# PARTE IV

## LA PAZ TOTAL QUE DEJA EL GOBIERNO PETRO: BALANCE DE SUS NEGOCIACIONES, 2022-2026

## GERMÁN VALENCIA AGUDELO. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Pocas políticas del gobierno de Gustavo Petro despertaron tantas expectativas y controversias como la Paz Total. Desde agosto de 2022, el Gobierno intentó negociar simultáneamente con organizaciones insurgentes, estructuras surgidas de las antiguas FARC-EP y organizaciones criminales rurales y urbanas. La apuesta amplió de manera inédita el campo de la negociación, pero reunió bajo una misma política procesos con orígenes, cohesión, agendas y propósitos jurídicos diferentes.

Este capítulo presenta un balance de la Paz Total entre agosto de 2022 y julio de 2026. El análisis se concentra en su componente de negociación y compara seis experiencias: ELN, Estado Mayor Central, Segunda Marquetalia, Comuneros del Sur, AGC y paz urbana. Para examinarlas se consideran la representación de los interlocutores, la estabilidad de las reglas, la claridad jurídica, la capacidad de implementación y la posibilidad de alcanzar el resultado previsto.

El propósito no es clasificar la Paz Total como un éxito o un fracaso. La política produjo resultados heterogéneos: algunas mesas construyeron arquitecturas institucionales complejas y terminaron suspendidas; otras continuaron después de la fragmentación de sus interlocutores; una avanzó hacia la implementación temprana sin completar su cierre; y las conversaciones socio-jurídicas consiguieron acuerdos parciales sin culminar el sometimiento o el desmantelamiento. El balance muestra que el Estado desarrolló mayor capacidad para abrir y administrar interlocuciones que para conducirlas hacia resultados sostenibles.

### *La Política de Negociación que queda después del gobierno de Gustavo Petro.*

La Paz Total modificó el modo como el Estado colombiano organizaba sus negociaciones. Los gobiernos anteriores tendieron a concentrarse sucesivamente en una organización y a construir alrededor de ella una arquitectura específica. La administración Petro partió de un diagnóstico distinto: después del Acuerdo Final de 2016, la violencia organizada estaba protagonizada por actores con trayectorias, mandos, recursos y presencia territorial diferentes. Negociar con uno de ellos no resolvía las conflictividades vinculadas

con los demás. La respuesta fue abrir varios procesos al mismo tiempo y establecer dos grandes rutas jurídicas: negociación política y conversación socio-jurídica.

La Ley 2272 de 2022 proporcionó el marco inicial. La norma autorizó negociaciones políticas con grupos armados organizados al margen de la ley y conversaciones socio-jurídicas con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Las primeras podían conducir a acuerdos de paz; las segundas debían orientarse al sometimiento a la justicia y al desmantelamiento. La distinción reconocía que el ELN, las estructuras surgidas de las FARC-EP, las AGC y las organizaciones criminales urbanas no podían ser tratadas mediante una agenda ni un resultado común (Congreso de la República de Colombia, 2022).

El Gobierno abrió rápidamente canales con el ELN, el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia, las AGC y organizaciones de Medellín, Buenaventura y Quibdó. También impulsó ceses al fuego, conformó delegaciones y consiguió acompañamiento internacional. Esta expansión mostró capacidad para iniciar conversaciones, pero ocurrió antes de que existieran criterios claros de priorización, metodologías diferenciadas y entidades preparadas para implementar los compromisos.

Durante el cuatrienio, la política pasó de la expansión inicial a una mayor selectividad. Las crisis del ELN, el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia redujeron la posibilidad de mantener negociaciones nacionales con la totalidad de las organizaciones convocadas. El Gobierno respondió concentrando sus esfuerzos en facciones que permanecieron en las mesas, procesos territoriales y acuerdos de implementación gradual. El resultado fue una política menos simultánea y nacional que al comienzo, pero más diferenciada por interlocutor, territorio y posibilidad de avance.

### *De muchas mesas a cuatro trayectorias*

Las mesas no pueden evaluarse únicamente por el número de ciclos realizados, los comunicados publicados o los acuerdos firmados. Es necesario observar la representación de los interlocutores, la estabilidad de las reglas, la claridad jurídica, la implementación y la posibilidad de alcanzar el resultado previsto. La comparación de los procesos permite agruparlos en cuatro trayectorias que resumen los principales resultados de la Paz Total.

## ELN: INSTITUCIONALIZACIÓN SIN DESENLACE SOSTENIBLE

La negociación con el ELN construyó la arquitectura política e internacional más sólida del cuatrienio. La mesa fue reinstalada en noviembre de 2022, definió una nueva agenda en México, realizó seis ciclos y contó con países garantes, acompañantes permanentes y Naciones Unidas. También creó el Comité Nacional de Participación y acordó un cese al fuego bilateral con un mecanismo de monitoreo y verificación. Ningún otro proceso de la Paz Total acumuló un conjunto semejante de reglas, instancias y apoyos (Gobierno de Colombia & Ejército de Liberación Nacional, 2023).

Esa institucionalización no aseguró la continuidad. Las diferencias sobre el cumplimiento de los acuerdos, el modelo de participación social, la territorialización del proceso y los acercamientos independientes con Comuneros del Sur deterioraron la confianza. La crisis del Catatumbo condujo al Gobierno a suspender la mesa en enero de 2025. Al cierre del cuatrienio permanecían la agenda, los acuerdos y los mecanismos construidos, pero no existía una ruta efectiva de reactivación. El caso mostró que una arquitectura robusta puede ordenar la negociación, aunque no sustituye la voluntad de preservar el proceso cuando aumentan las tensiones.

## EMC Y SEGUNDA MARQUETALIA: DISPERSIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN.

El Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia comenzaron con la pretensión de desarrollar negociaciones de alcance nacional. En ambos casos, las divisiones internas redujeron la representación de las delegaciones. El antiguo Estado Mayor Central, que ya era una estructura armada joven y compuesta de varios frentes regionales disidentes, y otro tipo de grupos territoriales, reversa su temprana unificación después de la suspensión parcial del cese al fuego en marzo de 2024. Los bloques dirigidos por “Calarcá” permanecieron en la mesa, mientras las estructuras bajo el mando de “Iván Mordisco” se retiraron. La negociación continuó, pero dejó de representar a la organización reconocida al inicio.

La Segunda Marquetalia enfrentó una dificultad semejante. El proceso fue autorizado en febrero de 2024 y comenzó formalmente

en junio, en medio de controversias sobre el tratamiento aplicable a antiguos firmantes del Acuerdo Final que retomaron las armas. Meses después, "Iván Márquez" desautorizó la continuidad de la mesa, mientras los Comandos de la Frontera y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico mantuvieron la interlocución y conformaron la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano. El Gobierno conservó el canal, pero su alcance político y organizacional se hizo menor.

La respuesta gubernamental fue territorializar los procesos. En lugar de cerrar las mesas después de las fracturas, reconoció a las facciones dispuestas a continuar y concentró los compromisos en regiones donde tenían capacidad de mando. Esta decisión preservó interlocuciones, permitió acordar transformaciones territoriales y produjo la Zona para la Capacitación Integral y Ubicación Temporal de Valle del Guamuez, donde fueron concentrados 99 integrantes en 2026. Sin embargo, la continuidad formal de las mesas no equivalía a negociar con la totalidad de las organizaciones inicialmente convocadas.

## COMUNEROS DEL SUR: IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA SIN CIERRE ASEGURADO

Comuneros del Sur siguió una trayectoria diferente. La separación del ELN permitió construir una negociación territorial concentrada en Nariño, con un interlocutor relativamente cohesionado y una agenda delimitada. La Hoja de Ruta para la Co-construcción de Paz Territorial, suscrita en agosto de 2024, adoptó la fórmula DNI: diálogo, negociación e implementación. Esta metodología buscó ejecutar acuerdos parciales desde el comienzo, en vez de aplazar su cumplimiento hasta la firma de un acuerdo definitivo (Gobierno de Colombia & Comuneros del Sur, 2024).

La implementación temprana produjo avances en desminado humanitario, búsqueda de personas desaparecidas, entrega de material de guerra, sustitución de cultivos y preparación de la reintegración. Las entidades encargadas de ejecutar los compromisos participaron con mayor cercanía y la escala territorial facilitó la identificación de responsables. El cumplimiento gradual se convirtió en un mecanismo para sostener la confianza y permitió que la población observara resultados antes del cierre de la negociación. En este sentido, Comuneros del Sur fue el proceso que más se aproximó a una secuencia ordenada entre diálogo, acuerdo e implementación.

El avance, sin embargo, no equivalía a un acuerdo concluido. Al finalizar julio de 2026 continuaban pendientes el funcionamiento pleno de la Zona Temporal, la dejación completa de las armas, la acreditación de los participantes y la definición de una ruta jurídica y socioeconómica sostenible. Las decisiones sobre órdenes de captura y extradición mostraron, además, la dependencia del proceso respecto de autoridades externas a la mesa. Comuneros del Sur fue la experiencia más avanzada de la Paz Total, pero su tránsito a la vida civil todavía no estaba asegurado.

## AGC Y PAZ URBANA: INTERLOCUCIÓN SOCIO-JURÍDICA SIN CIERRE LEGAL

Las AGC y los procesos de paz urbana no constituyeron una experiencia homogénea. Se agrupan en esta trayectoria porque compartieron la ruta socio-jurídica y, con ella, la ausencia de un marco legal completo para el sometimiento colectivo y el desmantelamiento. La Ley 2272 permitió iniciar conversaciones orientadas al sometimiento y al desmantelamiento, pero no estableció por sí misma los beneficios, las obligaciones, los procedimientos y las consecuencias penales de un acogimiento colectivo. La Sentencia C-525 de 2023 precisó que esos términos debían ser definidos por el Congreso y no podían quedar exclusivamente en manos del Gobierno. Las mesas podían producir acuerdos de desescalamiento, pero carecían de una ruta completa para llegar al resultado anunciado (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Los acercamientos con las AGC adquirieron una estructura más definida apenas al final del cuatrienio. Las conversaciones iniciadas en Doha produjeron compromisos de transformación territorial, un mecanismo tripartito de seguimiento y tres Zonas de Ubicación Temporal en Córdoba y Chocó. La Resolución 471 de 2025 formalizó las zonas, pero el ingreso de los integrantes anunciado para junio de 2026 fue aplazado por dificultades jurídicas, logísticas y de infraestructura (Arias et al., 2026). Posteriormente, la reactivación de la extradición de “Chiquito Malo” aumentó la incertidumbre sobre la continuidad del proceso (Presidencia de la República de Colombia, 2026).

En Medellín y el Valle de Aburrá, Buenaventura y Quibdó, los espacios socio-jurídicos construyeron canales con organizaciones que ejercían control sobre barrios y economías locales. Produjeron

compromisosdedesescalamiento,pilotosterritorialesymecanismos de participación social. Medellín alcanzó la arquitectura más desarrollada; Buenaventura logró mayor articulación comunitaria; y Quibdó mantuvo la interlocución con resultados limitados. Barranquilla avanzó hasta los acercamientos exploratorios, pero no instaló un espacio formal estable (Fundación Paz & Reconciliación [PARES] & Vivamos Humanos, 2025).

El principal resultado de esta trayectoria fue la creación de una capacidad estatal y social de interlocución con estructuras tratadas tradicionalmente mediante instrumentos policiales, penitenciarios y judiciales. Su principal insuficiencia fue no convertir el diálogo en una transición verificable. Ninguno de estos procesos culminó la entrega de bienes, la reparación, el sometimiento colectivo o el desmantelamiento de las organizaciones. La experiencia deja acuerdos parciales y aprendizajes territoriales, pero también el riesgo de que la interlocución prolongada otorgue reconocimiento sin modificar las redes armadas y económicas que buscaba desmontar.

Mapa 17. Las cuatro trayectorias de la Paz Total. Fuente: elaboración propia a partir de la comparación de los procesos.

| Trayectoria | Procesos | Resultado principal | Límite al cierre del cuatrienio |
|---|---|---|---|
| **Institucionalización sin desenlace sostenible** | ELN | Agenda, participación, acompañamiento internacional y verificación | Mesa suspendida sin ruta efectiva de reactivación |
| **Fragmentación y territorialización** | EMC y Segunda Marquetalia | Continuidad de interlocuciones con algunas facciones | Menor representación y reducción del alcance nacional |
| **Implementación temprana sin cierre asegurado** | Comuneros del Sur | Cumplimiento gradual de compromisos territoriales | Tránsito jurídico y socioeconómico todavía incompleto |
| **Interlocución socio-jurídica sin cierre legal** | AGC y paz urbana | Desescalamiento, zonas temporales y participación social | Sin sometimiento colectivo ni desmantelamiento |

## CAPACIDADES CONSTRUIDAS Y PROBLEMAS PENDIENTES

La primera capacidad construida fue la posibilidad de conducir simultáneamente procesos con organizaciones de naturaleza, alcance y cohesión diferentes. En cuatro años, el Estado conformó delegaciones, sostuvo negociaciones políticas y conversaciones socio-jurídicas, diseñó ceses al fuego, creó mecanismos de participación y puso en marcha iniciativas de implementación

temprana. Los resultados fueron desiguales, pero la experiencia amplió el conocimiento institucional disponible para relacionarse con actores y territorios que no podían incorporarse a una única mesa nacional.

También se fortalecieron las capacidades de acompañamiento y verificación. Los países garantes, Naciones Unidas, la MAPP-OEA, las iglesias y organizaciones sociales cumplieron funciones de mediación, observación y apoyo técnico. La participación adoptó un modelo nacional con el ELN, mecanismos territoriales en Comuneros del Sur y espacios autónomos en la paz urbana. Estas experiencias dejan procedimientos y relaciones útiles, incluso cuando las mesas están suspendidas o deben ser reformadas.
El principal problema fue la distancia entre la negociación y la implementación. Las delegaciones podían acordar compromisos, pero su ejecución dependía de ministerios, agencias nacionales, gobiernos territoriales, autoridades judiciales y recursos presupuestales. Varias entidades fueron vinculadas cuando los acuerdos ya habían sido anunciados. En otros casos no estaban definidos el responsable, el cronograma o la fuente de financiación. La credibilidad de las mesas se debilitó cuando el Estado asumió compromisos que sus propias organizaciones no estaban preparadas para cumplir.

Persistieron, además, dificultades para verificar la representación de los interlocutores, anticipar sus divisiones y establecer las consecuencias del incumplimiento. La apertura simultánea multiplicó las delegaciones y los espacios de coordinación, mientras la conducción permaneció concentrada en una institucionalidad pequeña y sometida a cambios frecuentes. La Paz Total necesitaba especialización jurídica, información compartida y coordinación multinivel. Estas capacidades fueron construidas de manera gradual, cuando varios procesos ya atravesaban crisis o habían reducido su alcance.

La ausencia de una ruta socio-jurídica completa constituye el problema más urgente. Sin una ley que regule el acogimiento colectivo, las conversaciones con organizaciones criminales pueden mantener treguas, gestionar crisis y preparar condiciones, pero no definir de manera estable el tratamiento penal, la entrega de bienes, la reparación de las víctimas y el desmantelamiento. Prolongar indefinidamente esas conversaciones aumenta la incertidumbre y dificulta distinguir entre un proceso que avanza hacia la legalidad y uno que permite conservar estructuras de poder bajo una interlocución reconocida por el Estado.

## Una política más amplia que concluyente

El balance de la Paz Total tampoco cabe en las interpretaciones que dominaron el debate público. La política no produjo la paz con todos los actores ni consiguió cerrar ninguno de sus principales procesos. Sin embargo, tampoco dejó únicamente mesas fallidas. Amplió el conjunto de interlocutores, reconoció la necesidad de rutas diferenciadas, produjo acuerdos parciales, desarrolló mecanismos de participación y acumuló conocimientos institucionales sobre negociaciones simultáneas, procesos territoriales y conversaciones con organizaciones criminales.

La diferencia entre apertura y cierre resume el cuatrienio. El Gobierno avanzó cuando podía crear mesas, reconocer delegaciones, convocar acompañantes o acordar compromisos iniciales. Encontró mayores obstáculos cuando debía verificar la representación de las organizaciones, reaccionar ante sus divisiones, coordinar la ejecución, completar las rutas jurídicas y conducir los procesos hacia la dejación de armas, el sometimiento o el desmantelamiento. La voluntad política devolvió la negociación al centro de la agenda, pero no sustituyó las capacidades necesarias para convertirla en resultados sostenibles.

El gobierno entrante de Abelardo de la Espriella recibe una política heterogénea: una negociación suspendida con el ELN; interlocuciones territoriales surgidas de las divisiones del EMC y la Segunda Marquetalia; un proceso avanzado pero inconcluso con Comuneros del Sur; y conversaciones socio-jurídicas sin una ruta completa de cierre. También recibe equipos experimentados, acuerdos firmados, países garantes, mecanismos de participación, zonas temporales y canales de comunicación que no deberían descartarse sin una evaluación cuidadosa.

La decisión no consiste en continuar o terminar todas las mesas. Cada proceso debe evaluarse según la representación del interlocutor, la delimitación de la agenda, la viabilidad jurídica, la capacidad de implementación y la posibilidad de verificar el cumplimiento. Continuar sin revisar estas condiciones reproduciría los problemas iniciales; cerrar de manera general desconocería capacidades que todavía pueden producir resultados. El principal legado de la Paz Total es la negociación diferenciada. Su principal lección es que la amplitud de una política debe guardar relación con la capacidad estatal para conducirla hasta el final.