito de estos *alter ego* es permitir la comisión de ciertos actos violentos al tiempo que ofrecen una vía de negación plausible. Si el grupo principal es señalado, puede desligarse formalmente del hecho y reducir su exposición a sanciones penales o costos políticos en el contexto de negociaciones con el Estado.

Estos *alter ego* requieren un delicado equilibrio: deben estar lo suficientemente desvinculados del grupo madre como para negar cualquier conexión formal, pero lo bastante alineados en el territorio como para no disputar su autoridad ante la población civil.

Ejemplos recientes ilustran esta estrategia. En Santa Marta, un grupo denominado la Muerte publicó videos y panfletos anunciando una “limpieza social”. Las ACSN, hegemónicas en la zona y actualmente en diálogo sociojurídico con el gobierno, negaron cualquier vínculo. Sin embargo, los homicidios se cometieron.

2 “Los planes pistola se pueden definir como un repertorio de violencia en el que los grupos armados ilegales asesinan de manera selectiva integrantes de la Fuerza Pública, en territorios donde tienen cierta influencia, como respuesta al asesinato o captura de algún integrante relevante de la agrupación por parte de las autoridades” (Mercado, 2025).

En el Valle del Cauca, un grupo autodenominado Nueva Generación de los Rastrojos amenazó a la alcaldesa de Río Frío. Aunque el grupo la Inmaculada, en proceso de acercamiento con el gobierno, ha sido señalado como responsable de estas amenazas, niega esos vínculos.

En Nariño, es un secreto a voces que las Autodefensas Unidas de Nariño son una extensión del Frente Comunereros del Sur, que se encuentra en proceso de negociación con el gobierno nacional (*El País*, 5 de diciembre de 2024).

Más recientemente, en abril de 2025, en el sur del Cesar apareció un grupo autodenominado Nuevo Renacer de la Mano Negra, que difundió panfletos amenazantes y, según varios habitantes, está vinculado al Ejército Gaitanista de Colombia (entrevista con civil).

También debe tenerse en cuenta que al “desmarcarse” de ciertos repertorios de violencia buscan no ser relacionados con infracciones graves al DIH. Esto tendría como objetivo evitar instancias penales internacionales y en caso de eventuales negociaciones o diálogos con el gobierno no asumir responsabilidad por la comisión de delitos no amnistiables.

Estos grupos no son disidencias ni escisiones reales. No están siendo combatidos por los grupos principales ni han declarado una guerra contra ellos. Tampoco se presentan como organizaciones armadas formales: no se les conoce una estructura de mando ni portavoces identificables. En realidad, son grupos de papel; entidades nominales creadas con el objetivo específico de dispersar la responsabilidad del grupo hegemónico en el territorio. La tabla 3 contiene algunos de estos ejemplos.

4.4 Violencias urbanas más independientes

Debido a que el conflicto armado ha afectado con mayor intensidad las zonas rurales del país, la violencia urbana ha sido históricamente poco estudiada. Sin embargo, la evidencia disponible indica que las ciudades también han sido escenarios clave de la guerra. En Barranquilla, por ejemplo, las AUC desterraron o absorbieron a todas las organizaciones criminales locales existentes antes de su llegada (Trejos, 2013). En Santa Marta, lograron imponer su control frente a las Autodefensas de Hernán Giraldo (Badillo et al., 2025). En Medellín, el bloque Metro prácticamente subordinó a todas las estructuras locales (Durán-Martínez, 2024). Dicho de otra manera, cuando los actores armados nacionales decidían urbanizar la guerra, sus capacidades militares solían traducirse en hegemonía o subordinación de los grupos urbanos.

Ejemplos de potenciales alter ego criminales

Grupo politizado	Alter ego	Territorio
Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada	La Muerte	Santa Marta-Troncal del Caribe
La Inmaculada	Nueva Generación de los Rastrojos	Tuluá, Valle del Cauca
Comuneros del Sur	Autodefensas Unidas de Nariño	Nariño
Ejército Gaitanista de Colombia	Nuevo Renacer de la Mano Negra	Sur del Cesar
Los Costeños	Bloque Resistencia Caribe	Área Metropolitana de Barranquilla

Sin embargo, el panorama actual es distinto. A pesar de ser la organización con mayor presencia territorial y número de hombres armados, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) no ha logrado controlar ninguna de las principales capitales del país. En Medellín tuvo que pactar su presencia con el crimen local. En Barranquilla, ha intentado aliarse con estructuras locales para derrotar a los Costeños, sin mucho éxito. En Santa Marta, desde 2021 libra una guerra prolongada y desgastante con las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN). En Sincelejo solo logró establecerse tras un conflicto sangriento con el grupo local los Norteños, y en Cartagena sostiene, desde 2019, una guerra abierta contra múltiples organizaciones locales.

Lo notable es que ninguno de estos grupos urbanos supera al EGC en número de combatientes, capacidad militar o músculo financiero. Y, sin embargo, han logrado resistir por años. Esto sugiere que la violencia urbana contemporánea es menos subordinada al conflicto armado nacional. Más que un apéndice, la violencia urbana es ahora un actor con autonomía relativa: los grupos locales negocian, pactan o resisten frente a los nacionales.

Estos grupos no parecen estar vinculados con economías transnacionales, sino que obtienen rentas locales mediante la extorsión, el microtráfico, la apropiación de tierras, entre otras actividades. Aun así, han desarrollado suficiente infraestructura de violencia y capacidad organizativa como para no ser

absorbidos fácilmente. Esto indica que los procesos de paz o negociación ya no pueden centrarse exclusivamente en los grupos armados de alcance nacional, sino que deben incluir a estas estructuras urbanas, cada vez más sofisticadas.

Además, los grupos nacionales han recurrido a tercerizar la violencia urbana, subcontratando actores locales. Por tanto, cualquier proceso de paz debería incluir preguntas clave sobre a quiénes subcontratan, cómo lo hacen y para qué. Sin esta dimensión, incluso si se logra reducir la violencia rural, la urbana podría permanecer inalterada.

Cabe destacar que los grupos urbanos han mostrado capacidad para controlar temporalmente la violencia y disposición a participar en procesos de diálogo sociojurídico. En Buenaventura, Medellín y Quibdó se pactaron treguas que redujeron significativamente los homicidios. Sin embargo, esta capacidad de contención debe evaluarse con cautela: no garantiza sostenibilidad ni desmovilización ordenada.

Una tarea pendiente, tanto para la academia como para el Estado, es entender mejor la violencia urbana. Muchas preguntas siguen sin respuesta: ¿cuántas personas integran estos grupos?, ¿qué implica esa membresía?, ¿de qué viven?, ¿qué tantos controles reales ejercen los líderes?, ¿cuál es el papel de las cárceles en su funcionamiento? Sin esta información, cualquier estrategia de paz será incompleta, pues no podrá ofrecer soluciones sostenibles a la violencia en las ciudades.

Lo que sí es evidente es que las ciudades colombianas se han convertido en epicentros de formas de violencia que, aunque a veces parecen desconectadas del conflicto rural, también se alimentan de él. Los grupos más militarizados ya no logran imponerse como antaño: hoy deben pactar, tercerizar y negociar con estructuras locales. En las ciudades, son apenas uno entre muchos.

5. Conclusiones

Este artículo ha buscado definir la violencia contemporánea en Colombia. Partimos de la idea de que el *nuevo ciclo de la guerra* está definido por la fragmentación del ecosistema de violencia. Es decir, por la aparición de múltiples actores armados que son disidencias de aquellos que libraron el conflicto armado durante la guerra fría y hasta principios de los 2000 o están de alguna manera conectados con ellos. Sin embargo, el cambio no es únicamente el incremento de los actores, sino que su naturaleza y sus interacciones también se han modificado radicalmente. Para ello, proponemos cuatro características explicativas:

la paralela desideologización y politización de estos grupos, la subnacionalización de sus interacciones, la dilución de la responsabilidad en acciones armadas a través de *alter ego* criminales y la independización de las violencias urbanas.

Este trabajo busca ser un punto de partida para quienes intentan dar sentido a las múltiples guerras locales que hoy se desarrollan en el país. Hay debates urgentes, aunque aquí apenas esbozados, que permanecen escasamente explorados en la academia colombiana: la participación de estos nuevos actores en la democracia electoral; las lógicas que rigen sus interacciones, tanto violentas como no violentas; los matices de sus gobernanzas armadas o las estrategias mediante las cuales asumen o diluyen la responsabilidad por sus hechos violentos. Aunque el pasado ofrece algunas pistas, el presente exige nuevos datos y nuevas interpretaciones.

Nuestro objetivo principal es cuestionar ciertas lecturas dominantes y evidenciar las limitaciones de seguir entendiendo el conflicto contemporáneo como una guerra nacional, cohesionada e ideologizada. Sabemos que nuestro marco analítico requiere más evidencia empírica para consolidarse, pero pensamos que permite, al menos, formular predicciones útiles para interpretar el comportamiento de los nuevos actores armados.

No pretendemos que lo planteado aquí sea extrapolable a cada subregión. Por supuesto que hay matices y diferencias que ignoramos. Pero sí esperamos contribuir a que los debates sobre la guerra en Colombia adquieran un matiz distinto, más sensible a los cambios, más atento a las lógicas subnacionales y más dispuesto a repensar las categorías con las que hemos descrito la violencia durante décadas.

Bibliografía

Alcocer, M. y L. Hesles. 2025. "Fractured Underworld: The Logic of Fragmentation in Organized Crime". Manuscrito sin publicar.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2025, 22 de enero. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5824-situation-human-rights-colombia-report-united-nations-high>

Atuesta, L. H. y Y. S. Pérez-Dávila. 2018. "Fragmentation and cooperation: The evolution of organized crime in Mexico". *Trends Organ Crim.* 21, 235-261. <https://doi.org/10.1007/s12117-017-9301-z>

Badillo, R. y V. M. Mijares. 2021. "Politicised crime: Causes for the discursive politicisation of organised crime in Latin America". *Global Crime*. 22 (4), 312-335. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.2024804>

Badillo, R. y L. Trejos. 2022. "Entender al Clan del Golfo para entender la violencia posAUC en Colombia: reflexiones sobre la transformación del crimen organizado y sus efectos sobre la paz". En *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)* (pp. 289-310). Servicio Editorial= Argitalpen Zerbitzua.

Badillo, R., L. F. Trejos y A. Rodríguez. 2025. "“El territorio es tuyo, pero la gente es nuestra”: los vínculos familiares y emocionales en la guerra por la Sierra Nevada de Santa Marta". *Colombia Internacional*. 122, 187-213. <https://doi.org/10.7440/colombiaint122.2025.07>

Bargent, J. 2013. "Neo-Paramilitary Groups Consolidating in Colombia". *InSight Crime. Analysis*. Disponible en: <https://insightcrime.org/news/analysis/colombia-bacrim-paramilitary-cartels-nuevo-arco-iris/>

Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing y S. Tobón. 2025. "Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance". *The Review of Economic Studies*. 92 (3), 1497-1531. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>

CEV. 2022. *Hallazgos y recomendaciones*. Tomo 2. Sistema Integral para la Paz. Bogotá.

CNMH. 2015. *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH/UARIV.

-----, 2016. *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015) Trayectorias, rupturas y continuidades*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/grupos-armados-posdesmovilizacion-2006-2015.pdf>

-----, 2018a. *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH. Bogotá.

-----, 2018b. *Regiones y conflicto armado. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-regiones.pdf>

-----, 2022. *La tierra se quedó sin su canto. Trayectoria e impactos del Bloque Norte en los departamentos de Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena*. Tomo I. CNMH. Bogotá.

-----, 2024. *Grupos pos-Farc. Rupturas y continuidades en un nuevo escenario de violencia*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: https://centrode-memoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Web_Grupos-posFARC.pdf

-----, 2025a. *Grupos multicrimen: entre la violencia y la paz total*. Volumen 1. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Grupos-multicrimen-Vol.-1.pdf>

-----, 2025b. *Grupos multicrimen: entre la violencia y la paz total*. Volumen 2. Centro Nacional de Memoria Histórica. Disponible en: https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/WEB-Multicrimen_Vol2.pdf

Colombia+20. 2022, 13 de marzo. “Paramilitares impiden las elecciones en zona rural de Santa Marta”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/paramilitares-sabotean-las-elecciones-en-troncal-del-caribe/>

-----, 2025, 18 de febrero. “Clan del Golfo, disidencia de Mordisco y ELN, una guerra a tres bandas que azota a Chocó”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/paro-armado-en-choco-los-combates-entre-clan-del-golfo-y-disidencias-farc-de-mordisco-con-eln/>

Deas, M. 2015. *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*. Taurus. Bogotá.

Durán-Martínez, A. 2024. “Path-Dependent Criminality: Criminal Governance after the Paramilitary Demobilization in Cali and Medellín”. *Colombia Internacional*. 119, 3-36. <https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.01>

El Espectador. 2022, 29 de mayo. “Elecciones 2022: jurado de votación en Meta fue asesinada y soldado resultó herido”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/elecciones-2022-jurado-de-votacion-en-meta-fue-asesinada-y-soldado-resulto-herido/>

El País. 2024, 5 de diciembre. “De guerrilleros a paramilitares: líderes sociales de Nariño denuncian que las disidencias del ELN cambian de bando mientras negocian la paz”. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-12-06/de-guerrilleros-a-paramilitares-lideres-sociales-de-narino-denuncian-que-las-disidencias-del-eln-cambian-de-bando-mientras-negocian-la-paz.html>

El Tiempo. 2025, 13 de junio. “Alias Pipe: el imperio criminal de ‘La Inmaculada’ que desde prisión teje nuevas alianzas narco en el Valle”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/alias-pipe-el-imperio-criminal-desde-prision-que-reactiva-la-violencia-en-el-valle-con-sangre-y-alianzas-narco-3463191>

- Esberg, J. 2025. "Criminal fragmentation in Mexico". *Political Science Research and Methods*. 1-8. doi:10.1017/psrm.2025.4
- Feldmann, A. 2024. *Repertoires of Terrorism in Civil War: Organizational Identity and Violence in Colombia's Civil War*. Columbia University Press. New York.
- Fundación CORE. 2021. "Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución". Disponible en: <https://www.conflictresponses.org/las-caras-de-las-disidencias-cinco-anos-de-incertidumbre-y-evolucion/>
- Gutiérrez Sanín, F. 2011. "La constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías". *Estudios Socio-Jurídicos*. 13 (1), 419-447.
- , 2019. *Clientelistic Warfare: Paramilitaries and the State in Colombia (1982-2007)*. Peter Lang. Oxford.
- , 2020. *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?* Debate. Bogotá.
- , 2025. "¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia?". *Policy Brief*. 4-2025. Instituto Colombo-Alemán para la Paz - Capaz.
- Gutiérrez Sanín, F. y E. J. Wood. 2014. "Ideology in civil war: Instrumental adoption and beyond". *Journal of Peace Research*. 51 (2), 213-226.
- HRW. 2010. *Herederos de los paramilitares. La nueva cara de la violencia en Colombia*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7332.pdf>
- InSight Crime*. 2019. "Aliados en el poder, la explicación del ascenso de 'La Constru' en Colombia". Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/aliados-en-el-poder-la-explicacion-del-ascenso-de-la-constru-en-colombia/>
- Melo, J. O. 2021. *Colombia: las razones de la guerra. Las justificaciones de la violencia en la historia del país y el fracaso de la lucha armada*. CRÍTICA. Bogotá.
- Mercado, A. 2025, 3 de mayo. "Los planes pistola: qué son y algunas dudas". Disponible en: https://razonpublica.com/los-planes-pistola-algunas-dudas/#_ftn1
- Palacios, M. y F. Safford. 2012. *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Romero, M. 2009. *Paramilitares y autodefensas. 1982-2003*. Iepri. Bogotá.
- Ronderos, M. T. 2014. *Guerras recicladas: una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Aguilar. Bogotá.
- Ruiz, M. 2023. *El cascarón o la semilla. Lecciones de la negociación con las Auto-defensas Unidas de Colombia*. Embajada de Noruega, ICTJ. Bogotá.

Sánchez, A. 2023. *Historias de un país herido*. Intermedio. Bogotá.

Staniland, P. 2012. "States, insurgents, and wartime political orders". *Perspectives on Politics*. 10 (2), 243-264.

Swissinfo. 2024, 29 de abril. "Petro asegura que «viejos guerrilleros curtidos en la lucha armada» se volvieron narcos". Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/petro-asegura-que-%22viejos-guerrilleros-curtidos-en-la-lucha-armada%22-se-volvieron-narcos/76666917>

Trejos, L. 2013. "Aproximación a las dinámicas del crimen organizado en la ciudad de Barranquilla. El caso del frente José Pablo Díaz de las Autodefensas Unidas de Colombia (2000-2006)". *Justicia*. 24, 118-134.

Trejos, L. y R. Badillo. 2023. "La Constitución de 1991 como acuerdo de paz: lecciones para el posacuerdo con las Farc-EP". En A. Vargas Velásquez (ed.). *Terminación del conflicto armado y construcción de paz a 30 años de la Constitución del 91* (pp. 108-129). Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

-----, 2020. *Violencia posAUC en Colombia: continuidades y rupturas con el paramilitarismo*. Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte. Barranquilla.

Trejos, L., A. Bravo y R. Badillo. 2021. "Hacia una comprensión de los múltiples conflictos colombianos: evolución teórica en el análisis de la confrontación armada". *Co-Herencia*. 18 (34), 119-155. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.18.34.5>

Verdad Abierta. 2015, 17 de febrero. "¿Está vigente agenda de las Farc en Nudo de Paramillo?". Disponible en: <https://verdadabierta.com/esta-vigente-agenda-de-las-farc-en-nudo-de-paramillo/>

Zuluaga Nieto, J. 2015. "El ELN ante la negociación política: agenda reformista, sociedad protagonista. El imperativo de responder a sus especificidades". En V. de Currea-Lugo (ed.). *Y sin embargo, se mueve: negociación gobierno-ELN* (pp. 33-43). Ediciones Ántropos.



Foto: El Espectador.

Gobiernos de autodefensa territorial. De cómo los actores armados gobiernan durante el tercer ciclo de violencia en Colombia

Andrés F. Aponte / Lina María Asprilla / Javier Benavides T.

1. Introducción

En la década de los noventa, tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) demostraron su capacidad de gobernanza en las zonas rurales de Colombia bajo su influencia: crearon y consolidaron órdenes en los cuales la delincuencia común, el cuarterismo y el consumo de sustancias psicoactivas estaban controlados y casi erradicados, al tiempo que resolvían disputas comunitarias. Esta realidad contrastaba con las principales ciudades del país en donde los atracos, las riñas callejeras y los casos de violencia familiar eran comunes.

Más allá de generar orden y certidumbre, estas formas de gobiernos armados tenían unos objetivos claros: acumular recursos para objetivos militares y políticos en el ámbito nacional. En el caso de las Farc, para la toma del poder, en el de las AUC para consolidar modelos de desarrollo regional agroindustrial con una clara vocación antisubversiva. Las guerrillas buscaron construir un Estado dentro del Estado, al intentar fiscalizar la vida política y expulsar o controlar a las autoridades locales (González, 2014). Por su parte, los paramilitares reforzaron el Estado local y regional existente bajo una lógica de acuerdos o alianzas con grupos políticos y económicos para promover un modelo de desarrollo y político antisubversivo (Gutiérrez, 2019; Aponte, 2025, 2014). Ambos, a su manera, formaron parte de una guerra clientelista (Gutiérrez, 2019; González, 2014) con diversos mecanismos y repertorios que contemplaron la coacción violenta, y en algunas ocasiones fueron más allá: las guerrillas y, con más éxito, los paramilitares, influyeron en la asignación de presupuestos municipales, incidieron en las zonas de destinación de obras civiles, e incluso, de manera coaccionada o mediante alianzas controlaron segmentos de la nómina pública municipal.

Con la desmovilización de las AUC (2006) y de las Farc (2016), el largo ciclo de disputa insurgente-contrainsurgente se cerró y con ello se ha venido transformando la lógica de la gobernanza armada de los grupos armados y criminales.

Como en los ciclos anteriores, el ciclo de violencia actual¹ no es completamente novedoso en sus dinámicas y repertorios, puesto que persiste la regulación de la vida cotidiana así como la provisión de justicia, con las particularidades de las organizaciones que hoy se encuentran en armas, las economías que las sustentan y el tipo de Estado presente en las regiones. En esencia, la gobernanza armada se ha acotado y estrechado respecto a las dimensiones de la vida cotidiana que abarca y regula, se ha tornado menos procesual² y más violenta y ya no está vinculada a una lógica nacional. En medio de este contexto de legados y transformaciones este documento busca responder a los siguientes interrogantes: ¿qué tan nuevas son estas gobernanzas del tercer ciclo violento y qué lógica tienen? ¿A qué se debe su cambio? ¿Cómo se expresa la gobernanza armada en la vida diaria de las comunidades?

Para analizar estas transformaciones el documento está conformado por cuatro secciones. En la primera desarrollamos un marco analítico que permite entender qué es la gobernanza armada y cómo lo señalado por la literatura especializada permite comprender este fenómeno en Colombia. En la segunda, enmarcamos y explicamos las razones del cambio en la naturaleza del gobierno armado. En efecto, los objetivos, la naturaleza y la forma que toma la gobernanza dependen del actor armado que ejerce el gobierno, así como de las dinámicas y lógicas del conflicto violento. Al respecto, el cambio en la ontología (Larratt-Smith, Aponte y Barrera, 2021) de este ciclo violento (Gutiérrez, 2021, 2025) ha incidido en la forma en que gobiernan los grupos armados. En la tercera sección se presentan dos estudios de caso del nuevo ciclo de gobernanza armada (sur de Córdoba y Catatumbo), la cual ya ha sido plasmada en otras re-

- 1 La referencia a los ciclos de violencia está basada en la periodización y caracterización que realiza Francisco Gutiérrez (2025). El primero es la Violencia, que va de la segunda mitad de la década de 1940 hasta inicios de 1960. Sus protagonistas fueron las guerrillas liberales, las autodefensas comunistas, las agencias de seguridad del Estado y diferentes agentes del Partido Conservador. El segundo ciclo fue la guerra (contra)insurgente, que enfrentó a guerrillas, agencias de seguridad del Estado y paramilitares entre 1960 y 2016, cuando se desmoviliza las Farc. El tercero tiene como punto de partida el Acuerdo de paz con las Farc, y como protagonistas al ELN, única guerrilla que no se ha desmovilizado, al EGC (organización posdesmovilización de las AUC y la más exitosa de todas las que emergieron) y las disidencias de las Farc.
- 2 Con esto nos referimos a un elemento que distinguía algunos modelos de gobierno guerrillero en el país, particularmente a los del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Farc, que en su “afán” de imitar al Estado y desarrollar procesos y acciones de impartición de justicia buscó copiar, a su manera, el funcionamiento de los juzgados y cortes de la justicia colombiana. Para esto, las dos organizaciones intentaron seguir el modelo donde había un acusado, una víctima, incluso testigos y un juez que a partir de las pruebas daba trámite al conflicto. Esto fue común durante los años noventa en zonas de dominio fariano y del ELN, pero poco a poco este sistema se fue desmantelando por la trayectoria que tomó el conflicto armado, así como por los recursos, las energías y los elementos de socialización que implica este tipo y forma de tramitación de conflictos (Aponte, 2019). Experiencias parecidas y con mayores alcances y desarrollo se registraron en Sri Lanka (Mampilly, 2011) y El Salvador (Binford, 1997; Pearce, 1986).

giones del país (Nariño, Arauca y Buenaventura) en un documento de investigación reciente de Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC) y Conflict Responses (CORE) (Johnson, Botero, Botero, Aponte, Aspílla, 2025); para finalizar, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones en materia de seguridad, justicia y construcción de paz.

Metodológicamente, el documento se elaboró principalmente a partir de información primaria proveniente de quince entrevistas semiestructuradas que permitieron conocer el contexto y la naturaleza del gobierno armado en los dos casos estudiados. En las entrevistas se indaga acerca de la influencia y amplitud del gobierno por parte de los actores armados en diversas dimensiones de la vida comunitaria (social, económica, política e incluso ambiental), las formas de resolución de problemas, así como la manera en que es aplicada la coerción y la violencia para hacer cumplir las reglas de juego que sostienen el gobierno de los actores armados. Los entrevistados tuvieron perfiles variados: líderes sociales, representantes de la institucionalidad local y regional (Defensoría del Pueblo, Agencia Nacional de Tierras), miembros de la Fuerza Pública (principalmente de la Policía), organismos de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales locales, entre otros actores. Las entrevistas fueron realizadas en varias temporalidades, por lo cual algunas hacen parte del archivo personal de los autores, y otras se desarrollaron en lo que va corrido de 2025 en las dos zonas de estudio. La información recolectada se trianguló y complementó con fuentes de información secundaria adicionales: literatura académica, informes de la sociedad civil y centros de pensamiento así como documentos oficiales como las alertas tempranas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.

2. Marco analítico

Analistas y medios de comunicación han utilizado indiscriminadamente el concepto de gobernanza sin comprender sus implicaciones. Cuando se informa sobre un desfile de tropas guerrilleras en un casco urbano, el castigo a un ladrón, la construcción de una carretera o escuela por parte de un grupo armado, se enfatiza el horror o la capacidad económica del grupo, sin preguntarse por qué ocurrió y cómo se resolvió el conflicto de esa manera, y menos aún, se señala la relación de estos sucesos con la gobernanza.

La gobernanza tiene que ver con los conceptos clásicos de gobierno y gobernabilidad: gobierno es la capacidad del Estado para ejercer poder, mientras que gobernabilidad hace referencia a la forma en que se relacionan el Estado,

los ciudadanos y las organizaciones civiles; por su parte, gobernanza es el proceso mediante el cual se establecen normas, se presta justicia y se ofrecen servicios como educación y salud (Fukuyama, 2013) generando un orden social. Así, la gobernanza establece una serie de reglas y patrones, interdependientes entre sí, que definen y enmarcan la organización social de un grupo de personas y le dan claridad a la vida social y política de una comunidad (North, Wallis y Weingast, 2009; Lieberman, 2002).

En los Estados de Europa occidental o Norteamérica, el gobierno incide directamente en la gobernabilidad y, mediante ella, en la gobernanza. Aunque puede haber diferentes formas de gobernanza, en estos países no es común que existan las que cuestionan el monopolio de la violencia y la justicia estatal. No obstante, en contextos como el colombiano o con presencia de conflictos violentos suelen emerger modelos que permiten órdenes sociales armados. De acuerdo a Timothy Wickham-Corwley (2015), el contexto (institucional, político, social y económico) más propicio para este tipo de órdenes suele ser en el que existe una derrota moral de un viejo régimen, la erosión de su legitimidad así como la ausencia de un gobierno efectivo, que se expresa en la falta de un poder monolítico y legítimo sobre una sociedad territorial.

Esta segunda característica es aplicable al contexto colombiano, en el cual la falta de recursos, infraestructura, funcionarios y legitimidad ha posibilitado la coexistencia de múltiples formas de gobernanza, incluidas las armadas. Desde hace más de medio siglo, bandoleros (Sánchez y Meertens, 1984), guerrillas (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989), paramilitares (Gutiérrez, 2019), hasta los actores armados del actual ciclo violento, como el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC)³ (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Aponte y González, 2021), han establecido gobernanzas armadas que promueven órdenes sociales regulando la convivencia, la seguridad, la economía y el medio ambiente.

Los escenarios idóneos para que una comunidad sea regulada por una gobernanza armada son las situaciones de marginalidad y que el Estado no ejerza un gobierno efectivo sobre el territorio. Exclusión, marginalidad política y

3 Estructura que emerge tras la desmovilización de los paramilitares. De acuerdo a las distintas coyunturas y procesos políticos, particularmente en sus intentos de diálogos con el Estado colombiano, ha ido cambiando de nombre. Inicialmente se le conoció como los Urabeños, luego pasaron a denominarse Clan del Golfo y durante los diálogos con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) adoptaron el nombre de Autodefensas Gaitanistas de Colombia. En el marco de la paz total del gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-) pasaron a llamarse y ser reconocidos como Ejército Gaitanista de Colombia.

económica y que el gobierno central no contribuya o se niegue a prestar seguridad son factores explicativos para que una gobernanza armada cuente eventualmente con el apoyo de la población (Wickham-Crowley, 2015). Este apoyo le permite al grupo armado, cuando tiene el control territorial (aunque no es una condición necesaria para construir gobierno)⁴, crear formas de gobernanza mediante las cuales ordena y regula la vida de las comunidades por medio de una serie de reglas informales que estandarizan y tramitan los problemas y las tensiones de la vida cotidiana (Kasfir, 2015; Arjona, 2017; Mampilly, 2015; Wood, 2010, entre otros).

El gobierno y la instauración de un orden social armado es de utilidad e interés para un actor armado para alcanzar sus intereses económicos (extracción de recursos, control del espacio, toma del poder, etcétera) a mediano y largo plazo; y, en esta lógica, el uso de la violencia es un componente crucial para alinear las voluntades, imponer una visión de sociedad y mantener la certidumbre, aun cuando el solo ejercicio de la violencia no asegura ni garantiza su estabilidad (Kalyvas, 2006; Wood, 2003; Aponte, Hirschel-Burns y Uribe, 2023; Förster, 2015). Esto pone de manifiesto que dependiendo del tipo de reglas y cómo se hacen cumplir, aspecto que determina la relación con la comunidad y el tipo de control que se ejerce sobre ella, emerge una forma particular de gobernanza armada (Arjona, 2015, 2017). Por ejemplo, en los casos abordados veremos una relación y gobierno más militarizado en Catatumbo que se expresa en el uso, casi siempre, de la violencia letal para hacer cumplir las reglas; situación que contrasta con el sur de Córdoba, donde en casos extremos se recurre al homicidio para hacer valer el orden.

El gobierno de los armados implica que estos puedan incidir en una forma de organización social, en los medios de producción, de administración de justicia y de provisión de salud o educación, entre otros (Mampilly, 2015; Arjona, 2017; Bakonyi y Stuvøy, 2005; Wood, 2010). Por eso se suele señalar que los grupos armados se diferencian de las bandas criminales o de la mafia porque mantienen un dominio territorial con el propósito político de derrocar un Estado, defenderlo, reformarlo o seccionarse de este (Kasfir, 2015; Gambetta, 2007), y este proceso tiende a ser más procesual y menos letal que en el gobierno criminal (Arias, 2017).

⁴ Recientes estudios han mostrado que el control territorial no es necesario para gobernar. Algunos casos en Irlanda, Sudáfrica, Argelia e India han expuesto como poblaciones son gobernadas por organizaciones rebeldes por el arraigo social que tienen, por el control político e institucional del estado local y/o la escasa capacidad de las instituciones para responder a las demandas de los ciudadanos (Uribe y Van Baalen, 2024; Waterman, 2023; O'Connor y Jongerden, 2023).

El término procesual alude a que los grupos armados muestran una tendencia a sistematizar e institucionalizar sus normas (en el caso colombiano mediante manuales de convivencia), que estipulan sanciones y castigos específicos para no siempre recurrir a la pena capital, tramitar las tensiones de la cotidianidad y regir la vida de los locales (Kasfir, 2015; Wood, 2010; Mampilly, 2011). Esta regulación la pueden realizar los combatientes, las milicias o, indirectamente, los pobladores “aliados”, cooptados o coaccionados por el grupo armado (Arjona, 2017).

La forma de gobierno, casi siempre militarizada, es un fiel reflejo de la influencia del actor armado en una localidad (Wood, 2010), y con la capacidad de regulación e intervención en las comunidades el actor armado puede generar nuevos patrones de producción y trabajo como la campesinización de una sociedad, su agroindustrialización o el desarrollo de economías ilegales (coca, deforestación, minería, etcétera) e informales. Esta intervención puede generar o transformar el modelo de desarrollo de una región y la forma en que las comunidades se relacionan con el Estado central: mayor o menor marginalidad (Wood, 2010; Bakonyi y Stuvøy, 2005). Este aspecto implica, sin importar la etiqueta ideológica ni el tipo de agrupación armada, que los patrones y medios de producción configurados durante las gobernanzas armadas pueden generar acumulación de capital en algunos sectores de la sociedad, lo cual puede producir mayor anclaje social y recursos para lograr los objetivos del grupo armado. Así, los apoyos logrados no solo están relacionados con simpatías o elementos identitarios, sino también con los nuevos medios y las estructuras económicas que se están configurando. Respecto a esto, nuestros dos casos nos ilustran trayectorias distintas a pesar de que cada actor se apalanca sobre las mismas bases materiales y actividades económicas, la diferencia es que en el sur de Córdoba las actividades y patrones de producción creados por el EGC tienen una intención y propósito más redistributivo y crean canales de ascenso social, mientras que en el Catatumbo la relación pasa por un control mucho más estricto y si se puede decir más depredador sobre los patrones de producción configurados o sobre ciertas economías susceptibles de regulación por parte del ELN y las disidencias.

En el fondo, en comparación con la idea de los órdenes contraestatales, las gobernanzas armadas constituyen el desarrollo de las tareas y las obligaciones concretas y materiales propias de un Estado: prestación de seguridad, ejercicio de funciones policiales y judiciales, tramitación de problemas asociados a la convivencia, etcétera (Wickham-Crowley, 2015; Mampilly, 2015; Arjona, 2017; Bakonyi y Stuvøy, 2005), y a cambio de esta regulación de la vida comunitaria recaudan tributos y extraen los recursos locales (Wickham-Crowley, 2015;

Mampilly, 2011). Por eso, los grupos armados, así como los agentes estatales, son organizaciones extractivas que toman recursos de la población (Levi, 1988), y, a “cambio” brindan y ofertan bienes públicos, pues esto les significa apoyo y legitimidad (Andvig y Gates, 2010; Humphreys y Weinstein, 2006; Wickham-Crowley, 1992; Metelits, 2010; Staniland, 2012a, 2012b).

Al respecto, aunque la gobernanza ejercida por los grupos armados se reproduce en dimensiones y zonas de porosa presencia estatal, también encuentra límites materiales para su implementación. Los grupos armados pueden ofrecer una “justicia” expedita, controlar ciertas economías y proveer servicios básicos como la construcción de vías terciarias y acueductos simples, pero no pueden replicar todas las funciones de un Estado moderno (González, 2000; Vásquez, 2015). Al llegar a sus límites materiales, es fundamental identificar los canales de intermediación política que estos órdenes construyen o destruyen con los poderes regionales y el Estado nacional. Esta interacción es necesaria para garantizar a la población el acceso a bienes y servicios que solo las instituciones formales poseen la capacidad técnica y financiera de suministrar.

A partir de este marco analítico y conservando una definición minimalista, la gobernanza armada se comprende como la capacidad que tiene un individuo en representación de una organización armada, especialmente en zonas periféricas donde las instituciones del Estado carecen de legitimidad y poder, para construir, junto con la comunidad o mediante la imposición violenta, un modelo y una visión de sociedad.

3. La gobernanza armada en el nuevo ciclo violento

La nueva ontología de la violencia está vinculada con la derrota estratégica de los actores armados, su proceso de marginación territorial y el predominio de nuevos formatos organizacionales.

Estos tres elementos inciden en la naturaleza del actual ciclo violento así como en la lógica y la forma que han tomado las nuevas gobernanzas armadas, en particular desde la desmovilización de las Farc en 2016. Para comprender sus características, es necesario identificar de dónde se viene y cómo se ha materializado.

La desmovilización de las AUC (2006) como resultado de los “éxitos de las campañas contrainsurgentes estatales”, junto a la derrota estratégica de las guerrillas, representaron un quiebre y un punto de inicio para entender el cambio en la ontología de la violencia en Colombia. La desmovilización de las AUC

implicó la salida del actor armado que mayor terreno había ganado en los últimos años, favoreciendo la emergencia de múltiples grupos posdesmovilización entre 2006 y 2010, que se disputaron los territorios, las economías y las rentas que estaban bajo control paramilitar (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Esta dinámica de confrontación entre ejércitos privados condujo a la consolidación de un grupo en particular, el Ejército Gaitanista de Colombia (Duncan, 2024). Estos especialistas en la violencia han puesto en evidencia el desarrollo y puesta en marcha de aprendizajes de control social en territorios periféricos, que ya no pretendían estar integrados bajo un formato organizacional centralizado, sino que apropió las mejores prácticas paramilitares y guerrilleras e innovó mediante el uso de formas de subcontratación de servicios y franquicias para su expansión (Barrera, 2020).

Por su parte, el ELN y las Farc derrotadas estratégicamente buscaron replegarse en las periferias de sus zonas de dominio para recomponer sus fuerzas y evadir la ofensiva estatal (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011; Restrepo, Granada y Vargas, 2009). El repliegue militar de las guerrillas tuvo efectos directos sobre las formas de gobernanza que desarrollaron y consolidaron tanto en sus zonas de influencia como en las nuevas áreas donde se replegaron: los gobiernos armados ya no estaban en función de acumular recursos para la toma del poder sino para la recomposición y supervivencia de las estructuras.

Este reacomodo territorial de los principales actores armados generó implícitamente un cambio en la geografía de la guerra que no estuvo exento de disputas violentas, especialmente en zonas donde no había un actor dominante o, por lo menos, donde la correlación de fuerzas estaba más o menos equilibrada, como en zonas de Arauca (particularmente el piedemonte), Catatumbo, Nariño (en el piedemonte y el Andén Pacífico), en Cauca (en áreas del Macizo), en el sur de Bolívar, Chocó (Atrato y San Juan) y Antioquia (bajo Cauca) (Aponte y González, 2021).

En la mayoría de estas zonas, las disputas involucraron al ELN, las Farc y algunos grupos que emergieron luego de la desmovilización de las AUC: Águilas Negras, Rastrojos, Paisas y Urabeños. Inicialmente, el ELN estableció algunos pactos de repartición territorial con estos últimos para centrar sus esfuerzos en las luchas que tenía con los distintos frentes de las Farc, siendo la guerra de Arauca (2006-2010) la más significativa por su alto impacto humanitario (Larratt-Smith, 2021) y porque inauguró una tendencia nacional entre las dos guerrillas, donde convergieron sus estructuras armadas, y, al no darse una victoria militar en ninguna de las áreas que estaban en disputa, pactaron la división

de los territorios y la gobernanza sobre las poblaciones vinculadas a economías susceptibles de su regulación como el comercio, la ganadería, la coca, la minería ilegal e informal, el mototaxismo, etcétera, de las cuales extraían recursos y derivaron su poder (Aponte y González, 2021; Aponte, 2025). La racionalidad fue clara: desescalar la confrontación permitiría garantizar la supervivencia de las estructuras, así como evadir toda intervención estatal y mantener cierta regularidad en las economías que controlaban.

Esta lógica de repartición territorial favoreció un ambiente de relativa ‘estabilidad’, salvo por algunas guerras regionales en el bajo Cauca y el Chocó protagonizadas por el EGC durante casi dos décadas cuando con la desmovilización de las Farc se empezó a dar una nueva ruptura que moldeó el nuevo ciclo violento. Tres elementos explican esta transformación.

El primer aspecto clave fue la salida de las Farc de los territorios. En 2016, esta guerrilla era el grupo con mayor pie de fuerza e influencia territorial en el país y ante las múltiples dificultades y obstáculos para cumplir con el Acuerdo de paz, ni el antiguo orden social de esta guerrilla ni su capacidad regulatoria sobre la economía cocalera fueron sustituidos correctamente por el Estado (Botero, 2024; Gutiérrez, 2021; Aponte y González, 2021). Aunque el modelo organizativo⁵ y el orden social establecido durante décadas por las Farc desapareció, algunas de sus prácticas y experiencias buscaron ser replicadas e imitadas por nuevos grupos armados.

El segundo aspecto del nuevo ciclo violento tiene que ver con que los actores que permanecieron en armas tienen formatos organizativos muy distintos, producto de su trayectoria y desarrollo organizacional. El ELN es federado (Larraz-Smith, Aponte y Amaya, 2025; Aponte y González, 2021), las disidencias de las Farc incluyen desde grupos locales hasta estructuras de alcance regional que

5 Su modelo hace referencia a organizaciones armadas integradas, altamente jerarquizadas y con una fuerte unidad de mando (Gutiérrez, 2018), que fueron las predominantes del periodo de guerras revolucionarias que experimentó el mundo desde los años sesenta (Kalyvas, 2009) y que casi siempre buscaron copiar o se vieron fuertemente influidas por la experiencia China y los postulados de Mao Tse-tung (2002). Esto no implica que su dinámica organizativa no haya cambiado con el tiempo. La jerarquización y verticalidad de guerrillas como las Farc encontraron importantes desafíos en el último tramo de la guerra, tal como lo indicó el Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022) y los primeros hallazgos consignados en los autos y la sentencia de septiembre de 2025 de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) sobre secuestro. En la fase final del conflicto, las Farc profundizaron sus lazos con organizaciones de delincuencia común en aquellas zonas donde su presencia como ejército o como ordenador social ya era insostenible debido a la creciente capacidad de disuasión e inteligencia de las fuerzas estatales. Así, los vínculos de esta guerrilla con el crimen organizado produjeron el despliegue de prácticas cada vez más predatorias que fracturaron sus nociones de orden social, al menos en materia de secuestros y extorsión. Esto explica por qué en zonas de presencia histórica como el sur del Tolima y el Huila expandieron prácticas como la extorsión y el secuestro a toda la sociedad, y no solo a los “ricos rurales”, por ejemplo.

se han intentado unificar para crear un proyecto nacional. No obstante, por acuerdos entre sus comandantes en el marco de las mesas de negociación que se abrieron dentro de la política de paz total, han existido fracturas que llevaron a su atomización, como lo ilustran el fallido proceso de integración del Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia (SM) (Fundación Conflict Responses, 2024; Johnson, Botero, Botero, Aponte y Asprilla, 2025). Por su parte, el EGC es una organización híbrida que combina un formato guerrillero en algunas de sus estructuras, un modelo de franquicias y la cooptación violenta de otras estructuras hasta llegar a la modalidad de subcontratación de servicios (Barrera, 2020).

Finalmente, estos múltiples formatos organizacionales tienen dos implicaciones importantes tanto para entender las lógicas violentas del presente como en los modelos de gobernanza que han establecido los actores armados. Por un lado, muchas estructuras que componen a los grupos tienen un carácter local acentuado, pues algunas emergieron o se desarrollaron al margen de la organización nacional y de las instancias centralizadoras, tanto por la falta de poder y recursos de la comandancia, como por las estrategias de cooptación y centralización de las cuales se alimentaron los grupos armados y criminales para crecer. El resultado es que cuando una estructura sufre una derrota militar no existe suficiente poder infraestructural ni recursos del nivel central para desarrollar mecanismos de compensación internos. Esto significa que para garantizar su supervivencia son cruciales el control del territorio, los recursos y la capacidad de gobernar (Larratt-Smith, Aponte y Barrera, 2021, 2022).

Por eso, todas las estructuras que forman parte del tercer ciclo violento muestran una tendencia muy importante en la administración de sus territorios y su capacidad de gobernar: enuncian malestares, resentimientos y demandas de orden social muy particulares, y por esto muestran un excesivo acervo localista. Esto explica que todos los grupos se presentan como defensores “del territorio” o de un conjunto de localidades contra las incursiones abusivas de terceros o del Estado (Gutiérrez, 2025). Los líderes de los grupos armados operan así como protectores de un orden territorial restringido y por tal razón son muy cuidadosos de preservar los equilibrios sociales, políticos y económicos asociados a él y del cual derivan su poder político y recursos.

Por el otro lado, este excesivo localismo y dependencia de los entornos territoriales ha hecho cada vez más inviables los pactos de repartición territorial. Primero, estas organizaciones no cuentan con el mismo control de sus estructuras, son más flexibles y descentralizadas por “diseño” (ajustándose mejor a un

ambiente incierto y constantemente cambiante), además han extendido modalidades como la subcontratación de servicios criminales disponibles en el mercado y tienen dinámicas de reclutamiento caracterizadas por débiles procesos de socialización política y disciplina interna (Larratt-Smith, Aponte y Barrera, 2022). Esto ha dejado estos acuerdos a los balances de poder (Christia, 2012) en las regiones del país, por lo cual los modelos de gobernanza son más violentos, por su dependencia de los entornos territoriales para garantizar su supervivencia, ante la falta de una organización nacional que pueda reorganizar y compensar la falta de recursos materiales y humanos ante una derrota regional (Larratt-Smith, Aponte y Barrera, 2021, 2022). Segundo, por estos motivos su adversario más frecuente no es el Estado sino sus pares, el Estado puede llegar con bienes y políticas compatibles con la continuidad del orden local del grupo dado, mientras que los segundos pueden crear inestabilidad y confrontación (Gutiérrez, 2025) e incluso acabar con la existencia militar. La lucha acá no es por la revolución o la contrarrevolución sino por los gobiernos armados híbridos locales.

Tercero, esto explica los cambios en las lógicas, repertorios y patrones de violencia. En el caso del EGC, las masacres han dejado de ser un repertorio violento para disputar el control a semejanza de lo que hacían los paramilitares; y para las llamadas insurgencias, particularmente en el ELN y las disidencias, atrás quedaron las tomas, combates, emboscadas, etcétera, son más frecuentes las masacres y confinamientos, acompañados de blancos específicos, que revelan el giro localista y selectivo hacia líderes sociales e indígenas, firmantes de paz (véase la tabla 1) o extraños que ingresan en los territorios sin referencias, las llamadas bases del enemigo, uno que otro mandatario local, porque la prioridad es defender el orden local por encima de cualquier cosa.

Cuarto, la defensa del orden local implica que las estructuras adopten cada vez un modelo organizativo policial centrado en la defensa del territorio. Parece ser que las organizaciones que usualmente se organizaban y mantenían en campamentos, ahora se combinan de manera más activa con otras formas de presencia y control que implican mezclarse con la población, lo que lleva a pensar que estamos frente a un modelo de autodefensa territorial (Gutiérrez, 2025), como tuvo lugar, guardando las diferencias, con lo que sucedió en el sur del Tolima con los Limpios⁶ y Comunes⁷ (Aponte, 2019).

6 Nombre que se le dio a los guerrilleros, de filiación liberal, en los años cincuenta.

7 Sectores campesinos alzados en armas que transitaban hacia la militancia comunista.

Grupos civiles más impactados por los grupos armados, 2022-2025

Grupo	Número de eventos
Líderes sociales	516
Campesinos	421
Indígenas	374
Organizaciones y asociaciones	279
Políticos	258
Miembros de Juntas de Acción Comunal	163
Firmantes de paz	130
Afrocolombianos	93

Fuente: Aclad (2025). Elaboración propia.

3.1 Naturaleza de la gobernanza armada en este nuevo ciclo violento

Los cambios en la ontología de la violencia explican los dos modelos de gobernanza actuales, que no están exentos de cambios ante las dinámicas del conflicto armado, el desarrollo organizacional de los actores armados⁸ y sus objetivos.

El primer modelo hace referencia a la gobernanza hegemónica, que se materializa cuando una organización armada o criminal ejerce influencia exclusiva sobre un territorio y población, como es el caso del EGC en el Urabá antioqueño, el sur de Córdoba y el bajo Cauca antioqueño; del ELN en la mayoría de la zona del Sarare en Arauca; o de la Coordinadora Guerrillera del Pacífico en el Andén Pacífico nariñense. El segundo modelo es el de gobernanza en disputa, que ocurre cuando hay presencia territorial de dos o más actores y el territorio y la población están en el centro de la lucha. Estos son los casos del Catatumbo con la interacción violenta entre ELN y las disidencias del frente 33 del Estado

⁸ Particular atención se le debe prestar al Ejército Gaitanista de Colombia, que está ganando casi todas las guerras que está librando, y de ser así tendría control de todo el litoral Caribe, el Chocó, algunas zonas del bajo Cauca y el Magdalena medio, lo que haría que tuviera un alcance nacional. En 2018 tenía influencia en 188 municipios, en 200 en 2022, en 238 a finales de 2024 y en 316 en 2025 (Pares, 2025; Johnson y Gómez, 2025).

Mayor de Bloques y Frentes (EMBF), del Chocó y la guerra que sostienen el ELN y el EGC, del sur de Bolívar por el conflicto entre el EGC, estructuras del EMBF y el ELN o en el Guaviare entre las disidencias del EMC y el EMBF.

La tabla 2 ilustra las características de ambos modelos de gobernanza armada.

Cada tipo de gobernanza incluye características estructurales, diferenciales y con el pasado. A continuación se señalan diez.

La primera es que en ninguno de los órdenes los actores acumula recursos para desafiar la idea de Estado ni para promover un modelo de desarrollo que esté vinculado a sectores y objetivos nacionales, como lo hicieron las AUC con la agroindustria o las Farc con el campesinado cocalero (González, 2014). De acuerdo con Gustavo Duncan (2024), algo con lo que coincide Francisco Gutiérrez (2025), las instituciones configuradas por los actores armados se ajustan a las demandas locales de seguridad, justicia y organización de la economía y no a una gran narrativa política nacional.

Segundo, la parroquialización de la violencia y de la gobernanza que se identifica en las múltiples disputas locales están desconectadas geográficamente, pero tienen un vaso comunicante entre ellas: los actores armados están definiendo el poder y buscan la hegemonía en sus entornos para consolidar los

Tabla 2

Características de los dos modelos de gobernanza armada: hegemónica y en disputa

Características	Tipo de gobernanza	
	Hegemónica	Fragmentación violenta
Desafía al Estado	No	No
Mismas bases materiales	Sí	Sí
Amplitud y profundidad	Alta	Baja
Letalidad	Baja	Alta
Relación con la política	Alto	Bajo
Provisión de bienestar y desarrollo	Alto	Bajo
Control de las organizaciones sociales	Alto	Bajo

modelos de autodefensa territorial de los cuales derivan tanto su subsistencia como poder político derivado de las funciones de tramitación y regulación que ejercen sobre variadas actividades económicas: coca, minería, extorsión a actividades comerciales, ganadería, agricultura, contrabando, deforestación, etcétera (Johnson, Botero, Botero, Aponte y Asprilla, 2025).

En tercer lugar, esto implica que por el momento las gobernanzas compartidas o pactadas (Aponte, Hirschell y Uribe, 2023) han ido desapareciendo, rompiendo con una tradición de coexistencia que se mantuvo por algo más de dos décadas. Los casos de Arauca (Trejos, Larratt-Smith y Aponte, 2022), Catatumbo (Trejos, Larratt-Smith y Aponte, 2025), Cauca (Alba, 2021), sur de Bolívar (Dickinson, 2024) o Guaviare (*El Espectador*, 2025, 13 de julio) ilustran esta dinámica.

Cuarto, los modelos de gobernanza predominantes (*hegemónica y de disputa*) ya no se encuentran tan diferenciados en sus bases materiales y económicas como solían estar en el pasado. Por ejemplo, en el caso de las Farc con las zonas de colonización coccaleras (Vázquez, Vargas y Restrepo (eds.), 2011), en el del ELN con las zonas de producción minera y campesinas (Aponte y González, 2021), y en el de las AUC con las zonas ganaderas y de palma (González, 2014; Rettberg, Leiteritz, Nasi y Prieto, 2018).

Quinto, los ámbitos de regulación ejercidos por los grupos armados y criminales tienden a ser similares, mostrando una continuidad con el pasado: administración de justicia, resolución de conflictos cotidianos –con delegación de funciones en líderes en escenarios de mayor control– y, sobre todo, regulación de las economías ilícitas. Sin embargo, qué tan ancho y amplio sea este gobierno depende de la existencia de una disputa armada. El caso del Catatumbo, estudiado en la siguiente sección, resulta ilustrativo: el ELN y las disidencias se han centrado en su disputa territorial limitando su gobierno al control del enemigo y de las fuerzas del Estado, así como a la regulación de economías legales e ilegales.

Sexto, al tener una gobernanza menos procesual es recurrente encontrar el aumento en la letalidad para mantener las reglas de juego que sostiene la gobernanza (ACLEDA, 2025). Esto resulta más ilustrativo en las zonas en disputa, pero no está ausente en las áreas de control hegemónico como el caso del EGC, por lo cual, la disminución de la violencia en estos contextos indica un acatamiento e interiorización estrictos de las reglas, y un amplio y extenso sistema de monitoreo del grupo armado que hace innecesario el despliegue de violencia. No obstante, una vez rota una norma la coerción y la letalidad se hacen presentes. En síntesis, la violencia para gobernar es un recurso para disciplinar y

reforzar visiones de sociedad y orden que garanticen el control y la extracción de recursos.

Séptimo, aun cuando a los nuevos actores de este ciclo violento les importa la política, su relación con ella difiere del pasado: ni el ELN ni las disidencias de las Farc buscan desplazar a las autoridades locales para instaurar un Estado paralelo o fiscalizar a las administraciones locales como solían hacer las insurgencias en los años noventa⁹. En lugar de controlar directamente o reemplazar la administración pública, optan por financiar campañas electorales municipales para influir en la asignación de recursos y en los planes de desarrollo, una estrategia relativamente nueva, salvo en el caso del ELN en Arauca. Por su parte, el EGC muestra también una ruptura con el pasado paramilitar: aprendiendo del fenómeno de la paraparlítica, evita vincularse con actores políticos nacionales y, en su lugar, establece arreglos locales con el objeto de tener invisibilidad, representación en secretarías clave y acceso a recursos públicos por medio de la contratación (Benavides y Aponte, 2025).

La octava característica es que cuando la gobernanza es hegemónica tiene un alto componente desarrollista y de bienestar. En los años noventa las Farc construyeron carreteras, que si bien tenían una lógica donde primaba lo militar y la comercialización de la coca, dinamizaron circuitos económicos de las comunidades del piedemonte amazónico (Uribe, Otero-Bahamón y Peñaranda, 2021). En el presente, grupos como las disidencias principalmente, así como el EGC han ido más allá de la construcción de carreteras para fines militares y económicos, buscando ganar respaldo social y poder político local al mitigar las falencias estatales en materia de infraestructura y servicios. Así, en este tercer ciclo violento los grupos armados han construido escuelas, complejos deportivos, carreteras y acueductos con el objetivo de ganar legitimidad entre la población. Hay ejemplos de ello en Nariño (Johnson, Botero, Botero, Aponte y Aspri-lla, 2025), Catatumbo (Aponte, Ebus y Vargas, 2022) y Caquetá (*El Tiempo*, 2024). Este aspecto marca una ruptura importante con el pasado, ya que los actores armados del capítulo contrainsurgente-insurgente no tenían un rol tan protagónico en la construcción de Estado local. Por ejemplo, en Putumayo y Caquetá esta tarea recayó más en las comunidades locales cocaleras que en grupos como las Farc (Vásquez, 2019; Torres, 2011).

⁹ Quizás el caso que más se aparta de esta tendencia es el del ELN Arauca, pero esta capacidad se inscribe en la larga duración y la forma en que ese grupo se estructuró territorialmente. Los trabajos de Charles Larrat-Smith (2021) y Aponte y Larrat-Smith (2023) amplían esta idea, en lo que denominan el solo hegemón de oriente.

Este proceso ha estado acompañado por la promoción de nuevas organizaciones y liderazgos, impulsados en gran medida con recursos cocalleros, lo cual les ha permitido anclarse y enraizarse en la vida comunitaria de las localidades bajo su influencia, especialmente en contextos en donde los liderazgos sociales y políticos tradicionales se han opuesto a su participación en los procesos comunitarios. Basta observar los numerosos procesos organizativos con nuevos nombres que emergieron en antiguas zonas de las Farc, los cuales, si bien reflejan esta tendencia, también evidencian las inconformidades ante el incumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de paz.

Noveno, tal como ocurrió tras la desmovilización paramilitar (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; Nussio y Howe, 2016), en el escenario actual existe una nueva generación de combatientes en armas que impacta la dinámica de gobernanza armada. Si bien las figuras más mediáticas y de mayor jerarquía en estas estructuras suelen ser personas con décadas en armas, los análisis regionales han puesto en evidencia el reclutamiento de nuevo personal entre los que se encuentran niños, jóvenes e incluso migrantes. Que más del 85% de los trece mil desmovilizados de las Farc sigan dentro del acuerdo es tanto un indicador de éxito como de alarma por la capacidad de reclutamiento que tienen los grupos que restan en armas (*El Colombiano*, 2024).

Esto implica que, en buena medida, quienes ejercen la gobernanza armada son los combatientes reclutados en el tercer ciclo de violencia. La experiencia previa de formación militar y política (ya sea de las guerrillas o de los grupos paramilitares) se ha transmitido de forma indirecta, principalmente por medio de los comandantes rearmados o de quienes nunca depusieron las armas. Por ello, aunque en coyunturas como la actual de la “paz total” estos grupos pretenden mostrar cierta continuidad discursiva y en las formas de gobernanza, es evidente que en su modelo no han establecido parámetros de conducta claros mediante la ideología o apuestas nacionales¹⁰. Aunque estos marcos de sentido no se cumplieron idealmente en el pasado, en la actualidad su ausencia incrementa la probabilidad de que este nuevo personal profundice manejos más arbitrarios y ejerza violencias más discrecionales contra los civiles.

Finalmente, un elemento distintivo en zonas de dominio de las EGC, que diferencia sus modelos de gobernanza de los de otros actores, es su rol en una

¹⁰ Como señala Francisco Gutiérrez (2025), “la enunciación de los objetivos, programas y relaciones con la población de los grupos actuales no pasa por una capa más o menos densa de políticos e intelectuales orgánicos, un referente fundamental en el desarrollo de ideologías consistentes, como sí solía suceder en el pasado”.

especie de patronazgo económico. Si bien esta estrategia no es inédita, de hecho, la posibilidad de ascenso social era uno de los motivos principales para ingresar a las AUC o a otros grupos del narcotráfico, en este tipo de orden se observa una dinámica particular. En el sur de Córdoba, por ejemplo, el EGC actúa como socio capitalista en cultivos extensivos de coca, así como en el comercio local, bares y discotecas (Entrevistas 2 y 4). Esta diversificación económica explica el éxito y la solidez que han alcanzado en zonas de reciente expansión, donde están replicando estas mismas estrategias, como en el Chocó, el bajo Cauca y el sur de Bolívar. Este aspecto refleja que sus esfuerzos de gobernanza están ligados principalmente al control del poder local y a consolidar sistemas de orden social que beneficien al grupo armado, asegurando los recursos necesarios para su supervivencia. Por ello, los grupos armados buscan cada vez mayor control de sus territorios, en medio de pactos pocos estables y con disputas cada vez más violentas.

4. Los casos

En esta sección se abordan los dos casos de estudio priorizados para el análisis: sur de Córdoba y Catatumbo, pues ilustran las tipologías presentadas. En cada uno se hace un recuento histórico de cómo emergieron los actores armados en el territorio, cuáles fueron las condiciones territoriales que favorecieron u obstaculizaron su desarrollo y cómo esa trayectoria (la relación entre inserción y consolidación) explica su modelo de gobernanza.

4.1 Sur de Córdoba: el gobierno de los especialistas en violencia

4.1.1 Los puntos de partida y la trayectoria en la gobernanza

El sur de Córdoba ha sido una región históricamente afectada por el conflicto armado. A sus condiciones geográficas (áreas montañosas y de difícil acceso, conectadas naturalmente con corredores de movilidad), zonas de riqueza productiva y recursos como los cultivos de coca, se suma una precariedad estatal y una población marginada de la economía y la política nacional, que han facilitado la influencia y emergencia de gobernanzas armadas.

En esta zona, los conflictos por la tierra han sido uno de los principales motores de los procesos organizativos, las disputas sociales y las confrontaciones armadas. Estas dinámicas han dado lugar a un “reciclaje de combatientes y violencias pasadas de una etapa a otra” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 74). Sumado a estos conflictos, surgieron movimientos campesinos,

organizaciones sindicales, procesos comunitarios e iniciativas indígenas junto a una marcada debilidad institucional, que se manifestó en su incapacidad de “regular los conflictos sociales, impartir justicia y sancionar a los responsables de delitos, debido a la parcialidad de algunos de sus agentes en favor de sectores políticos tradicionales” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 73).

La ausencia de la institucionalidad facilitó el uso de mecanismos de auto-gestión comunitaria y de justicia por mano propia, los cuales no resolvieron los conflictos sino que promovieron ciclos recurrentes de violencia en los que han participado sistemáticamente diferentes estructuras armadas, combatientes y organizaciones guerrilleras (Ibíd.).

Así, en la región han hecho presencia numerosos actores armados: en los años cincuenta surgieron las guerrillas liberales, en los sesenta el Ejército Popular de Liberación (EPL), orientado a influir en las luchas agrarias, y paralelamente, se consolidaron formas de defensa civil sustentadas en las élites rurales con ayuda de miembros de la Fuerza Pública (Aponte, 2025). En la década del ochenta llegaron las Farc y el ELN y en respuesta emergieron estructuras paramilitares que lucharon principalmente contra las primeras, y aunque de esta disputa no resultó un ganador militar, sí se definieron unos dominios estables que duraron hasta la salida de las Farc. Hasta su desmovilización, las AUC dominaron las partes más planas e integradas del departamento mientras que las Farc se asentaron en las partes más altas, particularmente en el sur de Córdoba donde habían impulsado y acompañado un proceso de colonización cocalera (Aponte, 2014).

4.1.2 Trayectoria: de la atomización criminal a la hegemonía del Ejército Gaitanista de Colombia

La desmovilización de las AUC (2006) y la firma del Acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc (2016) generaron una ruptura en el sur de Córdoba.

En el primer evento surgió un proceso de reconfiguración violenta liderado por algunas redes locales y mandos medios que permanecieron armados o reincidieron, dando origen a los grupos armados posdesmovilización. Luego de numerosas disputas entre los Traquetos, Vencedores del San Jorge, los Paisas, los Rastrojos y los Urabeños (conocidos ahora como el EGC), estos últimos se consolidaron absorbiendo lo que quedaba de las anteriores estructuras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

El Clan, por ese entonces,

se conformó [...] por integrantes disidentes o rearmados tanto de las estructuras paramilitares que operaban en Urabá y Córdoba –como los bloques Élder Cárdenas, Bananero, Calima y Casa Castaño–, como de estructuras en los Llanos Orientales, entre ellas el bloque Centauros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025, febrero: 126).

Una particularidad en su conformación es que en una buena parte de las comunidades del Urabá, particularmente sus nuevos líderes, tenían un pasado insurgente (del EPL y las Farc) que pusieron al servicio de la naciente organización para “darle continuidad a la administración del orden social que los bloques, frentes y comandantes paramilitares de la región habían consolidado previamente [...]” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 276).

En un década, el EGC fue ampliando poco a poco su influencia en el sur de Córdoba, ubicándose en las partes planas de los municipios de Valencia y Tírralta, donde su consolidación fue de la mano “del orden que los grupos paramilitares de las AUC construyeron” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 286), permitiéndole mantener los legados previamente instalados, especialmente el orden social, pero también la solidez de las alianzas locales ya establecidas.

En ese entonces surgieron disputas con las Farc; no obstante, en 2009 los dos grupos armados acordaron una serie de pactos de repartición territorial que trajeron una “paz local” (Alerta Temprana 015 de 2022 de la Defensoría del Pueblo): mientras el EGC hizo presencia en la parte plana, las Farc quedaron con el dominio de las zonas más altas y apartadas del sur de Córdoba, particularmente el nudo de Paramillo y sus áreas circundantes. Esta repartición territorial fue más allá e incluyó una cooperación en la economía cocalera: la guerrilla se encargaba de regular las zonas de cultivo y el EGC de la producción de pasta y su comercialización (Entrevista 11).

Con la desmovilización de las Farc en 2016, el EGC no encontró un competidor real en el sur de Córdoba, fue ampliando su radio de influencia con la derrota que le propinaron a los Caparros en el bajo Cauca (Trejos, 2025, 13 de mayo) y mantuvo las antiguas rutas con los narcotraficantes que tenían acuerdos con las Farc, así como conexiones pasadas con miembros de la institucionalidad que favorecieron el transporte y la comercialización de la droga (Entrevista 13). Estas victorias se explican tanto por su impronta organizacional como por la forma en la que se relaciona con sus competidores. Contar con una estructura híbrida y franquiciada que combina un modelo central con estructuras

regionales y locales autónomas le permite tener una gran flexibilidad y enraizarse de manera particular de acuerdo a los comandantes de su entorno y las comunidades y economías presentes.

Así, el EGC fue generando una capacidad de control territorial, unida a una fortaleza militar con funciones de gobernanza local (Miranda, Cajiao y Preciado, 2025), que responden y se ajustan a las demandas locales de seguridad, justicia y organización de la economía. Respecto a este último punto, tiene un portafolio que va más allá del narcotráfico y que expresa y visibiliza tanto en los legados paramilitares (Duncan, 2007), como en el aprendizaje sobre la marcha que los especialistas de la violencia tienen en el interior de la organización. Por lo cual, es frecuente que extraigan recursos de “la minería ilegal, la extorsión, el tráfico de migrantes, el comercio, establecimientos públicos y el microtráfico, y dirigen otras actividades criminales que se desarrollan en los territorios, o bien toman un porcentaje de ellas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025: 187).

Este formato organizativo y lo amplio que logra ser en términos de gobernanza, regulación y extracción de recursos, le han permitido al EGC ampliar y fortalecer su gobernanza en la región, mediante el uso de múltiples mecanismos de control, regulación y generación de orden de la vida social, política y comunitaria, que incluyen regular la vida cotidiana hasta incidir en política e invertir en los cultivos de coca en el territorio.

En el ámbito social, la hegemonía del EGC se puede identificar en la relación con las comunidades:

[...] saben todo lo que pasa en el territorio. Existen densas redes de información e instituciones informales que funcionan y le permiten a la organización tener una radiografía completa y en constante actualización de lo que sucede en sus zonas de influencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 281).

[...] una pelea de pareja. Una deuda sin cancelar. Cualquier conflicto entre vecinos. Todo este tipo de asuntos pasaban por los jefes del Clan, pues ellos decidían quién tenía la razón e imponían el castigo respectivo. Así ponían multas de un millón de pesos al que pelee en público y mataban al que robe sin su autorización. También daban permisos para expender drogas y extorsionaban desde el vendedor de minutos de celular hasta a algunos secretarios de la Alcaldía (*La Silla Vacía*, 2018).

Un aspecto clave de esta regulación social tiene que ver con la construcción de confianza, aceptación y legitimidad en las comunidades, mediante los “puntos de información” en los territorios, correspondientes a personas que “realizan

labores de vigilancia, intermediación y proselitismo político” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025: 190) y cuyo rol busca especialmente regular e intervenir en la vida social y política de las comunidades, cambiando las formas y el uso de la violencia:

Hay cambios de dinámicas y de aplicación de normas y conductas de comportamiento de la población civil. Antes los grupos armados, [...] hacían control territorial a través de las armas, eran hombres patrullando sobre todo las zonas rurales, fuertemente armados, y hoy en día [el Clan del Golfo] cambia esa política y esa forma de imponer su ley a través de los puntos de información, que están regados en todas las zonas, veredas y caseríos, y es una sola persona que ejerce el mismo control territorial que antes lo hacían grupos fuertemente armados (*sic*). Pero con la diferencia de que ellos se vinculan y se incluyen como un civil más, se mimetizan (Centro Nacional de Memoria Histórica, hombre, funcionario Defensoría, Apartadó, 2023, 28 de agosto, citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025: 190-191).

Esta forma de monitoreo les ha servido tanto para copar los espacios como regular la vida de las personas y de esta forma ganar legitimidad, que al final de cuentas les ha permitido penetrar las organizaciones sociales, mediante estrategias que van más allá de la coerción y el despliegue de violencia:

Han ido consolidando una base sólida con la retirada de las Farc. Al inicio encontraron cierta resistencia, sobre todo de los procesos organizativos más tradicionales y que mejor estaban cultivados por las Farc, pero la inyección de dinero a ciertos liderazgos, la prueba de que ellos podían regular lo que antes hacía las Farc, sin la violencia de los paramilitares, les fue abriendo espacios entre la gente. Poco a poco y con el respaldo de las comunidades se fueron metiendo en más asuntos hasta llegar a hacer obras públicas, trasladar a enfermos, hacer caminos (Entrevista 2).

Este relato revela varios elementos que deben ser analizados. Por un lado, el éxito que tuvo el EGC en sustituir el orden fariano, que salvo las disidencias, en ningún otro caso ni otro grupo armado ha logrado hacer en otras regiones del país. Segundo, cómo el EGC hábilmente se ha apalancado en los legados y demandas de tramitación local, lo que ha permitido dar continuidad y legitimidad a sus formas de gobierno. Tercero, estas estrategias reflejan además cambios en el uso de la violencia, priorizando la no letal:

Su repertorio de violencia no suele basarse en violencia abierta y visible que pueda atraer la atención del aparato estatal. Antes bien, dicho repertorio se basa en formas sofisticadas de regulación, que privilegian la amenaza silenciosa o, en

su defecto, acciones selectivas de carácter ejemplarizante, tendientes a mantener un orden ilegal local que les es funcional a sus intereses (Defensoría del Pueblo, 2023: 23).

Asimismo, la regulación social se ha promovido también por medio del cambio de los comandantes que habían promovido actos de violencia contra las comunidades (Entrevista 1), ubicando a nuevas personas con mayor cercanía a las comunidades en estos roles de liderazgo político y social, permitiéndole al EGC ganar legitimidad y ganar confianza en comunidades que se habían opuesto a su gobernanza (Ibíd.).

El segundo aspecto clave de esta gobernanza es la regulación de la vida social mediante la aplicación de códigos de conducta, la prestación de servicios de justicia y la resolución de conflictos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025). Entre sus prácticas se encuentran la mediación en disputas que la comunidad no logra gestionar, la restricción de la movilidad en determinados horarios, la exigencia de permisos para ingresar al territorio, la solicitud de información puntual y la imposición de sanciones ante el incumplimiento de las normas de convivencia (Entrevista 1). Las sanciones por incumplir estas normas abarcan desde trabajos forzados, como usar el machete o cargar agua, hasta multas económicas –pagos de hasta un millón de pesos–, castigos físicos –incluida la tortura–, el desplazamiento forzado y en últimas se recurre al homicidio. Conductas como “ser sapo, ratero o violador” son descritas como faltas que el EGC “no perdona” y frente a las cuales aplica castigos especialmente severos (Entrevista 1). Asimismo, se han mantenido antiguas normas ambientales promovidas por las Farc como la prohibición de cultivar a menos de 30 metros de fuentes de agua, arrojar residuos de los insumos químicos usados para el procesamiento de la cocaína o cazar y pescar especies determinadas (Entrevista 2).

La imposición y el cumplimiento de estas reglas ya ha sido normalizada y apropiada por las comunidades, puesto que las Farc también tenían sus escalas de sanciones, lo cual ha facilitado el “tránsito” de una gobernanza armada a otra y favorecido la consolidación del EGC en el territorio.

En esta regulación, los puntos de información nuevamente ejercen un rol central al ser miembros de las comunidades, participar en las organizaciones sociales y en los procesos de toma de decisiones. Como se dijo, su búsqueda de legitimidad se refuerza mediante la promoción y ejecución de obras sociales y públicas, lo que contribuye a estrechar vínculos con la población y a generar el reconocimiento y la aceptación de las comunidades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 206).

En cuanto a la resolución de conflictos y la provisión de justicia, la Defensoría del Pueblo reconoce las múltiples limitaciones estatales para ejercer control territorial y garantizar estos servicios. La desaparición progresiva de la figura de los corregidores en las zonas rurales, sumada a la ausencia y dificultades de acceso de la Fuerza Pública, han generado un vacío que el EGC ha llenado al asumir funciones de justicia. En este escenario, las juntas de acción comunal mantienen la capacidad de resolver ciertos asuntos de convivencia, mientras que los conflictos de mayor alcance o complejidad son gestionados directamente por este grupo criminal (Entrevista 2).

El último aspecto clave de esta gobernanza es la provisión de bienestar, expresada en diversas formas de desarrollo comunitario que mejoran la vida de los habitantes y consolidan el reconocimiento del EGC como “un Estado protector ante el olvido estatal” (Entrevistas 1 y 2). Esta provisión se materializa en la ejecución de obras públicas, la construcción de escuelas y centros de salud, incluida la contratación de docentes y personal médico, el financiamiento de servicios como la energía eléctrica y el transporte, la organización de celebraciones comunitarias y la entrega de obsequios a los niños. Incluye asimismo la generación de garantías y la prestación de servicios de seguridad para impedir el ingreso de otros grupos armados a sus zonas de influencia (Ibíd.).

Por lo cual,

El gobierno son ellos, y como gobierno tienen que interesarse para que esa comunidad no le falle, entonces, tiene que procurar que tengan su tierra, cultiven, produzcan, luchen por la carretera, el puesto de salud [...] Ellos procuran, como grupo que está ahí dominante, mantener a su gente en las mejores condiciones posibles. Que sigan sometidos... o no sometidos, porque posiblemente ya allí se habla de coexistencia. Coexistencia y naturalización del abuso. [...] En Valencia desde hace años no pasa absolutamente nada. Nada. Y eso está totalmente controlado: educación, policía... [...] (Centro Nacional de Memoria Histórica, hombre, investigador social, Montería, 2023, 20 de septiembre, citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025: 209).

Mediante esta provisión de bienestar el EGC ha buscado que toda la comunidad se beneficie con el objetivo de generar una “colaboración forzada y fidelidad frente al grupo, pues la norma ha sido interiorizada por las comunidades”, proceso que ya venía desde las Farc e incluso desde las AUC (Entrevista 2).

En materia política, aunque el EGC ha negado en múltiples ocasiones su participación electoral y su veto o presión sobre candidatos, de acuerdo con los entrevistados, desde años atrás deciden la realización o no de actividades de

proselitismo político con los candidatos, con quienes además llegan a acuerdos para lograr invisibilidad al tiempo que ganan ciertos porcentajes, poniendo fichas del grupo en la secretarías con las cuales obtienen recursos del Estado, cuando no cobran extorsión a los contratistas, así como tienen la capacidad de incidir hacia donde se desarrollan obras de infraestructura (carreteras, colegios, acueductos) que benefician a las organizaciones sociales más cercanas a ellos (Entrevistas 11, 12 y 13).

Incluso, se habla de que el EGC financia campañas electorales, realiza acompañamiento a procesos políticos desde abajo con los cargos de ediles y concejales para posteriormente asumir cargos de mayor responsabilidad (Entrevistas 1 y 2):

Este grupo armado ha logrado infiltrar distintos niveles de orden institucional. Por un lado, ha logrado un fuerte anclaje con sectores políticos y gobiernos locales, especialmente del bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, que se refleja en la financiación de campañas a alcaldías, así como en la adjudicación de contratos a testaferros de este grupo, vinculando de paso a funcionarios de los consejos [sic] municipales y buscando permanentemente la relación con sectores políticos (Línea Paz Territorial y Derechos Humanos, 2024: 72, citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2025: 185).

Finalmente, en lo económico, el EGC ha promovido el desarrollo productivo de las comunidades principalmente por medio de la generación de empleos; la compra directa de la coca o la intermediación para que otros grupos criminales extranjeros la compren garantizando el pago continuado a los cultivadores (Entrevista 14); la inversión en los cultivos actuando como socios capitalistas aportando capital económico para promover grandes extensiones de cultivos, el control de las compras de las cosechas de maíz y plátano, y algunos comandantes han servido de inversionistas para la apertura de establecimientos públicos y cantinas (Entrevistas 3 y 4). En general, el EGC está ejerciendo el control de la mayoría de las actividades económicas lícitas –como el cobro al consumo de cerveza– e ilícitas de los territorios, evidenciando su alto control de absolutamente todos los aspectos de la vida comunitaria (Entrevistas 1 y 2).

Así, este estudio de caso y el análisis de la forma de gobernanza del EGC evidencia que el éxito en la consolidación de su hegemonía en el sur de Córdoba obedece a una combinación de factores: el reciclaje de antiguos miembros de grupos armados que previamente operaron en la región y conocían de manera profunda sus dinámicas territoriales, rutas, corredores estratégicos y economías ilícitas; la estructuración de un nuevo orden social a partir de la adaptación

y continuidad de las prácticas, experiencias y formas de gobernanza criminal que habían instaurado las Farc y las AUC; y, finalmente, la transformación progresiva de sus mecanismos de control territorial, pasando del uso exclusivo de la violencia y la coerción a estrategias orientadas a la provisión de bienes, servicios y acciones de bienestar que buscan legitimar su autoridad y afianzar su influencia como “Estado” en las comunidades locales.

4.2 Catatumbo: capital y coerción como estructura de gobierno

4.2.1 Puntos de partida y trayectoria

La región del Catatumbo se caracteriza por su marginación y exclusión histórica de la vida política y económica nacional. Su poblamiento se dio en forma de oleadas de colonización espontánea, provenientes del mundo andino y jalónicas por auges económicos tanto legales (petróleo) como ilegales (coca) (Ortega, 2021; Aponte, Arboleda y Barrera, 2016), permitiendo la constitución de procesos organizativos endógenos, de acuerdo con las tres actividades económicas que han tenido asiento histórico en el territorio: explotación petrolera, economía campesina de subsistencia y economía cocalera.

La intermediación política y la integración de esta zona del país han estado profundamente marcadas por las lógicas del conflicto armado. Debido a que los pobladores recién llegados no estaban plenamente vinculados a las redes políticas tradicionales, sus procesos organizativos se vieron muy influenciados por los grupos guerrilleros que hacían presencia en el área: el ELN, luego el EPL y las Farc, y finalmente las estructuras paramilitares. En consecuencia, la competencia entre órdenes armados por el control de las subregiones del Catatumbo en ocasiones se ha traducido en disputas en el interior de diferentes organizaciones sociales y comunitarias.

De igual manera, esta trayectoria de integración ha generado que las organizaciones sociales presentes, a pesar de su fragmentación, hayan tenido una relación contenciosa con el Estado, habiendo demandado mayor integración. Las organizaciones catatumberas han promovido procesos de movilización social y de interlocución con autoridades locales, regionales y nacionales, exigiendo la garantía constitucional de sus derechos y presentando propuestas concretas para el fortalecimiento de sus territorios (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018; Barrera, Carvajal y Aponte, 2016). Por el carácter ilegal e informal de varias actividades económicas y ante la precariedad del Estado y la falta de legitimidad de las autoridades locales, los actores armados encontraron la oportunidad de regular y tramitar la vida comunitaria (Aponte, 2012). Aunque la

regulación económica no fue el inicio de la relación entre civiles y armados, históricamente sí se ha constituido en un factor que facilitó y legitimó la resolución de conflictos sociales y políticos, así como la impartición de justicia por parte de los grupos armados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

Estos elementos han facilitado diferentes modelos de gobernanza armada en la región. Un rasgo transversal de estos modelos es que, dada su larga duración y a pesar de las disputas, han logrado instalar una noción de “certidumbre” (Arjona, 2017), lo que explica su larga permanencia en el tiempo. Esto no quiere decir que, como resultado de las dinámicas locales y los distintos ciclos de violencia, estas estructuras de gobernanza no se hayan transformado espacial y temporalmente.

Ejemplos de ello son los impactos de la emergencia paramilitar a mediados de los años noventa, cuando las guerrillas quedaron gobernando las áreas rurales, especialmente en las zonas cocaleras, y los paramilitares en algunos cascos urbanos (Aponte, 2012). O los cambios que surgieron tras la desmovilización de las AUC, que desató una disputa violenta entre el ELN y las Farc (2006-2010), la cual finalizó en un acuerdo de repartición territorial en el que cada uno gobernaba a su manera las poblaciones con las que había estado conectado tradicionalmente (Ortega, 2021).

4.2.2 Los puntos de partida de la “nueva” gobernanza armada en el Catatumbo

Tras la desmovilización de las Farc en 2016, el Catatumbo ha atravesado ciclos de disminución de la violencia seguidos por reconfiguraciones violentas de los dominios territoriales. En esta dinámica han participado el EPL –prácticamente aniquilado por el ELN entre 2017 y 2020–, grupos posdesmovilización paramilitar como el EGC y los Rastrojos, y más recientemente las disidencias de las Farc, en particular el frente 33 del actual Estado Mayor de Bloques y Frentes (Comisión de la Verdad, 2022; Aponte, Ebus y Vargas, 2022; Ortega, 2021).

La guerra entre el ELN y el EPL reflejó las dinámicas descritas de la nueva ontología de la violencia. Los acuerdos de repartición territorial perdieron vigencia y cada grupo buscó copar los espacios dejados por las desmovilizadas Farc, sumando fricciones y malentendidos en torno a la economía cocalera que terminaron desatando el conflicto (Ortega, 2021).

Entre 2018 y 2019 se configuraron las disidencias del frente 33 de las Farc en Tibú y El Tarra. Mientras el ELN y el EPL mantenían su disputa violenta, las disidencias recogieron el descontento social generado por esta disputa, el

incumplimiento en la implementación del Acuerdo de paz (Prieto, 2018) y cierto anhelo de la población por las antiguas formas de regulación fariana. Al respecto, tanto el ELN como el EPL tuvieron problemas para conectarse con los pobladores que estuvieron bajo el gobierno fariano; además, para profundizar su inserción las disidencias promovieron nuevos procesos de colonización, incluyendo personas de origen venezolano (Aponte, Ebus y Vargas, 2022).

Aunque por cerca de cinco años hubo una coexistencia, las tensiones entre el ELN y las disidencias emergieron desde un inicio. El control de las economías susceptibles de su regulación (coca, extracción de carbón, pata e' grillo¹¹, extorsión) y el trámite de los problemas de la vida cotidiana de los habitantes fueron la raíz de las primeras disputas. Varias razones explican esto, en primer lugar, la contención de las comunidades. Los impactos del conflicto entre el ELN y el EPL aún estaban presentes en la memoria de las comunidades (Ortega, 2021; Aponte, Ebus y Vargas, 2022). Tras esa confrontación, ambos grupos establecieron acuerdos en torno a la economía cocalera, delimitando las zonas y actividades sobre las cuales cada uno ejercería control o prácticas de extorsión. Con el tiempo, se configuró una cierta especialización y división funcional en sus formas de gobernanza: mientras el ELN tendía a involucrarse más en los asuntos cotidianos y en la vida organizativa de las comunidades, las disidencias concentraban su poder en el ámbito económico, ofreciendo reglas, claridad y certidumbre sobre las transacciones, la regulación de la economía cocalera y la cobranza de extorsiones (Entrevista 3). Esta dinámica fue posible, en parte, por la existencia de experiencias previas de pactos entre ambas guerrillas, que sirvieron como base de confianza y garantizaron cierta estabilidad en sus relaciones.

En enero de 2025 este equilibrio armado se rompió y estalló la guerra, cuando estructuras del ELN lanzaron ataques coordinados contra las disidencias del frente 33, sus redes logísticas y las comunidades consideradas sus bases sociales. Una de las primeras versiones dice que el detonante principal de esta disputa fue la pérdida de un cargamento (Entrevista 4), aspecto que denota la cooperación o división del trabajo que mantuvieron estas estructuras armadas. El debilitamiento del ELN en otros frentes regionales como Chocó o el sur del país y los escenarios de diálogo en el marco de la paz total incidieron en la forma en que se desarrolló esta disputa y guardan relación con el tipo de gobernanza en este periodo.

11 Se denomina pata e' grillo al crudo extraído ilegalmente del oleoducto Caño Limón-Coveñas, que luego de ser procesado artesanalmente en refinerías clandestinas es utilizado para el proceso de elaboración de cocaína.

El impacto humanitario de esta disputa ha sido profundo y amplio, al punto que la magnitud de esta ola violenta evocó épocas críticas del conflicto armado colombiano por los repertorios violentos empleados y la magnitud del desplazamiento, el confinamiento y la cantidad de personas asesinadas. La Defensoría del Pueblo catalogó este suceso como uno de los más graves registrados en Colombia en las últimas tres décadas. Según cifras del Puesto de Mando Unificado (PMU), a agosto de 2025 se habían registrado 72.488 personas desplazadas hacia Cúcuta y municipios como Ocaña y Tibú; al menos 23.860 en situación de confinamiento; ciento cincuenta y cuatro personas asesinadas, entre ellas seis firmantes de paz, cuatro menores de edad y tres líderes sociales, quienes fueron catalogados como redes logísticas de las Farc (PMU Catatumbo, 2025; Indepaz, 2025).

La principal estrategia militar usada por el ELN fue la “tierra arrasada”, que tiene pocos antecedentes en esa insurgencia y que señaló a la población civil de ser simpatizante o pertenecer a estructuras afines al grupo opositor. De acuerdo con un Policía de Tibú: “No existe una guerra de frente, de cuerpo a cuerpo entre los grupos, sino una en donde en el centro está la gente y una comunidad que vive entre las balas por ser señalada de pertenecer a un bando” (Entrevista con miembro de la Policía, marzo de 2025). En esencia, el foco de la guerra se trasladó del enfrentamiento directo a la agresión y control de la población.

Contrario a quienes señalaron que esta disputa tendría un rápido desenlace (Badillo, Trejos y Sanguino, 2025) o que el ELN había conseguido la victoria (Fundación Paz y Reconciliación, 2025), esta guerra evidencia la prolongación de un conflicto que oscila en sus intensidades (*El Espectador*, 2025, 19 de mayo), así como la forma de gobernanza armada en la región. Al respecto, la población civil ha vivido una confrontación cada vez más selectiva en el uso de la violencia, los desplazamientos masivos y asesinatos simultáneos, hacia estrategias de confinamiento, repoblamiento, amenazas e intimidaciones en retenes que limitan y regulan los desplazamientos y asesinatos selectivos (Entrevista 5).

Si bien es innegable que la incertidumbre en la vida cotidiana de los pobladores ha aumentado, el fenómeno observable es un cambio en la amplitud y profundidad del gobierno armado, no su ausencia total. Específicamente, existe una gran ausencia de regulación en problemas asociados a la vida diaria y en la impartición de justicia para resolverlos. No obstante, las entrevistas indican que tanto el ELN como las disidencias ya no ejercen el mismo nivel de gobernanza que antes. Sus esfuerzos y capacidades para mantener un control

territorial amplio se han visto reducidos a sus “mínimas proporciones” (Entrevistas 4, 5 y 6).

La reducción en los ámbitos de incidencia de los grupos armados, que impacta directamente en su capacidad de gobierno, se debe a una combinación de factores. Coyunturalmente, esta disminución está ligada a la disputa violenta que sostienen las estructuras en el territorio. Sin embargo, en una perspectiva a más largo plazo, obedece a la propia naturaleza del personal, de las economías ilícitas y de las dinámicas armadas que caracterizan este tercer ciclo de violencia. Por lo tanto, los recursos y las capacidades de estos grupos para ejercer un gobierno *de facto* se encuentran intrínsecamente enmarcados y limitados por esta lógica de conflicto constante.

Los dos principales cambios en la forma de ejercer el gobierno *de facto* se centran en establecer “líneas rojas” mucho más estrictas en dos ámbitos cruciales. Primero, sobre el flujo de información, con el objetivo de proteger tanto sus operaciones militares como sus redes y tropas de ser expuestas. Segundo, sobre las reglas de juego que les permiten mantener el control y la extracción de recursos de las actividades económicas en el territorio. Esta priorización sugiere que el ejercicio del gobierno armado se ha vuelto más selectivo y enfocado en la supervivencia. Aquellos asuntos que escapan de estas dos dimensiones, como los problemas de deudas o la violencia intrafamiliar, son tratados por los grupos solo por demanda, sin plantear una oferta total de “servicios de seguridad y justicia”. En consecuencia, se observa que los esfuerzos por imponer una regulación social amplia a la población civil han disminuido notablemente.

Respecto a la primera dimensión, tanto el ELN como las disidencias se muestran muy celosos de sus dominios territoriales, de la información y las personas que transitan por el territorio, en particular del desplazamiento de sus combatientes. Para mostrar el control que poseen sobre ciertas áreas, con el paso del tiempo fue cada vez más frecuente la instalación de retenes a la entrada y salida de zonas urbanas y vías estratégicas que conectan algunos cascos urbanos, así como la carretera que comunica con Cúcuta. Con estos retenes, sobre todo el ELN, controla y monitorea el desplazamiento de las personas, a muchas se les requisa minuciosamente para identificar si hacen parte del bando enemigo o si le proveen información. Así, día a día se revisan los celulares de los habitantes para saber de primera mano a qué tipo de información tienen acceso y cómo la circulan:

Los retenes que se empezaron a instalar a unos meses de haber estallado el conflicto. Quien más lo ha hecho es el ELN, que se la pasa requisando a la gente,

haciendo preguntas que meten miedo. Preguntan adónde se dirigen, si hablan de ellos, si están pasando información a la fuerza pública. Eso no se veía antes, pero lo más grave es que de ser sospechoso o considerado traidor no van preguntando, lo matan al instante, lo van dejando tirado en el piso [...] (Entrevista 7).

Los retenes son un dispositivo de control de los desplazamientos entre los cascos urbanos del Catatumbo y las áreas rurales, así como para regular el acceso y la salida de personas. Respecto a la entrada, se han registrado situaciones como, por ejemplo, la de una comisión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) retenida en Tibú (*Vanguardia*, 2025), o la de un retén instalado en la vía que comunica con Cúcuta, a la altura de Llano Grande, en el corregimiento de Campo Dos, donde detuvieron vehículos y motocicletas para inspeccionar e interrogar a las personas (*Alerta Santanderes*, 2025). Lo mismo sucede a quienes pretenden salir: en algunas ocasiones se ha negado el desplazamiento de lugareños a la ciudad de Cúcuta por sospecharse que van a hablar con la fuerza pública o a comentar sobre la situación que están padeciendo los habitantes (Entrevista 4).

Además de controlar el desplazamiento, estos retenes tienen otra función: sirven como anillos de seguridad para las estructuras armadas al tiempo que muestran el grado y control del territorio, y de cierta forma garantizan la seguridad de las poblaciones que dicen representar. Esto tiene implicaciones muy fuertes en la vida comunitaria, porque algunos miembros de los bandos están tomando “como cuarteles las casas de los lugareños”, lo que genera más tensiones entre la comunidad y se ha venido ahondando con algunos intentos de re-poblamiento del ELN en zonas donde el balance de poder militar y político les era desfavorable (Entrevista 8).

Otra de las prácticas que se ha extendido a diferentes zonas y capas sociales ha sido la extorsión, no solo como mecanismo financiero sino también como herramienta de control. En efecto, se ha mencionado mucho el papel de detonante que tuvo la coca en los desacuerdos para que se generara la disputa, pero poco se habla de la extorsión como otro elemento que ayudó al desarrollo de esta trayectoria violenta. Desde el momento de la crisis cocalera de 2021 a 2024 la extorsión se fue generalizando y ampliando a numerosas actividades comerciales como pequeñas tiendas y abarrotes, misceláneas, establecimientos que comercian víveres, legumbres y frutas, carnicerías, al transporte intermunicipal, la venta de cerveza (que se marca al entrar al municipio para su control e *impuestación*) e incluso a vendedores informales (Entrevista 5). Esta ampliación de la práctica de la “vacuna”, en este caso en Tibú, tiene dos implicaciones:

estas nuevas fuentes de ingreso diversificaron el portafolio de los grupos armados; y reforzaron y ampliaron la influencia en la vida cotidiana de los tibuyanos porque detrás de esta economía fue creciendo el aparato logístico y armado de los grupos, especialmente de la disidencia del frente 33 en Tibú, algo que el ELN vio como una amenaza creciente (Entrevista 9).

Por eso, el asesinato de tres transportadores de gasolina en el municipio de Convención cuando se movilizaban por una vía entre los de Teorama y Ocaña tenía dos mensajes subyacentes:

Si usted mira el asesinato de las personas que estaban transportando la gasolina, en el fondo era un mensaje de las disidencias de que nadie se les puede saltar la regla de que tienen que pagar, lo que pasaba es que antes había un llamado de atención, un bombazo o lo castigaban, ahora eso ya no existe. No pagó: lo matan. Al final el mensaje es: acá controlamos y el que no paga o le paga al enemigo es declarado objetivo militar (Entrevista 9).

Organizacionalmente, la extorsión requiere poca logística física, no mucha presencia militar del actor armado y poco personal en terreno; si se la compara con otras estrategias de financiación como la economía cocalera-cocainera o el robo y contrabando de gasolina, se basa en la violencia creíble y la amenaza, optimizando recursos y tropa (Moncada, 2021). Ahora bien, su extensión a otras capas de la sociedad no solo va generando procesos de asfixia económica en economías informales y de subsistencia sino que ese orden social va perdiendo legitimidad entre los habitantes.

Respecto al férreo control sobre ciertas actividades económicas, se presentan situaciones desconocidas antes del conflicto y que muestran lo celosos que son de cada uno de sus dominios y formas de regulación, así como el uso de la coerción y la violencia para atacar a las personas bajo control del grupo opo- nente. Al igual que en el anterior caso, quien más se muestra inclinado a usar la violencia es el ELN. De acuerdo con un miembro de la fuerza pública, a medida que la guerra se ha ido prolongando, es más frecuente el ataque a personas que estaban pagando la vacuna al bando contrario, y en algunos casos se ha asesinado a quienes cuentan con el aval y están bajo protección del enemigo (Entrevista 9). Un caso reciente que expone la letalidad de incumplir con las reglas y cruzar estas gruesas líneas rojas se dio con el mencionado asesinato de tres transportadores de gasolina, asesinados por las disidencias en zona rural de Convención (Caracol Noticias, 2025, 25 de septiembre).

En la coca también ha habido cambios importantes. Unos que vienen con la salida de las Farc y otros que se acentuaron con la confrontación, que muestran

cómo los esfuerzos de cada organización se han centrado en cuidar la influencia y capacidad de recursos que tienen. Por un lado, se ha mencionado por parte de los habitantes que la función que tenían los grupos armados de intermediarios y garantizar un precio justo en la compra de base y coca, como solía hacer las Farc, es cosa del pasado, ahora no son unos intermediarios que garantizan una transacción justa y segura, sino que son ellos quienes monopolizan la compra, imponiendo los precios y monopolizando la transacción. Esto cada vez ha dejado con menor margen de ganancia a los campesinos cocalleros que podían jugar y tenían mayor margen de ganancia con las fluctuaciones que el mercado tenía sobre el precio de la hoja y la base (Entrevista 15). Por el otro, este cambio les permitió ser más rigurosos en el control de las transacciones y en el presente esto ha tenido implicaciones para las personas involucradas en el negocio. En algunas situaciones quienes se saltan este monopolio son asesinados y en otras han caído víctimas del fuego cruzado en la intención de impactar las redes logísticas del bando contrario (Entrevistas 6, 10 y 15).

Que los esfuerzos, energías y recursos de estos actores armados estén centrados en su confrontación significa que han desatendido aspectos centrales que, como muestran estudios previos, son los que suelen enraizar y territorializar el poder. Algunos entrevistados señalan que el ELN en particular ha dejado de intervenir en la vida social y cotidiana de las poblaciones de sus zonas de influencia. Esto ha generado una dinámica de desregulación que los habitantes del Catatumbo demandan, tanto por el desconocimiento de las rutas institucionales como por su precariedad:

Acá la ley era como dicen algunos, la ley del monte. Si usted tenía un problema de faldas, que un señor macheteó a otro en la taberna, que hay una problema por linderos, que había un asunto por violación y todo esos problemas que usted se puede imaginar, antes los resolvía el ELN, pero una vez estalló la guerra ellos se alejaron de la comunidad. Usted ya no los ve interviniendo activamente (Entrevista 6).

Esto no quiere decir que todo sea caos: las comunidades han llenado en parte este vacío y de cierta manera logran tramitar algunos problemas, pero cuando las personas no acatan el trámite o no se llega a una solución buscan al grupo armado. Como señaló un miembro de la fuerza pública: “Ellos no se meten, a no ser que la comunidad los llame” (Entrevista 14). Esto muestra que, contrario al pasado, cuando había una práctica más intervencionista, la provisión de servicios de justicia de estos grupos armados se activa ahora bajo la necesidad de funcionamiento: “Hemos comprendido que, si no se meten en el

tema de crimen, de su renta criminal, no tienen problema. Ya ellos actúan cuando la persona lo solicita” (Ibíd.) Esto muestra que en estos momentos de confrontación la disputa violenta tiene un rostro de regulación mayoritariamente “por demanda”, que una oferta consistente de seguridad y justicia.

Tanto las disputas como este tipo de gobernanza han generado el resentimiento de algunos habitantes, quienes ven que, de cierta manera, sus demandas no están siendo tramitadas, pero además que a la hora de resolver sus problemas hay mucha incertidumbre y se recurre cada vez más a la pena capital para arreglarlos.

Respecto al primer punto, se señala que la delincuencia común ha vuelto a aparecer, lo que se observa en el aumento del robo de motos. En los días feriados, cuando los habitantes rurales van al casco urbano a comercializar y adquirir bienes y productos, ya no hay quien controle las riñas, el ruido producido por los establecimientos públicos e incluso existe la percepción del aumento de los casos de violencia basada en género. Aspectos como el uso del espacio público o el manejo de basuras tampoco tienen el orden que solían tener:

Antes, cuando era un domingo la gente respetaba los horarios, no había tanto ruido, no se botaba tanta basura a la calle y había hasta lugares para parquear motos. Hoy en día que estos están ausentes (en referencia al ELN), usted ve cómo la gente se emborracha, cuando se pasan de tragos es cuando van y le pegan a la mujer, cuando se dan machete. Todos esos problemas que estaban medio controlados, ahora están complicados (Entrevista 10).

La comunidad consideraba estas intervenciones como labor social, demostración de control y gobierno; sin embargo, esto ya no se ha vuelto a apreciar, incluso el consumo de sustancias psicoactivas en los cascos urbanos se ha vuelto más frecuente (Entrevista 7).

En cuanto el segundo punto, al sentimiento de “desgobierno” se suman los agravios generados tanto por la manera como los actores armados han desplegado violencia, en particular el ELN, así como por la manera en que están tramitando los problemas que atienden. Una de las razones del traslado de tropas desde Arauca por parte del ELN en enero de 2025 tuvo que ver con los lazos de sangre que vinculan a las dos partes con la población civil:

En cada grupo no es raro encontrar que una familia tiene un hijo en un lado y otro en otro, o un primo por acá y un tío por allá, por eso lo que sucedió fue muy grave porque se rompieron acuerdos de sangre (Entrevistas 5, 8 y 10).

Esta ruptura significó generar cadenas de sangre, pero para evitarlas se dio esa movilización de combatientes desde Arauca. Sin embargo, esto no evitó lo que se quería evitar y ha incidido en la manera como el ELN gobierna:

Como no son personas de la zona no conocen los problemas y para colmo de males la primera acción para resolverlos es el asesinato, sobre todo si tiene que ver con asuntos de seguridad o de las economías de ellos, eso ha generado mucho resentimiento. Y es que ya no hay proceso, matan por la simple sospecha (Entrevista 5)¹².

El testimonio anterior revela un problema de fondo relacionado con la socialización de los nuevos combatientes. Como se ha señalado, uno de los rasgos transversales de este nuevo ciclo de violencia es la existencia de procesos de reclutamiento y socialización más laxos, lo cual tiene efectos directos en dos dimensiones clave: las pocas restricciones que los combatientes tienen para ejercer la violencia y las capacidades y formas mediante las cuales desarrollan modelos de gobierno.

En el caso de las disidencias del frente 33 de las Farc, se observa un cambio significativo en las tropas, resultado tanto de los golpes militares sufridos como de la incorporación de nuevos reclutas. Aunque el núcleo de mando continúa encabezado por exmiembros de las Farc, el conjunto del grupo y sus mandos más recientes están cada vez más desvinculados de esa experiencia organizativa previa. Esta ruptura incide directamente en sus formas de gobernar y ejercer la violencia, especialmente tras los reportes sobre la llegada de nuevos combatientes provenientes del Magdalena medio, el sur del Cesar y Arauca para reforzar la estructura (*El País*, 2025; Fundación Ideas para la Paz, 2025).

En el caso del ELN, las comunidades del Catatumbo perciben, similarmente, que muchos de sus integrantes actuales no son oriundos de la zona. Su condición de foráneos genera desconocimiento sobre las dinámicas locales y los problemas comunitarios, a lo que se suma un trato más militarizado y violento: “Tienden a preguntar y a resolver menos, y sí a matar” (Entrevista 10).

Así pues, más que la falsa contradicción entre si estos grupos son más criminales o menos políticos, este cambio en la conformación (factores generacionales y organizativos) es un factor determinante para entender la gobernanza actual y las transformaciones en la gobernanza. Mientras que, al menos en el caso de las antiguas Farc, había un alto grado de jerarquización y articulación

¹² En este mismo sentido se refirieron los entrevistados 6 y 10.

entre estructuras y mandos, la operatividad de los grupos actuales tiende a ser más descentralizada. Según diferentes actores institucionales y sociales de la zona, esta dispersión hace que los controles o parámetros establecidos por los mandos superiores sean más difíciles de implementar y controlar. Por consiguiente, la gobernanza parece estar más ligada a las decisiones del comandante de zona que a unos parámetros establecidos de manera general por la organización.

Si bien no se deben idealizar las experiencias previas (ya que la gobernanza de las guerrillas históricas también fue arbitraria), al menos aquellas estructuras estaban guiadas por un horizonte de sentido político común. Actualmente, muchos pobladores y funcionarios reportan que la mayoría de los cuadros políticos de la disidencia han salido del Catatumbo. Solo se mantienen unas pocas organizaciones que sirven de voceros políticos ante la población civil, lo que profundiza este fenómeno.

5. Conclusiones y aprendizajes

La transformación del conflicto armado en Colombia ha conllevado un cambio profundo en las formas de gobernanza de los grupos armados. A diferencia del pasado, cuando estructuras como las Farc y las AUC tenían proyectos nacionales claramente definidos, los actores armados del actual ciclo violento se enfocan en la consolidación del poder local y el control territorial de localidades y subregiones que garantizan la supervivencia de sus estructuras armadas.

Así, este capítulo buscó contrarrestar y poner en discusión cómo el actual ciclo violento, a partir de los casos del sur de Córdoba y el Catatumbo, inciden en la lógica de la violencia y la gobernanza armada más allá de la lucha insurgente-contrainsurgente que caracterizó el ciclo anterior.

Contrario a la vocación centrífuga de los grupos del anterior ciclo, que tendían a expandirse o alejarse de su centro, pareciera que en este momento el poder armado es más centrípeta, es decir que se concentra en su centro de gravedad. Este poder, más allá de aspirar al ámbito nacional, se enfoca en consolidar su control sobre diversos aspectos de la vida local, pues es allí donde se encuentran los elementos más importantes para su supervivencia y expansión.

Esta transformación es resultado de la nueva ontología de la violencia y de los actuales formatos organizacionales de los grupos armados: al operar con estructuras más flexibles, federadas, franquiciadas o híbridas, inciden directamente en el tipo de conflicto territorial, establecen un tipo de gobernanza

específica, y explican la pérdida de vigencia de los pactos de repartición territorial y promueven disputas violentas por el control de las rentas de las economías ilícitas y sus bases sociales. En este contexto, han surgido modelos de gobernanza hegemónica y de disputa.

La gobernanza hegemónica comparte características con las gobernanzas del anterior ciclo violento, al brindar una oferta de regulación y seguridad de distintos aspectos de la vida local y promover un cierto grado de racionalización de la violencia para evitar la presencia y la fuerza del Estado, a pesar de que recientemente el EGC ha empezado a ejercer roles de patronazgo económico en el sur de Córdoba. Por su parte, la gobernanza de guerra o de disputa es más reducida en los aspectos que regula: se concentra mayoritariamente en las dimensiones que garantizan la supervivencia y superioridad del grupo frente a su contrincante; busca evitar la intromisión del Estado o de otros grupos armados en sus zonas de influencia y ejercer control sobre las economías legales e ilegales que los sustentan. Al estar en un estado de excepcionalidad o de guerra, el grupo armado regula los demás aspectos de la vida social a demanda.

Tanto las gobernanzas hegemónicas como las de disputa no buscan desplazar al Estado sino coexistir con él en condiciones ventajosas. La violencia se emplea como un medio de regulación y disciplina social, mientras que se promueven obras de infraestructura, bienestar social, provisión de servicios de justicia y resolución de conflictos, así como mecanismos de ascenso económico para ganar legitimidad y poder local. No obstante, este proceso implica altos costos para las comunidades, que quedan atrapadas en medio de disputas territoriales constantes, con un alto impacto humanitario.

Estos modelos de gobernanza plantean desafíos fundamentalmente distintos a los del periodo de guerra insurgente-contrainsurgente con profundas implicaciones en materia de políticas públicas en seguridad y construcción de paz. Actualmente, el tratamiento de algunos grupos armados en el marco de las negociaciones de la paz total del gobierno Petro ha evidenciado dificultades en los procesos de negociación. En el territorio, esta aproximación está generando una serie de incentivos perversos en zonas como el sur de Córdoba y el Catatumbo, en donde los grupos armados, más insertados en lógicas de autodefensa y menos correlacionados con disputas de orden nacional, intentan emular o forzosamente presentarse como actores con estatus político del ciclo anterior.

En materia de política pública, comprender la naturaleza de este nuevo ciclo de violencia podría permitir diseñar políticas mejores y más adecuadas que respondan al escenario actual de conflicto en el país.

Frente a procesos de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR), estas estrategias han estado marcadas por un enfoque desarrollista y economicista, centrado en abordar los factores estructurales que dieron origen a la violencia y al ciclo insurgente que culminó con la desmovilización de las Farc. Bajo esta lógica, la superación del conflicto y el fortalecimiento del Estado han dependido, principalmente, de intervenciones orientadas a la integración y el desarrollo económico de amplias zonas del país, sin priorizar el fortalecimiento de la institucionalidad local para ocupar eficazmente los vacíos de regulación que deja un actor armado al desmovilizarse.

Así, la reducción de las dimensiones de control de los órdenes armados en disputa –donde los conflictos cotidianos solo se regulan “a demanda”– exige un viraje decidido por parte de la institucionalidad hacia las apuestas de seguridad humana y el fortalecimiento de la justicia y el estado local. Por lo cual, es imperativo que las políticas públicas de construcción de paz incluyan un componente robusto de fortalecimiento de las figuras de justicia de proximidad (correidores, inspectores y personeros), que son el primer recurso de las comunidades. Solo una presencia institucional integral, que a su vez fortalezca las capacidades comunitarias para la regulación de conflictos y que esté acompañada de una política de seguridad diferenciada, podrá cubrir eficazmente el vacío dejado por los actores armados.

Complementario a este esfuerzo institucional, la puesta en marcha de la jurisdicción agraria y rural representa otra gran oportunidad a considerar. El despliegue de esta jurisdicción y su potencial articulación con las autoridades estatales y comunitarias que históricamente han mediado en la resolución de conflictos, puede ser un elemento clave para robustecer las capacidades locales. Incluso, de avanzar los escenarios de negociación abiertos en el marco de la paz total, la jurisdicción podría servir como un espacio estratégico para aprovechar el potencial de excombatientes en funciones de mediación e intermediación.

Finalmente, aunque parezca una pretensión sumamente modesta, el análisis de las gobernanzas en el tercer ciclo de violencia evidencia que el principal desafío no es construir una nueva y compleja arquitectura estatal. Desde un enfoque gradualista, el primer paso es garantizar el funcionamiento efectivo del Estado realmente existente. Esto implica que, en un nuevo escenario de construcción de paz, además de las decisiones que deben tomarse sobre las economías que apalancan la violencia, las estrategias de seguridad deben priorizar el componente ciudadano y la efectiva provisión de justicia. Pues ambas son dimensiones que representan, en la práctica, el mayor poder político de las gobernanzas criminales y armadas en Colombia.

Entrevistas

- Entrevista 1. Líder social del sur de Córdoba, mayo de 2025.
- Entrevista 2. Funcionario de la Defensoría del Pueblo de Córdoba, mayo de 2025.
- Entrevista 3. Miembro de la Fuerza Pública, agosto de 2025.
- Entrevista 4. Funcionario del Ministerio Público, marzo de 2025.
- Entrevista 5. Habitante de un corregimiento de Tibú, agosto de 2025.
- Entrevista 6. Investigadora y trabajadora de Norte de Santander, marzo de 2025.
- Entrevista 7. Periodista de un medio regional de Norte de Santander, septiembre de 2025.
- Entrevista 8. Funcionario del nivel nacional de la Defensoría del Pueblo, julio de 2025.
- Entrevista 9. Miembro de la Fuerza Pública, octubre de 2025.
- Entrevista 10. Habitante de zona rural del Catatumbo, agosto de 2025.
- Entrevista 11. Exfuncionaria de la alcaldía de Montelíbano y trabajadora social, 20 de febrero de 2019.
- Entrevista 12. Político regional y exsenador, 19 de febrero de 2019.
- Entrevista 13. Funcionario de la institucional local de Montería, mayo de 2025.
- Entrevista 14. Líder social de Tierralta, Córdoba, mayo de 2025.
- Entrevista 15. Miembro de la Fuerza Pública en Tibú, 5 de octubre de 2025.

Referencias

ACLEDD. 2025. “Civilians in Colombia face less deadly –but more pervasive– violence during Petro’s presidency”. Disponible en: <https://acleddata.com/latin-america-and-the-caribbean/#analysis>

Alba, D. 2021. “El frente de guerra Suroccidental: entre el arraigo social y la reconfiguración militar”. En A. Aponte y F. González (eds.). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*. Odecofi-Cinep. Bogotá, pp. 425-430.

Alerta Santanderes. 2025, 27 de junio. “Eln realizó retén en el Catatumbo mientras Petro anunciaba control de territorio en Ocaña”. Disponible en: <https://www.alertasantanderes.com/norte-santander/el-n-realizo-reten-en-el-catatumbo-mientras-petro-anunciaba-control-de-territorio-en>

Andvig, J. y S. Gates. 2010. “Recruiting Children for Armed Conflict”. En S. Gates y S. Reich (eds.). *Child Soldiers in the Age of Fractured States*. University of Pittsburgh Press.

Aponte, A. 2025. “¿Élites rurales tumultuosas? Economía política del paramilitarismo en las sabanas de Bolívar (1980-2006)”. En F. Gutiérrez Sanín, A. F. Aponte, P. A. Villamil Castellanos (eds.). *Economía política agraria del conflicto colombiano*, pp. 65-118. Universidad del Rosario. Bogotá.

------. 2019. *Grupos armados y construcción de orden social en la esquina sur del Tolima, 1948-2016*. Cinep/PPP. Bogotá.

------. 2014. “Armar la hacienda”. En F. González (ed.). *Territorio, poder y conflicto en la costa Caribe*, pp. 95-226. Cinep. Bogotá.

------. 2012. “Cúcuta y el Catatumbo: entre la integración y la marginalización. Disputas territoriales, arreglos institucionales e imposición de un orden social de la guerra”. En F. González et al. *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*. Odecof-Cinep. Bogotá.

Aponte, A. F. y F. González (eds.). 2021. *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*. Centro de Investigación y Educación Popular-Diakonia. Bogotá.

Aponte, A. F., D. Hirschel-Burns y A. D. Uribe. 2023. “Contestation, Governance, and the Production of Violence Against Civilians: Coercive Political Order in Rural Colombia”. *Journal of Conflict Resolution*. 68 (4): 616-641. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00220027231177591>

Aponte, A. F., Z. Arboleda y V. Barrera. 2016. *Ambiente, minería y posconflicto en Colombia: los casos de Catatumbo y Sur de Bolívar*. Cinep/Nimd/Fescol/Cor-daid. Bogotá. Disponible en: https://www.academia.edu/38647010/Ambiente_Mineral_y_Posconflicto_en_Colombia

Aponte, A. y C. Larrat-Smith. 2023. “La caja negra de la paz con el ELN. ¿Por qué fracasaron los diálogos de Quito-La Habana?”. En C. Mouly y E. Hernández Delgado (eds.). *Una paz aplazada pero urgente y necesaria. Proceso de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (2010-2019)*, pp. 123-152. Peter Lang. New York.

Aponte, A., B. Ebus y J. Vargas. 2022. "Conflicto violento y deterioro ambiental en el Catatumbo". *Análisis. Paz y Seguridad*. Junio. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/19334-20220701.pdf>

Arias, E. 2017. *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316650073>

Arjona, A. 2017. *Rebelocracy. Social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press. Cambridge.

------. 2015. "Civilian resistance to rebel governance". En A. Arjona, N. Kasfir y Z. Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press. New York.

------. 2014. "Wartime institutions: A research agenda". *Journal of Conflict Resolution*. 58 (8): 1360- 1389. <http://www.jstor.org/stable/24546208>

Badillo, R., L. Trejos y K. Sanguino 2025. "El Catatumbo y el futuro de las guerras en Colombia". *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/el-catatumbo-y-el-futuro-de-las-guerras-en-colombia/>

Bakonyi, J. y K. Stuvøy. 2005. "Violence and social order beyond the state: Angola and Somalia". *Review of African Political Economy*. 104-105: 359-382.

Barrera, V., C. Carvajal. 2020. "¿Paramilitares o no? Esa es la cuestión". En M. Aguilera et al. (eds.). *Violencias que persisten*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Barrera, V., C. Carvajal y A. Aponte. 2017. "Viabilidad y alternativas para la implementación del plan de sustitución de cultivos de uso ilícito. Una mirada regional desde el Catatumbo (Norte de Santander)". Mimeo. Cinep.

Benavides, J. y A. Aponte. 2025. "El Gobierno negociará con las AGC, pero en la paz va perdiendo el juego". *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/el-gobierno-negociara-con-las-agc-pero-en-la-paz-va-perdiendo-el-juego/>

Binford, L. 1997. "Grassroots Development in Conflict Zones of Northeastern El Salvador". *Latin American Perspectives*. 24 (2): 56-79.

Botero, F. 2024. "Organized crime declares war. The road to chaos in Ecuador". Global Initiative against Transnational Organized Crime. Disponible en: <https://>

globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/02/Felipe-BoteroOrganized-crime-declares-war-The-road-to-chaos-in-Ecuador-GI-TOC-February-2024.pdf

Caracol Noticias. 2025, 25 de septiembre. “Dos conductores asesinados por disidentes”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3ZxWH3-BNHc>

Centro Nacional de Memoria Histórica. 2025. *Grupos multicrimen. Entre la violencia y la paz total*. Volumen 2. CNMH. Bogotá. Disponible en: https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/WEB-Multicrimen_Vol2.pdf

------. 2018. *Catatumbo: Memorias de vida y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.

------. 2018. *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.

Christia, F. 2012. *Alliance Formation in Civil Wars*. Cambridge University Press.

Comisión de la Verdad. 2022. *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Defensoría del Pueblo. 2023, 11 de abril. Alerta temprana 014-2023. Defensoría del Pueblo. Disponible en: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91870>

------. 2022, 24 de junio. Alerta temprana 015-2022. Defensoría del Pueblo. Disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/015-22.pdf>

Dickinson, E. 2024. “Ha regresado la muerte y la desesperanza: la guerra en el sur de Bolívar”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/ha-regresado-la-muerte-y-ladesesperanza-la-guerra-en-el-sur-de-bolivar/>

Duncan, Gustavo 2024. *Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Disponible en: https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/Diseno-libro-cambios-y-continuidades-en-el-conflicto_comision-historica_02.pdf

------. 2007. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta. Bogotá.

El Colombiano. 2024, 22 de octubre. “El 85% de los excombatientes de las Farc está firme con proceso de paz”. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/excombatientes-en-colombia-2024-AB25245036>

El Espectador. 2025, 13 de julio. “Cuatro hechos clave que revelan la guerra entre Mordisco y Calarcá por Guaviare”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/guerra-en-guaviare-disidencias-de-mordisco-y-calarca-se-enfrentan-por-control-territorial-y-rentas-ilegales/>

-----, 2025, 19 de mayo. “Así mutó la guerra en el Catatumbo: la incursión de Autodefensas aumenta el temor”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/viaje-al-catatumbo-asi-se-vive-la-guerra-entre-el-n-y-frente-33-tras-cuatro-meses/>

El País. 2025, 26 de marzo. “La contraofensiva de las disidencias de las Farc reaviva la crisis en el Catatumbo”. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-03-26/la-contraofensiva-de-las-disidencias-de-las-farc-reaviva-la-crisis-en-el-catatumbo.html>

El Tiempo. 2024, 8 de mayo. “Ministerio de Educación formalizará polémico colegio que las disidencias de las Farc entregaron en Caquetá”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/ministerio-de-educacion-formaliza-ra-polemico-colegio-que-las-disidencias-de-las-farc-entregaron-en-caqueta-3341113>

Förster, T. 2015. “Dialogue Direct: Rebel Governance and Civil Order in Northern Cote d’Ivoire”. En A. Arjona, N. Kasfir y Z. Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press. New York.

Fukuyama, F. 2013. “What is governance?”. *CGD Working Paper*. 314. Center for Global Development. Washington, DC. Disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

Fundación Conflict Responses (CORE). 2024. “Disidencias de las Farc-EP: dos caminos de una guerra en construcción. Partes 1 y 2”. Disponible en: <https://www.conflictresponses.org/disidencias-de-las-farc-ep-dos-caminos-de-una-guerra-en-construccion-partes-1-y-2/>

-----, 2021. “Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución”. Disponible en: <https://www.conflictresponses.org/las-caras-de-las-disidencias-cinco-anos-de-incertidumbre-y-evolucion/>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2025. “La guerra seguirá en el Catatumbo”. *Análisis de coyuntura*. Marzo. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/la-guerra-seguira-en-el-catatumbo-no-3.pdf>

Fundación Paz y Reconciliación (Pares). 2025, 18 de septiembre. “El ELN es el dueño y señor del Catatumbo”. Disponible en: <https://www.pares.com.co/el-eln-es-el-dueno-y-senor-del-catatumbo/>

------. 2025. *¿Plomo es lo que viene? Dos años de balance y retos de la Paz Total*. Disponible en: <https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2025/08/PLOMO-ES-LO-QUE-VIENE-.pdf>

Gambetta, D. 2007. *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. Fondo de Cultura Económica. México.

González, F. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional/Centro de Investigación y Educación Popular. Bogotá.

Gutiérrez Sanín, F. 2025. “¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia?”. *Policy Brief*. 4-2025. Instituto Colombo-Alemán para la Paz – Capaz. Bogotá.

------. 2021. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate. Bogotá.

------. 2019. *Clientelistic Warfare. Paramilitaries and the State in Colombia (1982-2007)*. Peter Lang Verlag. Oxford.

------. 2018. “The Farc’s militaristic blueprint”. *Small Wars & Insurgencies*. 29 (4): 629-653.

Humphreys, M. y J. Weinstein. 2006. “Handling and Manhandling Civilians in Civil Wars”. *American Political Science Review*. 100 (03): 429-427.

Indepaz. 2025, 27 de marzo. “La arremetida del ELN en el Catatumbo ¿Signo de su fortaleza o debilidad?”. Indepaz. Disponible en: <http://indepaz.org.co/la-arremetida-del-eln-en-el-catatumbo-signo-de-su-fortaleza-o-debilidad/>

International Crisis Group (ICG). 2024, 19 de marzo. “La incógnita de la “paz total”: qué hacer con los gaitanistas”. *Informe sobre América Latina*. 105. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-03/105-colombia%20gaitanistas-spanish.pdf>

Jaramillo, J., L. Mora y F. Cubides. 1989 [1986]. *Colonización, coca y guerrilla*. Alianza Editorial. Bogotá. 3a edición.

Johnson, K., F. Botero, M. Botero, A. Aponte y L. Asprilla. 2025. “Total Peace: Between Lights and Shadows”. *Research Paper*. 64. SOCACE.

Johnson, K. y A. Gómez. 2025. “Grupos armados se fortalecieron bajo el gobierno Petro, pero no todos del mismo modo”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/grupos-armados-se-fortalecieron-bajo-el-gobierno-petro-pero-no-todos-del-mismo-modo/>

Kalyvas, S. N. 2009. “El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009”. *Colombia Internacional*. 70. Julio: 193-214. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint70.2009.08>

-----, 2006. *The Logic of violence in Civil war*. Cambridge.

Kasfir, N. 2015. “Rebel governance – Constructing a field of inquiry: Definitions, Scope, Patterns, Order, Causes”. En A. Arjona, N. Kasfir y Z. Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press. New York.

Larratt-Smith, C. 2021. “El ELN en Arauca: el fortín guerrillero en la sombra de los Andes”. En A. Aponte y F. González (eds.). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*. Odecofi-Cinsep. Bogotá, pp. 263-264.

Larrat-Smith, C., A. Aponte y D. Amaya. 2025. “War Ends Peace: The Organizational Evolution of the Ejército de Liberación Nacional (ELN)”. Borrador.

Larratt-Smith, C., A. Aponte y V. Barrera. 2022. “Más allá de Arauca: crónica de una nueva guerra anunciada”. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/mas-alla-de-arauca-cronica-deuna-nueva-guerra-anunciada/>

Larratt-Smith, C., A. Aponte y V. Barrera. 2021. “Entendiendo las dinámicas del tercer ciclo de la guerra en Colombia”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-lapaz/entendiendo-las-dinamicas-del-tercer-ciclo-de-la-guerra-en-colombia/>

La Silla Vacía. 2018 29 de julio. “Los líderes (y todo el mundo) están bajo fuego en Uré”. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/los-lideres-y-todo-el-mundo-estan-bajo-fuego-en-ure/>

Lessing, B. 2020. “Conceptualizing criminal governance”. *Perspectives on Politic*. 19 (3): 854-873. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>

Lieberman, R. C. 2002. *Ideas, institutions, and political order. Explaining political change*. Cambridge University Press. Cambridge.

Mampilly, Z. 2015. "Performing the Nation-State: Rebel governance and Symbolic Processes". En A. Arjona, N. Kasfir y Z. Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press. New York.

-----, 2011. *Rebel Rulers. Insurgent governance and civilian life during war*. Cornell University. New York.

Mao Tse-tung. 2002. *On Guerrilla Warfare*. University of Illinois Press. Urbana.

Metelists, C. 2010. *Inside Insurgency: Violence, Civilians and Revolutionary Group Behavior*. New York University. New York.

Miranda, C., A. Cajiao y A. Preciado. 2025. "Así ha mutado el crimen en Colombia: de los carteles al modelo en red". *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/asi-ha-mutado-el-crimen-en-colombia-de-los-grandes-carteles-del-narcotrafico-al-modelo-en-red-disidencias-y-bandas/>

Moncada, E. 2021. *Resisting extortion: Victims, criminals, and states in Latin America*. Cambridge University Press.

North, D., J. Wallis y B. Weingast. 2009. "Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history". *Annual Review of Sociology*. Vol. I: 271-295

Nussio, E. y K. Howe. 2016. "When protection collapses: Post-demobilization trajectories of violence". *Terrorism and Political Violence*. 28 (5): 848-867. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2014.955916>

O'Connor, F. y J. Jongerden. 2023. "Rebel governance without territorial control: The experiences of the PKK in 1970s Turkey". *Geoforum*. 147: 103904. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2023.103904>.

Ortega, H. 2021. "Un ELN entre lo societal y militar: dinámicas y lógicas territoriales del conflicto en el Catatumbo". En A. Aponte y F. González (eds.). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*. Cinep-Diakonia, pp. 331-416.

Pearce, J. 1986. *Promised Land: Peasant Rebellion in Chalatenango, El Salvador*. Practical Action Publishing. New York.

Prieto, J. 2018. "El posconflicto en el Catatumbo, a un paso del fracaso". *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/santanderes/el-posconflicto-en-el-catatumbo-a-un-paso-del-fracaso/>

Restrepo, J., S. Granada y A. R. Vargas Castillo. 2009. “El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano”. En J. Restrepo, D. Aponte (eds.). *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones*, pp. 27-124. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Rettberg, A., R. Leiteritz, C. Nasi y J. Prieto (eds.). 2018. *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Ediciones Uniandes. Disponible en: <https://cienciassociales.uniandes.edu.co/publicaciones/diferentes-recursos-conflictos-distintos/>

Sánchez, G. y D. Meertens. 1984. *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*. El Áncora Editores. Bogotá.

Torres, M. C. 2011. *Estado y coca en la frontera colombiana: el caso de Putumayo, 1978-2006*. Cinep. Bogotá.

Trejos, L. 2025, 13 de mayo. “Pasado y presente de la violencia armada en la región Caribe”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/pasado-y-presente-de-la-violencia-armada-en-la-region-caribe/>

Trejos, L., C. Larratt-Smith y A. Aponte. 2025, 17 de enero. “Hasta que llegó la tempestad: la nueva guerra en el Catatumbo”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/hasta-que-llego-la-tempestad-la-nueva-guerra-en-el-catatumbo/>

Trejos, L., C. Larratt-Smith y A. Aponte. 2022. “Adiós a la pax Araucana: ¿un nuevo conflicto fratricida o una guerra reciclada?”. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/adios-a-la-pax-araucana-un-nuevo-conflicto-fratricida-o-una-guerra-reciclada/>

Uribe, A. y S. van Baalen. 202). “Governing the Shadows: Territorial Control and State Making in Civil War”. *Comparative Political Studies*. 58 (10): 2095-2129. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00104140241290200>

Uribe, S., S. Otero-Bahamón e I. Peñaranda. 2021. “Hacer el estado: carreteras, conflicto y órdenes locales en los territorios de las Farc”. *Revista de Estudios Sociales*. 1 (75): 87-100. <https://doi.org/10.7440/res75.2021.08>

Vanguardia. 2025, 1 de octubre. “Delegación de la ONU fue retenida por el Eln en el Catatumbo”. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/2025/10/01/delegacion-de-la-onu-fue-retenida-por-el-eln-en-el-catatumbo/>

Vásquez, T., A. Vargas y J. Restrepo (eds.). 2011. *Una vieja guerra en nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Cinep y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Vásquez Delgado, T. 2019. *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Ediciones Uniandes. Bogotá.

Waterman, A. 2023. "The shadow of 'the boys': Rebel governance without territorial control in Assam's ULFA insurgency". *Small Wars and Insurgencies*. 34 (1): 279-304. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09592318.2022.2120324>

Wickham-Crowley, T. 2015. "Del gobierno de Abajo al Gobierno de Arriba... and Back: Transitions to and from a Rebel Governance in Latin America, 1956-1990". En A. Arjona, N. Kasfir y Z. Mampilly (eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press. New York.

Wood, E. 2010. "Los procesos sociales de la guerra civil: la transformación de redes sociales en tiempos de la guerra". *Análisis Político*. 68, enero-abril: 101-124.

-----, 2003. *Insurgent collective action and civil war in El Salvador*. Cambridge University Press. Cambridge



Foto: María Camila Morales / El Espectador.

Limitaciones del Estado colombiano para una estrategia efectiva frente al narcotráfico

Ana María Rueda

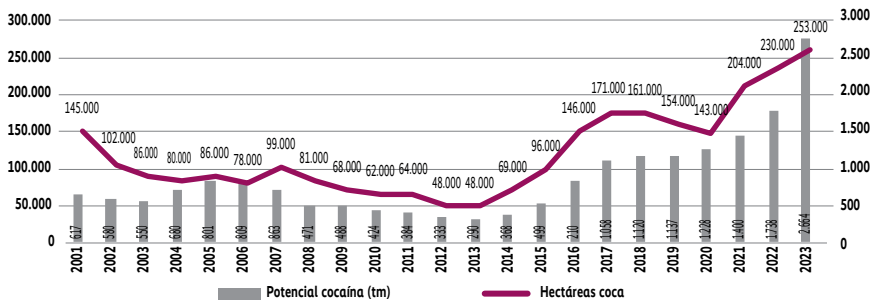
1. Introducción

Los datos oficiales sobre la extensión de los cultivos de coca muestran que durante un poco más de diez años (2000-2013) el Estado colombiano logró reducir y contener la tendencia al aumento de las hectáreas cultivadas, y durante los siguientes diez esta se revirtió hasta alcanzar en 2023 picos históricos: 253.000 hectáreas, y de producción de cocaína: 2.600 toneladas (gráfico 1) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2024).

Ahora bien, este aumento no se debe solo a los resultados de la política de drogas en el país, sino que está ocurriendo también en Perú y Bolivia e incluso se están encontrando cultivos en otros países de Latinoamérica. Por su parte, en los últimos diez años el consumo de drogas aumentó 20% y el de cocaína se estabilizó en Estados Unidos pero está en auge en Europa, África y Australia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2024a).

Gráfico 1

Cultivos de coca y potencial de producción de cocaína, 2001-2023



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

Aun así, se identifican claras limitaciones y retos en la acción del Estado frente al objetivo de reducir el narcotráfico (cultivo de marihuana y coca, y producción y tráfico de cocaína) y sus profundos impactos en el país.

Estas cifras muestran que la política de drogas no ha logrado reducir esta economía ilegal, la cual se ha medido sobre todo con base en dos indicadores anuales: hectáreas cultivadas con coca y toneladas (tm) de cocaína potencialmente producidas.

Desde hace casi treinta años los resultados de la política se miden con indicadores que reflejan resultados operativos: 1) hectáreas erradicadas; 2) incautaciones de semillas, plantas para producir drogas, y todos sus productos derivados; 3) de las sustancias químicas para transformarlas; 4) laboratorios para la producción de base, pasta y cocaína desmantelados; 5) decomisos en calle; 6) traficantes capturados o judicializados; 7) extraditados; 8) familias atendidas con programas de sustitución.

Lo anterior a pesar de que en el país hay una opinión más o menos compartida en cuanto a que la penetración y persistencia de la cadena del narcotráfico es el resultado de una combinación de diversos factores en varios territorios del país, entre estos: las malas condiciones socioeconómicas necesarias para el desarrollo, tanto en el campo como en las ciudades, la ausencia del imperio de la ley y de legitimidad del Estado y la presencia y gobernanza de grupos armados y criminales.

La visión de la política de drogas ha evolucionado en algunos sectores hacia el reconocimiento de la ineficacia de criminalizar a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como los usuarios de sustancias psicoactivas, la población vulnerable que trafica pequeñas cantidades de drogas y la que participa en el cultivo y recolección de la hoja de coca, la marihuana y la amapola.

En cuanto al consumo de drogas, hay evidencias suficientes (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2024) sobre la efectividad de los programas de protección y apoyo social a quienes busquen disminuir o terminar su consumo o reducir los daños asociados. Relacionado con lo anterior, en 1994 Colombia fue, por medio de una Sentencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-221, del 6 de mayo), uno de los primeros países en despenalizar el consumo de drogas en América Latina, estableciendo una dosis personal para algunas drogas.

Frente a los cultivos de uso ilícito, existe consenso en reconocer que la participación de familias y comunidades en el cultivo de marihuana, amapola y coca

y la producción de heroína y cocaína tienen que ver con la pobreza y la falta de condiciones mínimas de bienestar, las cuales se traducen en vulnerabilidades estructurales, y, de la mano de otros factores culturales y políticos, explican la dependencia de los campesinos de algunos territorios de la economía de las drogas ilegales y otras economías ilícitas.

La realidad territorial de las regiones con cultivos de uso ilícito y producción de drogas muestra que la cadena del narcotráfico participa notoriamente en la economía (Vélez, Murillo, Martínez, Marín y Fernández, 2024), la relación entre los ciudadanos y el Estado, y sus características culturales.

A pesar de lo anterior, el narcotráfico no es la única fuente de financiación de grupos armados y criminales, de violencia y de descomposición social en el país. Otras economías ilegales, como la minería ilegal, el contrabando, la trata de personas, los delitos ambientales, entre otros, proliferan en los territorios, en muchos casos en relación, coexistencia o interdependencia con este. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime), en 2022 se detectó explotación de oro de aluvión (Evoa) en ciento un municipios (10% de los del país), de los cuales setenta y seis tienen presencia de cultivos de coca, que representa un aumento de seis municipios.

Por otra parte, casi el 50% de la minería de aluvión ocurre en áreas de importancia ambiental, donde, al igual que en el caso de la cadena de la coca, se instrumentalizan las figuras del ordenamiento territorial con efectos ambientales –como los territorios de comunidades étnicas y parques nacionales naturales– y el aumento de conflictos sociales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2023).

Esto permite suponer que las condiciones de vulnerabilidad que explican la penetración y persistencia del narcotráfico son las mismas que explican la presencia de otras economías ilícitas, así como que este ha contribuido en alguna medida a mantener y profundizar condiciones favorables para el establecimiento de otras economías ilegales, en la situación actual y relativamente reciente de crecimiento y consolidación de la criminalidad organizada, una de cuyas características es la posibilidad de ser parte de o compartir intereses entre distintas modalidades de criminalidad.

Si el Estado colombiano no ha logrado reducir el narcotráfico y hoy nos encontramos ante la presencia y el control de grupos criminales que se forman y fortalecen en razón a este y otras rentas criminales, cabe preguntarse entonces

si la ineficacia de las políticas de drogas implementadas desde hace treinta años tiene relación con la presencia de otras economías ilegales.

Aunque la respuesta a esa pregunta supera el alcance de este documento, es importante analizar las razones por las cuales el Estado no ha logrado reducir el narcotráfico en el país o en territorios específicos. Para ello, se plantea como hipótesis que un obstáculo ha sido la persistencia de una visión lineal y simplista, que ha impedido fortalecer las capacidades estatales para reducir las vulnerabilidades del Estado frente al narcotráfico y, por esta misma vía, a otras economías ilegales.

Este documento examina las limitaciones actuales del Estado colombiano para afectar efectivamente la cadena del narcotráfico, y, en particular, los cultivos de uso ilícito a partir de dos argumentos centrales que se desarrollan en las siguientes dos secciones: 1) los resultados operacionales de la política de drogas se convirtieron en los objetivos de la política; y 2) la política de drogas carece de una estrategia, que, además, raramente se articula con la política de seguridad. Por último se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones de política pública.

2. Los resultados operacionales se convirtieron en los objetivos de la política de drogas

La eficacia del Estado colombiano en materia de drogas se ha medido principalmente por medio del aumento o la reducción del número de hectáreas cultivadas con coca, marihuana y, en menor medida, amapola. Otros datos que hacen parte de los indicadores de la política de drogas son la cantidad de cocaína incautada, la destrucción de laboratorios para la producción de drogas y la captura, judicialización y extradición de traficantes. Pero la cantidad de coca cultivada es el principal indicador. Todos los años se publican los resultados del Monitoreo a cultivos de coca desarrollado por Unodc con los recursos del Gobierno de Colombia. Estos resultados generan una gran atención de los medios de comunicación, la opinión pública y la comunidad internacional.

Por lo general, el debate público se concentra en la relación entre el aumento o la reducción anual del área cultivada con coca y las acciones del Estado, que principalmente son las varias modalidades de erradicación y los proyectos de sustitución o desarrollo alternativo. Cuando las cifras no son favorables, los gobiernos han optado por posicionar los otros indicadores. En el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) se optó por la destrucción

de laboratorios, en el de Iván Duque (2018-2022) por la erradicación y en el de Gustavo Petro (2022-2026) por la incautación de cocaína.

Es de resaltar que las acciones en materia de desarrollo alternativo raramente figuran en primer orden de importancia en las rendiciones de cuentas nacionales o internacionales. Esto a pesar de que en el debate público, en la agenda bilateral con Estados Unidos y en la multilateral de las Naciones Unidas han ido tomando importancia en la política de drogas asuntos como el desarrollo territorial, la agenda ambiental, la de género, la protección de comunidades étnicas, entre algunos de la agenda de desarrollo y derechos humanos.

Desde los años noventa los gobiernos de Colombia han adelantado programas de desarrollo alternativo de acuerdo con la lógica de generar alternativas legales a las familias cultivadoras. Este concepto ha ido evolucionando hacia la transformación territorial, que supone procesos integrales de presencia del Estado y acceso a bienes públicos para generar desarrollo territorial. Esta visión viene de experiencias de gobiernos anteriores y de la cooperación internacional, y se intentó concretar en el Acuerdo de paz con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) firmado en noviembre de 2016. En el Acuerdo se estipuló que el Estado vincularía durante un periodo de diez años a las familias y comunidades que desarrollaban actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito a una reforma rural integral, que incluiría el acceso a alternativas sostenibles lícitas.

A pesar de que la transformación territorial ha ganado espacio en la agenda pública y ha contado con el apoyo de la cooperación internacional de algunos países europeos y de Estados Unidos¹, a la hora de calificar la eficacia del Gobierno de Colombia en la lucha contra las drogas los indicadores sobre resultados de los acuerdos de sustitución o de los proyectos sociales en estos territorios no son los que importan.

Su preponderancia se debe a que es con ellos que los gobiernos de Estados Unidos y las Naciones Unidas miden el compromiso del país con la lucha contra las drogas. Un ejemplo de esta realidad es la certificación expedida anualmente por los gobiernos de Estados Unidos a los países por su cooperación en la lucha contra las drogas. Aunque su decisión es, ante todo, política, en el caso

1 En 2025, el presidente Donald Trump (2025-) decidió suspender los programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID: United States Agency for International Development), y al momento de escribir este documento (agosto de 2025) estaba sobre la mesa la altísima posibilidad de una des-certificación a Colombia por no cumplir con sus compromisos en materia de drogas. Esta actitud del gobierno Trump indica que la política de drogas en la agenda bilateral Colombia-Estados Unidos se seguirá concentrando en los indicadores tradicionales de la política.

colombiano la cantidad de hectáreas con cultivos de coca es el indicador más importante de eficacia del país en materia de drogas.

Esta presión internacional explica en buena parte que, después de casi treinta años de implementación de una política de drogas que se concretó con el Plan Colombia (1999-2015), las formas de medir los resultados de los esfuerzos y acciones del Gobierno nacional no hayan evolucionado a la luz de los logros, fracasos, aprendizajes y de las nuevas dinámicas del narcotráfico. Más aún cuando ni en Colombia² ni en el mundo se ha logrado reducir esta economía ilegal.

Es necesario preguntarse entonces por qué los indicadores de éxito de la política siguen siendo los mismos, a pesar de que las acciones no solo no han dado los resultados perseguidos; además, algunos sectores del gobierno y de la sociedad civil han venido promoviendo cambios que respondan a las lecciones aprendidas de las acciones desarrolladas; y es evidente la necesidad de diseñar políticas específicas para las expresiones del narcotráfico en cada uno de los territorios afectados.

Uno de estos factores es la dificultad de generar cambios en la visión de la política de drogas en la relación bilateral con Estados Unidos, sin perjudicarla. Durante las administraciones de Iván Duque y de Gustavo Petro, en la estrategia antinarcóticos Colombia-Estados Unidos se estipularon nuevos indicadores que conducían a una “estrategia holística” en la que se reconocía la importancia de la seguridad, la justicia, el desarrollo y la protección del ambiente (Office of National Drug Control Policy (ONDCP), 4 de mayo de 2022). Pero con la llegada del gobierno de Donald Trump en enero de 2025 esta iniciativa no continuó, no solo por la posición dura frente a las drogas por parte del presidente estadounidense sino porque el Gobierno colombiano no priorizó este acuerdo en la agenda bilateral, lo cual responde a que esta nueva visión no ha llegado a ser una política del Estado colombiano sino un anhelo de algunos sectores del gobierno.

Otro factor es la comodidad que representa para la institucionalidad colombiana continuar haciendo lo que ya sabe hacer y por lo que siempre ha recibido apoyo internacional, especialmente de Estados Unidos. Bien es sabido de los incentivos que reciben los oficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares por hacer lo que siempre han hecho, a pesar de la falta de resultados. Incluso se sabe que en algunas áreas la erradicación reportada es mucho menor a

2 Esta aseveración contiene matices en la medida en que existen experiencias positivas, la mayoría sin ser documentadas, en algunas áreas en las que la coca se abandonó o se ha mantenido su reducción, y en familias que han logrado ingresos sostenibles por medio de productos resultado de proyectos de desarrollo alternativo.

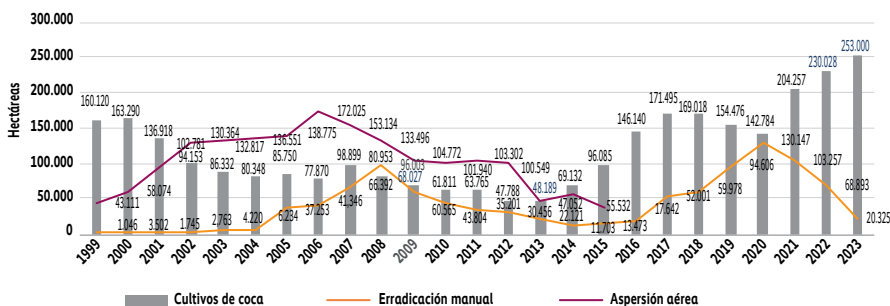
la que se hace efectivamente, ya que los erradicadores optan por “negociar” con las familias con el fin de no entrar en conflicto con las comunidades y cumplir así con las metas diarias. Familias campesinas han reportado que los erradicadores aceptan erradicar solo una parte del cultivo de coca si permiten hacerlo sin hostigamientos. Lo que les permite reportar como erradicado el predio completo, según se identifica en el punto de georreferenciación.

Es decir que los indicadores con los que siempre se ha medido la política de drogas responden a objetivos operativos que miden la gestión de las instituciones, pero no demuestran su relación con resultados o impactos de la política. Ni siquiera se cuenta con evidencia suficiente para afirmar que el indicador sobre el número de hectáreas cultivadas con coca cada año responde a los resultados operacionales del gobierno. Si fuera así, cómo se explica que en 2007 aumentarían los cultivos de 78.000 a 100.000 hectáreas a pesar de que en 2006 se erradicaron y fumigaron casi 180.000, o que entre 2010 y 2013 los cultivos de coca se redujeran mientras se redujeron la erradicación y la fumigación (gráfico 2). La razón de estos datos aparentemente contraintuitivos es que la presencia de cultivos de uso ilícito es un fenómeno complejo que requeriría para medirse de una serie de indicadores que logre capturar los diversos factores que expliquen esa complejidad.

Aun así, la meta de todos los gobiernos es mostrar cada vez más hectáreas erradicadas, aumento en las incautaciones, cantidad de laboratorios destruidos, de capturados, judicializados y extraditados, y mejor aún si se superan las del gobierno anterior. El presidente Juan Manuel Santos se refirió a esta inercia

Gráfico 2

Cultivos de coca y modalidades de erradicación, 1999-2023



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

como “una bicicleta estática”, una analogía apropiada para describir la política de drogas. Aun si la medición anual de cultivos de coca no resulta en su reducción o si no se sabe para qué sirven las incautaciones, los gobiernos siguen haciendo lo mismo. En conclusión, los indicadores operacionales de la política se han convertido en sus objetivos.

Así las cosas, la ausencia de indicadores que incentiven la búsqueda y medición del impacto de las acciones hace innecesario conocer, ahondar y monitorear las dinámicas propias del narcotráfico, de su relación con otras economías ilegales en el territorio y de sus impactos en el país. Llama la atención, por ejemplo, la ausencia de sistemas de información y de monitoreo de asuntos relacionados con toda la cadena del narcotráfico, a pesar de que este es el fenómeno social que mayor atención ha recibido en nuestra historia.

A manera de ilustración, la disminución reciente de los precios y en la dinámica de compra de la hoja de coca y sus derivados denominada “la crisis de la coca” (2021-2024), tomó por sorpresa al Gobierno nacional y a analistas en razón a la ausencia de, entre otros muchos asuntos, un monitoreo periódico de precios y de nuevas dinámicas del narcotráfico relacionada con la reconfiguración de estructuras armadas y criminales después del Acuerdo de paz. Además, hoy, después de casi superada la crisis, tenemos solo información anecdótica sobre sus efectos en el aumento de la minería ilegal de oro y de carbón, en la ganadería, en el microtráfico o en la inseguridad alimentaria. Tampoco sabemos si esta crisis pudo ofrecer una oportunidad para programas o acciones que pudieran tener impacto en el narcotráfico o sus efectos en los territorios.

2.1 La efectividad de las acciones del Estado para reducir el narcotráfico

Al revisar la efectividad de las acciones principales del Estado se identifican importantes vacíos de información que dificultan sacar conclusiones. A manera de ilustración, se conoce el número de toneladas de cocaína incautadas mensual y anualmente, lo que permite concluir, por ejemplo, que entre 2018 y 2024 se incautó entre el 20% y el 50% (Fundación Ideas para la Paz, 2024) de la cocaína potencialmente producida en el país. Pero, en realidad, no sabemos para qué sirven estas incautaciones.

No existe ninguna medición sobre el impacto de las incautaciones en la oferta de cocaína en los ámbitos nacional o internacional; por lo tanto, no sabemos si incautar más o menos es efectivo, o más en un lugar que en otro, ni para qué sirve. Tampoco se conocen cuáles son o si hay objetivos estratégicos de la incau-

tación ni cómo se relaciona con la judicialización de traficantes, el desmantelamiento de organizaciones criminales, la reducción del lavado de activos o con la recuperación del control de un territorio (Fundación Ideas para la Paz, 2024).

Frente a las modalidades de erradicación, la aspersión aérea se valora como más eficiente y efectiva: más eficiente porque logra erradicar más cultivos en menos tiempo que la erradicación: 150 hectáreas en comparación a 3 por día. Y más efectiva porque la planta muere cuando el herbicida la penetra, obligando al cultivador a iniciar el cultivo de nuevo y, por tanto, a reducir significativamente el número de cosechas que podría obtener ese año (gráfico 2, supra) (Fundación Ideas para la Paz, 2025).

Mientras que con la erradicación manual se puede replantar el cultivo, lo que le permite continuar su crecimiento y cosechar casi a tiempo, que en promedio es cada cuatro meses, sobre todo si el Estado no vuelve a erradicar el mismo predio, lo que generalmente no sucede por falta de capacidad; con la aspersión sí se podía llegar a las mismas áreas al menos dos veces, impidiendo nuevas cosechas en el año. Por otra parte, un obstáculo importante de la erradicación manual, si es forzosa, es la resistencia de las comunidades que, en muchas ocasiones, ha llegado a agresiones contra los erradicadores o a retenciones temporales.

La afectación de la capacidad de producción de cocaína es otra variable que se debe tener en cuenta en la medida en que la coca es un arbusto perenne, es decir que florece durante varias temporadas, de tal manera que su mayor productividad dependerá de los años de madurez. Así que si los arbustos se erradicaran completamente se perderán las cosechas de hojas de coca más productivas en términos de capacidad de producción de cocaína. Si tenemos en cuenta que la aspersión aérea ofrecía más posibilidades de erradicar completamente estas plantas, esta modalidad de erradicación es más efectiva para reducir la cantidad de cocaína que produce cada hectárea cultivada con coca.

Finalmente están los efectos perversos de las modalidades de erradicación, que son factores que se deben tener en cuenta al valorar su efectividad: entre 2018 y 2022 la erradicación manual forzosa causó la muerte de 44 erradicadores y 326 resultaron heridos, algunos por minas antipersonas³. Además, el uso del glifosato, usado en la erradicación manual desde 2015, los expone al herbicida durante todo un día, sin que se sepa exactamente cuál es el efecto en su salud.

³ Ministerio de Defensa Nacional, 2023, marzo. Respuesta a derecho de petición remitido por la Fundación Ideas para la Paz.

Frente a la aspersión aérea ha habido amplios debates que aducen argumentos, algunos con base científica, sobre los daños a la salud y al ambiente, que son la causa de su suspensión por parte de la Corte Constitucional en 2015. Por otro lado, se ha demostrado que es responsable del traslado de los cultivos a otras áreas, especialmente a áreas de importancia ambiental, como parques nacionales naturales y territorios de comunidades étnicas, en donde no se podía asperjar. Por eso, actualmente casi el 50% de la coca se encuentra en estas áreas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2024).

Es necesario tener en cuenta también que la aspersión aérea afectó la legitimidad del Estado. No todos los colombianos saben que la historia de vida de muchas familias rurales en territorios con coca está marcada por la aspersión aérea. En relatos, dibujos de niños, grafitis, pinturas en parques y canchas de fútbol se ve a la avioneta que, al pasar, al lado de rifles y bombas, deja grietas y pobreza. Para estas comunidades la fumigación es lo mismo que la guerra, una guerra del Estado contra ellas. El Estado perdió legitimidad por esta actividad, y más cuando después de ella la situación no es mejor.

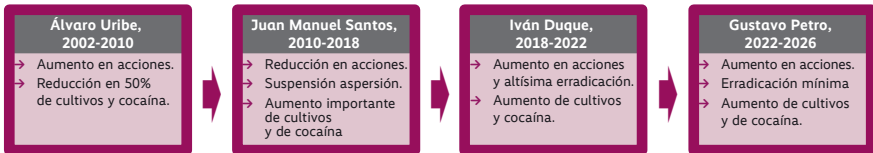
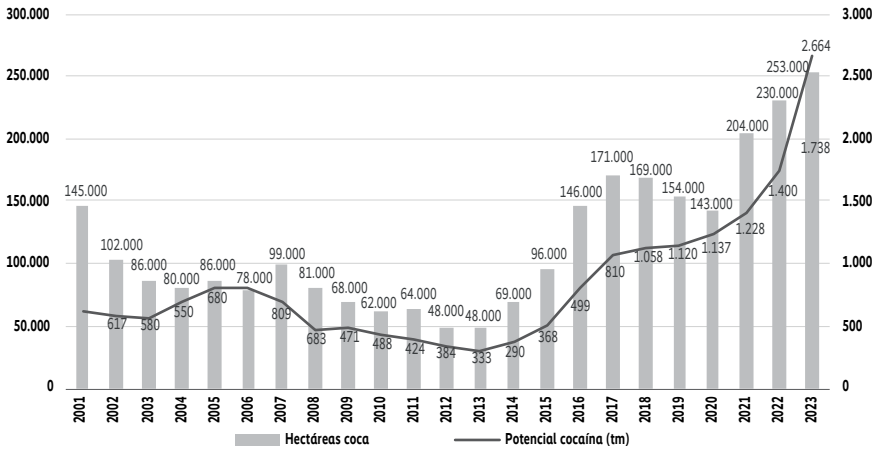
2.2 Los gobiernos no pueden mantener los esfuerzos operativos al mismo nivel

Un argumento usado para defender la necesidad de continuar empleando de la misma forma las acciones operativas de la política de drogas es que la reducción sostenible de los cultivos y de la producción de cocaína se debe a la falta de constancia en la implementación de estas acciones por parte de todos los gobiernos.

Los datos muestran (gráfico 3) que no todos los gobiernos han mantenido estos esfuerzos al mismo nivel, pero este argumento parte del supuesto de que para sostener un nivel aceptable de cultivos o, utópicamente, llegar a cero, estas acciones tendrían que mantenerse y, posiblemente, aumentarse a perpetuidad. Y, por esta vía, que no es necesario conocer su efectividad, replantear las características de su implementación o, incluso, revisar los objetivos y las metas de la política.

Lograr que todos los mandatarios se comprometan con mantener al mismo nivel o aumentar estas acciones es difícil. En las últimas décadas esto no ha sido posible por los ajustes que se hacen debido a los cambios de gobierno, que ralentizan decisiones y procesos administrativos y tienen diferentes prioridades en su agenda, así como por decisiones judiciales, el Acuerdo de paz, movili-

Acciones y reducción de coca y cocaína en los gobiernos entre 2002 y 2023



Fuente: elaboración propia.

ciones sociales, situaciones presupuestales, distintas visiones de la política de drogas y capacidad institucional.

Además, la experiencia muestra que todos los actores vinculados a la cadena de las drogas encuentran formas de adaptarse a las acciones del Estado, haciéndolas eventualmente inefectivas, aun cuando no hay evidencias que permitan constatar esta información, por la falta de evaluaciones de impacto sobre la erradicación.

Por ejemplo, los traficantes de drogas cambian constantemente los métodos y las rutas para transportarlas y burlar así los controles de las autoridades. En cuanto al cultivo, en el caso de la aspersión aérea con glifosato utilizada entre 1999 y 2015, se dice que las familias cultivadoras aprendieron a untar las plantas con melaza o a zoquearlas –la práctica de cortarlas para estimular su crecimiento– y, así, interrumpir la penetración del herbicida disminuyendo en el tiempo la efectividad de la aspersión.

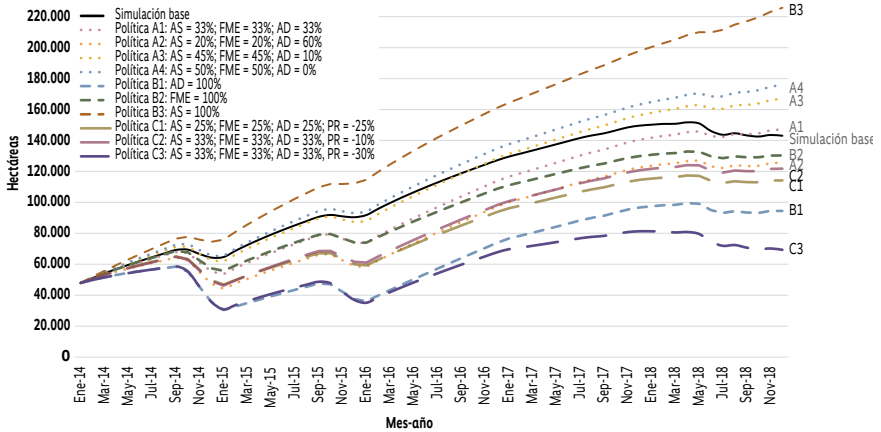
En todo caso, no existe evidencia para demostrar que manteniendo las acciones al mismo nivel, a largo plazo se lograría una reducción sostenible de los cultivos de coca. Un estudio basado en un modelo de simulación computacional examinó varios escenarios que combinan a mayor o menor intensidad la aspersión aérea, la erradicación forzosa y el desarrollo alternativo (Gómez-Quintero, Olaya y Rueda, 2025) con el objetivo de simular sus efectos en los cultivos de coca. En el gráfico 4 se pueden observar diez simulaciones que presentan escenarios diferentes a lo que ocurrió en la realidad entre 2014 y 2018, que se puede identificar en la línea negra en el centro del gráfico. Para comprender la dinámica estructural de los cultivos de coca el estudio se sustenta en el pensamiento operacional y en el enfoque de sistemas, extraído de la ingeniería y la ciencia de sistemas, combinado con la perspectiva de elección racional. Presenta un enfoque innovador si se tiene en cuenta que los estudios sobre los cultivos de uso ilícito generalmente se basan en técnicas estadísticas y econométricas, que adoptan un marco lineal de causa-efecto o identifican correlaciones que generalmente no logran captar las complejas interdependencias sistémicas de los cultivos de coca (Gómez-Quintero, Olaya y Rueda, 2025).

En el gráfico 5 se puede observar que en el periodo de estudio de estas simulaciones, los cultivos habían llegado al mínimo histórico de 48.000 hectáreas cultivadas e iniciaban nuevamente su aumento. La erradicación manual y la aspersión aérea, por su parte, se habían reducido, seguidas de la suspensión de la aspersión y, posteriormente, del aumento de la erradicación manual en razón al aumento de los cultivos.

En cuanto al desarrollo alternativo, hasta 2016 se implementó el Modelo posterradicación y contención en el marco de la Política nacional de consolidación y reconstrucción territorial (2012). Este modelo se desarrolló con el objetivo de mantener territorios libres de cultivos ilícitos y de prevenir y contener nuevos cultivos, razón por la cual se adelantó en veredas que, en su mayoría, no tenían cultivos de uso ilícito (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2021). A partir de 2017 y según lo establecido en el Acuerdo de paz se desarrolló el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS), que en su mayoría sí se implementó en veredas con presencia de cultivos de coca.

De acuerdo con la información disponible sobre la situación de los cultivos de coca y las acciones del Estado, se podría concluir que la principal explicación del aumento de esos cultivos durante este periodo de tiempo se debe a la reducción de la erradicación.

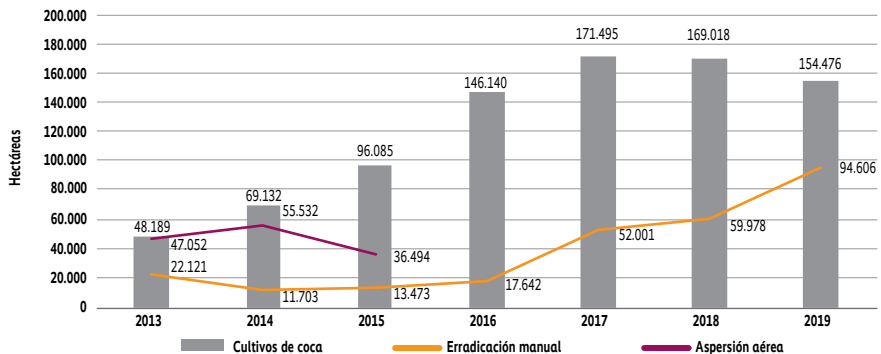
Simulación del comportamiento de los cultivos en escenarios de política, enero 2014-noviembre 2018



Leyenda: AS: aspersión aérea; FME: erradicación manual forzosa; AD: programas de desarrollo alternativo.

Fuente: Gómez-Quintero, Olaya y Rueda, 2025.

Cultivos de coca y modalidades de erradicación, 2013-2019



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

Sin embargo, si observamos algunos de los escenarios simulados en el estudio citado, es posible obtener consideraciones diferentes de esta misma realidad. La tabla 1 muestra, en porcentajes, la intensidad en la implementación de cada una de las acciones del Estado para reducir los cultivos de coca. Por ejemplo, en 2014, la distribución de esta intensidad entre la aspersión aérea, la erradicación manual y el desarrollo alternativo fue de 71%, 27% y 3%, respectivamente, mientras que en 2016, cuando ya se había suspendido el programa de aspersión aérea, fue de 0%, 94% y 6%.

En el gráfico 4 se pueden observar los porcentajes que se le atribuyen a cada uno de los diez escenarios simulados, tal como se muestran en la tabla 2. Por ejemplo, el primero, el A1, proyecta una intervención con 33% de aspersión aérea, 33% de erradicación manual y 33% de desarrollo alternativo que se llamaría “distribución uniforme”.

Si comparamos el escenario real (línea negra en el gráfico 4) con este escenario (A1 – línea rosada), en el que disminuye la intensidad de la aspersión y la erradicación y aumenta la del desarrollo alternativo, podemos observar que los cultivos de coca aumentan menos al inicio del periodo de tiempo, pero, al mismo ritmo y sin reducirse en 2018 como sucede en el escenario real, lo que al final resulta en un total similar al final de 2018.

Si analizamos el escenario B3 (línea naranja), en el que se implementa únicamente la aspersión aérea al 100%, vemos que los cultivos de coca tienen un

Tabla 1

Escenario real de la implementación de acción del Estado, 2014-2018

Año	Aspersión Aérea (AS)	Erradicación manual forzosa (FME)	Desarrollo Alternativo (AD)
2014	71%	27%	3%
2015	60%	37%	3%
2016	0%	94%	6%
2017	0%	87%	13%
2018	0%	80%	20%

Fuente: Gómez-Quintero, Olaya y Rueda, 2025.

Resumen de los escenarios simulados

Política	Combinación de intervenciones (%)	Preven- ción (PR)	Notas
A1	AS 33; FME 33; AD 33	—	Distribución uniforme
A2	AS 20; FME 20; AD 60	—	Priorización del AD
A3	AS 45; FME 45; AD 10	—	Priorización de AS y FME
A4	AS 50; FME 50; AD 0	—	Exclusión de AD
B1	AD 100	—	Prueba de intervención única
B2	FME 100	—	Prueba de intervención única
B3	AS 100	—	Prueba de intervención única
C1	AS 25; FME 25; AD 25	PR: -25	Distribución uniforme incluyendo PR
C2	A1 + PR -10% (reubicado de AS/FME/AD)	PR:-10%	Reubicación de esfuerzos
C3	A1 + PR -30% (reubicado de AS/FME/AD)	PR:-30%	Reubicación de esfuerzos

Fuente: Gómez-Quintero, Olaya y Rueda, 2025.

crecimiento exponencial comparado con el escenario real, llevando los cultivos a más de 220.000 hectáreas en 2018. Algo similar sucede con el escenario A4 (línea azul) en el que se combinan al 50% la aspersión área y la erradicación manual, sin implementación del desarrollo alternativo, y, aun así, los cultivos aumentan.

Este ejercicio, que no tiene la pretensión de predecir resultados sino de buscar factores estructurales y dinámicas sistémicas que determinan la eficacia de las políticas a largo plazo, da cuenta de que seguir desarrollando las mismas acciones con niveles similares o mayores no necesariamente arroja mejores resultados.

Muestra también que las hectáreas erradicadas y los cultivos no se relacionan de forma lineal. Al contrario, esta relación oculta decisiones, reacciones y procesos de adaptación de los cultivadores y del sistema en general, por lo que

es muy clara la necesidad de mediciones más periódicas de los cultivos de coca incluso en tiempo real, y otras métricas que pueden ser útiles como, por ejemplo, la tasa de resiembra, los ciclos de vida de los cultivos o la duración máxima del cumplimiento de los acuerdos por parte de las familias, entre otros muchos indicadores que podrían darnos un idea más certera de cómo se comportan los cultivos y cuáles son los efectos de las políticas.

En general, una conclusión muy clara es que es poco probable que estrategias para reducir los cultivos de uso ilícito tengan éxito si no abordan los factores estructurales y de comportamiento que sustentan el sistema.

3. Una política sin estrategia y lejos de la política de seguridad

Aparte de incautar, destruir plantaciones y laboratorios y perseguir a personas vinculadas con este mercado ilegal, no se identifica una estrategia para reducir el narcotráfico y sus impactos, que incluya como mínimo: 1) objetivos estratégicos a corto, mediano y largo plazo; 2) áreas geográficas focalizadas con criterios claros; 3) definición de capacidades existentes y necesarias; y 4) planes estratégicos y cronogramas de trabajo para áreas, entidades y actores, etc.

Tampoco se ve con claridad cómo se integran estratégicamente las acciones operativas de la política de drogas con las metas de la política de seguridad – sin hablar de la justicia, el medioambiente y el desarrollo rural–, que necesariamente deben confluir en algunos de sus objetivos, y determinar una aproximación territorial diferenciada, si se tiene en cuenta que las dinámicas y los efectos del narcotráfico y de su relación con el accionar de los grupos armados y criminales son diferentes en cada subregión.

La existencia de objetivos tan generales de la política de drogas –reducir el número de hectáreas con coca y el tráfico de cocaína– y la ausencia de una estrategia para la reducción de toda la cadena del llamado narcotráfico puede ser parte del por qué no ha resultado necesario conocer los resultados e impactos de las acciones de la política de drogas, y ha sido suficiente cumplir mecánicamente objetivos operativos para satisfacer obligaciones internacionales.

De los gobiernos de este siglo solo en los del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) se identifica una estrategia para acabar con los cultivos de coca, la producción y el tráfico de cocaína y la presencia de grupos armados (tabla 3). Sin embargo, es importante destacar que esta estrategia generó fuertes cuestionamientos frente a sus efectos negativos en las comunidades, los derechos humanos y el medioambiente.

Estrategias de los gobiernos frente al narcotráfico, 2002-2026

<p>Álvaro Uribe, 2002-2010</p>	<p>Juan Manuel Santos, 2010-2008</p>	<p>Iván Duque, 2018-2022</p>	<p>Gustavo Petro, 2022-2025</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Política nacional de consolidación territorial. • Doctrina de Acción Integral. • Componentes antinarcóticos, contrainsurgente y social. • Se identifican resultados en recuperación del control de territorios por parte del Estado y reducción de coca y cocaína. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de paz: estrategia para la reforma rural integral (RRI). Incluyó el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS). • Ni la RRI ni el PNIS se implementaron de acuerdo con lo planeado. • Ausencia de una política de seguridad acorde con los retos de la desmovilización de las Farc. • No se identifican resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intentó retomar la idea de una estrategia integral focalizada enfocada en las economías ilegales. • Componentes de seguridad, desarrollo social y ambiente. • Cinco Zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) o Zonas futuro. • De su implementación se conoció muy poco. No se identifican resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política nacional de drogas (2023-2033). Propone un “Modelo integral de tránsito a economías lícitas”. • No se ha implementado. • Frente a la seguridad, no se identifica una estrategia en sí misma ni en articulación con la política de drogas. • No se identifican resultados.

Fuente: elaboración propia.

Durante el gobierno del presidente Uribe se diseñó e implementó la Política nacional de consolidación territorial, que acogió los objetivos del Plan Colombia (1999-2015), de: 1) reducir el 50% de la producción de drogas ilícitas, especialmente cocaína, en un plazo de diez años; y 2) mejorar las condiciones de seguridad recuperando territorios bajo el control de los grupos armados ilegales.

Esta estrategia se implementó con base en la Doctrina de acción integral con el fin de consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho mediante los componentes contrainsurgente, antinarcóticos y social en áreas geográficas focalizadas (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2011), y logró resultados operativos importantes e impactos en relación con la recuperación del control de algunos territorios. Esta estrategia se desvaneció con las negociaciones del Acuerdo de paz con las Farc durante el gobierno del presidente Santos. Por su parte, los cultivos de coca se redujeron en un 50%, de un poco más de 100.000 hectáreas cultivadas a 48.000.

Después, el Acuerdo de paz planteó una estrategia para la reforma rural integral (RRI), que incluyó el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS), como un plan de transición para territorios con cultivos de uso ilícito, basado en las experiencias exitosas de la Política de consolidación territorial. Pero ni la reforma ni el Programa se implementaron de acuerdo con lo planeado.

Del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos se conocieron sus componentes y actividades, pero no una estrategia que identificara con claridad los cambios buscados a corto, mediano y largo plazo, los recursos necesarios para conseguirlos o los indicadores para medirlos (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2021, octubre). El desarrollo del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos se fue definiendo sobre la marcha en respuesta a compromisos adquiridos con las comunidades, las Farc, las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Como resultado, se inscribieron cerca de 200.000 familias que erradicarían voluntariamente sus cultivos con el acompañamiento y monitoreo del Estado mientras desarrollaban colectivamente proyectos productivos y el Estado creaba bienes públicos para garantizar el acceso de los productos a los mercados, el fortalecimiento de la economía de servicios en los cascos urbanos y la construcción del tejido social.

Al final se concretaron acuerdos con casi 100.000 familias, pero en 2024 solo el 1,5%⁴ había completado el Plan de atención inmediata (PAI), la primera etapa

⁴ Análisis de información elaborado por la Fundación Ideas para la Paz a partir de respuestas a derechos de petición.

del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos, y no hay información que evidencie su conexión con la reforma rural integral o resultados relacionados con la reducción de su dependencia de los cultivos de uso ilícito.

Algunos responsabilizan al Acuerdo de paz del aumento de los cultivos de coca. Sin embargo, y como se ve en los gráficos 1, 2, 3 y 5 (supra), desde 2013 estos mostraban una tendencia al alza. A pesar de que se encontró que los anuncios de los beneficios del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos contribuyeron al aumento de los cultivos (Londoño, Marín y Vélez, 2024), es la ausencia de una estrategia lo que explica los retrasos e incumplimientos del programa y su incapacidad de contribuir a “la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito” (Presidencia de la República, 2017, 29 de mayo).

Por otra parte, la implementación del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos no se desarrolló en articulación con una estrategia de seguridad que lograra mantener los territorios del Programa libres de la presencia, presión y control de grupos criminales, ya que no existió una política de seguridad acorde con los retos de la desmovilización de las Farc, que evitara la reconfiguración de grupos armados alrededor de las economías ilegales.

En este contexto se posesionó en 2018 el presidente Iván Duque, que intentó retomar la idea de una estrategia integral focalizada enfocada en las economías ilegales combinando la seguridad, el desarrollo social y el desarrollo ambiental en cinco Zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) o Zonas futuro. Sobre su implementación se conoció muy poco y al final este gobierno no logró contener el aumento de los cultivos de coca, el deterioro de la seguridad y el aumento de la influencia territorial de los grupos criminales.

La actual Política nacional de drogas (2023-2033) (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023) del presidente Gustavo Petro propone un “Modelo integral de tránsito a economías lícitas”, para reducir gradualmente los cultivos de uso ilícito. Este contiene objetivos estratégicos relacionados con la transformación territorial y una metodología específica para la implementación en territorios con cultivos de uso ilícito, pero no se implementó. En este gobierno no se ve que haya una estrategia para reducir los cultivos de uso ilícito, a pesar de la importancia que ha tenido la política de drogas en sus discursos, en los que se ha comprometido a priorizar los territorios con cultivos de uso ilícito en la acción estatal.

Al contrario, sí se conocen y se publican mensualmente resultados de la política de drogas en términos operativos: las incautaciones de cocaína han llegado a máximos históricos, a la par del aumento del potencial de su producción, a más de 600 toneladas desde 2021 y a 794 en 2024. De forma similar, la destrucción de laboratorios para la producción de drogas se ha mantenido en alrededor de cinco mil infraestructuras, con cinco mil doscientas reportadas en 2024. Por su parte, en 2024 se reportaron ciento setenta extradiciones, un número relativamente superior al promedio de los años anteriores⁵.

Es novedosa la reducción considerable en 2023 y 2024 de la erradicación manual, a cerca de 20.000 y 10.000 hectáreas, de acuerdo con la lógica de concentrar la acción del Estado en los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico y en procesos de transformación territorial. Sin embargo, en 2025, su tercer año de gobierno, estos apenas están iniciando.

Aunque no se esperan resultados inmediatos de una apuesta por el desarrollo territorial, no se identifican avances concretos hacia un cambio en la política de drogas. Al contrario, con excepción de la reducción en la erradicación, el gobierno publica y defiende los indicadores operativos tradicionales y no se ve la implementación de acciones o programas con condiciones de sostenibilidad a largo plazo. Además, la política de paz total terminó reemplazando la estrategia de seguridad de tal forma que, hasta el momento, las acciones desarrolladas no han logrado cambiar las dinámicas de crecimiento de los grupos ni las disputas por el control territorial y sus efectos en las comunidades (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2024a). Así las cosas, la percepción de la ciudadanía es la de un aumento notorio en la explotación de rentas ilegales en el país, en especial de la extorsión y la minería ilegal.

3.1 Las capacidades del Estado, un indicador clave del éxito de la política de drogas

Los objetivos, planteamientos y anuncios que se han presentado para reducir el cultivo, producción y tráfico de drogas generalmente no tienen en cuenta las capacidades del Estado. En general, los programas que se han implementado, a pesar de partir de que algunos contaban con diseños elaborados con criterio técnico, de contar con personal capacitado y de presupuesto aceptable, no han

⁵ Información recopilada del Observatorio de Drogas de Colombia y de respuestas del Ministerio de Justicia y del Derecho a derechos de petición.

tenido impacto, debido principalmente a que en el camino su estructura cambia en razón a decisiones políticas o coyunturas, que terminan cambiando los componentes, las actividades y los tiempos de ejecución.

En otros casos, los programas se retrasan y su ejecución se entorpece porque carecen de una planeación juiciosa y estratégica que incluya una focalización con criterios claros y tenga en cuenta las realidades burocráticas y administrativas del Estado y las especificidades de los contextos territoriales.

A la hora de definir objetivos de programas o de la política es fundamental conocer y comprender la realidad estructural del Estado e implica tener en cuenta, al menos, cinco asuntos: 1) las limitaciones de sobrecargar la implementación de programas al Gobierno nacional sin incluir la acción de los gobiernos territoriales; 2) la complejidad de la burocracia, que dificulta y retrasa significativamente la gestión administrativa; 3) las vigencias de los gobiernos, que obligan a planear para máximo tres años; 4) el clientelismo político en la gestión pública; y 5) la corrupción, que malgasta los limitados recursos, corrompe la noción del servicio público y entorpece las acciones del Estado.

La realidad estructural del Estado y las capacidades institucionales en términos humanos, técnicos, operativos y financieros son condiciones claves que determinan el logro de resultados. Sin embargo, raramente se tienen en cuenta a la hora de proponer o formular programas de la política de drogas. Por eso, desarrollar un diagnóstico de capacidades institucionales es necesario y, sobre esa base, la construcción de capacidades debe ser un objetivo específico del programa.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la cadena del narcotráfico complementa el portafolio criminal del que también hacen parte la minería ilegal, el contrabando, la trata de personas, los delitos ambientales, la expropiación de tierras, la ganadería, la extorsión, el secuestro y el uso ilegal de recursos públicos, es necesario que el Estado desarrolle estrategias y acciones contra todo el ecosistema criminal de los territorios y no solo contra el narcotráfico. Esto le impone un nuevo reto que le exige comprender los portafolios criminales en los territorios y superar las limitaciones del Estado colombiano que explican los escasos resultados de la política de drogas.

4. Conclusiones

Este documento plantea que el Estado, con algunas excepciones en periodos específicos, no cuenta con una estrategia para reducir sosteniblemente el narcotráfico, en específico los cultivos de uso ilícito, y sus impactos en el país. Lo anterior en razón a que los resultados operacionales se han convertido en objetivos de la política. Esta inercia en la acción del Estado, a pesar de la pobre consecución de resultados, se explica por la comodidad que representa para las instituciones continuar recibiendo apoyo internacional por acciones para las cuales ya se han desarrollado capacidades.

Este enfoque prioriza y premia los resultados operativos y cortoplacistas limitando la posibilidad de innovar y ampliar el enfoque para buscar y lograr resultados de impacto de la política de drogas. Por esta razón, después de casi cuarenta años de implementación de las mismas acciones cuyos resultados se evalúan erróneamente a partir de indicadores de gestión, no se ha creado la necesidad de revisar los objetivos y los indicadores.

Esta revisión arrojaría necesariamente la urgencia de diseñar una estrategia, idealmente de Estado, que articule las agendas de seguridad, desarrollo rural y ambiente, y determine los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo, con base en los recursos y las capacidades del Estado. Lo usual en la política de drogas ha sido que su ejecución dependa de las coyunturas, los cambios políticos y la presión internacional. Por eso, esta termina siendo un cúmulo de promesas que al implementarse se tropiezan con las realidades institucionales y la capacidad del Estado.

La realidad actual de los territorios le exige al Estado no solo abordar los impactos del narcotráfico sino comprender también su interacción con otras rentas criminales, que se han establecido en los territorios haciendo que la efectividad de la política de drogas en algunos dependa del abordaje de los ecosistemas criminales en su conjunto.

5. Recomendaciones

Con base en el análisis expuesto y en las conclusiones, presento las siguientes recomendaciones:

- El Estado colombiano cuenta con la experiencia necesaria en la implementación de políticas y programas de drogas para diseñar una estrategia que le permita cumplir objetivos que conduzcan a la reducción sostenible de los

cultivos de uso ilícito. Para ello se pueden continuar reportando a la comunidad internacional estos resultados operacionales. En paralelo, el Estado debe complementar estos indicadores y construir otros que le permitan contar con un sistema de monitoreo robusto, diseñar acciones idóneas para las dinámicas del narcotráfico en los territorios y revisar periódicamente la política, sus programas y sus acciones.

- La estrategia para reducir los impactos del narcotráfico en el país requiere de la articulación y planeación estratégica conjunta entre la política de drogas y la de seguridad. La transformación territorial depende de la construcción de Estado, que se puede desarrollar mediante la implementación de una estrategia focalizada que avance en la presencia de todos los sectores del gobierno, pero especialmente de las garantías de seguridad y el desarrollo económico y social.
- Para definir el alcance posible de los objetivos a corto, mediano y largo plazo, es obligatorio contar con un diagnóstico de las capacidades institucionales existentes, así como con metas realistas, que correspondan a la capacidad y que incluyan su fortalecimiento a la luz de los objetivos. En paralelo, el Estado debe planear y avanzar en la construcción de capacidades que permitan avanzar en sus objetivos a largo plazo.
- Es necesario ahondar en la relación entre el narcotráfico y otras economías ilegales para determinar al menos dos asuntos: 1) la pertinencia y eficacia de abordarlos en conjunto en los territorios en donde sea necesario y definir las necesidades institucionales para este fin; y 2) el efecto que ha tenido la ineficacia de las políticas de drogas en la consolidación de otras economías ilegales en los territorios afectados por el narcotráfico.
- La posibilidad de extraer ilegalmente rentas de los territorios ha creado ecosistemas criminales que hacen necesario el diseño e implementación de estrategias territoriales que aborden el narcotráfico y demás economías ilegales en su conjunto, cuando sea pertinente, para reducir los impactos de las economías ilegales y el accionar de los grupos criminales en los territorios.

Referencias

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2025. “Erradicar o no erradicar la coca: ¿esa es realmente la cuestión?”. [Artículo presentado para su publicación].

-----, 2024. “Un año de la política de drogas del gobierno Petro. ¿En qué van los cambios?”. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-11/un-ano-de-la-nueva-politica-de-drogas-del-gobierno-petro-en-que-van-los-cambios>

-----, 2024a. “Segundo año de Petro. ¿Dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total”. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoaniopetro_final.pdf

-----, 2021, octubre. “Focalización de los programas de desarrollo alternativo en la última década (2010-2019): balance y recomendaciones”. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_desarrolloalternativo_final.pdf

-----, 2011. “Balance de la Política nacional de consolidación territorial”. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2011-09/balance-de-la-politica-nacional-de-consolidacion-territorial>

Gómez-Quintero, J., C. Olaya y A. M. Rueda. 2025. “Unintended consequences and structural persistence: A systems approach to coca crop dynamics and policy in Colombia”. [Manuscrito presentado para su publicación].

Londoño, A., L. Marín y M. Vélez. 2024. “Resumen de la Evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS: recomendaciones para un nuevo Programa de transformación territorial en zonas cocaleras”. *Comentario de Política*. 17. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/resumen-de-la-evaluacion-institucional-de-resultados-y-de-impacto-del-pnis-recomendaciones-para-un-nuevo-programa-de-transformacion-territorial-en-zonas-cocaleras/>

Ministerio de Justicia y del Derecho. 2023. “Política nacional de drogas 2023-2033, sembrando vida desterramos el narcotráfico”. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

Office of National Drug Control Policy (ONDCP). 2022, 4 de mayo. “ONDCP Welcomes New Holistic U.S.-Colombia Counternarcotics Metrics”. Disponible

en: <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/05/04/ondcp-welcomes-new-holistic-u-s-colombia-counternarcotics-metrics/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2024. “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2023. Resumen Ejecutivo”. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Resumen_ejecutivo_SIMCI_COL2023_18102024.pdf

------. 2024a. “Informe mundial sobre las drogas”. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2024-key-findings-conclusions.html>

------. 2023. “Colombia explotación oro de aluvión EVOA 2022. Resumen Ejecutivo. Hallazgos 2022”. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmninnbpcapjpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2024. Informes temáticos A/HRC/56/52: Consumo de drogas, reducción de daños y el derecho a la salud - Informe de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/56/52>

Presidencia de la República. 2017, 29 de mayo. Decreto 896 de 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878>

Vélez, M., P. Murillo, E. Martínez, L. Marín y M. Fernández. 2024. “Coca-based Local Growth and Its Socio-Economic Impact in Colombia”. *Documento CE-DE-CESED*. 31. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/21535338-eab8-4145-934c-a7e54b6c2fd9>



Foto: El Espectador.

Las nuevas dinámicas de la violencia en Colombia y sus impactos sobre la población civil

Inge Helena Valencia / Camilo Serrano Corredor

1. Introducción

En los últimos cinco años, el conflicto armado en Colombia ha experimentado una transformación notable caracterizada por la fragmentación de diversos grupos armados con distintas trayectorias, objetivos estratégicos y la profundización de sus dinámicas regionales de gobernanza. Un rasgo distintivo de la prolongada confrontación en nuestro país ha sido la reconfiguración constante de sus actores y dinámicas, lo que complejiza su comprensión y abordaje. Observamos ahora la transición hacia una nueva fase del conflicto, caracterizada por una mayor criminalización y un aumento creciente de la regionalización de las dinámicas de la violencia. Esta transformación implica que la violencia se encuentra cada vez más enraizada en lógicas delictivas, focalizándose en territorios periféricos donde predominan la disputa por las rentas ilícitas y el control social.

Es importante recordar que el Acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo) abrió la puerta para cambios profundos en la situación de seguridad en el país. La lentitud en su implementación, el escaso apoyo político del Estado central y la frágil situación de las regiones más afectadas por el conflicto han llevado a la reconfiguración de las gobernanzas *de facto* de las regiones rurales. Si bien se podría considerar que hubo una brevísima “primavera” posAcuerdo, manifiesta sobre todo en la tendencia a la baja en la tasa de homicidios, las realidades subnacionales de la actualidad obligan a una revisión profunda de la política de paz y seguridad del Estado colombiano.

El objetivo central de este documento es evidenciar que aun cuando los esfuerzos institucionales de paz –tanto los relacionados con el Acuerdo de 2016 como con la política de paz total del gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-)– han tratado de avanzar mediante los mecanismos formales establecidos, el fortalecimiento de las gobernanzas armadas ilegales y la intensificación

de las dinámicas de violencia continúan afectando profundamente a la población civil. Esto ocurre no solo mediante repertorios explícitos de violencia letal directa, evidenciados en el asesinato sistemático de líderes y lideresas sociales, sino también por medio de otras expresiones más complejas de control territorial y poblacional y de regulación del orden social por parte de actores armados ilegales (Arjona, 2017). Cabe destacar además el incremento de otros repertorios coercitivos que profundizan el impacto humanitario, tales como el reclutamiento forzado de menores, el confinamiento de poblaciones y la instrumentalización de la población para sus fines estratégicos, lo cual pone de presente la persistencia en los efectos sobre la población civil, así como su ocurrencia regional y diferenciada.

El conflicto, además de expresarse hoy en al menos catorce focos regionales (Fundación Ideas para la Paz, 2025), ubicados sobre todo en regiones fronterizas del Caribe, el Pacífico y la Amazonia, está afectando en gran medida población afrocolombiana, indígena y campesina. Estas poblaciones son las víctimas de la mayor parte de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de las ejecuciones recurrentes de lideresas y líderes sociales en varios lugares, que desde 2016 ya suman más de 1.768 personas asesinadas (Indepaz, 2025).

Este artículo está constituido por tres apartados. En el siguiente se presenta una contextualización de las transformaciones de las gobernanzas armadas tras la firma del Acuerdo de paz de 2016. Posteriormente, se abordan los diversos tipos de efectos que enfrenta la población en el contexto actual de recrudescimiento de la violencia, los cuales hemos decidido diferenciar entre evidentes y menos evidentes, pero que muestran las profundas afectaciones y las consecuencias humanitarias que enfrenta la población civil en medio del conflicto. Finalmente planteamos algunas conclusiones y recomendaciones orientadas a reconocer la necesidad de fortalecer las garantías a la seguridad en los territorios e insistir en que la construcción de paz en el país debe incluir también la seguridad.

2. Gobernanzas armadas en transformación

Después de la firma del Acuerdo de paz en 2016 los órdenes subnacionales en la Colombia periférica vivieron enormes cambios. La salida del principal actor armado, las Farc-EP, transformó dinámicas de gobernanza que llevaban décadas de consolidación. Así, nuevos y viejos actores iniciaron o continuaron la consolidación de gobernanzas armadas en diversas zonas rurales del país.

Tras un proceso inicial, el mapa de las violencias ya entrado el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) contaba con, por lo menos, cuatro campos: 1) organizaciones armadas existentes antes del Acuerdo: ELN (Ejército de Liberación Nacional), Clan del Golfo y, en menor medida, el EPL (Ejército Popular de Liberación); 2) las organizaciones surgidas del campo de las Farc que rechazaron el Acuerdo, procesos regionales que convergieron finalmente en lo que hoy en día se conoce como el Estado Mayor Central (EMC); 3) organizaciones pos-desarme de las Farc como la Segunda Marquetalia; y 4) organizaciones criminales de alcance local: caso Shottas y Espartanos en Buenaventura o las Auto-defensas Conquistadoras de la Sierra Nevada de Santa Marta (ACSN). Además de esta configuración de actores, es importante mencionar que la marcada regionalización del conflicto se caracteriza por procesos particularmente violentos como las disputas por territorios en el Pacífico, la región del Catatumbo, el departamento de Putumayo, el norte del de Antioquia y en el de Guaviare.

Para entender las interacciones y los repertorios utilizados sobre la población civil quisiéramos poner en discusión dos asuntos: primero, que en el fortalecimiento de estas gobernanzas armadas es necesario atender a sus transformaciones y legados: desde los legados de las gobernanzas rebeldes hasta la emergencia de novedosas gobernanzas criminales. Segundo, si bien hay indicadores sobre el conflicto armado utilizados para mostrar algunos avances en la política de paz total, es necesario tener nuevas aproximaciones que nos permitan comprender la complejidad de las urgencias humanitarias que se viven en varios territorios, expresadas en confrontaciones y en ejercicios de control y vigilancia que permiten consolidar gobernanzas armadas.

En torno a lo primero, el análisis del fortalecimiento de las actuales gobernanzas armadas demanda una atención especial a los legados de las gobernanzas rebeldes previas y a la configuración emergente de las criminales. La interrelación entre estas formas de control territorial es crucial para descifrar la transformación de las dinámicas de poder y los repertorios de violencia ejercidos sobre la población civil. Comprender cómo las estructuras, las lógicas y los liderazgos de las antiguas insurgencias se han transformado o han dado paso a nuevas configuraciones criminales permite entender las continuidades y rupturas en la coacción y regulación social impuestas en el ámbito local, así como la instrumentalización de la población en la disputa por el control territorial y las rentas ilícitas.

Siguiendo la propuesta de Ana Arjona (2017) queremos plantear que en contextos de alta influencia de actores armados sobre la población civil y sus

instituciones (es decir, en un mayor número de ámbitos sociales), los legados de la *rebelocracia* o de las gobernanzas de carácter rebelde facilitarán la reactivación de los lazos de cooperación y cooptación preexistentes en la configuración de nuevas gobernanzas, orientados a la regulación de comportamientos poblacionales. Por el contrario, en contextos con menor grado de influencia (es decir, en un número limitado de ámbitos sociales), los legados de la *aliocracia* (los procesos de gobernanza donde algunos de los asuntos públicos todavía reposan en manos de los civiles) se manifestarán mediante una regulación más coercitiva y menos cooperativa. Esto implicará el mayor uso de la violencia en contra de las poblaciones, incluyendo organizaciones sociales con capacidad de autonomía, instituciones sólidas y dinámicas de resistencia que mantengan repertorios previos y entren en conflicto directo con los (nuevos) actores armados.

Las formas históricas de gobernanza rebelde han demostrado ser muy influyentes en las dinámicas de gobernanza criminal posconflicto. Específicamente, la *rebelocracia* –caracterizada por mecanismos de regulación de poblaciones y mercados ilícitos– ha dejado un legado de estructuras de cooperación y coordinación que son aprovechadas por las organizaciones armadas más criminalizadas. Estos grupos utilizan dichos mecanismos para mantener la regulación de las poblaciones y los mercados ilícitos de una manera menos coercitiva. Por el contrario, en regiones donde ha prevalecido la *aliocracia* hay menos mecanismos de regulación poblacional o espacios de gobernanza amplios, lo que tiende a generar formas de gobernanza criminal mucho más coercitivas y violentas.

Dado el enorme reto que implica esta afirmación, consideramos necesario avanzar en la comprensión de cómo los legados de la gobernanza rebelde influyen en las formas de gobernanza criminal en el posacuerdo, para entender los diferentes usos de la violencia sobre la población civil en los territorios, que hoy por hoy varían regionalmente de acuerdo con el grupo armado y con sus interacciones con la población civil (Albarracín y Valencia, 2025).

Además de comprender las transformaciones en las configuraciones de las gobernanzas armadas, es necesario tener también nuevas aproximaciones que nos permitan entender la complejidad de las urgencias humanitarias en el actual contexto de construcción de paz. En este campo, la política de paz total generó unas expectativas iniciales que, poco a poco, se fueron diluyendo. La estrategia, en extremo ambiciosa, pasó por escenarios de negociación paralelos con la casi totalidad de los actores armados del país, buscando establecer paralelamente procesos de diálogo y negociación con estos. Infortunadamente, sin una agenda clara de negociación que unificara las mesas paralelas, sin medidas

y metodologías de verificación, sin una clara articulación entre el Estado central y los gobiernos subnacionales y sin un liderazgo consolidado por parte de los sucesivos comisionados de Paz del gobierno del presidente Petro, actualmente los resultados de la paz total resultan muy precarios.

A pesar de que sobreviven los espacios sociojurídicos o mesas de negociación con organizaciones locales en los casos de Medellín, Quibdó y Buenaventura, y se consideran avanzados procesos con el Frente Comuneros del Sur –escisión del ELN en Nariño–, la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) –escisión de la Segunda Marquetalia en el Pacífico y Putumayo–, así como la mesa de conversaciones instalada en septiembre de 2025 con las Auto-defensas Gaitanistas en Catar, las posibilidades de que antes de 2026 haya alguna firma de acuerdo final son pocas. Mientras la vocería pública del ELN señala la imposibilidad de un acuerdo con un gobierno de capa caída, las nuevas confrontaciones entre grupos complejizan el panorama humanitario y, también, los incentivos para negociar. A ello hay que sumar que paradójicamente, en medio de sus respectivos procesos de paz, tanto el Estado Mayor Central como la Segunda Marquetalia sufrieron de graves cismas que desalentaron el apoyo público a unas conversaciones en las que las organizaciones parecían no solo consolidarse sino reproducirse.

En este contexto, si bien se reconocen algunos indicadores de éxito en las repuestas al conflicto armado frecuentemente empleados para sustentar avances en la implementación de la política de paz total, como la baja de la tasa de homicidios en algunas ciudades, es necesario desarrollar nuevas aproximaciones metodológicas y analíticas centradas en una comprensión más integral de la complejidad de las afectaciones por la violencia armada que se agravan en diversos territorios del país. Por tanto, a continuación presentamos una comparación entre indicadores tradicionales visibles y otros menos visibles que demuestran el recrudecimiento de las afectaciones a la población civil en diferentes lugares del país, abriendo nuevamente el debate sobre la articulación entre la construcción de paz y las garantías a la seguridad.

3. Efectos evidentes de la violencia actual: homicidios y confrontaciones armadas

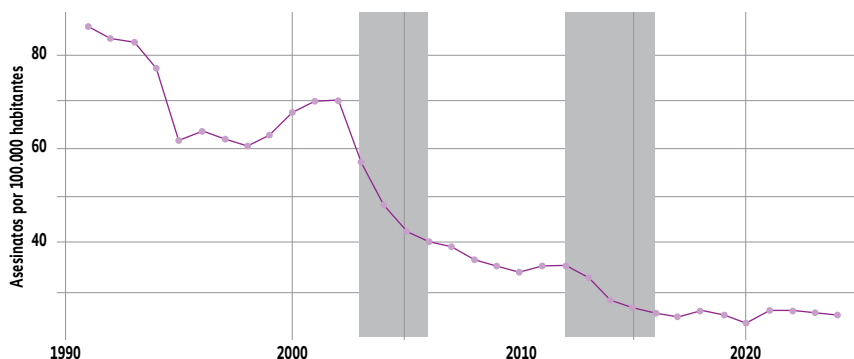
Las nuevas manifestaciones de la violencia ocurren en la mayoría de las regiones ya particularmente violentas, pero tienen una trazabilidad más esquiva y particular. En este nuevo escenario parecen resultar determinantes dos procesos: de un lado, las falencias en la implementación del mencionado Acuerdo de

paz durante los gobiernos Juan Manuel Santos e Iván Duque, que incentivaron la consolidación de viejos y nuevos actores y profundizaron la victimización de líderes sociales. Del otro, las complejas consecuencias de la política de paz total del gobierno de Gustavo Petro. Frente a las primeras, es de resaltar que la implementación formal del Acuerdo iniciada en 2017 marcó un hito significativo frente a la violencia más visible, reduciendo la tasa de homicidios en Colombia a un estimado de 24,4 por 100.000 habitantes, una disminución cercana al 50% respecto al año 2000 y al 70% respecto a 1990 (véase el gráfico 1). Más allá del nivel más visible de la letalidad, los niveles de presencia municipal de la fuerza pública así como las capacidades de persecución al delito son radicalmente distintas a las de treinta años atrás.

El aumento de los enfrentamientos entre los grupos armados –principalmente entre el ELN, el Clan del Golfo y organizaciones posFarc-EP– y antiguos repertorios utilizados de nuevo, como atentados terroristas (con una particular recurrencia en Cali y el departamento del Cauca entre junio y agosto de 2025), pusieron de nuevo el debate sobre el renacimiento del conflicto con las características de la década de 1990. Lo cierto es que la tensión actual dista significativamente de la letalidad y cobertura de hace treinta años, y la naturaleza de la confrontación y su contexto son muy diferentes. Es de resaltar que la criminalización creciente por la que pasan las organizaciones en disputa –del ELN al

Gráfico 1

Tasa de homicidios en Colombia por 100.000 habitantes, 1991-2024



En sombreado, procesos de paz con las AUC y las Farc-EP.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y Trejos y Badillo, 2025.

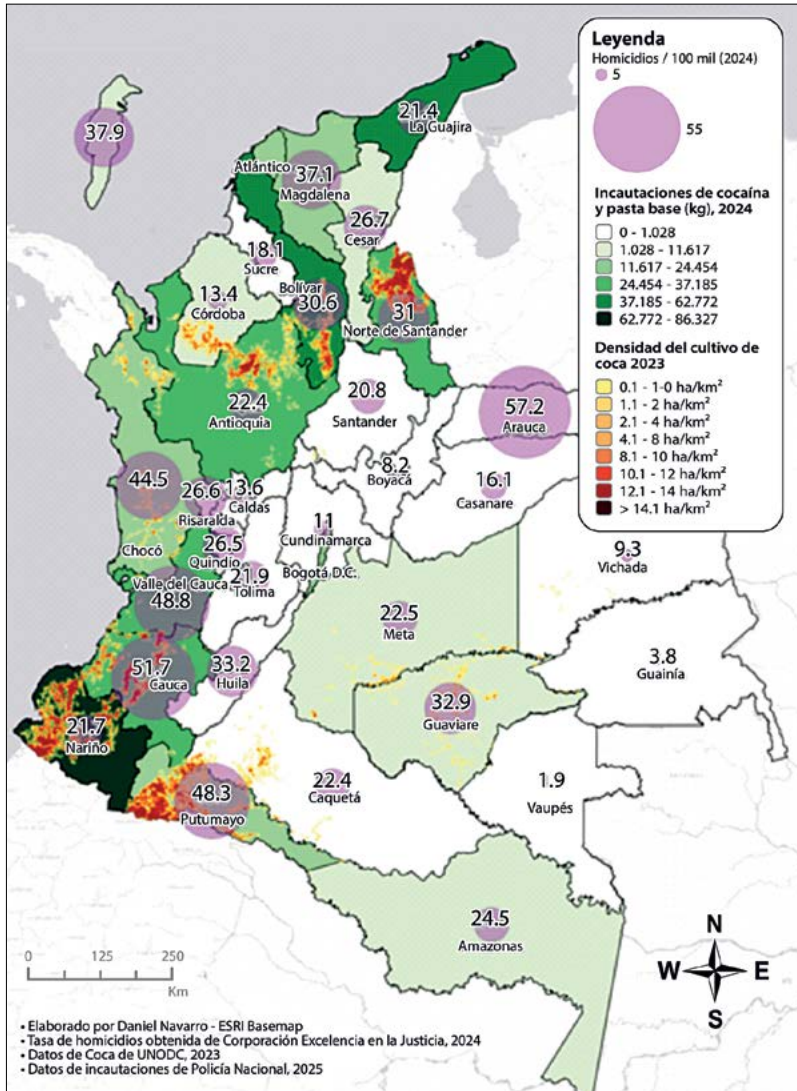
Clan del Golfo, incluyendo las múltiples organizaciones posFarc-EP y pequeños grupos más o menos regionales–, se desarrolla ahora en torno al acceso y cobro de diversas rentas ilícitas –que incluyen el tráfico internacional de drogas, la minería ilegal, la extorsión y el microtráfico–, además del establecimiento de retaguardias para el control territorial y poblacional en focos regionales, sobre todo en regiones periféricas del país.

Esto contrasta con las ofensivas abiertas de las Farc-EP y el ELN a partir de la Operación Colombia en 1991, centradas en los ataques a la fuerza pública y en la perspectiva del derrocamiento del Estado central. Es así como el pico más alto del ciclo de la violencia anterior, en torno a 1996-2003, se centraba precisamente en una ofensiva insurgente rebelde en contra de la fuerza pública y de la infraestructura del país. Por otro lado, durante 2017, año siguiente a la firma del Acuerdo de paz, continuó la tendencia significativa a la disminución de la violencia más visible (gráfico 1), reduciéndose ostensiblemente la tasa de homicidios e incrementándose la presencia de la fuerza pública en áreas periféricas.

Si nos concentramos en las dinámicas y repertorios de la violencia reciente ejercida sobre la población civil, el análisis muestra dos tipos de afectaciones que inicialmente denominamos *evidentes* y *ocultas*. Las *evidentes* son aquellas centradas en la letalidad y relativamente trazables, como los homicidios. Como se señaló, desde hace veinte años en el país ha habido una disminución significativa de estos. No obstante, hay que destacar que a partir de 2018 se observa un ligero repunte, con una estabilización posterior en 26 homicidios por 100.000 habitantes.

Si bien durante los últimos años la tasa nacional parece haberse estabilizado en torno a esta cantidad, la desagregación regional es muy reveladora: en 2024, departamentos como Arauca (57,2), Cauca (51,7), Valle del Cauca (48,8), Putumayo (48,3) y Chocó (44,5) presentaron las tasas más altas, concentrando los focos de violencia en territorios fronterizos. Esta disparidad regional resalta la urgencia de analizar las especificidades territoriales, sobre todo a partir de la presencia de actores armados de diversa índole y su relación con los procesos de regionalización del conflicto y el acceso y control de economías ilícitas, tal como se ve en el mapa 1. Conviene resaltar que estas dinámicas de regionalización del conflicto están relacionadas con el aumento y *clusterización* de economías ilícitas, que de acuerdo con los censos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 2024 habían alcanzado cifras históricas muy altas, entre las que sobresalen los cultivos de uso ilícito (con 253.000 ha), la minería de oro de enclave extractivo ilegal (98.567 ha) y la deforestación (79.256 ha) (ONUDD, 2024).

Mapa comparativo cultivos de coca, homicidios e incautaciones de cocaína y pasta base de coca, 2024



Fuente: elaborado por Valencia y Navarro, con base en las siguientes fuentes: Tasa de homicidios, Corporación Excelencia en la Justicia, 2024; Datos de coca: Unodc, 2023; Incautaciones: Policía Nacional de Colombia, 2025.

El segundo aspecto que queremos resaltar de estas afectaciones regionales es que en regiones como el Pacífico y la Amazonia o en departamentos como Bolívar, La Guajira y el Archipiélago de San Andrés y Providencia, los procesos de victimización son diferenciales, afectando en gran medida a poblaciones afrodescendientes, indígenas y campesinas. Recordemos que de acuerdo con el Registro único de víctimas (RUV) de 2023, la cantidad de personas reconocidas como víctimas del conflicto armado en Colombia era de más de 9,6 millones. De este universo, 1,2 millones de víctimas inscritas (12,5%) se autorreconocen como pertenecientes a poblaciones negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, y más de 600.000 (6,25%) como población indígena. Esto nos demuestra que la guerra y el conflicto armado han afectado significativamente a estas poblaciones y sus territorios, causando una persistente exclusión, el despojo de sus territorios y la persistencia de situaciones de discriminación y violencia intensa.

En cuanto a los homicidios, en el caso de la región Pacífico los números indican la persistencia en el uso de la violencia letal en departamentos como Valle del Cauca y Cauca. Es preciso señalar la representatividad de la región frente a la problemática nacional: el Pacífico abarca cerca del 27% de los homicidios de toda Colombia y sus cuatro departamentos (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca) están sobre el promedio nacional (tabla 1), que en 2024 estaba en 26 por 100.000 habitantes. Vale recordar que el Pacífico es además una región que sobresale por su biodiversidad y porque allí habitan poblaciones afrodescendientes e indígenas. De otro lado, las disminuciones relativas que tuvieron departamentos como Chocó y Nariño en 2023 podrían estar asociadas a los escenarios de negociación y treguas establecidos en el marco de la paz total.

En este mismo sentido, este análisis considera dos importantes letalidades selectivas: el alarmante número de líderes sociales asesinados y los asesinatos selectivos de firmantes del Acuerdo de paz. En cuanto a la primera, después de su firma, más de 1.700 líderes y lideresas han sido víctimas (véase el gráfico 2). Frecuentemente la violencia contra estos se explica por la presencia estatal limitada o nula en las zonas periféricas del país. Por lo general, las autoridades atribuyen los asesinatos a disputas por mercados ilegales entre grupos armados: minería, cultivos ilícitos o a que los líderes han estado vinculados a procesos de sustitución de cultivos o de restitución de tierras. Esta justificación oficial, aunque paradójica al admitir la incapacidad estatal de garantizar la vida, busca despolitizar la violencia, al negar que, en la mayoría de los casos, los asesinatos responden a las movilizaciones políticas y sociales de los líderes y a la manera en que cuestionan las redes de poder local existentes, al convertirse

en contendores de los órdenes sociales y políticos que quieren imponer los actores armados no estatales (Albarracín, Milanese y Valencia, 2021).

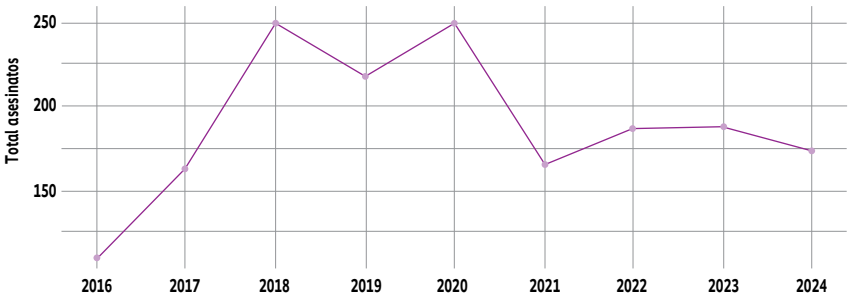
Tabla 1

Homicidios por 100.000 habitantes en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, 2022-2024

Año	Departamento	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	% del total nacional
2022	Chocó	53,7	2,2
2023	Chocó	37,1	1,5
2024	Chocó	44,5	1,8
2022	Valle del Cauca	48,1	16,3
2023	Valle del Cauca	50,2	17,1
2024	Valle del Cauca	48,8	17
2022	Cauca	57,6	6,4
2023	Cauca	55,2	6,2
2024	Cauca	51,7	6
2022	Nariño	32,7	3,9
2023	Nariño	27,3	3,3
2024	Nariño	21,7	2,7

Gráfico 2

Asesinato de líderes sociales, 2016-2024



Fuente: elaboración propia con base en Indepaz, 2025.

Por ejemplo, en los últimos años en el norte del Cauca ha habido un aumento sistemático de confrontaciones armadas y acciones violentas. Como bien lo señalan líderes y lideresas de la región, la guerra y la violencia se han mantenido y las amenazas y los asesinatos de unos y otras se exacerbaron y agudizaron, siendo la región del país donde más ocurren estos últimos. Además, la Acin (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca) y el Cric (Consejo Regional Indígena del Cauca), incluida su guardia indígena, han sido declarados objetivo militar por el frente Dagoberto Ramos del Estado Mayor Central, lo que se ha traducido en el asesinato de más de diez *tewalas* o mayores sabedores tradicionales que se han opuesto decididamente al aumento de los cultivos de uso ilícito, sobre todo en municipios como Corinto y Toribío. Este patrón de violencia no solo representa un intento de socavar el proyecto de autonomía colectiva y territorial del movimiento indígena en el norte del Cauca, sino también de acallar las denuncias sistemáticas por parte de estas organizaciones sobre el creciente reclutamiento infantil, el aumento de cultivos de uso ilícito y la proliferación de laboratorios de procesamiento de drogas en sus territorios tradicionales, demostrando la lógica política y económica del asesinato de estos liderazgos sociales.

Al asesinato de líderes y lideresas sociales se suman los asesinatos selectivos de firmantes del Acuerdo de paz: desde 2017 hasta octubre de 2025, 459 excombatientes de las Farc-EP en proceso de reincorporación fueron asesinados, con un promedio superior a los cincuenta anuales entre 2018 y 2023. A pesar de la disminución relativa en 2024 (gráfico 3), este tipo de violencia continúa siendo una muestra de las capacidades estatales fallidas en materia de seguridad y, además, un freno robusto para el avance de cualquier eventual política de paz.

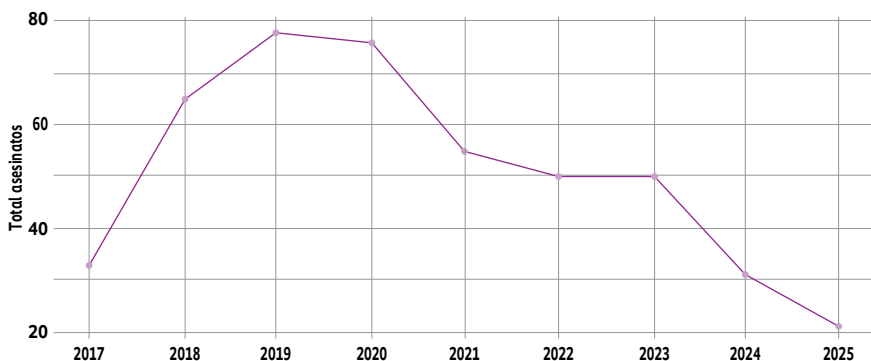
Si bien las economías ilegales y los actores armados ilegales son factores clave para comprender la persistencia del asesinato de líderes sociales, limitarse a esta explicación es ignorar cómo estos grupos armados configuran el orden social en regiones periféricas. En última instancia, la clave para comprender la violencia contra líderes y lideresas sociales radica en la combinación compleja de actores armados y economías ilegales con las dinámicas locales de dominación política y social. De esta manera podemos evidenciar la relación entre el asesinato de líderes sociales y los legados de la *alioocracia* (Arjona, 2017), es decir lugares donde las poblaciones o las organizaciones comunitarias son más fuertes, hay mayor autonomía civil en la toma de decisiones y resistencia a las que promueven los actores armados, contextos donde se manifiesta una regulación más coercitiva, incluyendo el mayor uso de violencia de los actores armados en contra de los liderazgos y las organizaciones.

En cuanto a las confrontaciones entre grupos armados, el panorama descrito por las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo entre 2024 y agosto de 2025 es muy dicente, tal como se puede ver en la tabla 2.

Estas confrontaciones se corresponden con municipios en donde las amenazas a la población civil son muy recurrentes. Lo anterior, paradójicamente, tiene una relación espacial compleja con los repertorios de ataque a la fuerza pública por parte de los grupos armados. En la tabla 3 se presentan, a modo de ejemplo, los ataques a la fuerza pública entre en lo corrido de 2025 en la subregión.

Gráfico 3

Asesinato de firmantes del Acuerdo de paz, 2017-octubre de 2025



Fuente: Indepaz. Elaboración propia.

Tabla 2

Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, 2024-agosto 2025

Alerta temprana	Municipio	Tipología
005-24	Jamundí	Control territorial y social por EMC
010-24	Palmira	Confrontación entre EMC y frente 57; Control territorial y social por EMC
019-24	Caloto, Corinto, Jambaló, Miranda, Toribío	Confrontación entre EMC y frente 57
002-25	Florida, Pradera	Confrontación entre EMC y frente 57

Ataques a la Fuerza Pública en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca, 2025

Departamento	Municipio	Total de ataques a la Fuerza Pública, 2025
Valle del Cauca	Cali	12
Valle del Cauca	Palmira	1
Valle del Cauca	Jamundí	3
Valle del Cauca	Florida	1
Cauca	Santander de Quilichao	1
Cauca	Puerto Tejada	2
Cauca	Caloto	2
Cauca	Corinto	1
Cauca	Suárez	2

Es importante anotar que la confrontación entre grupos ocurre “de espaldas” a los escenarios de ataque a la fuerza pública, y nos permite evidenciar el fortalecimiento de las gobernanzas armadas y la complejidad de los escenarios de cese al fuego de la paz total. A manera de cierre, el panorama reciente reta las percepciones habituales de la problemática de violencia en la región, ya que si bien la tasa nacional de homicidios permanece estable y en algunos escenarios regionales disminuyen las confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales y fuerza pública, cuando nos aproximamos a otros indicadores, que veremos a continuación, los impactos y afectaciones de la violencia armada sobre la población civil parecen ir en aumento.

4. Las afectaciones menos visibles: reclutamiento infantil, extorsión y confinamientos

De acuerdo con un informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (2025), durante el primer semestre de este año la situación humanitaria en Colombia se agravó considerablemente, con consecuencias cada vez más severas en la población civil. La escalada del conflicto, marcada por el aumento de los enfrentamientos entre grupos armados, es responsable en muy buena parte de este agravamiento. Según la Defensoría del Pueblo (2025), 396 municipios se

encuentran declarados en riesgo a partir de las Alertas Tempranas activas. A lo que hay que sumar la emisión de dos Alertas Tempranas nacionales por riesgos de la población defensora de derechos humanos. Este recrudecimiento de la violencia, unido al aumento del control territorial por parte de actores armados, ha tenido consecuencias particularmente severas en la población civil. El agravamiento de la situación se manifiesta en amenazas, confinamientos, restricciones a la movilidad y desplazamiento, afectando profundamente el tejido social y la vida cotidiana de las poblaciones. Los impactos de estas situaciones son muy graves y se expresan en las afectaciones que hemos denominado como menos visibles, entre las que se destacan el aumento del reclutamiento infantil, las amenazas, la extorsión, las restricciones a la movilidad, los confinamientos, el desplazamiento y un acceso cada vez más limitado a servicios básicos.

A continuación se exponen tres de ellas: el reclutamiento infantil, las extorsiones y los confinamientos.

4.1 Reclutamiento de menores de edad

En los últimos años la participación de niños, niñas y jóvenes (NNJ) en las dinámicas de violencia en Colombia se transformó significativamente, lo que exige un cambio en su comprensión. Si bien el reclutamiento se refiere a la coerción directa para forzar la incorporación a grupos armados, el concepto de vinculación ofrece una óptica más amplia. Esta nueva perspectiva engloba no solo la fuerza directa sino también la instrumentalización, el uso y las estrategias sutiles de atracción que vinculan a niños, niñas y adolescentes a dinámicas de la violencia (Red de Observatorios de Seguridad, 2025b).

Este reclutamiento ha cobrado una nueva vida mediante el uso de las redes sociales. Como han señalado investigaciones recientes de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) e Indepaz, durante 2024 y lo que va corrido de 2025, hasta octubre, el reclutamiento ha aumentado significativamente. La Defensoría del Pueblo reportó que en 2024 fueron reclutados 541 menores, sobre todo jóvenes indígenas y afro en contextos rurales. Por otro lado, poco conocemos de los procesos de subcontratación de grupos criminales con pandillas o jóvenes en contextos urbanos, lo cual incrementa la opacidad del fenómeno. De todos modos, el uso masivo de TikTok e Instagram, así como la participación de *influencers* locales, han incrementado la llegada de jóvenes a las organizaciones armadas y criminales.

Teniendo en cuenta esta situación, este fenómeno pone al descubierto como niños, niñas, jóvenes y adolescentes han sido el principal objetivo estratégico

de los (nuevos) grupos armados y bandas criminales que se disputan los negocios ilícitos en las regiones más afectadas por el conflicto, siendo el Valle del Cauca y el Cauca regiones centrales para ello. De acuerdo con información sistematizada por la Defensoría del Pueblo (tabla 4), en los últimos años el reclutamiento aumentó significativamente, ya que mientras en 2020 se reportaron treinta y seis niños reclutados, en 2024 fueron 596, un incremento más que significativo. Es importante destacar que, por sus características, la trazabilidad del reclutamiento de niños, niñas y jóvenes es compleja, al no contar con series de tiempo comparables, aun cuando el aumento del último año nos muestra la magnitud e importancia de este fenómeno.

Los datos muestran, asimismo, la concentración de casos de reclutamiento en ciertas regiones del territorio nacional, particularmente en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado. El departamento del Cauca, con 325 casos reportados, fue el más afectado (Defensoría del Pueblo, 2024). Frente al reclutamiento forzado, la Defensoría publicó en su Alerta Temprana 019-20 (8 de mayo de 2020) que la intención expansionista de grupos armados como las estructuras Jaime Martínez, Carlos Patiño y Dagoberto Ramos, pertenecientes

Tabla 4

Reclutamiento forzado, 2024 y enero-julio 2025

Periodicidad	Casos nacionales	Casos región Pacífico
Enero-Julio 2025	64 víctimas: 56% niños 44% niñas	Valle del Cauca: 2 víctimas. Cauca: 4 víctimas.
2024	596 víctimas: 39% niñas, 61% niños. 282 indígenas. 198 sin grupo étnico. 38 afrocolombianos. 78 sin información.	Valle del Cauca: 20 víctimas. Cauca: 325 víctimas.

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2025.

al Estado Mayor Central en el departamento del Cauca, incluía una apuesta importante por el reclutamiento infantil. Si bien en un inicio el frente Jaime Martínez presionó a excombatientes de las antiguas Farc-EP para que se incorporaran a sus filas, en los últimos dos años han reclutado a niños, niñas y jóvenes ofreciéndoles dinero y armas o recurriendo al engaño. Esta acción violenta se concentra principalmente en niños y niñas indígenas, vinculados forzosamente a las filas de estos grupos.

En cuanto a las modalidades de reclutamiento, líderes y lideresas sociales del departamento del Cauca señalan que se han transformado, pues ya no reclutan jóvenes en contra de su voluntad sino que les prometen dinero, les regalan celulares y motos de alta gama para que se dediquen a “campanear”¹ o incluso a ser parte de las filas de los nuevos frentes. La oferta de trabajo es variada: campaneros, informantes, sicarios, jíbaros (expendedores o distribuidores de drogas) o miembros activos de sus mismas estructuras. Durante los últimos tres años, las y los jóvenes han sido el principal objetivo estratégico de los nuevos grupos armados y bandas criminales que se disputan los negocios ilícitos en la región, grupos que utilizan a hombres y mujeres jóvenes para conformar milicias y sostener sus economías ilegales; los reclutan algunas veces mediante la coerción o la oferta de oportunidades laborales y pagarles dinero suficiente para cubrir sus necesidades. Esto refuerza una lógica de estatus juvenil: pertenecer a un grupo armado o criminal no solo significa tener ingresos sino también obtener respeto, prestigio y poder en el barrio o la comunidad.

El uso de las redes sociales es además un elemento innovador que permite amplia difusión de mensajes (véase la imagen) en los que se normalizan el conflicto y el uso de las armas, y se promueve la vinculación de niños y jóvenes a los actores armados. Este nuevo patrón de reclutamiento entra a complementar estrategias ya utilizadas como el rapto, las amenazas y los engaños, llegando incluso a la extorsión a las familias para evitar el reclutamiento forzado de niños y jóvenes, como ha sucedido en el Catatumbo recientemente con el ELN.

Las maneras de actuar por parte de los grupos ilegales incluyen otras novedades. Si bien en un inicio la presencia de los actores era directa, hoy encontramos que muchos jóvenes son contratados por grupos mediados por la delincuencia organizada. En contextos urbanos, por ejemplo, jóvenes pandilleros

1 *Campanear*. Actividad desarrollada sobre todo por menores de edad consistente en poner en alerta (informar) a actores ilegales de la llegada de autoridades o fuerzas armadas o policiales que buscan combatir las actividades ilícitas.

Propagandas de reclutamiento en Tik Tok, agosto de 2025



abandonan sus formas de actuación y pertenencia que implicaba fuertes vínculos con su territorio y reglas simbólicas asociadas a la amistad, y pasan a un tipo de violencia instrumental en la que son contratados por una estructura criminal organizada y jerarquizada que ejerce control y poder local (Ordóñez, 2017, en Vinasco-Martínez, 2018: 170; Valencia y Vinasco, 2020: 196, en Sinisterra y Valencia, 2020).

La condición de vulnerabilidad de los jóvenes con pocas posibilidades de empleo e inclusión social aumenta la posibilidad de que sean reclutados para llevar a cabo acciones armadas o criminales. En síntesis, en el contexto de regiones empobrecidas y vulnerables, la presencia de los grupos armados y criminales se materializa a partir de relaciones subcontratadas con diferentes bandas, lo cual les da gran flexibilidad, pues combinan un núcleo jerárquico con extensas redes criminales.

Estas situaciones nos llevan a reflexionar sobre el lugar del reclutamiento en los procesos de consolidación de gobernanzas y de la transformación de órdenes sociales, ya que los jóvenes se integran rápidamente en redes criminales con organizaciones de mayor peso, lo que evidencia la incorporación de una lógica tercerizada. Esto significa nuevas formas de vinculación a la delincuencia y la ilegalidad, lo que se expresa en nuevos modelos de *outsourcing* criminal.

4.2 Extorsión

Se trata de una de las modalidades de violencia que más ha crecido en los últimos años. Su generalización por medio del gota a gota² y de cobros de “derecho de piso”³ ha alcanzado prácticamente toda la geografía nacional. La naturaleza descentralizada de las actividades extorsivas, junto con la diversificación de sus fuentes de ingresos, ha llevado a que este ilícito persista como una fuente de financiación crucial para los grupos ilegales. Su relación con las estructuras criminales mayores es habitualmente intuitiva pero poco estudiada. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, entre 2022 y 2024 en los cuatro departamentos de la región Pacífico la extorsión se ha mantenido más bien estable, como se ve en la tabla 5.

Tabla 5

Extorsiones por 100.000 habitantes en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, 2022-2024

Año	Departamento	Extorsiones por 100.000 habitantes	Porcentaje del total nacional
2022	Chocó	78,4	4,4
2023	Chocó	69	3,5
2024	Chocó	66	3
2022	Valle del Cauca	23,7	11,1
2023	Valle del Cauca	24,1	10,1
2024	Valle del Cauca	24,3	9
2022	Cauca	28,7	4,4
2023	Cauca	28,5	3,9
2024	Cauca	26,3	3,3
2022	Nariño	10,2	1,7
2023	Nariño	9,6	1,4
2024	Nariño	11,4	1,5

- 2 Especie de microcrédito informal con intereses de usura de fácil adjudicación por parte de las organizaciones criminales. El cobro de las cuotas atrasadas es particularmente violento.
- 3 Extorsión aplicada a locales comerciales o redes de distribución: para poder operar en un determinado territorio deben pagar un “derecho a estar”.

En el Valle del Cauca y el norte del Cauca el delito de la extorsión tiene una dinámica de crecimiento heterogénea. Si bien subregiones como el norte del departamento del Cauca y el municipio de Buenaventura han registrado una reducción en la incidencia, la tendencia general es al incremento. Este aumento es particularmente notable en el centro y norte del Valle, donde la extorsión se ha consolidado como un mecanismo de financiación fundamental para las estructuras criminales.

Es importante señalar que Buenaventura sigue teniendo la tasa más alta de extorsión en la región, con 42,2 casos por 100.000 habitantes. Como lo señala el informe sobre seguridad regional producido por la Red de Observatorios (2025a) a pesar de los cambios en las dinámicas del crimen, las economías ilegales como la extorsión continúan profundamente arraigadas en el municipio.

Por otro lado, Cali es un epicentro estratégico para la extorsión: allí, este delito se articula con economías ilegales como el narcotráfico, el sicariato y el préstamo gota a gota. La presencia de grupos criminales urbanos ha favorecido la expansión de redes extorsivas que operan tanto en el comercio formal como en actividades informales. Uno de los principales desafíos en la lucha contra la extorsión en Cali es la dificultad de dismantelar estas redes, ya que muchas operan bajo esquemas de tercerización y subcontratación criminal, lo que les permite evitar la exposición directa a operativos de seguridad (Unodc, 2019, en Red de Observatorios, 2025a).

Cabe destacar que la extorsión a nivel subnacional se ha convertido en una dinámica criminal de gran impacto en América Latina, por lo que existe una literatura creciente al respecto, que incentiva la profundización de las investigaciones al respecto y la necesidad de conocer los impactos en el caso colombiano (Fondevila, García-Tejada y Massa, 2025; Weigend, Pérez-Ricart, Portugal y Goldstick, 2025; Chang-López, Urrutia-Ochoa, Rodríguez-Moreno y Correa-Solís, 2024; Moncada, 2022).

4.3 Confinamientos

De acuerdo con el informe “Retos humanitarios 2025, Colombia” del Comité Internacional de la Cruz Roja, 2024 se caracterizó por el recrudecimiento del confinamiento de comunidades en Colombia, llegando a ser el más crítico de los últimos ocho años. Durante ese año los eventos de confinamiento se incrementaron 102%, mientras que el número de personas afectadas creció 89% en relación con el año anterior. Según datos de la Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2024 138.419 personas fueron víctimas de confinamiento en todo el territorio nacional.

El confinamiento tiene múltiples impactos sobre la población civil, al impedir el acceso a necesidades básicas de subsistencia, como alimentos, servicios de salud y servicios básicos, unido a la imposibilidad de seguir con las actividades cotidianas, lo que deteriora las condiciones de salud física y mental. Este fenómeno tiene un impacto multidimensional sobre las comunidades ya que implica la pérdida de autonomía, el debilitamiento de su relación con el territorio, la ruptura del tejido social y un grave riesgo para su pervivencia física y cultural.

El análisis territorial indica que el confinamiento tuvo mayor incidencia en la región del Pacífico, particularmente en el departamento del Chocó, que concentró el 41% de la población confinada (tabla 6).

Por otra parte, los confinamientos de la población civil por medio de los llamados paros armados han afectado también particularmente a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. De acuerdo con datos del Comité Internacional de la Cruz Roja, el 53% de las personas confinadas pertenece a poblaciones indígenas y afrodescendientes. La vulnerabilidad de estos grupos se

Tabla 6

Confinamiento, 2022, 2023 y 2024, según OACNUDH, Defensoría del Pueblo y Acnur

OACNUDH	2024	138.419 víctimas, 66% de las cuales indígenas y afrodescendientes.	Sin datos.
Defensoría del Pueblo	2023	215 confinamientos, 66.279 víctimas.	Valle del Cauca: 13. Cauca: 12.
Acnur	Enero-noviembre 2022	72 confinamientos, 66.483 víctimas.	Valle del Cauca: 5 eventos, 8.555 víctimas. Cauca: 3 eventos, 3.001 víctimas.

acentúa por la pérdida de sus prácticas ancestrales y su modo de vida, lo que los pone en una situación de especial riesgo. Los casos recientes de mayor repercusión sobre las comunidades son los confinamientos producidos a partir de mediados de enero de 2025 por la acción del ELN en el Catatumbo, otros durante este mismo año al sur del departamento del Chocó y el que decretara a mediados de junio el Estado Mayor Central (EMC) en Guaviare.

Este tipo de prácticas subraya la necesidad de comprender la naturaleza contextual de las gobernanzas armadas y los desafíos que la competencia por el monopolio del control territorial impone a estos grupos (Red de Observatorios de Seguridad, 2025a). Si bien hay cifras inferiores a los grandes casos nacionales –la cuenca del San Juan en el sur del Chocó y la región del Catatumbo en Norte de Santander–, lo cierto es que esta dinámica de consolidación territorial ya es un repertorio instalado, utilizado para consolidar el control territorial y poblacional. Este fenómeno evidencia un cambio en las tácticas de control poblacional y territorial por parte de los grupos armados, donde el confinamiento agudiza la vulnerabilidad de las comunidades en zonas de conflicto.

En el contexto de la política de paz total, los grupos armados modificaron el uso de la violencia, optando por mecanismos de control más sutiles y menos manifiestos, en detrimento de la confrontación directa con el Estado. El objetivo principal ha pasado de la confrontación a la captura de rentas ilícitas y al control de las poblaciones que habitan en enclaves geográficos estratégicos. El resultado es el aumento en los procesos de victimización de la población civil. En este contexto, el Estado opera como un agente pasivo con una capacidad limitada para detener la violencia (Red de Observatorios de Seguridad, 2025a).

5. Reflexiones finales

Este artículo presenta las dinámicas de violencia y los impactos humanitarios en Colombia en el contexto del recrudecimiento y la criminalización del conflicto armado en medio de la política de paz total del gobierno del presidente Gustavo Petro, con énfasis en el caso de los cuatro departamentos que hacen parte del Pacífico colombiano, región en donde se anudan muchas de las mayores complejidades de la coyuntura. Si bien es una inmersión inicial, analiza las singularidades de las transformaciones actuales del conflicto armado en Colombia.

Los hallazgos preliminares nos muestran tres asuntos clave: primero, la reconfiguración de las lógicas territoriales de la violencia que se acentúan en sus procesos de regionalización, con efectos importantes sobre la región Pacífico, incluyendo sus nuevos repertorios menos visibles, donde el control poblacional

y los ejercicios de gobernanza cobran mucha importancia más allá del control territorial. Segundo, la victimización diferencial, en la que las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas continúan siendo las principales afectadas, en una tendencia similar a ciclos de violencia precedentes. Tercero, los efectos de la política de paz total en las modalidades de confrontación y en el surgimiento o declive de nuevos actores armados.

Es claro entonces que el posacuerdo se configura como una nueva etapa de la confrontación armada, más focalizada y criminalizada. Se trata, además, de un reacomodo de actores armados y de procesos de reconfiguración del orden social y de las gobernanzas locales, donde las poblaciones y comunidades deben hacer frente a los procesos de tercerización de la violencia, y donde, de igual manera, se deben promover esfuerzos incesantes de construcción de paz (Sinisterra y Valencia, 2020).

Es necesario pues atender las transformaciones del conflicto armado en el país y poner especial atención a lo que significa la configuración de un escenario híbrido en el que los grupos armados transitan hacia expresiones más criminales y persiste una fuerte articulación entre fenómenos de macro y microcriminalidad. En este nuevo contexto, necesitamos comprender asimismo las transformaciones en los legados de las gobernanzas rebeldes y la configuración de nuevas gobernanzas criminales. Esta situación pone en el centro dimensionar los impactos de estas gobernanzas armadas sobre la población civil, siendo evidente además que situaciones como el reclutamiento, los confinamientos y la extorsión son aspectos centrales para comprender las transformaciones e impactos actuales del conflicto armado en Colombia.

Estos patrones de criminalidad muestran la reconfiguración de las dinámicas del conflicto, donde la disputa por el control territorial por parte de los grupos armados se vincula directamente a la gobernanza de economías ilícitas y a la subordinación de las poblaciones locales. Esta reorientación estratégica de los conflictos refleja la consolidación de gobernanzas armadas, las cuales ejercen un control hegemónico sobre el territorio y, también, sobre las estructuras económicas y la vida cotidiana de las comunidades y poblaciones que habitan en las regiones donde se ha focalizado el conflicto armado. Es notorio entonces que los usos de la violencia dependen de la manera como los actores interactúan con la población civil. Además, que las diversas violencias, tanto las evidentes como las menos visibles, afectan diferencialmente a poblaciones y comunidades étnicas y campesinas que habitan en regiones periféricas y que, además, son quienes cuentan con mayores repertorios de movilización y organización social.

Es vital priorizar entonces la atención integral a la prevención integral del reclutamiento forzado, la prevención social de la violencia y la protección de población joven mediante el fortalecimiento de las acciones regionales y locales de prevención del reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados y redes criminales. Además, es fundamental que las familias, las instituciones educativas, las instituciones de protección (como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo) así como las autoridades étnicas se articulen en la protección de esta población, mediante la generación de espacios y redes de cuidados.

Por otro lado, es necesario que el gobierno ahonde los mecanismos de seguridad territorial que incluyan la participación de las organizaciones comunitarias y de las autoridades locales. Asimismo, consolidar los sistemas de alertas tempranas enfocados en el plano municipal, coadyuvando a una coordinación efectiva con las autoridades locales y la fuerza pública desplegada en el territorio. Además, es muy importante que se fortalezcan las acciones para garantizar una implementación local eficaz de la política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual por parte de grupos armados organizados, teniendo como referencia el Conpes 3673 de 2010.

Como es de esperarse, la violencia asociada al conflicto armado ha representado una de las manifestaciones más significativas del deterioro de la vida de las poblaciones en las regiones afectadas por el conflicto. La persistencia de esta violencia socava la consolidación de liderazgos sociales y obstaculiza las posibilidades de fortalecer proyectos colectivos, especialmente aquellos impulsados por las poblaciones afrodescendientes, indígenas y campesinas. Lo anterior da cuenta de la importancia de contar con mecanismos y protocolos de seguridad territorial que incluyan a las comunidades potencialmente más afectadas, y tener presente que el cese de la violencia y la construcción de paz deben ir de la mano con las garantías a la vida y la seguridad.

Referencias

Albarracín J., J. P. Milanese e I. H. Valencia. 2021. "Violencia y órdenes políticos locales en el posacuerdo: las dinámicas territoriales en el norte del Cauca, el bajo Cauca antioqueño y Tumaco". *Paz y Seguridad*. Septiembre. Fescol. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16471.pdf>

Albarracín, J. e I. H. Valencia. 2025. "Legados de gobernanzas rebeldes y gobernanzas criminales en la producción de coca/cocaína en Colombia. El caso del norte del Cauca (Colombia)". En preparación.

Arjona, A. 2017. *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press.

Chang-López, N. N., H. M. Urrutia-Ochoa, C. A. Rodríguez-Moreno y S. D. Correa-Solís. 2024. “Extorsión y migración internacional desde un contexto latinoamericano”. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*. 4: 37-44.

Comité Internacional de la Cruz Roja. 2025. “Retos humanitarios 2025, Colombia”. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/publicacion/retos-humanitarios-2025-colombia>

Dane. 2021. “Caracterización territorial y sociodemográfica de los homicidios y los suicidios en Colombia”. *Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada*. 1. Disponible en: <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2021/08/caracterizacion-territorial-sociodemografica-de-los-homicidios-y-suicidios-en-Colombia.pdf>

Defensoría del Pueblo. 2025. Alertas tempranas. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/alertas-tempranas>

-----, 2025, 6 de marzo. “Defensoría advierte sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en Colombia”. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-advierte-sobre-reclutamiento-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes>

-----, 2023, 13 de octubre. “Entre enero y septiembre del 2023 se presentaron 156 confinamientos en Colombia, 31% más que en el mismo periodo del 2022”. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/entre-enero-y-septiembre-del-2023-se-presentaron-156-confinamientos-en-colombia-31-m%C3%A1s-que-en-el-mismo-periodo-del-2022>

Fondevila, G., E. García-Tejeda y R. Massa. 2025. “The diversification of drug trafficking organizations: Testing Spatial–Temporal association between extortion and homicide in Mexico”. *Trends in Organized Crime*, 1-25.

Fundación Ideas para la Paz. 2025. “Tercer año de Petro: entre la tormenta perfecta y el riesgo de una paz electoral”. *Informe*. 42. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf>

Indepaz. 2025. “Líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de acuerdo asesinados en 2024 y 2025”. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

Ministerio de Defensa. 2025. "Datos y cifras del sector defensa". Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras>

Moncada, E. 2022. *Resisting extortion. Victims, criminals, and states in Latin America*. Cambridge University Press.

Naef, P. 2023. "The criminal governance of tourism: Extortion and intimacy in Medellín". *Journal of Latin American Studies*. 55 (2): 323-348.

OACNUDH. 2025, 22 de enero. "Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos". Disponible en: <https://codhes.org/wp-content/uploads/2025/02/02-24-2025-final-informe-anual-alto-comisionado-colombia-castellano-1.pdf>

Ochoa-Díaz, A. G. y P. Páramo. 2021. "Perfil del modus operandi de los criminales de la extorsión en Caquetá, Colombia". *Revista Logos Ciencia & Tecnología*. 13 (2): 103-114.

Onudc (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). 2024. "Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023". Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_informe_monitoreo_2023.pdf

Red Regional de Observatorios de Seguridad. 2025a. "Panorama de la seguridad regional 2024". Disponible en: <https://propacifico.org/wp-content/uploads/2025/06/panoramadelaseguridadregional2024vf.pdf>

------. 2025b. "Jóvenes en el conflicto: reclutamiento, uso y utilización en el contexto de seguridad regional".

Sinisterra, L. e I. H. Valencia. 2020. "Orden social en Buenaventura: entre el *outsourcing* criminal y la construcción de paz desde abajo". *Revista CS. Estudios Sociales sobre América Latina*. 32.

Sorzano Rodríguez, D. M., J. D. Villamizar-Escobar, E. Galván-Vela, R. Ravina Ripoll y L. B. Tobar-Pesantez. 2024. "'Vacunas': Permanence of Crime in The New Dynamics of Violence and Post-Agreement in Colombia". *Revista de Gestão Social e Ambiental*. 18 (10).

Trejos, L. F. y R. Badillo. 2025. "La guerra en Colombia se fragmentó con más actores y más violencia". *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/la-guerra-en-colombia-se-fragmento-con-mas-actores-y-violencia/>

Valencia, I. H. 2015. "Multiculturalismo y seguridad fronteriza en el Archipiélago de San Andrés y Providencia". *Análisis*. 6/2015. Fescol.

Valencia, I., D. Vinasco. 2020. "Orden social y microtráfico en Cali, Colombia: entre el *outsourcing* criminal y la negociación con la violencia". En J. Treviño Rangel y L. H. Atuesta Becerra (coords.). *La muerte es un negocio: miradas cercanas a la violencia criminal en América Latina*. CIDE. Ciudad de México.

Vinasco-Martínez, D. 2018. "Pacificando el barrio: orden social, microtráfico y tercerización de la violencia en un barrio del distrito de Aguablanca (Cali, Colombia)". *Cultura y Droga*. 24 (27): 157-187.

Weigend, E., C. Pérez-Ricart, J. Portugal y J. E. Goldstick. 2025. "Firearms and Extortions in Mexico, 2012 to 2021". *Journal of Interpersonal Violence*. 40 (1-2).



Foto: José Vargas / El Espectador.

Reciclajes y mutaciones de la violencia en Colombia: de los bandoleros a las disidencias

Laura Bonilla

1. Introducción

El propósito de este trabajo surge de una pregunta central: ¿por qué, durante los tres ciclos de violencia armada en Colombia, se repite un patrón de rearme con los grupos “remanentes” que surgen tras procesos de paz o negociación? Estos remanentes terminan convirtiéndose en nuevos actores armados con capacidad de control territorial, ejercen violencia organizada y se consolidan como protagonistas de un nuevo ciclo.

Desde 1953, Colombia ha enfrentado al menos cuarenta y siete grupos armados no estatales de diversa índole¹: bandoleros, autodefensas, guerrillas, paramilitares, bandas criminales (Bacrim), grupos armados organizados (GAO), grupos armados organizados residuales (Gaor), grupos armados posdesmovilización (GAPD), grupos armados organizados al margen de la ley (Gaoml), estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (Eacoai), disidencias y neoparamilitares, entre otros. Todos ellos han ejercido violencia organizada con mando y presencia territorial suficientes para controlar población y territorio: definen límites, regulan la movilidad, ejercen funciones de policía, administran justicia informal y ejercen coerción armada. Para efectos prácticos, me referiré a todos bajo la denominación más genérica y alineada con la definición internacional de conflictos armados: *grupos armados no estatales*².

De acuerdo con la periodización propuesta por Francisco Gutiérrez Sanín en su último trabajo (2025), estos grupos se distribuyen en tres grandes ciclos de

- 1 Base de datos propia (2015-2025; corte: agosto de 2025) elaborada a partir de prensa, archivos y fuentes secundarias: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), VerdadAbierta.com y Pares. Criterios de inclusión: mando organizado, control territorial y uso sistemático de la violencia. Los casos se validaron por doble fuente independiente cuando fue posible y se documentan las discrepancias.
- 2 El derecho internacional humanitario - Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, define a los grupos armados no estatales (Gane) o “fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados” que operan en el territorio de uno o más Estados, de acuerdo con tres criterios esenciales: 1) están bajo un mando responsable; 2) controlan una parte del territorio que les permite llevar a cabo operaciones militares sostenidas; y 3) tienen un nivel de organización suficiente para ser parte del derecho internacional humanitario.

violencia (véase la tabla 1, p. 165): el primero, la Violencia (década de 1940-comienzos de la de 1960), estuvo marcado por el enfrentamiento bipartidista que culminó en el Frente Nacional. Aunque se decretaron dos amnistías, los remanentes persistieron y alimentaron el surgimiento de nuevas organizaciones armadas.

El segundo ciclo, de guerra contrainsurgente (década de 1960-2016), vio desplegarse primero guerrillas de diverso signo marxista y nacionalista y posteriormente la expansión de estructuras paramilitares y su articulación con narcotraficantes y élites políticas y económicas locales y nacionales. Fue el ciclo con mayor victimización civil y combinó procesos de paz, con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), un grupo de guerrilleros que hacían parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), entre otros, con fases de intensificación bélica. Hubo nueve procesos de desmovilización (ocho guerrilleros y uno de la federación paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia, AUC), con un total de 36.000 desmovilizados, algo más de 31.000 de ellos de estas; sumando el proceso con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) que finalizó en noviembre de 2016 con la firma del Acuerdo de paz con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), el total asciende a unos 75.000 (López, 2016).

Durante este ciclo, las negociaciones estuvieron acompañadas de programas estatales, en su mayoría centralizados, para “llenar” el vacío estatal rural; también, del apoyo a excombatientes mediante la entrega de herramientas de trabajo (taxis, por ejemplo), algunos proyectos económicos menores y apoyos económicos. Su desempeño fue precario en contextos de alta violencia, aunque algo más exitoso en fases de pacificación. Las desmovilizaciones redujeron los niveles de violencia, pero al mismo tiempo se multiplicaron los remanentes y aumentó la velocidad con que lograron recomponerse como actores armados. La investigación que sustenta este documento identifica treinta grupos disidentes y rearmados a lo largo de este periodo, incluidas las actuales disidencias de las Farc-EP.

El tercer ciclo, cuyo comienzo podría ubicarse en 2016, es un híbrido político-criminal y profundamente localizado, que se desarrolla mientras ningún grupo –salvo el ELN, principal sobreviviente del ciclo anterior– busca disputar el poder político nacional. Reproduce patrones conocidos: incumplimiento de objetivos reformistas y, en particular, de desarrollo territorial y presencia estatal. Todos los grupos armados actuales hunden sus raíces en el ciclo previo pero se caracterizan por mutaciones rápidas, con altos niveles de aprendizaje y adaptación.

Este ciclo está atravesado por el auge pospandémico de economías ilegales transnacionales (en especial la cadena coca-cocaína y minería ilícita) que operan en redes interconectadas y reconfiguran la distribución local de ingresos. Tras el covid-19, la economía cocalera se fragmentó aún más: la parte que se desarrolla en Colombia se centra sobre todo en el cultivo de coca y la producción de cocaína, con una participación reducida en el comercio internacional. Esa fragmentación debilitó los controles y abrió vacíos que facilitaron la expansión de estructuras híbridas –como los Comandos de Frontera, disidencia de las Farc-EP–, que se especializaron en eslabones concretos, absorbieron facciones de delincuencia organizada e incorporaron “paquetes de reivindicaciones” inspirados en tradiciones guerrilleras: reparto de rentas, pequeñas obras de infraestructura rural, provisión de orden y justicia. Sin embargo, al mismo tiempo promueven un discurso de mínima intervención estatal en la economía (Bonilla, 2025), una posición que contrasta con sus prácticas de provisión de bienes y servicios. Su participación reciente en mesas de diálogo revela la paradoja: buscan presentarse como reguladores comunitarios mientras procuran legitimar un orden armado informal que excluye al Estado.

La literatura académica y los análisis de centros de pensamiento han explicado esta persistencia de la violencia principalmente a partir de factores estructurales externos al actor armado –como la permanencia de injusticias, las disputas por la tierra, la falta de inclusión política o el peso de las economías ilícitas–, así como por fallas del Estado en el diseño o implementación de los procesos de negociación. Sin embargo, este trabajo propone desplazar el foco desde el *cómo se negocia* hacia el *qué persiste después de negociar*.

A partir de evidencia histórica y de la elaboración de un índice de capital armado (ICA) sostengo que la continuidad y la velocidad de recomposición de los grupos remanentes dependen más del capital armado acumulado que de las virtudes o defectos de los procesos de paz. Defino el capital armado como el conjunto de activos organizativos, económicos, territoriales y relacionales que permiten a un grupo sostener coerción y gobernanza informal, absorber o cooptar otras estructuras y recomponerse tras negociaciones o golpes estatales. Incluye la diversificación de rentas ilícitas, la implantación territorial³, las redes transfronterizas, el reciclaje de mandos, la capacidad de absorción de redes y

3 Implantación territorial: grado en que un grupo armado establece una presencia estable y duradera en un territorio, con capacidad de controlar espacio, población y economías locales más allá de incursiones puntuales.

mandos y la centralidad en genealogías de transformación, conceptos que se explicarán más adelante como componentes del capital armado.

Así, intento introducir una hipótesis nueva al debate, y es que la continuidad y la velocidad de recomposición armada posterior a cada negociación dependen más del capital armado acumulado que del diseño o del (in)cumplimiento de lo acordado en los procesos de negociación o paz. El análisis se centra en capacidades organizativas y trayectorias de transformación; no constituye una evaluación de impacto de políticas locales específicas. En ciertas denominaciones oficiales puede haber un subregistro de estructuras microlocales y ambigüedad clasificatoria.

Con este marco, el documento se organiza en cuatro partes: en la siguiente hago una revisión breve de la literatura académica y de centros de pensamiento sobre procesos de paz en Colombia; a continuación estudio las trayectorias de los grupos remanentes en cada ciclo; luego expongo la medición comparada del capital armado mediante el índice de capital armado. Finalmente presento unas recomendaciones de política alrededor de los procesos de negociación y de la descapitalización de grupos armados como ruta de acción.

A lo largo del texto se presentarán resultados de supervivencia, rearme y genealogías, y se discutirán las implicaciones en la política pública: para que la paz deje saldos duraderos en seguridad y gobernanza local no basta con diseñar buenos acuerdos: es necesario asimismo desmontar los activos que sostienen el poder armado.

En suma, este trabajo busca mostrar que los cuartiles altos del índice de capital armado implican mayor supervivencia y menores tiempos de rearme; que la diversificación económica y el alcance territorial impactan directamente en la persistencia de los grupos; y que la centralidad y capacidad de absorción de redes y mandos explican mejor la recomposición de la violencia que los defectos o virtudes del diseño de los procesos de paz. El objetivo de las recomendaciones no es restar valor a la negociación y al diálogo como herramientas de construcción de paz, sino reorientar el foco de la acción estatal hacia la descapitalización de los activos organizativos, económicos, territoriales y relacionales que sostienen el poder armado. Solo así será posible que los acuerdos trasciendan lo procedimental y se conviertan en estrategias efectivas de desmontaje de capacidades, condición indispensable para que la paz tenga efectos duraderos en la seguridad y la gobernanza territorial.

2. Estado del arte sobre negociaciones de paz y grupos disidentes en Colombia

La historia de las negociaciones de paz en Colombia ha estado acompañada de un debate académico constante. Sin embargo, lo que ha recibido menos atención es la explicación de cómo y por qué surgen disidencias después de cada proceso de paz. Aunque cada negociación se ha analizado en su propio contexto, la literatura coincide en señalar un patrón estructural: los acuerdos reducen temporalmente la violencia pero dejan tras de sí núcleos de poder armado que se reciclan en nuevas formas de confrontación. Lo que sobrevive y se transmite entre ciclos no es solo ideología sino un capital armado compuesto por redes de relaciones sociales, comunitarias y políticas, mandos intermedios, recursos ilícitos, repertorios militares y legitimidades locales. Ese capital acumulado es el que permite a los grupos rearmarse rápidamente tras cada negociación. Varios autores han aludido –aunque sin nombrarlo de manera explícita– a la existencia de estos factores que explican la continuidad de los remanentes entre ciclos de violencia.

Para este documento utilizaré la tesis de Francisco Gutiérrez Sanín (2025) de que la violencia en Colombia es cíclica y que estamos en la transición/nacimiento del tercer ciclo. En su trabajo más reciente, “¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia?”, establece la existencia de tres ciclos, considerando que el segundo finalizó en 2016 con la desmovilización de la guerrilla de las Farc-EP y que ya estamos inmersos en un tercer ciclo de violencia con ciertas características, como la hibridación político-criminal⁴, la fragmentación de los grupos armados, la violencia selectiva y la permanencia, débil pero persistente, de discursos políticos e ideológicos.

Aun cuando comparto la tesis de los ciclos de violencia, muy útil para ordenar la larga duración del conflicto colombiano, me distancio de la hipótesis que define al tercero por la fragmentación de los grupos armados. Más que la atomización, considero que el momento actual está marcado por la flexibilidad y adaptabilidad organizativa que tienen estas organizaciones. Asimismo, y como se mostrará más adelante, la regla en procesos tempranos de rearme es la

⁴ La hibridación político-criminal es el proceso mediante el cual actores ilegales y políticos o institucionales se entrelazan en una misma red de poder compartiendo intereses, recursos y mecanismos de control territorial, hasta el punto de que las prácticas de coerción violenta y las de representación política se vuelven indistinguibles o complementarias. En pocas palabras, es la combinación fáctica de elementos de representación política como reivindicaciones comunitarias sobre servicios básicos con herramientas de coerción violenta como el asesinato de líderes o la extorsión a economías lícitas.

existencia de muchos grupos pequeños remanentes o disidentes posteriores a una desmovilización o negociación. Sin embargo, la tendencia es a la unificación y a la prevalencia de quien cuente con mayor capital armado para sobrevivir.

Esas características permiten que el capital armado heredado del ciclo anterior –mandos intermedios, redes, repertorios, recursos ilícitos–, pueda ser puesto en circulación con mayor eficiencia y aprovechamiento. En lugar de estructuras fracturadas y dispersas, encontramos organizaciones que saben recomponerse rápidamente, pasar de una economía a otra, absorber redes locales y adaptarse a los cambios del entorno, lo que constituye, en mi lectura, el sello distintivo del presente ciclo (tabla 1).

Coincido en que la fragmentación es un fenómeno observable: ya no existe un actor hegemónico como las Farc-EP o las AUC y la multiplicidad de grupos y choques es evidente. Sin embargo, no pienso que esa sea la clave interpretativa del tercer ciclo. La fragmentación describe un estado pero no explica la fuerza ni la persistencia de estos actores. Lo novedoso es que esa dispersión convive con una gran adaptabilidad organizativa: rápidamente, los grupos pueden dividirse y recomponerse, establecer alianzas, moverse entre varias rentas ilegales y asumir funciones de control local. En otras palabras, la fragmentación es un síntoma, mientras que la adaptabilidad organizativa es la explicación de fondo que hace posible que el capital armado siga reproduciéndose y manteniendo vigencia en el actual ciclo.

2.1 Antecedentes del segundo ciclo: de la violencia partidista a la amnistía de 1953-1957

La amnistía decretada en 1953 por Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) buscó poner fin a la violencia bipartidista. No obstante, en lugar de desactivar la capacidad bélica acumulada, la amnistía se limitó a ofrecer perdón y olvido, acompañados de un programa de rehabilitación rural que incluyó la construcción de vías terciarias y proyectos agrícolas, pero estos resultaron insuficientes y la violencia no desapareció. Estas medidas no alcanzaron a transformar las condiciones estructurales, pero sí coexistieron con un fortalecimiento militar que mantuvo vigente el capital armado en los territorios (Comisión de la Verdad, 2022).

El informe de la Comisión de la Verdad señala que, aun cuando varias guerrillas liberales como los Limpios y sectores de autodefensa comunista entregaron armas, subsistieron cuadrillas que se radicalizaron tras la ilegalización del Partido Comunista en 1954 y el bombardeo de Villarrica en 1955, que generó miles de desplazados. Estudios posteriores (Comisión de la Verdad, 2022) subrayan

Tabla 1

Ciclos de violencia en Colombia. Actores, repertorios, reivindicaciones, capital armado y factores de transición

Ciclo	Actores centrales	Repertorio de violencia	Paquete de reivindicaciones dominante	Capital armado heredado	Factores de transición
1. Violencia bipartidista y bandolerismo (1946-1964)	Guerrillas liberales y conservadoras, autodefensas campesinas, bandoleros.	Combates rurales, ataques selectivos, control de veredas.	Defensa de partido, retaliación, justicia local.	Armas, experiencia militar de ex-combatientes, re- combatientes, re- partidistas.	Fin de la Violencia, amnistías, Frente Nacional.
2. Guerrillas revolucionarias (1964-2000)	Farc, ELN, EPL, M-19, Quintín Lame, PRT	Guerra de guerrillas, secuestro, control social, expansión territorial.	Revolución socialista, reforma agraria, derechos étnicos.	Control territorial heredado de claves armados, redes clandestinas.	Estatuto de seguridad, surgimiento paramilitar, narcotráfico.
3. Posacuerdos y violencia mutante (2000-hoy)	Disidencias, grupos posparamilitares, híbridos criminal-políticos.	Disputa por economías ilegales, coerción selectiva, penetración institucional.	Paquetes híbridos: seguridad comunitaria, anti-extractivismo, agendas locales.	Rutas del narcotráfico, know-how paramilitar/guerrillero, capital político local.	DDR parcial, incumplimiento de acuerdos, recomposición criminal.

Fuente: interpretación del artículo “¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia?” (Gutiérrez Sanín, 2025).

que la falta de solución a problemas estructurales –como la concentración de la tierra y la ausencia estatal en zonas rurales– se combinó con la represión militar para dar origen a un nuevo ciclo insurgente. Aquí aparece el primer indicio de continuidad: campesinos armados que no se desmovilizaron, como Manuel Marulanda, fueron el germen de las Farc, constituyendo un hito en relación con la presencia histórica de capital armado.

En 1957, para amplios sectores sociales ya era evidente que el régimen de Rojas Pinilla no lograría la pacificación prometida. El rechazo a sus medidas autoritarias y de censura se expresó en la huelga cívica nacional que paralizó al país. Tras su caída, la junta militar sucesora (10 de mayo de 1957-7 de agosto de 1958) ofreció una segunda amnistía, a la que se acogieron algunos comunistas sin entregar plenamente las armas. Líderes campesinos como Manuel Marulanda, Ciro Trujillo y Charro Negro se asentaron en territorios de autodefensa campesina, donde conservaron y expandieron redes de organización armada.

En 1957, el Frente Nacional puso fin al ciclo de la Violencia bipartidista, con amplio respaldo inicial. No obstante, el capital armado sobreviviente se consolidó en enclaves rurales. En 1964, la ofensiva militar en Marquetalia, percibida por los liderazgos armados como una declaración de guerra, dio origen a las Farc, inaugurando un nuevo ciclo de confrontación de carácter contrainsurgente, como señala Gutiérrez Sanín (2025).

La literatura de la época y el informe de la Comisión de la Verdad coinciden en que la falta de soluciones estructurales –la concentración de la tierra, la debilidad de la presencia estatal en zonas rurales y la persistencia de la represión militar–, combinadas con la preservación de núcleos armados, alimentaron la transición hacia un nuevo ciclo de violencia. Uno de los aspectos que vamos a analizar es que aquellos grupos que logran pasar de un ciclo a otro, una especie de *grupos bisagra*, como en este caso los Comunes que transitaron a Farc, también hacen que el grupo futuro incremente su capital armado.

2.2 Inicio del segundo ciclo de violencia: insurgente/contrainsurgente y comienzo de las negociaciones

El segundo ciclo de violencia en Colombia comenzó a mediados de la década de 1960, cuando emergieron las guerrillas marxistas y nacionalistas –entre ellas las Farc, el ELN y posteriormente el EPL y el M-19– en respuesta a las condiciones de exclusión política del Frente Nacional y las desigualdades sociales heredadas del primer ciclo, pero especialmente en el caso de las Farc, recogiendo grupos remanentes del primer ciclo.

Este periodo se extendió hasta comienzos del siglo veintiuno y tuvo su punto de mayor expansión entre los años setenta y ochenta. Los principales actores fueron las insurgencias mencionadas, las agencias de seguridad del Estado y, desde finales de los setenta, las estructuras paramilitares vinculadas al aparato estatal y al empresariado rural. Según Gutiérrez Sanín, fue una guerra insurgente/contrainsurgente marcada por la coexistencia de proyectos políticos e ideológicos y por la progresiva articulación entre guerra y economías ilícitas, especialmente el narcotráfico, que se convirtió en el “combustible” del conflicto entrados los años ochenta (Gutiérrez Sanín, 2025).

La Comisión de la Verdad (Comisión de la Verdad, 2022) complementa que durante los años ochenta la violencia se concentró en regiones como Urabá, el sur de Bolívar, el Catatumbo y el Pacífico, donde guerrillas, paramilitares y narcotraficantes se disputaron el control de economías ilegales. Este ciclo estuvo caracterizado por la expansión de la guerra sucia, la persecución a movimientos sociales y el inicio de los procesos de paz del presidente Belisario Betancur (1982-1986), que intentaron canalizar institucionalmente las demandas de democratización de un sistema político cerrado.

2.2.1 Décadas de 1980 y 1990: apertura democrática y aprendizajes iniciales

Con la política de paz del presidente Betancur y la elección popular de alcaldes surgieron los primeros análisis académicos sobre negociación. Bejarano (1990) y Valencia (1990) resaltaron los incentivos democráticos como vía de reinserción, pero advirtieron sobre los límites de un Estado débil. Chernick (1996) señaló la apertura política como condición necesaria, mientras que Pécaut (2000) subrayó la proliferación de violencias –paramilitares, narcotráfico y guerrillas– que dificultaban acuerdos sostenibles (Comisión de la Verdad, 2022).

La Comisión de Estudios sobre la Violencia, editoriales como el Cerec (Centro de Estudios de la Realidad Colombiana) y centros de investigación como el Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular) documentaron los procesos con el M-19, el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, la Corriente de Renovación Socialista y el Movimiento Armado Quintín Lame, destacando la importancia de la Constitución de 1991 y las garantías de participación política. Pero también aquí se observa la lógica de continuidad: mientras unas guerrillas se desmovilizaban, otras se rearmaban, inaugurando la trayectoria de las disidencias como fenómeno recurrente.

Durante este periodo aparecieron al menos tres estructuras disidentes. La primera fue el Movimiento Jaime Bateman Cayón (MJBC), surgido en 1989 como una disidencia del M-19 a partir de miembros que rechazaron las negociaciones y el posterior acuerdo de 1990. Se configuró como una guerrilla urbana de orientación izquierdista, nacionalista y socialista, que reivindicaba la memoria del M-19 pero consideraba el proceso de paz como una traición a la causa revolucionaria (*El Tiempo*, 1996).

El Movimiento Jaime Bateman Cayón operó principalmente en el oriente y norte del departamento del Cauca, y de manera puntual en los de Valle del Cauca, Quindío y Risaralda. Sus integrantes eran jóvenes campesinos e indígenas, con un promedio de 27 años de edad, liderados por mandos con formación política e intelectual destacada. Aunque fue percibido como un grupo “poco violento”, financió sus operaciones mediante secuestros y extorsiones, entre ellos el secuestro del presentador de televisión Alfonso Lizarazo en 1994 y la destrucción del Centro de Investigaciones de la Caña de Azúcar de Colombia (Cenicaña) en 1995, con la intención de presionar a los ingenios azucareros para invertir en infraestructura local (*El Tiempo*, 1996; Caro Romero y Cruz Triana, 2022).

En su breve trayectoria, el Movimiento Jaime Bateman Cayón participó en dos intentos de negociación. El segundo, auspiciado por el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) tras el secuestro de Lizarazo, terminó con la liberación del presentador, pero el proceso no tuvo avances y se disolvió en 1996 (Caro Romero y Cruz Triana, 2022). La muerte de su comandante *Alonso* en 1996, vinculada a disputas con el cartel de Cali, debilitó al grupo, y tras la de su último líder, Jonairo López Mora (*Ernesto*), en 2000, los militantes restantes se dispersaron. Algunos se unieron a las Farc-EP mientras que otros ofrecieron sus redes y conocimientos a nodos del cartel del Norte del Valle (Caro Romero y Cruz Triana, 2022).

Más allá de su corta vida, el Movimiento Jaime Bateman Cayón ilustra dos elementos centrales de la disidencia en Colombia. Primero, cómo cuadros medios y bases jóvenes pueden rechazar procesos de paz y mantener vivo un capital armado hecho de experiencia, redes sociales y legitimidad local. Segundo, anticipa dinámicas visibles en el ciclo actual: reivindicaciones locales en lugar de nacionales, un discurso antiestatal paradójico que demandaba mínima intervención estatal pero buscaba regularización del orden armado, y la hibridación con economías ilícitas. Como señalan Caro Romero y Cruz Triana (2022), el Movimiento Jaime Bateman Cayón no aspiró a disputar el poder nacional sino a convivir con el poder local, un patrón que conecta con las disidencias posteriores.

El segundo caso fue el grupo disidente del EPL que se asentó en el Catatumbo, germen de lo que más tarde serían los Pelusos. Estos mantuvieron continuidad en la región mediante redes de autodefensa y vínculos con economías ilícitas, confirmando que la desmovilización parcial conservó núcleos de capital armado.

La tercera experiencia fueron los Comandos Populares, creados en 1992 en el Urabá antioqueño por exintegrantes del EPL, para defenderse de los ataques de las Farc, y tras el fracaso de las negociaciones en Tlaxcala (1991-1992) entre el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) y las guerrillas (ELN, EPL, Farc), agrupadas en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). Con el tiempo, y tras la entrada de los paramilitares en la zona bananera en 1995, terminaron incorporados a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y luego a las Autodefensas Unidas de Colombia, llevando consigo armas, información y saberes militares. Este tránsito muestra nítidamente cómo el capital armado reciclado fluye entre proyectos insurgentes y contrainsurgentes, preservando experiencia y capacidad de daño.

En síntesis, los años ochenta y noventa dejaron lecciones ambivalentes. Por un lado, se consolidó un marco democrático con incentivos de reinserción. Por otro, se inauguró el patrón que explica buena parte de la violencia posterior: las disidencias como espacios de reciclaje de combatientes, redes y repertorios que alimentaron la continuidad del conflicto más allá de cada proceso de paz.

2.2.2 Finales de los noventa y dos mil: Caguán y auge paramilitar

El fracaso del proceso de paz conocido como el proceso del Caguán (1998-2002) entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) y la guerrilla de las Farc-EP abrió un debate crítico. Villarraga (2008) destaca la falta de planeación estatal, mientras Pizarro (Pizarro y Zuluaga, 2011) y el International Crisis Group interpretaron la negociación como una táctica de las Farc para fortalecerse militarmente. Mientras negociaba, y para reforzar la estrategia contrainsurgente, el Estado colombiano se valió de estrategias de cooperación militar con los Estados Unidos como el Plan Colombia.

En consonancia con la acumulación de capital armado del Estado y las guerrillas, sobre todo de las Farc-EP, a partir de 1997 se consolidó un importante auge del paramilitarismo. Las autodefensas campesinas locales de los años ochenta evolucionaron en las Convivir, legitimadas por el Gobierno Nacional. A lo largo de esa misma década, junto con el MAS (Muerte a Secuestradores) – que mantuvo estrechas conexiones con carteles de la droga–, con los Perseguidos

por Pablo Escobar (Pepes) y con diversas estructuras regionales, se articularon múltiples organizaciones: las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá), las ACMM (Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio), las ACMV (Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada), las Autodefensas Campesinas de Boyacá, las Autodefensas de Ramón Isaza, las AUSAC (Autodefensas Unidas de Santander y Sur del Cesar) y las Autodefensas de Cundinamarca (véase la figura 1). De esa convergencia nacieron las AUC, un actor armado con un inusual capital bélico, cimentado en sus vínculos con la política nacional, sectores de la fuerza pública, terratenientes, grupos empresariales, el narcotráfico y élites regionales.

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a la presidencia en agosto de 2002 la capacidad militar del Estado se concentró en la guerra contrainsurgente, y se iniciaron diálogos con las AUC, que desembocaron en su desmovilización, no sin que hubiera una fuerte discusión pública sobre su carácter político. Aun así, los procesos se dieron de manera escalonada, completando las desmovilizaciones en 2006: mediante la ley de Justicia y Paz (2005) se logró la desmovilización de más de treinta mil hombres, con serias falencias en verdad, justicia y reparación. El escándalo de la parapolítica mostró la profundidad de las alianzas entre élites políticas y económicas regionales y nacionales y estructuras armadas.

Los estudios sobre este periodo (Cubides, 2006; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014) resaltan cómo la fragmentación de bloques, la persistencia de economías ilegales y la débil reintegración facilitaron el surgimiento de disidencias que se conocieron popularmente como bandas criminales o Bacrim. De acuerdo con una entrevista de 2011 con el entonces ministro de Defensa Rodrigo Rivera, en 2006, después de la desmovilización paramilitar, se llegaron a contar al menos treinta grupos reconocidos como bandas criminales (véase la figura 1)⁵, que posteriormente se reagruparon en siete principales estructuras: los Urabeños, los Paisas, los Rastrojos, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac), los Pachenca (Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada, ACSN), los Machos y las Águilas Negras. Para el año 2011 hacían presencia en doscientos nueve municipios, siendo los Urabeños el grupo que mayor capital armado había logrado acumular.

5 En palabras de Rivera: "No son cualquier pandilla. Su estrecha vinculación con el narcotráfico y su fuerte presencia en algunas zonas del país las hace poderosas (...) Sin embargo, en los últimos años ha habido una evolución significativa por parte del Estado para enfrentarlas. Las estamos persiguiendo con toda decisión. En el 2006 había 33, el 2010 terminó con siete". *Semana*. 2011, 14 de enero. "Tenemos un reto mayúsculo, la lucha contra las Bacrim: Rodrigo Rivera".

Los mandos medios que no fueron incluidos en Justicia y Paz capitalizaron su experiencia militar y sus contactos con el narcotráfico para reorganizar nuevas estructuras (véase la figura 2). Aquí, el capital armado acumulado se manifestó con toda claridad: redes políticas, economías ilícitas y repertorios de violencia que sobrevivieron al proceso y se reciclaron en nuevas formas organizadas.

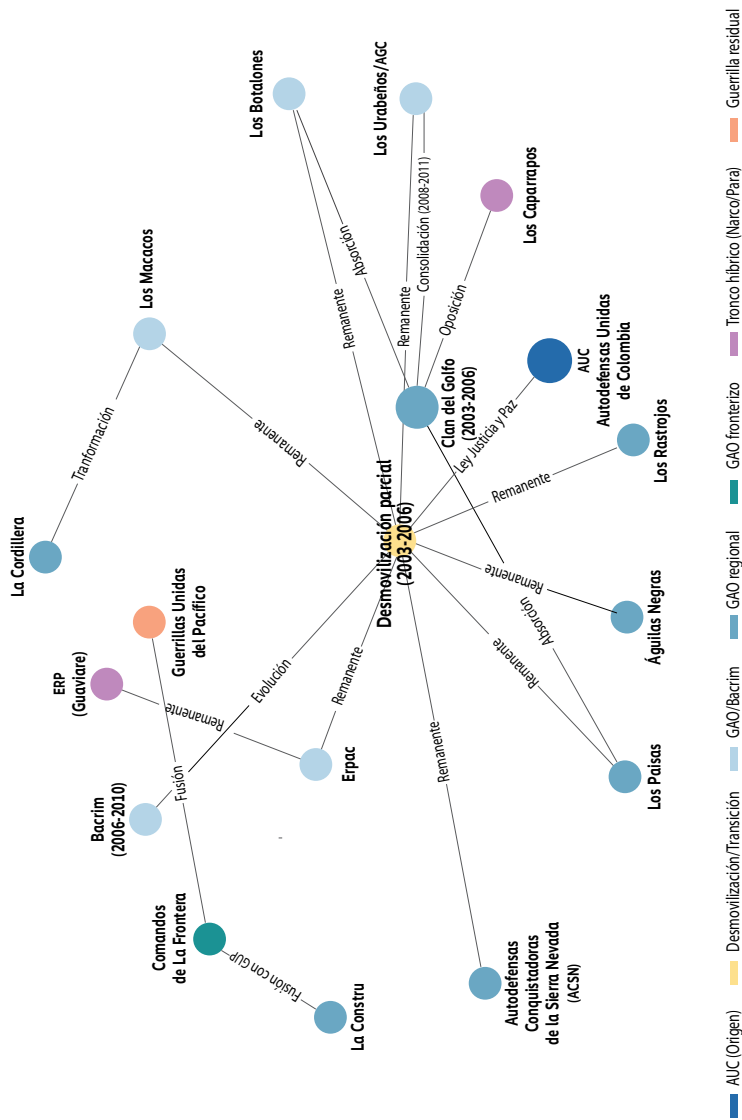
2.2.3 Acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc: cierre del segundo ciclo e inicio del tercero

Tras las guerras internas entre disidencias de las AUC se consolidó un periodo de relativa estabilización del control territorial por parte de los grupos de origen paramilitar. Esta fase permitió concentrar los esfuerzos de negociación con la guerrilla de las Farc-EP. En ese contexto, el Acuerdo de paz de 2016 representó el esfuerzo más ambicioso de la historia reciente. Con seis puntos que recogían reivindicaciones históricas –desde la reforma rural hasta el sistema de justicia transicional–, se creó un entramado institucional complejo: veinte nuevas instancias y programas, además de la reforma o el fortalecimiento de cinco entidades existentes, entre ellas el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y la Unidad para las Víctimas. La literatura internacional lo analizó como un caso ejemplar de *construcción de paz*, mientras que en Colombia la atención se centró en la implementación.

Desde 2017, la literatura especializada –particularmente la del Instituto Kroc, al que el Acuerdo le otorgó la responsabilidad principal de dar apoyo técnico y hacer seguimiento a su implementación– evaluó los avances y retrasos en los componentes pactados: reforma rural, participación política, sustitución de cultivos, reincorporación y justicia transicional. También advirtió sobre los riesgos de incumplimiento y sobre el carácter parcial del proceso, reavivando el debate sobre la “paz completa” y la posibilidad de extender los acuerdos al ELN y a las disidencias (Vargas, 2015). Sin embargo, a nueve años de la firma, la evidencia muestra un resultado ambivalente: una institucionalidad robusta en el papel pero impactos territoriales limitados, en especial en lo relativo a los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) (Bonilla, 2025, 1 de mayo).

El punto crítico fue la rápida reaparición de estructuras armadas. Tras la dejación de armas, surgieron cerca de treinta grupos residuales, la mayoría dirigidos por mandos medios o medio-altos que: 1) se retiraron del proceso antes de la firma del Acuerdo (caso del frente 1 que operaba en los departamentos de Vaupés, Guaviare y Guainía) y la desmovilización posterior; 2) retornaron a las armas conformando grupos propios; o 3) se aliaron con antiguos competidores

Genealogía de disidencias posAUC



Fuente: base de datos propia, procesamiento Gephi.

para asegurar su supervivencia. Después de un periodo inicial de reacomodo, hacia 2018 subsistían doce estructuras; con la oferta de negociación del gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-) en 2022, estas tendieron a reagruparse en dos grandes bloques, que en 2025 ya se habían fragmentado nuevamente en al menos cuatro organizaciones principales.

En menos de una década, según estimaciones de la Fundación Pares (2025), las disidencias alcanzaron alrededor de once mil integrantes armados, sin contar redes de apoyo y otros roles logísticos o de información. Un informe oficial de inteligencia, filtrado a medios colombianos, elevó la cantidad a cerca de veintidós mil personas, al incluir bajo criterios amplios todo tipo de vinculaciones (*El Colombiano*, 2025).

Ni el gobierno de Iván Duque (2018-2022), que descartó cualquier acercamiento, ni el de Gustavo Petro, que desplegó una oferta de negociación extendida, lograron contener el crecimiento de las disidencias. En ambos casos, aumentaron en número de combatientes, capacidad de fuego, control territorial, finanzas y redes criminales. Algo similar había ocurrido con la expansión de los remanentes de las AUC durante gobiernos que nunca plantearon negociación. Esto confirma que uno de los motores principales del rearme fue la persistencia de un capital armado heredado: mandos con experiencia militar, redes sociales y económicas, legitimidad local y control sobre rentas ilícitas.

Así, el tercer ciclo del conflicto colombiano inicia caracterizado por la rápida redistribución de ese capital armado en nuevas configuraciones organizativas. Las disidencias no emergieron como estructuras centralizadas sino como redes flexibles, capaces de fragmentarse o unificarse según los incentivos del entorno. Esta adaptabilidad explica su gran velocidad de rearticulación y su capacidad de adaptarse a los cambios del contexto político y criminal, y explica también, parcialmente, el fracaso de la más reciente política de paz y negociación.

2.3 Paz total en medio de la transición política y la del ciclo de violencia. Todo, en todas partes y al mismo tiempo

Con la llegada de Gustavo Petro a la presidencia en 2022, sectores sociales que habían respaldado el Acuerdo de paz de 2016 esperaban que su gobierno abriera una ventana de oportunidad para reactivar su implementación, contener el rearme de las disidencias y mitigar las nuevas formas de violencia dirigidas contra civiles, excombatientes de las Farc, líderes sociales, comunidades indígenas, ambientalistas y defensores de derechos humanos. En este contexto, el Ejecutivo formuló la política de “paz total”, concebida como un marco de nego-

ciación de alcance ampliado que trasciende a los grupos de origen guerrillero e incorpora también a estructuras residuales en proceso de conformación, a organizaciones derivadas del paramilitarismo y actores de naturaleza predominantemente mafiosa.

La política de paz total fue consagrada en la ley 2272 de 2022, que otorgó al Ejecutivo la facultad de abrir negociaciones con todos los grupos armados organizados, estableciendo una distinción entre diálogos políticos –dirigidos a actores que conservan estructura de mando y capacidad militar sostenida– y procesos de sometimiento, aplicables a estructuras criminales de alto impacto. A diferencia de políticas anteriores, su diseño fue explícitamente simultáneo: avanzar en paralelo con guerrillas, disidencias y organizaciones criminales, con la expectativa de cerrar de manera definitiva la posibilidad de reciclaje de actores armados que históricamente ha acompañado los procesos parciales de paz.

La hipótesis oficial descansaba en dos premisas. La primera sostenía que, al igual que los acuerdos con las Farc y la desmovilización de las AUC habían generado alivios humanitarios sustanciales en los territorios, un proceso simultáneo extinguiría los “leños prendidos” del conflicto, en palabras de León Valencia (Valencia, 2024). La segunda planteaba que, si en el pasado el rearme se había explicado por la “parcialidad de la paz”, al negociar con todos los actores al mismo tiempo se lograrían reducir significativamente los índices de violencia letal.

Sin embargo, en la práctica la política de paz total enfrentó pronto serias dificultades. Algunas derivaban de su diseño, mientras que otras respondían a limitaciones estructurales, como la baja capacidad de las instituciones nacionales para sostener simultáneamente múltiples mesas de negociación. A ello se sumó que muchos de los grupos en formación atravesaban un momento de expansión y tenían bajos incentivos para negociar, aunque sí altas expectativas de ampliar su gobernanza territorial. También se registraron problemas de coordinación en la implementación de los ceses al fuego y efectos no deseados sobre la violencia, en un escenario donde las organizaciones armadas ya se habían adaptado a la realidad posFarc y consolidaban su implantación territorial (Bonilla, 2024).

La confusión en el tratamiento humanitario y la fragilidad de los compromisos facilitaron que numerosos grupos aprovecharan los ceses al fuego para fortalecer su control social y expandir mecanismos de extorsión. Lejos de generar alivios sostenidos, en regiones del departamento del Cauca y en el bajo Cauca antioqueño la política derivó en mayores agresiones contra líderes sociales y comunidades, alimentando la percepción de que la paz se traducían en una mayor vulnerabilidad de la población civil.

El balance de estos tres años confirma que la hipótesis de negociar con todos al mismo tiempo, aunque acertada en el diagnóstico –pues la parcialidad de los procesos anteriores facilitó el rearme–, resultó insuficiente en la práctica. Sin un plan secuenciado y con instituciones sobrecargadas, la simultaneidad produjo asimetrías: al iniciar diálogos con algunos actores y no con otros, se reforzó a quienes quedaban por fuera de la mesa, incentivando la competencia armada. En suma, la paz total quedó atrapada entre una narrativa esperanzadora y una realidad territorial marcada por la expansión de actores, la violencia focalizada y la persistencia de economías ilícitas, como se muestra en la tabla 2.

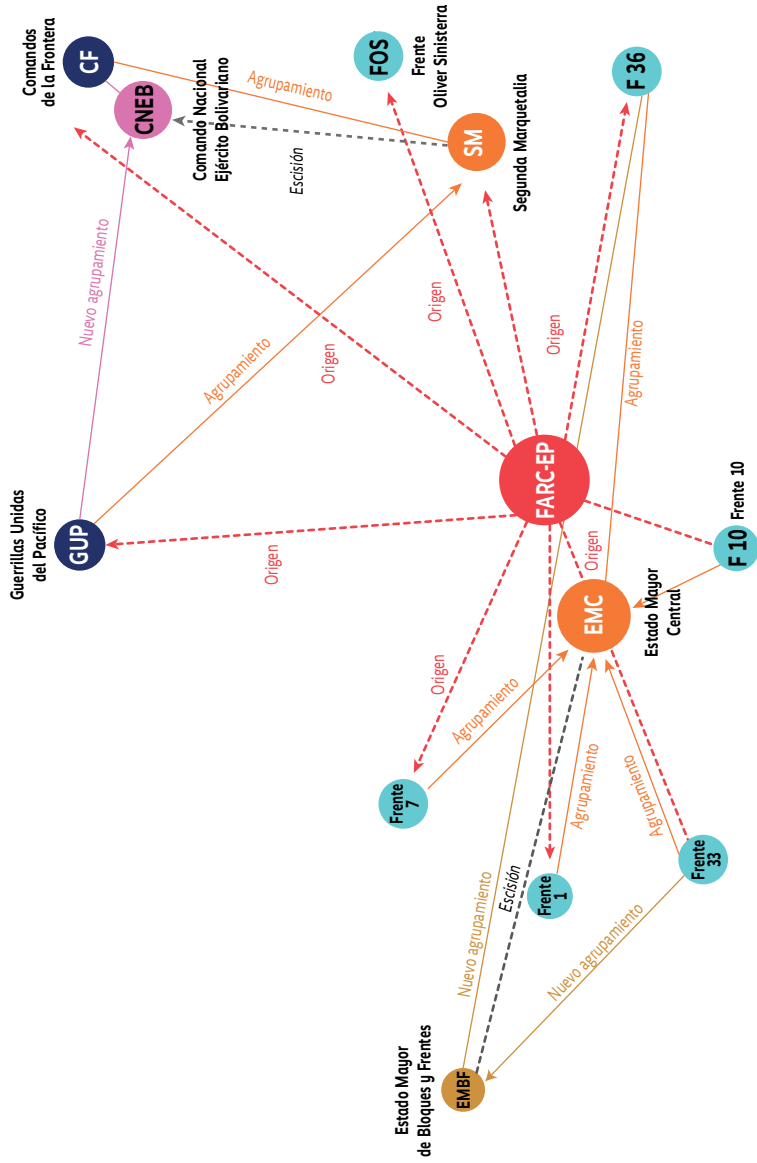
La paz total no logró comprender la complejidad de la transición entre ciclos ni las diferencias básicas entre actores que iniciaban su camino armado con otros con veinte o sesenta años de existencia. El mapa genealógico de las disidencias de las Farc (figura 3) permite ejemplificar esta compleja transición. Lejos de un reagrupamiento lineal, lo que emergió tras el Acuerdo de 2016 fue un entramado de facciones que se fragmentaron, recombinaron y adaptaron según incentivos territoriales, económicos y políticos. La figura muestra cómo, de un núcleo inicial –frentes que nunca se acogieron a la dejación de armas–, se formaron hasta treinta estructuras menores, muchas de ellas de vida corta, que luego convergieron en dos grandes proyectos: el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia.

La representación gráfica permite seguir las trayectorias de absorción, ruptura y recomposición de estas facciones, ofreciendo un retrato de cómo el capital armado acumulado durante décadas no desapareció sino que se redistribuyó en redes flexibles con agendas propias. Lo que resulta destacable de esto no es únicamente el comportamiento de las disidencias de las Farc, es que algo muy similar había pasado en el rearme de estructuras posAUC y con mucho menos impacto la inclusión de rearmados y disidencias de los años noventa en estructuras como el Ejército Gaitanista de Colombia.

La figura 3 ilustra cómo, tras el Acuerdo de 2016, las disidencias de las Farc atravesaron un proceso de dispersión inicial y posterior recomposición. Del nodo central de las Farc-EP se desprendieron cerca de dieciocho estructuras disidentes (FIP, 2018), pero en menos de cuatro años la mayoría se reagruparon en dos proyectos sombrilla: el Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia (SM). Estas estructuras no han sido estables: a partir de ellas emergieron nuevas escisiones como el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF) o el Comando Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), mientras otros frentes (como el 33, 7 o el 36) han transitado entre lealtades diversas.

Figura 3

Mapa genealógico de las disidencias de las Farc, 2016-2025



Resumen del estado actual (agosto de 2025) de las negociaciones en el marco de la paz total

Actor armado / Categoría	Tipo de proceso	Inicio formal	Ceses al fuego	Situación actual (2025)	Observaciones clave
ELN	Negociación política.	Noviembre de 2022.	Un cese bilateral (vigente pero con violaciones).	Mesa activa pero en crisis; seis ciclos cumplidos, veintiocho acuerdos firmados.	Persisten secuestros y tensiones internas (Congreso ELN 2024); riesgo de ruptura territorial (Nariño)*.
Estado Mayor Central (EMC-Disidencias Farc)	Negociación política.	Octubre de 2023.	Cese bilateral parcial (suspendido en Cauca, Nariño y Valle del Cauca en 2024).	Mesa en crisis; Iván Mordisco se retiró en abril 2024; ciclos regionales activos.	Fragmentación interna: bloque Occidental, bloque Central Isaías Pardo, comando de Oriente fuera de la mesa.
Segunda Marquetalia (SM-Disidencias Farc)	Negociación política.	Junio de 2024.	Un cese unilateral declarado.	Mesa recién instalada, activa.	Prioridad en agenda territorial (desarrollo rural); menor cohesión organizativa.
Ejército Gaitanista de Colombia (EGC / Clan del Golfo)	Proceso sociojurídico (sometimiento).	Intentos desde 2022.	Breve cese anunciado y levantado en 2023.	Sin negociación formal; gobierno mantiene operacionales militares.	Principal GAO del país: 316 municipios, 2024. Debate sobre si puede tener diálogo político.

* Durante las negociaciones, una facción del ELN denominada Comunereros del Sur, con operación en el departamento de Nariño, se escindió del ELN.

Resumen del estado actual (agosto de 2025) de las negociaciones en el marco de la paz total

Actor armado / Categoría	Tipo de proceso	Inicio formal	Ceses al fuego	Situación actual (2025)	Observaciones clave
Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN/ los Pachenca	Proceso sociojurídico.	Acercamientos, 2023-2024.	Ninguno.	Sin avances; presión violenta para ser incluidos.	Controlan catorce municipios en el Caribe; disputas con EGC.
Shottas y Espartanos (Buenaventura)	Proceso sociojurídico.	Julio de 2023.	Ninguno.	Mesa activa pero frágil.	Reducción parcial de violencia urbana, pero sin compromisos verificables.
Estructuras de Medellín y Valle de Aburrá	Proceso sociojurídico.	Abril de 2023.	Ninguno.	Mesa activa; único proceso con avance "verde" en sematforización.	Experiencia piloto de diálogo sociojurídico urbano.
Bandas de Quibdó: RPS, Mexicanos, Locos Yam, Zetas/Palmeños	Proceso sociojurídico.	Agosto de 2023.	Ninguno.	En estado crítico, sin resultados.	Violencia urbana persiste; alto impacto humanitario.

Más que una fragmentación caótica, la figura muestra la adaptabilidad organizativa de las disidencias: la capacidad de unificarse, subdividirse y recombinarse en torno a capitales armados heredados, respondiendo a incentivos territoriales, políticos y económicos cambiantes. Actualmente, agosto de 2025, hay cuatro bloques reorganizados: Estado Mayor Central, Estado Mayor de Bloques y Frentes, Segunda Marquetalia y Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), la de más reciente reagrupamiento.

La trayectoria de la paz total y el reacomodo de las disidencias confirman que la explicación del rearme no puede agotarse en la narrativa de los incumplimientos ni en la tesis de la fragmentación. La evidencia muestra que la dispersión inicial es un fenómeno connatural a las transiciones entre ciclos de violencia y que, más allá de los quiebres aparentes, lo decisivo ha sido la adaptabilidad organizativa y la capacidad de reciclar el capital armado heredado.

De allí que resulte necesario polemizar con las tesis de la fragmentación como característica central del tercer ciclo. Más que un mosaico inorgánico de facciones locales, lo que observamos es un proceso de absorción, ruptura y recomposición en torno a proyectos sombrilla que han logrado mantener cohesión territorial, control de economías ilícitas y capacidad de interlocución política.

El reto es, entonces, explicar por qué y cómo estas organizaciones logran sobrevivir y expandirse pese a la presión estatal y a las crisis internas. La introducción del índice de capital armado (ICA) busca responder a esa pregunta, ofreciendo una herramienta para medir no solo el tamaño numérico de los grupos, sino los recursos militares, económicos y sociales que les permiten regenerarse una y otra vez.

Del recorrido hecho hasta aquí de los distintos ciclos se puede inferir, primero, que los procesos de paz ocurren generalmente en momentos donde es evidente la existencia de transformaciones del sistema político, regional, de distribución de recursos, entre otras. Que desmovilizaciones masivas han disminuido sustancialmente la violencia indiscriminada contra civiles –aunque en todos los ciclos la oposición política del momento trata de disminuir dichos méritos–. En todo proceso de paz los grupos y mandos que no se acogen a los acuerdos logran trascender a otros ciclos, aprenden y son determinantes para la permanencia de la violencia armada y de grupos armados no estatales de un ciclo a otro. La ideología ha estado sobrevalorada como explicación de la violencia; por el contrario, los grupos son más adaptables de lo que se piensa, pero especial-

mente en adaptarse a los paquetes de reivindicaciones⁶ del momento. El Estado siempre ha usado los procesos de paz y negociación para revivir la promesa de un Estado local y territorial que provea bienestar y seguridad en regiones apartadas. Nunca lo ha logrado.

Estamos, por tanto, en un momento de transición entre ciclos en el que, gracias a una mayor capacidad de medición y registro, emergen evidencias que antes permanecían invisibles. Hoy contamos con series estadísticas más finas que permiten observar variaciones municipales y veredales de la violencia; con genealogías que trazan la continuidad de mandos, redes y repertorios entre grupos disidentes y posdesmovilizados; con sentencias judiciales que documentan los incentivos públicos y privados que facilitaron despojos y alianzas locales; y con información más precisa sobre patrones de violencia selectiva –como asesinatos de líderes sociales y extorsión sistemática– y sobre la diversificación de economías criminales más allá de la coca, incluyendo la minería ilegal, el contrabando y el control de pasos fronterizos. A ello se suma una evidencia creciente sobre el papel de los grupos armados en la provisión de gobernanza local y en la regulación de mercados y comunidades. En conjunto, estas nuevas formas de observación permiten comprender con mayor claridad los mecanismos de adaptación y persistencia del capital armado en el actual ciclo.

Esa persistencia, sin embargo, y como se ha dicho, no depende solo de la capacidad de recomposición de los grupos, sino también de la manera en que el Estado ha respondido históricamente. Hasta el segundo ciclo de violencia, la acción estatal siguió un patrón reconocible: la combinación, con distintos grados de éxito, de ofensivas militares y procesos de negociación. Esta estrategia respondía a una lógica recurrente en la que la violencia ejercida por actores armados estatales y no estatales tendía a disminuir cuando ambas vías se articulaban, aunque con resultados dispares y siempre condicionados por las capacidades institucionales y las dinámicas territoriales (Trejos, 2025).

En contraste, los dos gobiernos con los que inicia el tercer ciclo de violencia –Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-)– rompieron cada uno esa tradición. El presidente Duque suspendió todo tipo de negociación con grupos armados no estatales y basó su estrategia exclusivamente en la persecución militar, sin resultados significativos: en 2019, las disidencias de las Farc contaban con cerca de 1.200 hombres en armas y en 2022 la cantidad rozaba los 8.000; el

⁶ Llamo paquete de reivindicaciones al repertorio de demandas sociales, económicas o políticas con el que un grupo justifica su existencia, recluta y mantiene apoyo.

asesinato de líderes y lideresas sociales alcanzó su pico en 2020 con doscientos cincuenta y dos casos (Valencia, 2024) y el de excombatientes fue de trescientos cincuenta y siete casos entre 2016 y 2022 (Indepaz, 2025). El presidente Petro, por su parte, inscribió la paz total en la promesa de combinar negociación y coerción, pero en la práctica rompió con esa lógica al privilegiar el diálogo simultáneo y reducir al mínimo la presión militar y policial. Solo tardíamente recurrió a la militarización en regiones críticas, pero lo hizo de forma errática y sin un plan integral, lo que explica la ausencia de resultados visibles. En lugar de una articulación coherente, la política derivó en una secuencia desordenada de gestos de negociación y respuestas reactivas, debilitando tanto la eficacia de la coerción como la credibilidad de la negociación.

En efecto, más allá de estas rupturas coyunturales en la estrategia estatal, persiste un rasgo común a todos los ciclos de violencia: incluso los procesos más exitosos han dejado tras de sí un capital armado que nunca desaparece del todo. Este capital no es solo material –armas, dinero, infraestructura–, sino también organizacional, relacional y simbólico: redes de mando, vínculos políticos y económicos, saberes operativos, legitimidad local y control social acumulado. Al heredarse y reciclarse, este capital reduce los costos y tiempos de recomposición armada y alimenta la simbiosis entre estructuras armadas y élites políticas locales. Así, la transición de un ciclo de violencia al siguiente no se explica únicamente por la implementación fallida de un determinado acuerdo de paz o por déficits estatales, sino por la capacidad de los grupos armados no estatales para adaptar su paquete de reivindicaciones, sus alianzas y sus economías ilícitas a nuevas coyunturas.

3. Capital armado y violencia mutante: tres ciclos de continuidad en Colombia

Este capítulo parte de una constatación simple y persistente: los acuerdos de paz, por ambiciosos que sean, y las ofensivas militares, por intensas que resulten, no han cortado la continuidad de la guerra en Colombia. La evidencia acumulada sugiere que, tras cada “cierre”, sobreviven capacidades que abaratan y aceleran la recomposición armada.

A ese stock de capacidades lo llamo *capital armado* y lo defino como el conjunto acumulado y heredable de recursos materiales, organizativos, relacionales y simbólicos que permite a los grupos armados sobrevivir, recomponerse y adaptarse entre ciclos de violencia. Se expresa en dimensiones observables –duración, alcance territorial, diversificación económica ilícita, presencia trans-

fronteriza, absorciones, reciclaje de mandos y centralidad genealógica— que explican por qué las organizaciones persisten más allá de los diseños de negociación o la implementación estatal. La conceptualización de estos componentes se detalla en la tabla 3.

Para la recopilación de cada uno se hizo una base de datos que especificaba los territorios de influencia en el tiempo, de acuerdo con las fuentes disponibles de archivos de prensa, información del sistema de alertas tempranas, bases de datos de la Comisión de la Verdad y de la Comisión Nacional de Memoria Histórica, que permitieron un análisis comparado en el tiempo.

Cada una de las dimensiones anteriores fue establecida mediante criterios de medición claros: por ejemplo, años de existencia en el caso de duración, número de municipios bajo influencia para alcance territorial, cantidad de rentas ilícitas explotadas para diversificación o posición en redes genealógicas en el

Tabla 3

Definición de los componentes del capital armado

Componente	Definición
Duración de un grupo armado no estatal	Tiempo de existencia y continuidad de un grupo armado no estatal, incluso si atraviesa cambios de nombre, facciones o recomposiciones. Se mide en años desde su origen hasta su disolución, absorción, derrota o desmovilización. Una mayor duración fortalece la experiencia acumulada de la organización, consolida la legitimidad de sus liderazgos y contribuye a la estabilidad del control territorial.
Alcance territorial	Capacidad del grupo armado no estatal para ejercer control/influencia estable sobre un territorio determinado. Incluye la definición de fronteras locales, la regulación de la movilidad, la imposición de normas y la provisión de seguridad o coerción. Puede medirse por número de municipios o veredas bajo influencia sostenida. Un mayor alcance territorial amplía las rentas disponibles, refuerza la autoridad del grupo y consolida su papel como proveedor de orden local.

Continúa en la página siguiente

Componente	Definición
Diversificación de economías ilícitas y fuentes de financiación	Número y variedad de fuentes de financiación que un grupo armado utiliza para sostenerse. Incluye la producción de drogas o la extracción ilícita de minerales, el contrabando, la extorsión y el tráfico de migrantes, entre otras. Puede medirse por el conteo de economías ilegales explotadas en un periodo determinado. Una mayor diversificación reduce la vulnerabilidad a choques externos, incrementa la capacidad adaptativa y fortalece la sostenibilidad financiera del grupo.
Presencia transfronteriza	Capacidad del grupo armado no estatal para proyectar sus operaciones más allá de las fronteras nacionales, utilizando territorios limítrofes como refugio, espacio logístico o plataforma de rentas ilícitas. Puede medirse por número de países o corredores fronterizos en los que se registran sus actividades. Una presencia transfronteriza robusta ofrece ventajas estratégicas frente a la persecución estatal y facilita la conexión con redes criminales internacionales.
Absorciones de otras estructuras	Habilidad del grupo armado para integrar facciones más pequeñas, disidentes o rivales, consolidando recursos, mandos y legitimidad. Puede medirse por el número de facciones o estructuras absorbidas a lo largo de su trayectoria. Altos niveles de absorción permiten construir proyectos sombrilla más cohesionados, reducir la competencia armada y expandir territorialmente la organización.
Reciclaje de mandos y liderazgos	Continuidad de cuadros intermedios y liderazgos que, tras procesos de desmovilización, derrota o fragmentación, vuelven a incorporarse a nuevas estructuras armadas. Puede medirse por el número de mandos reincidentes o por la proporción de líderes con experiencia previa en otros grupos. El reciclaje de mandos reduce tiempos y costos de recomposición, asegura la transmisión de saberes militares y políticos y mantiene vivas redes de confianza en el interior de la organización.

Componente	Definición
Centralidad genealógica	<p>Es la posición del grupo armado no estatal en las trayectorias históricas de transformación armada. Por ejemplo, si es el nodo de origen, es un puente o un heredero entre las genealogías que enlazan ciclos de violencia. En términos de centralidad genealógica, por ejemplo, la línea MAS → ACCU → AUC → AGC* ilustra cómo ciertos grupos actúan como nodos semilla (MAS), mientras las ACCU transformaron esa semilla en una estructura regional robusta, con control territorial y redes políticas. Las AUC por su parte constituyeron el nodo de máxima centralidad: articularon diversas facciones, proyectaron múltiples descendencias y se consolidaron como organización madre del paramilitarismo en Colombia. Tras su desmovilización, las AGC emergieron como nodo descendiente central, heredando gran parte del capital armado acumulado y convirtiéndose en pivote del actual ciclo de violencia. Una alta centralidad genealógica confiere prestigio, experiencia y capacidad de irradiar influencia hacia otras facciones, garantizando la continuidad histórica del capital armado.</p>

* Puede leerse así: Muerte a Secuestradores (MAS) deriva en Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (ACCU), que deriva en Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que finalmente deriva en Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), actualmente Ejército Gaitanista de Colombia (EGC).

caso de centralidad. La información se recopiló a partir de bases de datos oficiales (Defensoría del Pueblo, Ministerio de Defensa), internacionales (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: OCHA), registros de la sociedad civil: Pares, Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz), del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), además de sentencias judiciales de restitución de tierras y genealogías históricas de los grupos armados disponibles en las bases de datos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y sus informes finales. Metodológicamente, cada grupo recibió un puntaje por dimensión que luego se estandarizó y combinó en un índice compuesto. Con este índice se hicieron cálculos empíricos como:

- Análisis de supervivencia mediante curvas Kaplan-Meier y pruebas log-rank por cuartiles, para estimar la probabilidad de que un grupo se mantuviera activo en el tiempo según su nivel de índice de capital armado.
- Modelos de rearme y tiempos de retorno, que muestran cuánto tarda el grupo en recomponerse tras un proceso de desmovilización o derrota.
- Genealogías y descendencias, a partir de grafos históricos (ejemplo, MAS → ACCU → AUC → AGC/EGC) que permiten observar absorciones, rupturas y recombinaciones, utilizando Graphi para medir asimismo el peso de los nodos y la centralidad genealógica.
- Resiliencia a choques, medida por la capacidad de los grupos de mantener o recuperar operaciones tras capturas de mandos o golpes militares.

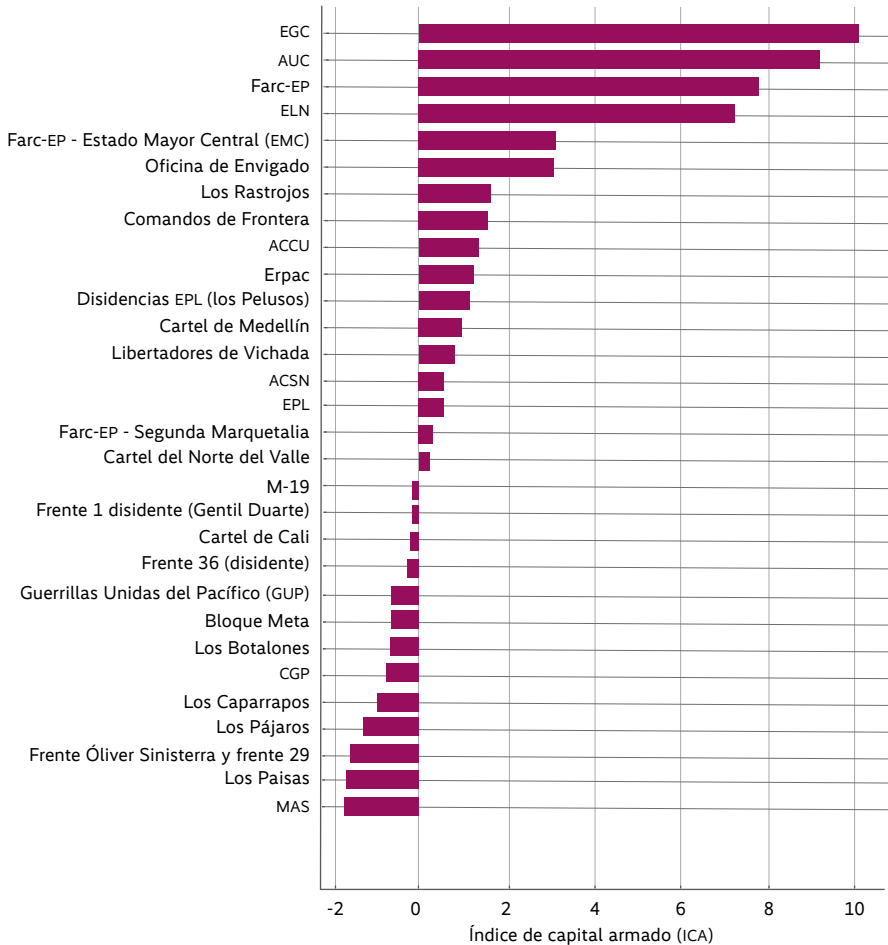
Los resultados muestran un patrón consistente: cuartiles altos de índice de capital armado implican mayor supervivencia y menor tiempo de rearme; una mayor diversificación económica y un mayor alcance territorial incrementan la persistencia armada en el tiempo; y una alta centralidad genealógica, junto con capacidad de absorción, aumenta la probabilidad de que un grupo siga activo en 2025.

A continuación se presentan los resultados de supervivencia, rearme y genealogías. Con base en estos hallazgos, se sostiene que el capital armado explica mejor la persistencia de los grupos que las características del diseño de los acuerdos de paz.

3.1 Índice de capital armado por grupo en Colombia

El gráfico 1 presenta el resultado del índice de capital armado (ICA) para los treinta principales grupos del periodo analizado. El resultado confirma que las estructuras con mayor persistencia y capacidad de recomposición no son necesariamente las más recientes sino aquellas que acumularon trayectorias más largas de redes, rentas y mandos. En el nivel más alto aparecen las Autodefensas Gaitanistas de Colombia/EGC, las AUC y las Farc-EP, seguidas del ELN y el Estado Mayor Central, lo que evidencia que los capitales heredados de las grandes organizaciones del pasado continúan estructurando el campo armado actual. Más abajo se ubican organizaciones regionales como los Rastrojos, la Oficina de Envigado o el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac), que, pese a su carácter fragmentado, conservaron activos suficientes para sostenerse en el tiempo.

Índice de capital armado por grupo en Colombia, top 30



Fuente: base de datos de seguimiento de grupos armados no estatales en Colombia, 1953-2025. Procesamiento propio.

En contraste, grupos más efímeros o con menor densidad de capital –como los Pájaros, los Paisas o el propio MAS– aparecen en la parte baja del índice, lo que ilustra su menor capacidad de transmisión intergeneracional. En conjunto, el gráfico 1 muestra que la supervivencia y el peso relativo de cada organización

dependen no solo del contexto político de surgimiento sino del stock acumulado de capital armado, que actúa como predictor robusto de continuidad y recomposición.

Los grupos de la parte más alta del índice (AGC/EGC, las AUC, las Farc-EP, el ELN y el Estado Mayor Central (EMC)), tienen un rasgo común: no surgieron de manera espontánea, sino que son resultado de procesos de acumulación y transmisión de capital armado a lo largo de varias fases del conflicto. Las Auto-defensas heredaron y federaron capitales antisubversivos de los noventa; las Farc-EP consolidaron una trayectoria de medio siglo que hoy se recicla en facciones disidentes; el ELN ha sobrevivido a múltiples ofensivas gracias a su descentralización; y el EMC representa la forma más visible de continuidad tras la desmovilización de 2016.

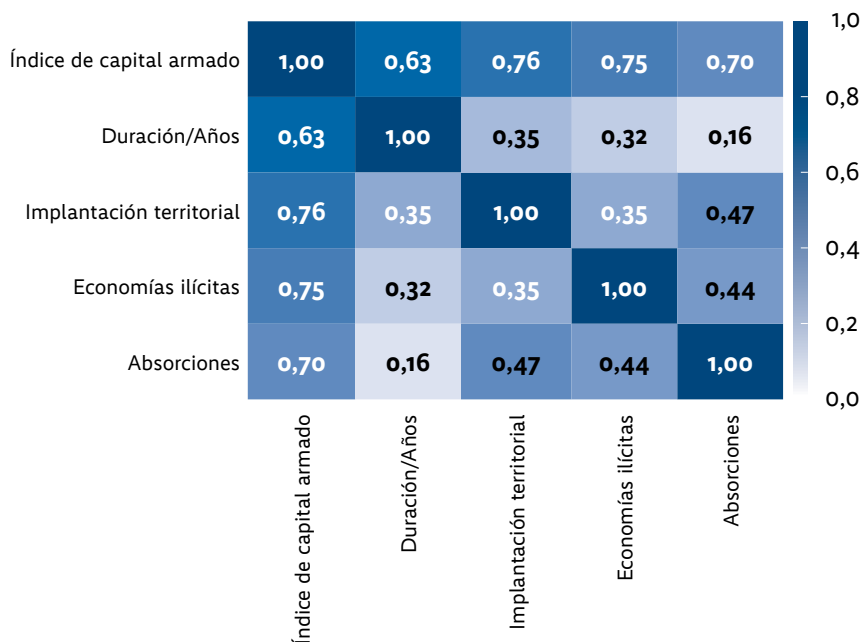
Este patrón confirma que el índice de capital armado premia la capacidad de transitar entre ciclos, mostrando que lo que sostiene a los grupos en el tiempo no es un discurso o una coyuntura sino la acumulación histórica de redes, rentas y liderazgos capaces de reciclarse.

3.2 Correlaciones entre componentes del índice de capital armado

Para revisar qué componentes pesan más en el índice, se corrió una regresión lineal tomando este como variable dependiente y sus componentes como regresores. El modelo explica casi toda la variación del índice de capital armado ($R^2 = 0,97$) y muestra que todos los factores son estadísticamente significativos. Sin embargo, su peso no es equivalente. Los efectos más fuertes provienen de la diversificación de economías ilícitas, que incrementa sustantivamente el índice de capital armado por cada nueva renta controlada, y de la implantación territorial, que añade un volumen considerable de capital por cada departamento bajo influencia. Las absorciones también aportan considerablemente, pues cada estructura incorporada aumenta de forma significativa el capital acumulado, mientras que la duración histórica contribuye mucho menos, reforzando el índice de capital armado de manera constante pero incremental.

El mapa de calor de correlaciones muestra qué tan relacionadas están entre sí las variables o componentes de un conjunto de datos. Cada recuadro representa el grado de relación entre dos componentes: mientras más intenso es el color (por ejemplo, azul más oscuro), mayor es la correlación entre ellos. En otras palabras, permite ver de forma visual cuáles componentes se mueven juntos: correlación alta; y cuáles varían de manera independiente: correlación baja o nula.

Mapa de calor



En conjunto, los resultados confirman que el índice de capital armado se encuentra fuertemente determinado por dos pilares principales: la capacidad de implantación territorial y la diversificación económica, que explican por qué algunas organizaciones logran sobrevivir y expandirse mientras otras se disipan rápidamente. El análisis por cuartiles confirma esta tendencia. En el cuartil más bajo (Q1), los grupos apenas logran implantarse en uno o dos departamentos y sobreviven en promedio poco más de una década, con mínima diversificación y casi sin absorciones. En el cuartil más alto (Q4), en cambio, las organizaciones muestran implantación en más de cinco departamentos, supervivencia cercana a tres décadas y capacidad de integrar facciones más pequeñas. El salto de Q3 a Q4 es especialmente revelador, pues muestra que pasar de una implantación limitada a una más amplia abre la puerta a un crecimiento exponencial del capital armado.

Así, la variable que más explica la magnitud del índice de capital armado es la implantación territorial, seguida de la diversificación de economías ilícitas y

las absorciones, y por encima de la duración histórica. Esto implica que un grupo relativamente reciente, como el Estado Mayor Central, puede aparecer ya con un índice de capital armado medio-alto si logra implantarse en varios territorios clave, incluso sin acumular aún décadas de existencia.

3.3 Genealogía e índice de capital armado

El análisis del rearme por medio de la genealogía y del cálculo del índice muestra que el crecimiento o la recomposición de los grupos armados no responde de manera lineal a la política del momento sino a una lógica más profunda: la mutabilidad del capital armado. Tanto en contextos de máxima ofensiva como en procesos de amplia negociación, las estructuras logran preservar los activos que realmente importan para sobrevivir: redes sociales, mandos experimentados, flujos económicos ilícitos y vínculos con actores políticos o comunitarios.

De allí que la persistencia e incluso la expansión de actores armados no deba interpretarse solo como el “fracaso” de un gobierno u otro sino como expresión de esa capacidad de adaptación. El capital armado funciona como un amortiguador frente a los choques estatales: permite a los grupos reacomodarse cuando son golpeados militarmente y aprovechar las oportunidades que surgen en un proceso de paz. El resultado es continuidad organizativa y territorial, aunque bajo nuevas formas o con distintos discursos.

La genealogía de los grupos armados permite visualizar este proceso. Representada en una red donde el tamaño de los nodos refleja el peso del capital armado y las conexiones indican vínculos de origen, escisión, absorción o alianzas, se hace visible un patrón pocas veces mostrado de manera sistemática: los grupos con mayor capacidad de crecimiento y supervivencia son aquellos que logran transitar de un ciclo de conflicto al siguiente. En ese tránsito reciclan mandos, redes y repertorios de control territorial, lo que les otorga mayores capacidades de adaptación y recomposición frente a transformaciones del entorno.

En este sentido, el índice de capital armado no pretende establecer una causalidad directa entre una política puntual y el comportamiento de los armados sino describir el mecanismo de transmisión intergeneracional de capacidades. Al poner el foco en cómo se heredan y reciclan mandos, redes y rentas, ayuda a entender por qué los ciclos de violencia en Colombia han sido tan relativamente cortos entre sí y por qué la recomposición después de cada desmovilización ocurre con mayor rapidez que en el ciclo anterior. Por ejemplo, la recomposición de disidencias pos Farc-EP fue más veloz que la de las disidencias de las AUC y estas a su vez fueron más rápidas que las de los noventa. La implicación de

política es clara: mientras no se mermen las capacidades de los grupos armados no estatales para recomponerse, las transiciones entre gobiernos o procesos de paz seguirán alimentando nuevos ciclos de violencia.

Estos hallazgos permiten también plantear preguntas contrafácticas sobre procesos recientes y pasados. ¿Habrían crecido las disidencias de las Farc al mismo ritmo si más de cuatrocientos firmantes del acuerdo no hubieran sido asesinados? ¿Estaría el ELN en la mesa actual si el gobierno no hubiera optado por negociar directamente con los Comuneros del Sur? ¿Se habría evitado la incursión dramática en el Catatumbo –con más de sesenta mil desplazados, según la Defensoría del Pueblo– si la mesa de negociación con el ELN se hubiera mantenido activa? Y, ¿qué habría ocurrido si los ceses al fuego se hubieran prolongado mientras la estrategia militar y policial lograba contener fenómenos como la extorsión?

En la figura 4 se muestra cómo se ve la genealogía y la conectividad de los grupos armados en Colombia a partir de su índice de capital armado. El resultado se representa como una red en la que el tamaño de los nodos refleja el peso del capital armado y las conexiones indican vínculos de origen, escisión, absorción o alianzas.

Lo primero que salta a la vista es la centralidad de cuatro grandes troncos históricos: Farc-EP, ELN, AUC y Clan del Golfo (AGC). De ellos derivan buena parte de las estructuras activas en 2025. Las Farc-EP aparecen como el nodo más denso de ramificaciones: del tronco principal se desprenden el Estado Mayor Central (EMC), la Segunda Marquetalia, los Comandos de Frontera y otras facciones menores, que a su vez han dado origen a nuevas subdivisiones. Este patrón confirma que el capital armado de las Farc no desapareció con el Acuerdo de 2016 sino que se recicló en diversas expresiones regionales que naturalmente buscaron reagruparse (o desagruparse) como reacción a distintos tipos de incentivos.

En el campo paramilitar, la línea AUC → AGC sintetiza la transmisión intergeneracional de redes, mandos y economías ilícitas. Las AGC/Clan del Golfo (hoy EGC) ocupan hoy una posición de hiperconectividad: se relacionan con múltiples grupos residuales y es el ganador en términos de absorción de facciones surgidas de la desmovilización paramilitar. De igual forma resalta la Oficina de Envigado, que recoge parte de la experiencia del paramilitarismo urbano.

El ELN, por su parte, destaca como nodo histórico de continuidad independiente: aunque no proviene de los mismos linajes que las Farc o las AUC, su permanencia lo ha convertido en un actor de referencia. Destaca también la

relación de tensión o confrontación con aquellos grupos que o bien ayudó a crear como el frente 33, hoy del Estado Mayor de Bloques y Frentes, y con los Comuneros del Sur, antiguo bloque suyo que decidió negociar por su parte con el Gobierno nacional, contribuyendo a la crisis de la mesa de diálogo con ese grupo.

Finalmente, aparecen nodos de peso medio como los Rastrojos, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac) o el cartel del Norte del Valle, que cumplieron un rol de bisagra en ciertas regiones y muestran cómo las economías criminales han cohabitado con estructuras de origen político-militar.

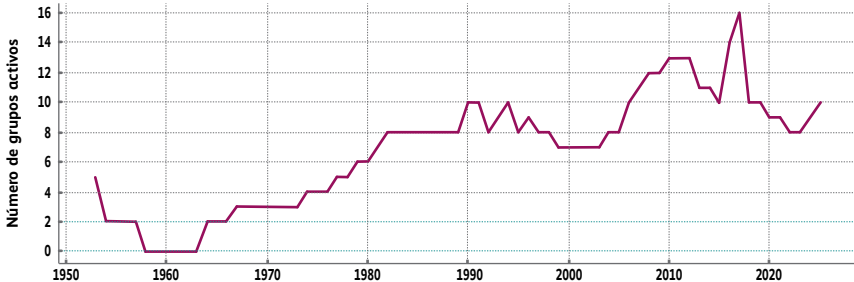
En conjunto, la figura permite visualizar que la violencia armada en Colombia no está compuesta por actores aislados sino por una red interconectada en la que el capital armado se transfiere, fragmenta y recombina. La clave de la persistencia está menos en los nombres o rótulos que en la capacidad de transmitir activos organizativos y territoriales de un ciclo al siguiente.

3.4 Análisis de coexistencia y supervivencia de grupos armados en relación con el capital armado

El gráfico 2 muestra la coexistencia anual de grupos armados activos en Colombia entre 1953 y 2025. Es decir, mide la densidad del campo armado en un año dado, dada por cuántas organizaciones distintas estuvieron operando simultáneamente. Lo que se observa es un patrón de acumulación progresiva desde los años setenta hasta mediados de los noventa, una relativa estabilización en torno a siete-diez grupos durante la primera década de los 2000, y luego un repunte notable en la segunda década de este siglo, con picos históricos alrededor de 2015-2018: más de quince grupos coexistiendo. Tras la firma del Acuerdo de paz de 2016 hay un descenso abrupto, que no se sostiene: hacia 2020-2025 la coexistencia vuelve a situarse en torno a ocho-diez grupos.

En el tercer ciclo (pos 2016), ciclo muy corto, la trayectoria no es lineal: comienza con un pico histórico (2016-2018), desciende con rapidez (2018-2021) y luego repunta de nuevo hacia niveles intermedios-altos: ocho-diez grupos en 2023-2025. Esta onda refleja tres momentos: 1) alta densidad inicial: superposición de disidencias tempranas, grupos de herencia paramilitar AGC/Clan del Golfo/EGC, ACSN y ELN en expansión; 2) caída: depuración transitoria asociada a desmovilización y reacomodos tácticos; y 3) repunte: recomposición por escisiones, absorciones y reactivación de economías ilícitas. El tercer ciclo muestra pues una densidad cambiante a velocidades muy altas.

Coexistencia anual de grupos activos, 1953-2025



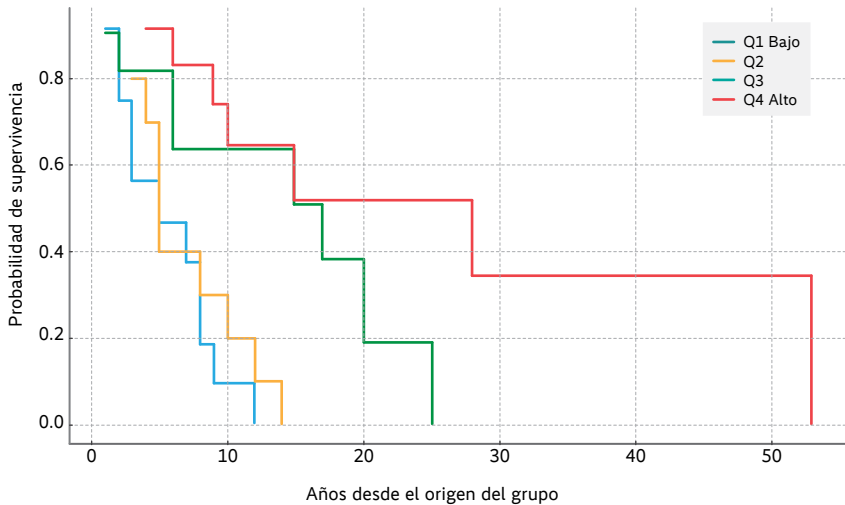
Fuente: base de datos histórica grupos armados y cálculos índice de capital armado por componente.

Para analizar la duración de los grupos armados se utilizaron curvas de supervivencia Kaplan-Meier, una técnica estadística que estima la probabilidad de que una organización continúe activa a lo largo del tiempo. En este caso, el “evento” es la salida del grupo del escenario armado, ya sea por disolución, absorción o desaparición. Cada curva muestra, año a año, qué proporción de grupos sigue existiendo.

El gráfico 3 presenta estas curvas separadas por cuartiles del índice de capital armado para explicar la supervivencia de los grupos en relación con dicho índice. El resultado es que en todos los grupos que logran mantenerse activos durante los primeros años, la brecha entre capital alto y bajo se amplía con el tiempo. Los que tienen un índice bajo de capital armado (Q1) tienden a desaparecer rápidamente frente a choques militares, disputas internas o falta de recursos, mientras que aquellos con índice alto (Q4) muestran una pendiente mucho más lenta, lo que significa que sobreviven de forma consistente a largo plazo.

Los resultados de las curvas de supervivencia son consistentes con la observación empírica. Grupos como el EGC/AGC/Clan del Golfo, con el índice de capital armado más alto (10,1), las AUC (9,2), las Farc (7,8) y el ELN (7,3), son todas estructuras con gran capacidad de persistencia y adaptación a lo largo de décadas. Incluso el caso del Ejército Gaitanista resulta exitoso en la medida que logró absorber gran parte de las estructuras residuales de la desmovilización de las AUC y de esa forma, como se señaló antes, adquirió una base importante de capacidades heredadas.

Supervivencia (Kaplan-Meier) por cuartiles de índice de capital armado



En contraste, en el extremo inferior se ubican grupos como los Machos (-3,6), los Chulavitas (-2,9) o el ERP del Guaviare (-2,6), organizaciones de vida corta, baja centralidad en las redes armadas y escasa capacidad de absorción o diversificación. En términos sustantivos, esto indica que el capital armado no determina necesariamente quién se rearma, pero sí quién logra consolidarse y resistir crisis una vez rearmado. Un índice alto de capital armado actúa como un amortiguador: organiza la capacidad de absorción de choques militares, policiales o políticos y permite prolongar la vida de las organizaciones.

3.5 Modelos de rearme y salida anual

Los modelos de rearme y salida anual permiten observar dos momentos distintos de la trayectoria de los grupos armados. El primero estima la probabilidad de que un grupo vuelva a aparecer después de haberse disuelto o desmovilizado, es decir, qué tan factible es el rearme tras un acuerdo de paz o un proceso de disolución. El segundo mide la probabilidad de que un grupo permanezca activo año tras año una vez rearmado, lo que equivale a calcular su riesgo de desaparición anual. Al combinarlos, obtenemos una mirada más completa de la dinámica: no solo preguntamos qué tan probable es que un grupo se rearme, sino también qué tan probable es que logre sostenerse en el tiempo si lo hace.

Esta doble perspectiva nos ayuda a distinguir entre factores coyunturales que explican la reaparición y factores estructurales –como el capital armado acumulado– que determinan la supervivencia prolongada.

La tabla 4 compara dos momentos distintos de la trayectoria de los grupos armados: 1) la decisión puntual de rearmarse después de un proceso de paz o disolución; y 2) la probabilidad de sobrevivir cada año una vez activos.

El hallazgo central es que el índice de capital armado no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de rearme (OR = 1,08; p = 0,503). Esto indica que la decisión de volver a las armas depende más de factores coyunturales –ventanas de oportunidad, rupturas de acuerdos, incentivos criminales locales– que de la magnitud del capital armado. Incluso grupos con bajo capital pueden intentar rearmarse si la coyuntura lo permite.

En cambio, el índice de capital armado sí reduce significativamente el riesgo de salida anual (OR = 0,63; p = 0,004): los grupos con mayor capital armado tienen un 37% menos de probabilidad de desaparecer en un año dado. Es decir, el capital no explica quién cruza el umbral del rearme, pero sí quién logra consolidarse y sostenerse en el tiempo después de hacerlo.

Tabla 4

Resultados de los modelos de rearme y salida anual (hazard discreto)

Variable	Rearme (Logit) OR [IC95]	p-valor (A)	Salida anual (Logit panel) OR [IC95]	p-valor (B)
Índice de capital armado	1,08 [0,86, 1,36]	0,503	0,63 [0,45, 0,86]	0,004
No tuvo acuerdo de disolución	0,89 [0,13, 6,25]	0,906	2,60 [0,10, 65,84]	0,562
No tuvo proceso de paz	2,72 [0,40, 18,47]	0,305	5,88 [0,14, 244,98]	0,352
Año de origen	1,05 [1,01, 1,10]	0,023	0,64 [0,38, 1,10]	0,105
Observaciones	47		517	
Pseudo R ² (McFadden)	0,235		0,332	

Las variables "No tuvo acuerdo de disolución" y "No tuvo proceso de paz" muestran efectos significativos, lo que confirma que la supervivencia organizativa no se entiende únicamente por el paso por una negociación. En cambio, el año de origen sí aparece como predictor en el modelo de rearme (OR = 1,05; p = 0,023): los grupos más recientes muestran mayor propensión a rearmarse, aunque este efecto no se mantiene en la salida anual.

Los resultados muestran no que el índice de capital armado sea irrelevante sino que su efecto opera en otra fase. La decisión de rearmarse parece estar más asociada a ventanas de oportunidad coyunturales (rupturas de acuerdos, debilidad estatal, incentivos criminales locales) que pueden activar tanto a grupos con alto como con bajo capital armado. En ese sentido, incluso organizaciones con bajo índice de capital armado pueden intentar reaparecer si las condiciones lo facilitan. Para la política pública esto es crucial: que un grupo haya tenido un alto capital armado en el pasado (como las Farc-EP o las AUC) no determina por sí mismo la decisión de rearme de sus remanentes; por el contrario, son las ventanas coyunturales las que ofrecen un margen más claro de control estatal.

Ahora bien, una vez que un grupo se rearma, el índice sí resulta decisivo: las organizaciones con mayor capital armado son las que logran sostenerse y sobrevivir en el tiempo, mientras que las de bajo capital tienden a desaparecer rápidamente. Por eso, una política de seguridad que busque descapitalizar (debilitar redes, cortar economías ilícitas, eliminar mandos medios) no siempre impedirá el surgimiento de intentos de rearme, pero sí reducirá de forma sustantiva la probabilidad de que esos intentos se conviertan en estructuras duraderas.

3.6 Características del capital armado en el tercer ciclo de la violencia: 2016 en adelante

El tercer ciclo de violencia en Colombia se distingue no solo por la velocidad de la recomposición armada sino también por la diversidad de formas que adoptan las organizaciones para persistir. A partir del índice de capital armado es posible identificar patrones que van más allá de coyunturas políticas o de los diseños institucionales de paz. El índice permite observar qué factores explican la supervivencia, cómo se da la implantación territorial como núcleo de poder, qué gramáticas discursivas legitiman ese dominio y de qué manera la organización del campo armado adopta hoy formas multipolares antes que jerárquicas. En las páginas siguientes se desarrollan estas características analíticas, que juntas ofrecen una mirada integral de las razones por las cuales la violencia contemporánea en Colombia se recicla y transforma con tanta rapidez.

3.6.1 Supervivencia organizativa y persistencia armada

El análisis de las curvas de supervivencia Kaplan-Meier y de los modelos de rearme/salida anual confirman que el índice de capital armado es un predictor robusto de la permanencia de los grupos armados. Los cuartiles de capital armado confirman también que los grupos con mayor índice sobreviven más y resisten mejor los choques estatales, mientras que los de bajo capital tienden a extinguirse con rapidez. Este hallazgo desplaza la explicación desde los diseños institucionales de paz o disolución hacia los mecanismos de acumulación de capital armado como motor de persistencia, que es justamente lo que se observa en el ciclo actual.

En primer lugar, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC/Clan del Golfo) se mantiene como el actor con mayor capital armado: combina presencia en diez departamentos, siete economías ilícitas y múltiples absorciones, lo que lo convierte en una estructura altamente resiliente.

El ELN, aunque con menor capacidad de absorción, conserva su presencia en territorios de siete departamentos y diversificación económica suficiente para sostenerse, además de una tradición política y organizativa que refuerza su persistencia.

Entre las disidencias, el Estado Mayor Central (EMC) aparece con potencial a largo plazo: pese a su juventud, ya tiene presencia en nueve departamentos y diversificación económica comparable a la de las Farc clásicas.

Los Comandos de Frontera, con implantación en cuatro departamentos y diversificación en cuatro economías ilícitas, también muestran condiciones de estabilidad relativa.

En contraste, estructuras como la Segunda Marquetalia o el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF), con baja implantación y sin absorciones significativas, enfrentan un escenario más frágil y menor probabilidad de consolidación en el tiempo.

3.6.2 La implantación territorial es el núcleo del capital armado y sustituye la dúa política vs criminal

De los componentes que integran el índice de capital armado –duración, diversificación económica, absorciones y centralidad–, la implantación territorial resulta ser la variable más fuertemente asociada con la magnitud del capital armado. El control de varios departamentos no solo asegura rentas ilícitas sino que permite absorber facciones, sostener mandos y reproducir disciplina. Los

grupos de Q4 (como el EGC, las AUC o las Farc-EP) muestran implantación en más de cinco departamentos y capacidad de integración de facciones, mientras que en Q1 apenas se logran presencias dispersas y efímeras.

No obstante, entendiendo que este ciclo de violencia es más veloz no solo en términos de rearme sino de implantación, los grupos armados no estatales también tienden a gastar más recursos en tratar de proveer rápidamente “razones” que los legitimen y les permitan controlar territorio y población, tales como construcción de infraestructura pequeña o provisión de bienes y servicios como seguridad y justicia. Repiten repertorios del pasado y los adaptan narrativamente al presente de forma constante, lo que en apariencia les permite usar discursos políticos con cierta flexibilidad.

Así, la dimensión territorial del capital armado se acompaña de la necesidad de tener discursos que legitimen el dominio. En el tercer ciclo, la ideología clásica dejó de cumplir la función cohesionadora que tuvo en las guerrillas tradicionales. En su lugar, emergen paquetes de reivindicaciones: repertorios adaptables de demandas –“protección comunitaria”, “justicia local”, “antiextracción”, “orden”– que cumplen una doble función: servir de puente con las comunidades y abrir marcos de negociación con las élites. Estos paquetes no transforman la estructura de poder pero sí dotan de legitimidad local a la implantación territorial, reforzando la capacidad de sobrevivencia.

La frontera entre violencia “política” y “criminal” siempre ha sido porosa. En los tres ciclos de guerra en Colombia se observa la misma hibridación: usos políticos de la violencia que conviven con economías ilícitas y con alianzas coyunturales con élites. Para este caso, considero interesante trasladar el análisis de las categorías puras (político o criminal) a la observación de funciones: cómo se construyen, adaptan o abandonan discursos para sostener control territorial y capital armado. Esta mirada ayuda a evitar trampas normativas y permite capturar la mutación de repertorios más allá de la etiqueta “político” o “criminal”.

Así, en este tercer ciclo de violencias los grupos armados dejaron de utilizar marcos ideológicos para explicar el mundo. Decir que los actuales no son ideológicos no significa que carezcan de discursos políticos, sino que esos discursos no cumplen la función cohesionadora, normativa y estratégica que tuvieron en las guerrillas clásicas. En las Farc o el ELN, la ideología orientaba la vida interna, definía la disciplina, justificaba la subordinación de intereses individuales al proyecto colectivo y marcaba límites –al menos declarativos– en el trato con la población civil. Hoy, en cambio, la mayoría de organizaciones se sostienen sobre incentivos materiales y relacionales: control de rentas ilícitas, gobernanza

territorial, alianzas con élites y capacidad de coerción. Sus discursos son instrumentales y flexibles, adaptados al contexto para legitimar su presencia, reclutar o abrir canales de negociación, pero sin ordenar de manera profunda la práctica organizativa. Lo que define el comportamiento no es la doctrina sino el cálculo de poder que dicta el capital armado disponible. En vez de eso, lo que puede ser más característico de este ciclo es la existencia de distintos paquetes de reivindicaciones utilizados por los grupos armados en un contexto cambiante.

Como se dijo, el paquete de reivindicaciones es el repertorio de demandas sociales, económicas o políticas con el que un grupo justifica su existencia, recluta y mantiene apoyo. Puede nacer de una ideología formal, surgir como plataforma instrumental o incorporarse después para dotar de legitimidad. Su función es doble: 1) servir de puente con las comunidades; y 2) ofrecer un marco de negociación con élites y autoridades. La trayectoria histórica muestra que los paquetes se adaptan: cambian las palabras, no la estructura de poder que los sostiene. Un mismo capital puede cobijar discursos disímiles: “protección comunitaria”, “justicia local”, “antiextracción”, “orden”, según lo dicten los incentivos del momento.

Por eso sostengo que la retórica ideológica no implica un mejor comportamiento frente a la población civil. La violencia ejercida sobre comunidades no depende de si el discurso es marxista, comunitarista o contrainsurgente sino de la lógica de control y disciplinamiento social que impone el capital armado. Los repertorios de coerción –homicidios selectivos, desplazamientos, extorsión, control de movilidad– se repiten en actores de distinta filiación ideológica porque responden a la misma necesidad de consolidar el dominio en el territorio. La ideología puede matizar lenguajes, pero rara vez establece límites reales al ejercicio de la violencia.

La unidad ideológica ha tenido mayor sentido en aquellos grupos que nacieron como organizaciones relativamente autónomas, con un tronco fundacional y un proyecto político definido. Las Farc y el ELN son ejemplos claros: un liderazgo central imprimió cohesión doctrinal y estableció un horizonte estratégico que se transmitió a sus frentes. Esa unidad permitió sostener durante décadas una narrativa homogénea frente a la sociedad y al Estado.

En cambio, en las organizaciones actuales de origen federativo o multipolar la ideología tiende a ser secundaria. Allí lo esencial no es la adhesión a un credo político común sino la capacidad de coordinar capitales armados distintos bajo un arreglo flexible. La AUC, el EGC, la Segunda Marquetalia o el EMC muestran esa dificultad: cada facción tiene trayectorias, liderazgos y objetivos

diversos, lo que hace casi imposible construir una ideología unitaria. En estos casos, los discursos cumplen funciones instrumentales: legitimar ante comunidades, negociar con élites o proyectar imagen nacional, pero sin ordenar en profundidad la vida interna ni el trato a los civiles.

La hibridación con estructuras de delincuencia organizada ha acentuado esta tendencia. El caso de los Comandos de la Frontera lo demuestra: aunque nacieron con referentes marxistas, hoy esa retórica se traduce en la distribución de rentas del narcotráfico y el pago a cada actor por servicio prestado. Esto contrasta con el modelo de guerrillas tradicionales, en el que la militancia aportaba a una estructura centralizada que reinvertía recursos en el proyecto político. Ese patrón sobrevive, con reservas, en el ELN, pero la mayoría de organizaciones actuales se mueven bajo comandancias interesadas en permitir –para sí y para otros– la acumulación individual.

3.6.3 Multipolaridad en lugar de fragmentación

El índice de capital armado permite comprender también cierta morfología de los grupos armados no estatales en el tercer ciclo. A diferencia de la fragmentación clásica (ruptura de una unidad previa), lo que predomina hoy es la multipolaridad: federaciones de facciones que ponen en común capitales armados distintos. El EGC, el EMC, la Segunda Marquetalia o el EMBF no nacen como escisiones de una sola organización, sino como arreglos flexibles entre capitales preexistentes. La clave, nuevamente, es territorial: cada facción aporta lo que controla, y de la interacción surge un centro de gravedad federativo antes que jerárquico.

Históricamente, tanto las Farc como el ELN sí nacieron como organizaciones unitarias. De allí crecieron hacia múltiples frentes y bloques, absorbiendo en pocas ocasiones a pequeños grupos de otro origen, pero conservando una identidad común y una jerarquía centralizada. Por el contrario, las AUC se fundaron directamente como una federación, con gobernanza en red y no en línea vertical. Esta diferencia en el diseño inicial explica por qué, tras su desmovilización, los rearmes no repitieron la forma de una sola organización sino que se expresaron como una unificación de armados que convergen con distintos liderazgos y capitales acumulados.

En este ciclo reciente, el Estado Mayor Central (EMC), la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF) o el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) ilustran este patrón: su origen no fue la fragmentación de una unidad mayor, sino la unión –más o menos estable– de facciones con trayectorias

propias. En todos los casos, lo que prima es el capital armado que cada grupo había acumulado en su territorio, y el arreglo organizativo resulta de la interacción de esos capitales. De allí que el centro de gravedad de cada organización sea sumamente distinto y que el sistema armado colombiano adopte hoy una forma esencialmente multipolar antes que fragmentada.

4. ¿Bala o negociación? Mejor descapitalización

La historia reciente demuestra que el dilema entre bala o negociación es, en realidad, un falso dilema. Ninguno de los dos caminos, por sí solo, ha sido capaz de contener la continuidad del conflicto armado en Colombia. Las ofensivas militares más intensas no han eliminado las redes ni las trayectorias acumuladas, y las negociaciones más ambiciosas tampoco han desmontado los incentivos que alimentan la recomposición. Lo que sobrevive, lo que se transmite de un ciclo a otro, es un capital armado que reduce los costos de recomenzar y acelera el rearme de las estructuras.

La experiencia de la paz total confirma esta premisa. Su fracaso no solo mostró los límites de una estrategia que intentó simultáneamente múltiples mesas sin capacidad estatal suficiente, sino que significó además la pérdida de una ventana de oportunidad que difícilmente se repetirá a corto plazo. Al menos por los próximos ocho años, el escenario más probable es el de una ausencia de negociaciones estructuradas, en la que los grupos armados incrementen su presión para forzar al Estado a sentarse de nuevo, mientras este oscila entre contener militarmente, someter judicialmente y, al mismo tiempo, gobernar.

De ahí que la paz duradera no pueda reducirse a la pregunta sobre si negociar o disparar. Lo que se requiere es una estrategia sostenida de descapitalización del poder armado. La negociación puede ser una condición necesaria para desescalar la violencia y abrir la puerta a acuerdos, pero sus alcances son limitados si se confunde con la construcción de Estado. Separar ambas funciones es indispensable: la mesa debe concentrarse en ceses, desarme, justicia y garantías; la construcción estatal territorial debe avanzar con autonomía, garantizando participación ciudadana, oferta pública y seguridad cotidiana. Cuando se delega en un actor armado el rol de mediador social o administrador de recursos, se refuerza el capital que se busca desmontar.

De cara al próximo ciclo, la política pública debe asumir que el tiempo de las mesas amplias ha pasado, al menos por un periodo. Negociar sí, pero solo cuando existan condiciones, y siempre acompañado de un plan a largo plazo para erosionar las bases materiales y relacionales del poder armado. Ello supone

concentrar la fuerza en las amenazas centrales del ciclo actual –la extorsión y el control territorial– y, en paralelo, avanzar en la ocupación estatal de microterritorios, en la protección de liderazgos sociales y en el blindaje de las instituciones locales frente a la captura.

En suma, lo que está en juego no es escoger entre bala o negociación sino seguir un camino realista de descapitalización que funcione incluso en ausencia de mesas. Negociar mientras se descapitaliza cuando haya condiciones y descapitalizar incluso cuando no las haya. Solo así será posible quebrar la transmisión intergeneracional del capital armado y garantizar que el próximo ciclo no repita el anterior sino que marque un punto de inflexión hacia un orden más seguro, justo y legítimo.

Referencias

Aguilera, M. 2012. “Perdonemos a delincuentes políticos y comunes”. *Análisis Político*. 76, pp. 36-55.

Bejarano, A. M. 1990. “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”. En L. Zamosc y F. Leal Buitrago (eds.). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, pp. 221-245. Tercer Mundo/Iepri. Bogotá.

Bonilla, L. 2025, 16 de mayo. “Asesinato de militares en Ecuador: la historia desconocida de Comandos de Frontera”. *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/asesinato-de-11-militares-en-ecuador-por-comandos-de-frontera-muestra-crisis-de-triple-frontera/>.

------. 2025, 1 de mayo. “Contra los PDET, la promesa monumental del Acuerdo de Paz que nunca aterrizó”. *El Espectador*. Disponible en: <https://www.msn.com/es-co/noticias/nacional/contra-los-pdet-la-promesa-monumental-del-acuerdo-de-paz-que-nunca-aterriz%C3%B3/ar-AA1Eoiva>

------. 2024. “Balance general de la política de paz total (2022-2024)”. En L. Valencia (ed.). *¡Plomo es lo que viene? Dos años de paz total: balance y retos*, pp. 73-106. Debate. Bogotá.

Caro Romero, F. y A. Cruz Triana. 2022. “Un largo abril: el caso de la guerrilla Movimiento Jaime Bateman Cayón (1994-2002)”. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*. 27, pp. 247-273.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2014. *Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama posacuerdos con AUCN. Nororienté y*

Magdalena medio, Llanos orientales, suroccidente y Bogotá DC. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.

Chernick, M. 1996. "Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996)". *Colombia Internacional*. 35, pp. 4-8. Universidad de los Andes. Bogotá.

Comisión de la Verdad. 2022. *No matarás. Relato histórico del conflicto armado en Colombia. Informe final de la Comisión de la Verdad*. Tomo III. Comisión de la Verdad. Bogotá.

Cubides, F. 2006. "Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares". *Análisis Político*. 57, pp. 55-64.

El Colombiano. 2025, 19 de agosto. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/expansion-grupos-armados-paz-total-2025-KE28680039>

El Tiempo. 1996, 7 de enero. "El Bateman: entre misas y secuestros". *El Tiempo*.

FIP. 2018. *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Fundación Pares. 2025, 18 de junio. *La Paz, ¿cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia 2022-2025*. Disponible en: www.pares.com.co: <https://www.pares.com.co/informe-la-paz-como-vamos-radiografia-de-los-procesos-de-dialogo-de-paz-en-colombia-entre-2022-2025/>

Gutiérrez Sanín, F. 2025. "¿Qué sabemos sobre el tercer ciclo de violencia en Colombia?". *Policy-Brief*. 4-2025. Instituto Colombo Alemán para la Paz (CAPAZ). Bogotá.

Hobsbawm, E. J. 1983 [1959]. *Rebeldes primitivos. Estudios sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX* (J. Romero Maura, trad.). Editorial Ariel. Barcelona.

Indepaz. 2025, 17 de octubre. *Visor de asesinato de firmantes de paz*. Disponible en: www.indepaz.org.co: <https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-firmantes-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/>

López, C. 2016. *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?* Debate. Bogotá.

Pares. 2025. *La Paz, ¿cómo vamos?. Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia entre el 2022 y el 2025*. Disponible en: <https://www.pares.com.co/informe-la-paz-como-vamos-radiografia-de-los-procesos-de-dialogo-de-paz-en-colombia-entre-2022-2025/>; Fundación Paz y Reconciliación.

- Pécaut, D. 2000. "Colombia: una paz esquivada". *Revista Colombiana de Sociología - Nueva Serie*. V (2). Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/8713>
- Pizarro, E. y J. Zuluaga. 2011. "¿Hacia donde va la Paz?". *Análisis Político*. 36, pp. 103-116.
- Sánchez, G. y D. Meertens. 1983. *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. El Áncora Editores. Bogotá.
- Trejos, L. F. 2025. "Cuatro hipótesis explicativas sobre la continuidad de la violencia armada después del proceso del fin del conflicto con las Farc-EP. Una reflexión desde el Caribe". *Cuaderno de Trabajo IDEPI*. 7. IDEPI.
- Valencia, A. 1990. "Las debilidades estructurales del Estado y la solución de los conflictos en cuanto a la justicia y el monopolio de la fuerza en el caso colombiano". En J. A. Bejarano (ed.). *Construir la paz. Memorias del seminario Paz, Democracia y Desarrollo 1989*. Cerec. Bogotá.
- Valencia, L. 2024 (ed.). *¿Plomo es lo que viene? Balances y retos de la paz total*. Debate. Bogotá.
- Verdad Abierta. 2014, 20 de noviembre. Disponible en: <https://verdadabierta.com/piden-investigar-al-exministro-carlos-arturo-marulanda-por-desplazamiento-en-la-hacienda-la-bellacruz/#:~:text=por%20los%20campesinos%2C%20efectivamente%20eran,bald%C3%ADos>
- Villamizar, D. 2018. *Las guerrillas en Colombia: una historia desde los orígenes hasta los confines*. Debate.
- Villarraga, Á. 2009. "La política de paz durante la administración Gaviria". En Á. Villarraga (ed.). *Biblioteca de la paz. Serie El proceso de paz en Colombia 1982-2002. III: Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS*. Fundación Cultura Democrática. Bogotá.



Foto: El Espectador.

Los retos de la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia.

Propuestas para la discusión

Andrés Preciado

1. Introducción

Al cierre del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), Colombia enfrenta una coyuntura compleja en materia de conflicto armado, inseguridad y afectación humanitaria. De acuerdo con los datos de la Unidad de Monitoreo y Seguimiento de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), desde 2020 todos los grupos armados ilegales han incrementado tanto su número de integrantes como su influencia territorial, siendo el Clan del Golfo el grupo que ha experimentado el mayor fortalecimiento.

Las estadísticas nacionales agregadas, con corte a septiembre de 2025 y comparadas con el periodo enero-septiembre de 2024, evidencian un aumento del 3,9% en los homicidios¹. Asimismo, se registran incrementos significativos en otros indicadores asociados al conflicto armado: el secuestro (98%), el confinamiento (16,7%), los ataques a la misión médica (385%), el desplazamiento masivo medido por número de personas afectadas (95,3%), los ataques a infraestructura y bienes civiles (101%), los ataques contra la fuerza pública (85,6%) y los enfrentamientos entre grupos armados (40,6%). En cuanto a la seguridad ciudadana, también se observan aumentos en delitos como los delitos sexuales (2,2%) y la violencia intrafamiliar (6,5%).

Por otro lado, algunos indicadores muestran mejoras, aunque estas no contrarrestan la gravedad del contexto. Se destacan reducciones en las amenazas (-19,4%), los homicidios de líderes sociales (-17,2%), la extorsión (-6%) y en todas las modalidades de hurto: a personas (-6,6%), a residencias (-14,6%), de automotores (-21,1%), a comercios (-32,9%) y de motocicletas (-14,4%). Las lesiones personales también presentan una leve disminución del 0,7%.

¹ El homicidio en el país mantiene un comportamiento estable, incluso 2024 tuvo una reducción de 16% comparado con 2023, de ahí lo atípico del aumento que se presenta en 2025.

Estos datos constituyen señales de alerta frente a la capacidad del Estado colombiano para enfrentar desafíos provenientes de actores armados ilegales que, cada vez más, se alejan de motivaciones políticas y se consolidan como estructuras criminales. Estos grupos no solo confrontan al Estado, sino que también sostienen disputas entre sí por el control de rentas ilegales y territorios estratégicos².

En este escenario, la inseguridad se posiciona como un eje central en la agenda del último año de gobierno y en la campaña presidencial que se avecina. Ello reabre el debate sobre las reformas necesarias en el sector seguridad y defensa para abordar los problemas estructurales que lo afectan. Aunque varias propuestas de reforma fueron planteadas por el entonces candidato Petro e incluidas en el Plan nacional de desarrollo, es evidente que, a estas alturas del mandato, dichas acciones no serán implementadas.

El sector seguridad y defensa se concibe aquí como el conjunto institucional de normas, entidades, responsabilidades y herramientas de política pública que se ha configurado desde los años noventa, principalmente bajo la premisa del control civil. Esta noción ha entrado en crisis tras el nombramiento del general retirado Pedro Sánchez, de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, como segundo ministro de Defensa del presidente Petro, hecho que no ocurría desde la designación de Rafael Pardo en el gobierno de César Gaviria (1990-1994). La arquitectura institucional vigente fue precisamente construida a partir de ese momento histórico.

Intentos previos de reforma han fracasado por razones políticas y técnicas que dificultan su diseño e implementación. Por ello, es crucial identificar los puntos de mayor disenso y a la vez los mayores retos, como detonantes de posibles cambios que deberán enfrentar los próximos gobiernos. Se señala que son retos de los siguientes gobiernos en la medida en que las condiciones de esta problemática de política pública son lo suficientemente complejas como para ameritar una intervención del Estado a partir de la agenda de reforma que aquí se señala. Pero eso no garantiza la real intervención del Estado, ya que la historia del país ha demostrado que, pese a la gravedad de los problemas y la urgencia de las reformas, la decisión política no necesariamente se concreta en ese sentido o, a pesar de concretarse y enunciarse, no logra hacerse efectiva e

² En cuanto a indicadores de operatividad, entre enero y septiembre de 2025 las capturas en Colombia aumentaron 1,3% comparado con los mismos meses de 2024. De la misma forma, la incautación de armas aumentó 4,7%, las acciones de la fuerza pública (ofensiva del Estado) 56,8% y la incautación de estupefacientes 6,7%.

implementarse por factores políticos y técnicos³ que deben ser tenidos en consideración, como le pasó al Gobierno del presidente Petro.

El propósito de este artículo es plantear los principales desafíos que enfrenta la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia a mediano plazo. Estos retos se agrupan en cinco preguntas clave que, al ser resueltas, permitirían destrabar una agenda de reforma que, pese al consenso sobre su necesidad, no ha logrado suficiente tracción para generar cambios sustantivos en el Estado. La premisa central es que el sector requiere una reforma profunda, no porque su arquitectura institucional haya sido inadecuada en su momento sino porque ha quedado rezagada frente a las exigencias actuales.

Avanzar en esta agenda implica responder a interrogantes fundamentales, que estructuran los apartados del texto. En primer lugar se aborda la pregunta sobre el tipo de sector que requiere el país, enfatizando la necesidad de una reforma integral y no de ajustes parciales a instituciones específicas, como la Policía. No obstante, se reconoce la relevancia del debate sobre la Policía, razón por la cual el segundo interrogante se refiere a su ubicación institucional y la coherencia que esta debe tener dentro del nuevo entramado sectorial.

Los siguientes dos apartados abordan aspectos relacionados con el gobierno multinivel: el equilibrio entre responsabilidades nacionales y locales (departamentales y municipales), y la gestión presupuestal y de recursos, que resulta vital no solo para mantener capacidades sino también para financiar la reforma.

El último apartado se centra en la crisis penitenciaria y carcelaria y su impacto directo en el sector seguridad y defensa. Aunque este tema no suele considerarse sectorial, afecta de manera significativa la capacidad institucional.

Este documento no pretende ofrecer recomendaciones ni una hoja de ruta, sino identificar los puntos críticos que deben ser abordados para avanzar en una reforma sectorial. Plantea propuestas, reconociendo las negociaciones necesarias en torno a preguntas complejas que históricamente han sido bloqueadas por posturas irreconciliables.

Antes de plantear reformas, es indispensable establecer un punto de partida claro en términos de capacidades logísticas, humanas y operativas. La falta de información precisa –agravada por la indiferencia de gobiernos anteriores y la

3 Los más comunes están relacionados con el momento oportuno de las reformas, por ejemplo, porque la agenda legislativa o las mayorías de aprobación no están garantizadas, la falta de liderazgo para adelantarlas por parte de ministros, la imposibilidad de destinar recursos suficientes, lo que hace que los cambios queden en el papel.

ausencia de resultados del actual– impide tener una visión clara del estado del sector. Por ello, se requiere una caracterización técnica y pública de línea base que permita conocer, al cierre del gobierno Petro, el estado real de las capacidades del sector y su nivel de obsolescencia, con miras a las próximas décadas. Sin esta línea base será imposible estimar el costo de las reformas necesarias y establecer prioridades de inversión. Solo con esta información será posible avanzar hacia una transformación efectiva del sector que responda a los cinco retos que se presentan a continuación.

2. ¿Qué sector necesita el país?

En Colombia, el concepto de “sector seguridad y defensa” suele asociarse de manera directa con el Ministerio de Defensa. No obstante, desde una perspectiva más amplia, las funciones del Ejecutivo en esta materia se distribuyen entre diversas entidades gubernamentales. Aunque el Ministerio de Defensa concentra una parte significativa –probablemente la mayor– de estas funciones, también existen responsabilidades en el Ministerio del Interior (por medio del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Fonsecon), el Ministerio de Justicia y del Derecho (en lo relativo al sistema penitenciario, la coordinación de la política de drogas y la justicia local) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que participa en el seguimiento y evaluación de políticas públicas centrales, como los capítulos de seguridad en el Plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales definidas cada cuatrienio.

Adicionalmente, existen entidades que operan de forma “coordinada” pero fuera de la estructura ministerial, tales como la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Fiscalía General de la Nación⁴, las cuales también inciden en el diseño y ejecución de políticas de seguridad y defensa.

La configuración institucional del sector ha sido objeto de múltiples debates, especialmente en torno al grado de segmentación o dispersión que debe tener el ciclo de políticas públicas, desde la prevención del delito hasta la resocialización de personas privadas de la libertad. Las propuestas han incluido la creación de un Ministerio de Seguridad Ciudadana –mediante la escisión del actual Ministerio de Defensa–, la transformación del Ministerio de Justicia en una cartera más robusta que incorpore asuntos de seguridad, y reformas pun-

⁴ En Colombia la Fiscalía hace parte de la Rama Judicial.

tuales a entidades como Fonsecon, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Policía Nacional, la UNP y la DNI.

Cualquier reforma estructural del sector implica una revisión profunda de la arquitectura del Ejecutivo y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, al menos en los siguientes aspectos:

→ *La rectoría de la política pública de seguridad y defensa.* Históricamente se ha entendido que la dirección y coordinación de los asuntos de seguridad y defensa corresponden al Ministerio de Defensa. Sin embargo, en la práctica se han evidenciado traslapes, falta de coordinación, malentendidos e inacciones entre carteras como Defensa e Interior, así como confusiones con instancias como las altas consejerías presidenciales para la seguridad, presentes en distintos gobiernos. Por ello, resulta fundamental que cualquier reestructuración del sector determine con claridad quién ejerce la rectoría de la política sectorial, incluso si se mantiene la arquitectura actual, y con mayor razón si se opta por la creación de un nuevo ministerio.

Esto no implica que otras instancias no puedan concurrir en la implementación o asumir responsabilidades dentro de la política, pero la experiencia reciente ha demostrado que la ausencia de una dirección clara, o el abuso de conceptos como “articulación” y “coordinación”, tiende a generar vacíos institucionales. En el gobierno de Gustavo Petro, aunque el Ministerio de Defensa se entiende como cabeza del sector, ha sido evidente que los criterios de la “paz total” prevalecieron sobre decisiones de seguridad como los ceses al fuego, la caracterización de organizaciones criminales o la intervención en territorios con presencia de grupos ilegales. En el gobierno de Iván Duque (2018-2022), el Ministerio del Interior asumía la vocería en consejos de seguridad, y tampoco fue clara la coordinación con el entonces consejero presidencial para la Seguridad Nacional, Rafael Guarín.

→ *La coordinación entre políticas de seguridad y política criminal.* La complejidad del contexto colombiano ha llevado a una confusión frecuente entre la administración de la seguridad y la política criminal, como si fueran equivalentes. Esta confusión ha tenido consecuencias negativas en el funcionamiento de los organismos de seguridad y justicia. Es necesario reconocer que, aunque están relacionadas funcionalmente, se trata de políticas distintas que recaen sobre una arquitectura institucional casi idéntica. Por ello, cualquier reforma del sector seguridad y defensa debe establecer una diferenciación práctica entre ambas, así como identificar los puntos de interdependencia que requieren una gestión articulada.

Idealmente, la reforma del sector seguridad y defensa debería avanzar en paralelo con una reforma del sector justicia. Algunas propuestas incluso contemplan la modificación del Ministerio de Justicia como punto de partida de la reestructuración del ejecutivo nacional en temas de seguridad. No obstante, ante la dificultad de implementar reformas simultáneas, lo más razonable es que el ajuste del sector seguridad considere su papel dentro de la política criminal, aunque esta no se coordine directamente desde el mismo.

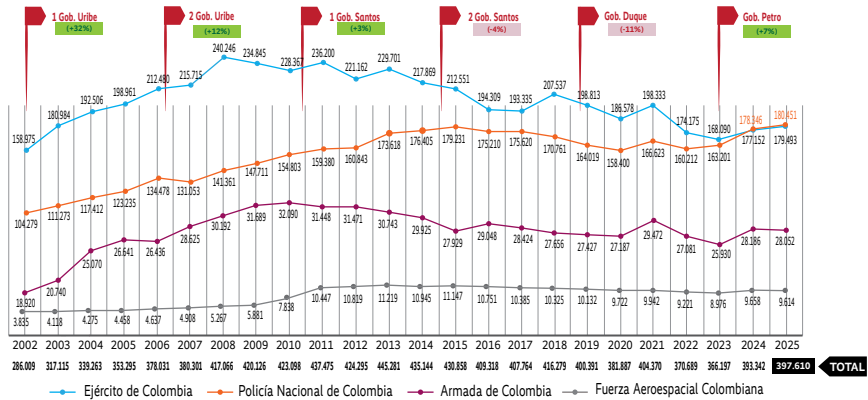
→ *Resignar la posibilidad de aumentar el pie de fuerza.* Uno de los puntos más claros al iniciar una reforma del sector seguridad y defensa en Colombia –y que coincide con debates similares en América Latina– es la imposibilidad de aumentar significativamente el pie de fuerza de las Fuerzas Militares y de Policía. Aunque ciertos sectores políticos tienden a proponer el fortalecimiento del sector mediante el incremento de personal, actualmente no existen condiciones presupuestales responsables que lo permitan. De hecho, con un esfuerzo presupuestal muy importante apenas se lograría mantener el número de personas vinculadas actualmente a las fuerzas con las condiciones salariales y prestacionales ajustadas en los gobiernos más recientes.

El comportamiento de incorporación, retiro y asignación presupuestal en los últimos años muestra una tendencia a la disminución progresiva, con excepción de la Policía Nacional, como se muestra en el gráfico 1. Esto plantea un escenario de contracción de personal, lo que obliga a considerar variables como la redistribución estratégica en territorios prioritarios, la reorganización interna de las fuerzas, la viabilidad de especialidades por institución⁵ y el análisis del mínimo viable de personal para garantizar la prestación efectiva del servicio.

Desde la firma del Acuerdo de paz en 2016 ha quedado sin respuesta la pregunta sobre el tamaño necesario del sector seguridad y defensa en cuanto a pie de fuerza. Abordar este interrogante de manera seria es fundamental para avanzar en una reforma viable y sostenible.

5 A manera de ejemplo, la Policía Nacional de Colombia tiene veintiuna especialidades.

Histórico de efectivos militares y policías, 2002-2025



Fuente: Oficinas de personal de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con corte al 31 de diciembre de cada año y al 4 de julio de 2025.

3. ¿Dónde ubicar la Policía Nacional?

La segunda pregunta inevitable al pensar en la reforma del sector seguridad y defensa en Colombia gira en torno a la ubicación institucional de la Policía Nacional. Este debate es quizás el más mediático y controversial en esta materia, y por ello la discusión sobre su adscripción ministerial se ha dado, en muchos casos, al margen de una reforma integral del sector, lo cual debería evitarse desde el inicio.

Colombia presenta un caso atípico en el ámbito internacional: una Policía con carácter civil adscrita al Ministerio de Defensa. Esta configuración ha sido objeto de amplias discusiones sobre su idoneidad y pertinencia. Durante su campaña, el presidente Gustavo Petro propuso explícitamente trasladar la Policía a otra cartera; sin embargo, en su Plan nacional de desarrollo el compromiso se formuló de manera más ambigua, como una revisión de viabilidad y transformación⁶.

6 Departamento Nacional de Planeación. 2023. *Plan nacional de desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida*, p. 90. Consultado el 23 de octubre de 2025 en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Este no es un asunto nuevo. Gobiernos anteriores, como el de Juan Manuel Santos (2010-2018), también abordaron el tema en el marco de los cambios requeridos para el posconflicto, sin llegar a tomar una decisión definitiva. Además, informes de la Comisión de la Verdad y otras comisiones creadas desde los años noventa para tratar temas de seguridad y gobernanza han planteado la necesidad de reformar o modernizar la Policía, y han discutido su reubicación ministerial, siempre con cautela, dada la controversia que genera y la resistencia que la propia institución ha mostrado en distintos momentos. Incluso gobiernos como el de Iván Duque, en medio de un proceso de transformación policial, descartaron cualquier posibilidad de trasladar la Policía fuera del Ministerio de Defensa.

¿Por qué es tan relevante esta discusión? La ubicación institucional de la Policía envía un mensaje político sobre el carácter civil que se desea fortalecer o recuperar, así como un mensaje técnico para la institución, dado que los procesos operativos y estratégicos varían dependiendo de si comparte ministerio con las demás fuerzas militares⁷. El conflicto armado y la limitada capacidad estatal para enfrentarlo han generado una confusión entre las funciones clásicas del Ejército y la Policía en el país. Resolver esta ambigüedad permitiría avanzar en la profesionalización de las fuerzas y en la diferenciación de sus roles: concentrando a las Fuerzas Militares en la protección de la soberanía frente a amenazas externas y en el mantenimiento de la unidad institucional del Estado, y a la Policía en su rol de garante del orden público interno y la seguridad ciudadana. Además, esto señalaría la prioridad política y, por tanto, el rumbo de la intervención estatal, entendiéndose que, en cierta medida, la unificación de fuerzas en el Ministerio de Defensa se sustentó en la idea de que el conflicto y los actores armados ilegales que disputaban el control al Estado eran el principal reto de seguridad y defensa, situación que no es equiparable a lo que acontece en 2025.

Las recientes guerras en Ucrania y Gaza han recordado que los ejércitos siguen siendo actores vigentes y necesarios en el escenario internacional. En Colombia, el fortalecimiento de los grupos armados ilegales no es un fenómeno menor, lo que reafirma esa necesidad. Sin embargo, reconocer que estamos en un escenario híbrido –que va de lo insurgente a lo criminal–, en consonancia con la relevancia que el crimen organizado tiene en la agenda de los países de

⁷ Por lo que sacar a la Policía del Ministerio de Defensa sí lleva a cambios en la comunidad de inteligencia, en la composición de consejos de seguridad, en la división de especialidades dentro de la institución, en la doctrina de procedimiento y las estrategias de intervención conjunta de las fuerzas.

América Latina, implica aceptar que las condiciones que justificaban la adscripción de la Policía al Ministerio de Defensa han cambiado. Ahí radica la diferencia entre quienes consideran que aún no ha llegado el momento para ese cambio ministerial, y quienes creen que justamente ahora es el momento adecuado para hacerlo.

Por ello, es fundamental que la ubicación de la Policía no se trate como un asunto aislado sino como un componente central de cualquier reforma estructural del sector seguridad y defensa, que preserve el equilibrio de capacidades y responsabilidades entre las distintas fuerzas.

4. ¿Cómo rehacer el acuerdo de gobierno multinivel?

Además de los elementos de reforma del Ejecutivo nacional, incluida la Policía Nacional, el sector de seguridad tiene un despliegue territorial que implica un equilibrio de responsabilidades con gobernaciones y alcaldías. El Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad se consolidó y complementó a partir de la descentralización, asignando a gobernadores y alcaldes responsabilidades clave en materia de seguridad local. Sin embargo, este modelo ha demostrado limitaciones importantes frente a los desafíos actuales, evidenciando incluso cierto nivel de obsolescencia e incapacidad para generar resultados acordes con la magnitud de los problemas.

La distribución de competencias, funciones y recursos se basó en la premisa de que el fortalecimiento de los gobiernos locales permitiría una respuesta más eficiente y efectiva a los problemas de seguridad. Bajo esta lógica, se crearon instrumentos como los Planes integrales de seguridad y convivencia, los Consejos de Seguridad, los Comités Territoriales de Orden Público y los Fondos de Seguridad Territorial (Fonset), que debían servir como soporte estratégico y financiero para articular a las autoridades locales con las entidades nacionales de seguridad y justicia presentes en sus territorios.

Reformar el sector de seguridad y defensa implica también replantear el acuerdo territorial entre el nivel nacional y las autoridades locales, ajustando el reparto de competencias y recursos para garantizar capacidades efectivas en cada nivel. Esto requiere una priorización de los retos según las características y necesidades de cada territorio.

La Misión de Descentralización y la nueva ley de competencias –que reforma el Sistema General de Participaciones– abren una ventana de oportunidad para reequilibrar cargas y responsabilidades. Aunque este proceso ya ha comen-

zado, será en el próximo cuatrienio cuando se pondrá a prueba su implementación y efectividad.

Algunos de los puntos del acuerdo multinivel tienen especial relevancia:

→ *La gestión basada en consejos de seguridad.* La institucionalidad colombiana ha desarrollado un mecanismo de respuesta automática ante cualquier situación de orden público o de seguridad: la convocatoria de un consejo de seguridad. En estos espacios se analiza el hecho que genera preocupación y se anuncian “medidas contundentes” para resolverlo, que en la práctica suelen traducirse en el avance de investigaciones de inteligencia o criminal correspondientes.

Esta forma de respuesta ha llevado a que los mecanismos de coordinación sectorial, en muchos niveles, se centren exclusivamente en la citación de consejos de seguridad, sin una reflexión suficiente sobre si esta es realmente la instancia adecuada, si las instituciones convocadas son las responsables del problema en cuestión o si las decisiones tomadas se ejecutan y generan resultados concretos.

Dado que los consejos de seguridad son instancias ya instaladas y con fuerte reconocimiento público, no resulta conveniente eliminarlos. Sin embargo, es fundamental que una reforma del sector de seguridad y defensa reconsidere el papel que ocupan este tipo de espacios, su composición, su gobernanza y sus mecanismos de funcionamiento.

→ *El plan no resuelve.* En los años noventa se inició una senda virtuosa de reflexión pública y planeación coordinada en torno a la seguridad, liderada por distintas instituciones y niveles de gobierno. Junto a los consejos de seguridad y los comités territoriales de orden público, surgieron los Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC) como una herramienta para establecer hojas de ruta en materia de seguridad para los gobiernos locales.

Tras años de aprendizaje, es posible avanzar hacia un siguiente nivel, con lecciones ya claras. La primera es que no todos los municipios requieren el mismo tipo de plan integral; por el contrario, es necesario contar con distintos niveles de planes según las categorías municipales. El hecho de que Medellín y Briceño, por ejemplo, tengan requisitos similares ha incentivado la proliferación de consultorías especializadas que replican planes cambiando títulos y nombres, desvirtuando el propósito central del Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana: fomentar la reflexión interinstitucional en

el territorio para identificar retos, priorizarlos y acordar intervenciones conjuntas.

El objetivo del plan no es simplemente consignar un diagnóstico detallado de los problemas de seguridad de un ente territorial, sino priorizar lo más relevante a partir de ese diagnóstico. Tampoco se trata de un documento que enumere las tareas cotidianas de cada institución; su propósito es promover intervenciones conjuntas sobre el problema priorizado, basadas en una reflexión sobre las capacidades disponibles y en cómo dicha intervención incide efectivamente en la transformación del problema.

→ *Las competencias requieren recursos.* En el sistema de gestión local de seguridad y convivencia se crearon instancias (como los consejos de seguridad) y planes (como los PISCC), que debían estar respaldados por el músculo financiero de los Fondos de Seguridad Territorial (Fonset). Estos fondos se nutren de una contribución especial equivalente al 5% del total de los contratos de obra pública en cada municipio y departamento.

Actualmente, la situación de la mayoría de estos fondos es precaria –especialmente en municipios de categorías 4, 5 y 6– e incluso insuficiente en entidades territoriales con mayor capacidad. Por tanto, se trata de un sistema desfinanciado que requiere nuevas fuentes y que ha quedado corto para cumplir con su objetivo, ya que los recursos se han destinado principalmente a cubrir los costos básicos de funcionamiento, en detrimento de la inversión y del verdadero fortalecimiento de capacidades.

Puede afirmarse que lo que deberían ser recursos complementarios entre la Nación, las gobernaciones y las alcaldías, hoy operan bajo criterios de distribución poco claros. Para ilustrarlo con un ejemplo sencillo: actualmente el nivel central y todos los entes territoriales pagan el combustible para las fuerzas en acuerdos muy informales, cuando deberían existir reglas claras de distribución de competencias que permitan un gasto más eficiente y transparente en todos los niveles.

5. ¿De dónde salen los recursos?

La capacidad financiera no es solo un asunto de los gobiernos locales, como se ha visto.

El sector seguridad y defensa en el Ejecutivo nacional enfrenta una presión financiera considerable, derivada de sus altos costos de funcionamiento, especialmente en lo relacionado con personal y operación logística. A esto se suma

una creciente percepción de obsolescencia, que exige inversiones significativas para actualizar sus capacidades técnicas y operativas. Sin embargo, como se mencionó al inicio, falta información suficiente para establecer una línea de base clara sobre las capacidades existentes.

Uno de los problemas estructurales más críticos es el déficit de pie de fuerza. Cada año, el Estado colombiano no logra incorporar suficientes efectivos en las Fuerzas Militares y de Policía para compensar los retiros voluntarios o forzados, lo que ha reducido progresivamente el número de efectivos disponibles. Además, decisiones recientes del gobierno Petro, como el retiro de una parte significativa de la cúpula de altos mandos (generales y coroneles), han profundizado esta disminución. Revertir esta situación implica no solo aumentar la incorporación de personal sino también asumir los altos costos asociados a su formación y profesionalización.

Según los datos más recientes del *Atlas comparativo de la defensa de América Latina y el Caribe (2024)*, elaborado por Resdal, entre 2008 y 2024 el número total de efectivos de la Fuerza Pública en Colombia cayó un 13,8%⁸.

En este contexto, se requiere una solución financiera de mediano y largo plazo que permita cubrir los costos de las reformas necesarias. Algunos precandidatos presidenciales han planteado la posibilidad de crear impuestos específicos para financiar el sector, similares al “impuesto de guerra” implementado durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). No obstante, esta propuesta enfrenta serios desafíos en el actual escenario fiscal del país.

La discusión sobre el financiamiento del sector debe ser parte integral del debate sobre su reforma. Sin una estrategia clara y sostenible de inversión, cualquier intento de modernización corre el riesgo de quedarse en el papel, como ya ha ocurrido en el pasado. También es necesario discutir el nivel de independencia administrativa y financiera que pueden tener las fuerzas respecto al sector. En la práctica, el control o liderazgo civil de la seguridad solo se completa si existe control y liderazgo financiero, algo que hoy no ocurre en Colombia, desde el Ministerio de Defensa hasta las Fuerzas Militares y de Policía.

⁸ De acuerdo con Resdal (<https://www.resdal.org/assets/ATLAS-2024-ESP.pdf>), la relación entre efectivos y población pasó de 682 efectivos por 100.000 habitantes en 2008 a 506 en 2024, una disminución del 25,86%.

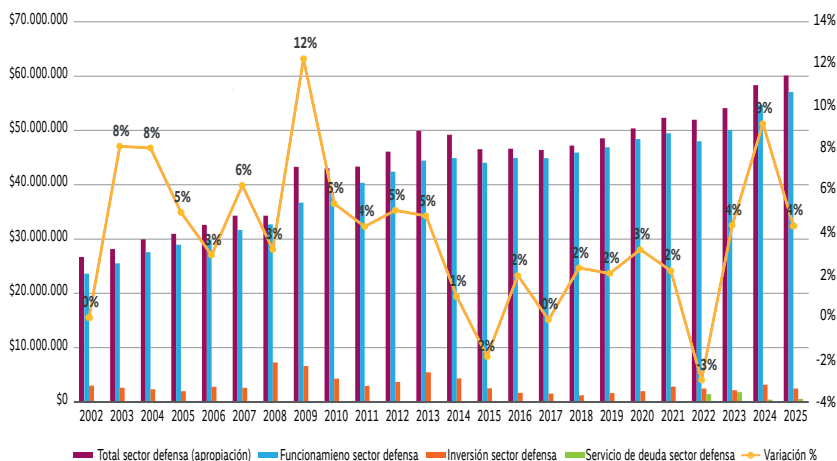
Aunque en el actual gobierno el presupuesto del sector defensa ha aumentado (ver gráfico 2), por lo que no se puede hablar de una desfinanciación, también es cierto que el aumento de recursos no se traduce en mayor inversión ni en nuevas capacidades para las fuerzas, sino que se concentra en gastos de funcionamiento para mantener las capacidades existentes.

A pesar de ello, la Procuraduría General de la Nación señaló en julio de 2025 que el sector defensa presentaba un déficit presupuestal superior a un billón de pesos para ese año, de los cuales \$847.000 millones correspondían a las Fuerzas Militares.

Incluso la asignación presupuestal por fuerzas (ver gráfico 3) muestra un comportamiento estable, con oscilaciones de acuerdo con el cambio en condiciones laborales y de personal, ligadas, de nuevo, a gastos de funcionamiento. Esto muestra que la inversión del sector es poco flexible y que el presupuesto poco o nada se ve ajustado por la prioridad política que el gobierno de turno dé a los asuntos de seguridad y defensa.

Gráfico 2

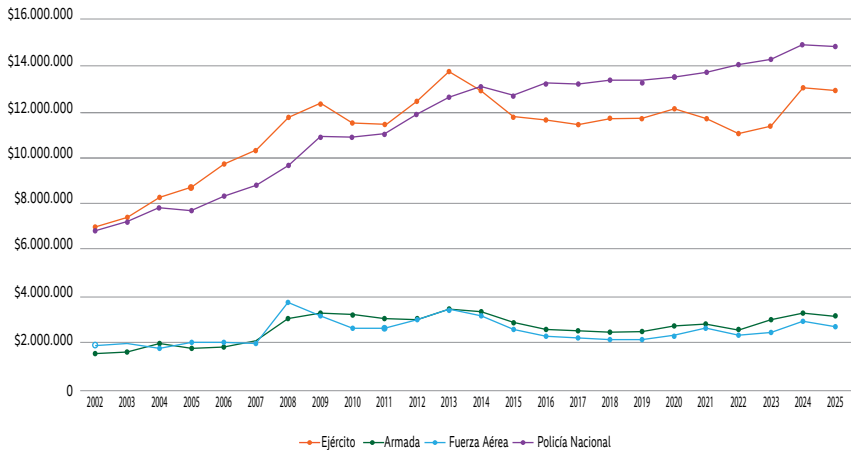
*Apropiaciones presupuestales del sector defensa, 2002-2025**



* Precios corrientes.

Fuente: elaboración Fundación Ideas para la Paz con base en Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), 2025.

Presupuesto comparativo para cada una de las fuerzas, 2002-2025



* Precios corrientes.

Fuente: elaboración Fundación Ideas para la Paz con base en Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), 2025.

6. ¿Y las cárceles?

Aunque el sistema penitenciario no ha sido tradicionalmente considerado parte del sector seguridad y defensa en Colombia, es imposible pensar en una reforma integral sin abordar la profunda crisis carcelaria, declarada hace décadas como un estado de cosas inconstitucional. Según datos del Inpec, el hacinamiento en el país alcanza el 28,2%⁹.

Esta situación afecta significativamente al sector seguridad y defensa por dos razones principales:

→ *La reasignación de personal policial.* Cerca de dos mil policías, según datos del Ministerio de Defensa, están actualmente destinados a labores de custodia y vigilancia de personas condenadas o sindicadas en estaciones de policía. Estos espacios, según la normativa vigente, no deberían cumplir funcio-

⁹ Consultado el 29 de octubre de 2025. http://181.225.69.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional

nes de detención prolongada, y los policías tampoco deberían estar asignados a estas labores.

→ *El impacto operativo y estratégico.* La crisis penitenciaria desincentiva a los organismos de seguridad e inteligencia para avanzar en la captura y judicialización de responsables de delitos, tanto de baja intensidad como de alto impacto.

Este problema está directamente relacionado con la política criminal del país y plantea una pregunta de fondo: ¿hasta qué punto debe repensarse el papel de la cárcel, la pena privativa de la libertad y los procesos de resocialización? En un contexto marcado por el auge del populismo punitivo, es urgente avanzar hacia un modelo más eficiente, humano y estratégico, que articule mejor el sistema penitenciario con el sector seguridad y defensa.

A nivel local, el problema también toca aspectos del gobierno multinivel, ya que parte de la solución pasa por una adecuada distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto se agrava por la ausencia de recursos locales en esta materia, que compiten con los necesarios para la seguridad.

Para ponerlo en contexto, de acuerdo con Asocapitales, y a partir de una interpretación errada del artículo 17 de la ley 65 de 1993 –validada por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia SU-122 de 2022– se ha llegado a una situación en la que los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) deben asumir la custodia y atención de más de 40.000 personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva. Asumir estas obligaciones de forma completa, según cálculos de Asocapitales, tendría un costo anual de 5,8 billones de pesos en infraestructura y 1,6 billones en funcionamiento.

7. Para cerrar: es el momento de la reforma

Aunque la seguridad será, como ha sido históricamente, uno de los temas centrales de la campaña presidencial, esto no garantiza que el próximo gobierno le dedique atención real y sostenida a las reformas estructurales que el Estado necesita. La experiencia demuestra que, una vez en el poder, las prioridades pueden cambiar y las transformaciones profundas suelen postergarse.

Sin embargo, por la magnitud de los problemas que enfrenta el país, por la forma en que se está dando el debate electoral y porque el sistema institucional de respuesta se ha quedado corto, la necesidad de reformar el sector seguridad

y defensa es inaplazable. No se trata solo de ajustar estructuras o modificar normativas, sino de repensar el modelo de seguridad nacional y local que Colombia necesita para enfrentar los desafíos del presente y del futuro.

Esto no implica que el modelo existente haya fracasado; por el contrario, ha producido resultados valiosos y lecciones que permiten construir sobre bases sólidas. La urgencia de la reforma responde a una necesidad de actualización y a que los nuevos retos requieren respuestas distintas por parte de un Estado que debe ser más efectivo y eficiente. La base más sólida está en la idea del liderazgo civil de la seguridad, un principio que, aunque no se ha consolidado plenamente, fue clave en el establecimiento de procesos de planeación y control entre autoridades civiles y fuerzas militares y de policía. Este avance se vio afectado cuando el presidente Petro nombró a un ministro de Defensa uniformado, debilitando el principio de conducción civil.

Los cinco retos expuestos –la definición del sector, la ubicación de la Policía, el rediseño del acuerdo multinivel, la sostenibilidad financiera y la articulación con el sistema penitenciario– son puntos de partida para una discusión seria, técnica y política que debe trascender el ciclo electoral. Reformar el sector no es una opción; es una urgencia. Y vale la pena que esta reforma incluya respuestas efectivas a los siguientes puntos finales:

- *Revisión de la arquitectura del Ejecutivo.* Cualquier reforma estructural del sector implica revisar profundamente la organización del Ejecutivo y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional. Esto incluye definir con claridad la rectoría de la política pública de seguridad y defensa, articular las políticas de seguridad con la política criminal y reconsiderar la posibilidad de aumentar el pie de fuerza.
- *Replanteamiento del acuerdo territorial.* Reformar el sector implica también ajustar el reparto de competencias y recursos entre el nivel nacional y las autoridades locales, para garantizar capacidades efectivas en cada territorio. Esto requiere priorizar los retos según las características y necesidades de cada región.
- *Solución financiera sostenible.* La falta de capacidad financiera no es exclusiva de los gobiernos locales. El sector seguridad y defensa en el Ejecutivo nacional enfrenta una presión considerable por sus altos costos de funcionamiento, especialmente en personal y logística. Se necesita una solución financiera de mediano y largo plazo que permita cubrir los costos de las reformas necesarias.

→ *Articulación con el sistema penitenciario.* Aunque el sistema penitenciario no ha sido tradicionalmente considerado parte del sector seguridad y defensa, es imposible pensar en una reforma integral sin abordar la profunda crisis carcelaria que afecta directamente la operatividad y eficacia del sistema de seguridad.

Siglas y acrónimos

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
Acin	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
ACMM	Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio
ACMV	Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada
Acnur	Agencia de la ONU para los Refugiados
ACSN	Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Ausac	Autodefensas Unidas de Santander y Sur del Cesar
Bacrim	bandas criminales
Cerac	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
Cerec	Centro de Estudios de la Realidad Colombiana
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
CNB	Coordinadora Nacional Bolivariana
CNEB	Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Cric	Consejo Regional Indígena del Cauca

CRS	Corriente de Renovación Socialista
DNI	Dirección Nacional de Inteligencia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EGC	Ejército Gaitanista de Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor de Bloques y Frentes
EMC	Estado Mayor Central
EPL	Ejército Popular de Liberación
Erpac	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
Evoa	explotación de oro de aluvión
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
Foncecon	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Fonset	Fondos de Seguridad Territorial
FVPA	Frente Virgilio Peralta Arenas
Gane	grupos armados no estatales
GAO	grupos armados organizados
Gaoml	grupos armados organizados al margen de la ley
Gaor	grupos armados organizados residuales
GAPD	grupos armados posdesmovilización
ICA	índice de capital armado
Indepaz	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MAS	Muerte a Secuestradores

MJBC	Movimiento Jaime Bateman Cayón
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONDCP	Office of National Drug Control Policy
Pares	Fundación Paz y Reconciliación
PDET	Programa de desarrollo con enfoque territorial
Pepes	Perseguidos por Pablo Escobar
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PMU	Puesto de Mando Unificado
PNIS	Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RUV	Registro único de víctimas
SM	Segunda Marquetalia
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
UNP	Unidad Nacional de Protección

Los editores, autoras y autores

Los editores

Catalina Niño Guarnizo. Coordinadora de proyectos sobre paz, seguridad y economías ilegales en la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y coordinadora del Centro Regional de Paz y Seguridad de la FES para América Latina.

Saruy Tolosa Bello. Coordinador de proyectos en la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) en los temas de derechos humanos, participación política, dinámicas sociales de violencia armada y construcción de paz. Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Estudios Culturales por la Universidad de los Andes (Bogotá).

Autoras y autores

Andrés F. Aponte. Analista senior para la oficina del área Andina de GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime).

Lina María Asprilla. Analista para la oficina del área Andina de GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime).

Reynell Badillo Sarmiento. Estudiante del doctorado en ciencia política en la Universidad de Chicago con maestría en estudios internacionales por la Universidad de los Andes (Bogotá). Internacionalista por la Universidad del Norte.

Javier Benavides. Investigador del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Investigador y consultor sobre conflicto armado y crimen organizado.

Laura Bonilla. Subdirectora de la Fundación Paz y Reconciliación. Politóloga, magíster en estudios políticos. Estudiosa de conflictos armados, violencias y crimen organizado desde hace veinte años.

Andrés Preciado. Director de conflicto y seguridad de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Ana María Rueda. Coordinadora de la Unidad de Investigación y Análisis sobre la Política de Drogas en la Fundación Ideas para la Paz (FIP). Comunicadora y politóloga por la Pontificia Universidad Javeriana con maestría en relaciones internacionales por el Georgia Institute of Technology en Estados Unidos.

Camilo Serrano Corredor. Profesor-investigador, Universidad Icesi (Cali). Phd en ciencia política, CIDE México.

Luis Fernando Trejos Rosero. Profesor-investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla). Director del Instituto de Desarrollo Político e Institucional del Caribe de la misma institución y líder del grupo de investigación Conflictos y posconflictos desde el Caribe.

Inge Helena Valencia. Profesora titular e investigadora, directora de la Escuela Derecho, Gobierno y Globalización, Universidad Icesi (Cali).

A casi una década del Acuerdo de paz con las Farc, Colombia sigue enfrentando las heridas abiertas por la guerra, los retos de la seguridad y las tensiones entre la promesa de la paz y la persistencia de la violencia. Pero el país no ha retrocedido: se encuentra en una transición profunda marcada por nuevas dinámicas, actores y territorios que reclaman atención, comprensión y acción.

Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz recoge el fruto de un ejercicio de reflexión colectiva liderado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y *El Espectador*, en el que especialistas e investigadores de distintas disciplinas analizaron durante siete meses las transformaciones del conflicto, las gobernanzas criminales, las economías ilegales, los derechos humanos, las negociaciones de paz y la reforma al sector seguridad.

Este libro ofrece miradas novedosas y rigurosas sobre la evolución de la violencia en el país, desmontando los relatos que sostienen que Colombia volvió al pasado. Sus autores proponen nuevos marcos interpretativos y metodologías que ayudan a entender lo que sucede hoy, y, sobre todo, hacia dónde podemos dirigirnos para construir una paz sostenible.

En tiempos de polarización y desconfianza, el libro invita a pensar más allá de las dicotomías ideológicas y a formular políticas de Estado que respondan a las realidades nacionales. El texto muestra asimismo la necesidad de fortalecer la presencia efectiva del Estado en los territorios, de diseñar políticas públicas basadas en capacidades reales y de recuperar la confianza ciudadana como base para avanzar hacia una paz duradera.

Porque comprender las transiciones de la guerra y la paz no es solo un ejercicio académico: es una tarea urgente para imaginar y construir el futuro de Colombia.