CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A lo largo de un muy largo esfuerzo que buscó analizar grandes cantidades de datos, relatos y testimonios tratamos de poner en la opinión pública un análisis más despersonalizado. Lo hacemos por una razón fundamental y es que en Colombia la tendencia a la atribución exclusiva de responsabilidad en sólo un individuo o incluso un gobierno distrae la vista de el bosque y la concentra en un árbol.

El bosque en este caso es que Colombia está viviendo a hoy la peor crisis humanitaria desde la firma del Acuerdo de Paz del 2016. El desplazamiento forzado, el confinamiento de poblaciones y familias, el homicidio de líderes y lideresas sociales y la extorsión están al alza.

Las cifras de desplazamiento forzado y confinamiento registradas en 2025 revelan que la crisis no cedió pese a los esfuerzos de negociación del gobierno pasado, pero también venía al alza. El desplazamiento alcanzó 311.681 eventos ese año, un incremento del 16,9% frente a 2024, consolidándose como el indicador más contundente del deterioro territorial. Simultáneamente, el confinamiento —esa forma de violencia silenciosa que encierra a comunidades enteras sin permitirles salir a trabajar, abastecerse o buscar atención médica— registró sus dos años históricos más críticos de manera consecutiva: 73.091 personas confinadas en 2024 y 69.162 en 2025. Con el nivel de subregistro, pueden ser muchas más.

El homicidio de líderes y lideresas sociales confirma que la violencia selectiva sigue siendo un instrumento deliberado de control. En 2025 fueron asesinados 196 líderes en todo el país, y el análisis territorial demuestra que el 85% de esos crímenes ocurrió en municipios donde el informe ya había identificado presencia confirmada de actores armados organizados. Cada uno de ellos ha implicado que el tejido social y democrático al que deberíamos proteger para cumplir el sueño de un Estado presente está en niveles críticos de deterioro.

Los actos terroristas —proxy ampliamente utilizado para medir la presión económica coercitiva de los grupos armados— pasaron de 427 registros en 2020 a 1.398 en 2025, un aumento de más del 200% en cinco años. A esto se suman los testimonios documentados en ciudades como Medellín, Buenaventura y Quibdó, donde el informe recoge evidencia directa de esquemas extorsivos que afectan a comerciantes, transportadores y pequeños productores. La extorsión es otro de los delitos que funciona diferente si hay o no presencia de actores armados. Donde hay, es uno de los delitos que más financian su expansión y ejercen soberanía sobre la economía cotidiana de los territorios que controlan. En pocas palabras, es uno de los delitos más característicos del control territorial armado.

1. Estamos ante un ciclo de violencia diferente, y seguir leyéndolo con los lentes del pasado es el primer error que debemos corregir

Uno de los hallazgos más importantes de este informe es también uno de los más incómodos: ninguno de los marcos interpretativos dominantes —ni el insurgente-contrainsurgente del ciclo pasado, ni el puramente criminal, ni el de la gobernanza rebelde— explica por sí solo lo que está ocurriendo en Colombia hoy. Los nueve principales grupos armados que documentamos operan como órdenes sociales híbridos: combinan elementos del crimen organizado con funciones de gobierno, sustitución estatal y, en varios casos, aspiraciones políticas vigentes.

El Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), con presencia en 301 municipios en 2026, es el actor con mayor cobertura territorial del país. Tiene una estructura jerárquica más centralizada que cualquier guerrilla clásica, diversifica sus fuentes de ingreso como un holding y ejerce gobernanza territorial sofisticada. El ELN mantiene un discurso ideológico consistente desde

Simacota hasta su VI Congreso en 2024, pero su mando central no logra controlar lo que controlaba hace veinte años —como lo demostró el ataque a la Escuela General Santander sin consulta a la mesa de negociación. Las disidencias de las FARC, fragmentadas en EMC, EMBF, Frente 57 y Segunda Marquetalia, muestran organizaciones todavía en proceso de constituir su propia identidad, con jerarquías en formación y concentraciones territoriales densas pero pequeñas.

Cualquier política de seguridad o de paz que exija primero resolver de manera binaria y definitiva qué son estos grupos —¿guerrilla o crimen? — antes de actuar, está destinada a fracasar. La experiencia de los últimos diez años así lo muestra. Las preguntas básicas sobre qué hacen, cómo obtienen su capacidad, cómo se debilitan, entre otras, deberían guiar la estrategia.

2. Muchas acciones, pocos resultados. La efectividad de los planes de gobierno es extremadamente limitada

Durante el gobierno de Iván Duque la expansión territorial de los grupos armados no frenó. Tampoco lo hizo en el gobierno Petro. En ambos gobiernos las operaciones militares combinaron capturas, neutralizaciones, bajas, incautaciones, erradicación de cultivos, destrucción de maquinaria amarilla, entre muchas otras. Con una caída parcial de las operaciones durante el gobierno Petro, no puede decirse que en ninguno de los dos las Fuerzas Armadas en Colombia hayan estado quietas.

Pero en esta misma lógica, tener o no iniciativas de negociación – el gobierno Duque no las tuvo mientras el gobierno Petro buscó tenerlas con todos los grupos posibles – tampoco ha tenido hoy resultados significativos en la disminución de violencia. Otro tanto se puede evaluar frente a operaciones como erradicación de hectáreas de coca, incautaciones, capturas de alto valor estratégico.

La pregunta correspondiente es si ese cúmulo de operaciones, acciones, proyectos, planes, programas y actividades están entendiendo correctamente la amenaza – en el caso de la seguridad –

o de la construcción local de Estado – asunto que jamás hemos podido resolver – o estamos atascados haciendo muchas cosas que no obtienen resultados.

La respuesta más honesta que este informe puede ofrecer es que, probablemente, estamos haciendo las dos cosas a la vez. Por una parte, entendiendo mal la amenaza y por otra repitiendo acciones cuya utilidad no hemos evaluado con rigor. Los grupos armados organizados no son un problema de orden público que se resuelve con presencia militar, ni incrementando x o y operaciones, sean éstas combates o bombardeos. Así mismo la negociación no neutraliza el control territorial de un actor armado y mucho menos desmonta redes complejas de economías ilícitas que van desde el narcotráfico hasta la corrupción organizada.

Las organizaciones armadas de hoy que han aprendido a administrar territorios, a capturar economías legales e ilegales, y a sustituir al Estado en la provisión de orden cotidiano para millones de personas. Mientras la política pública —de seguridad o de paz— siga midiendo el éxito en toneladas de coca erradicadas, kilos de cocaína incautados o acuerdos firmados, y no en la calidad de vida real de las comunidades y en la reducción efectiva de la violencia que las afecta, o en el desmonte de las relaciones y factores que hacen fuertes a los grupos, seguiremos acumulando operaciones, cifras y titulares sin transformar la realidad que este informe documenta.

3. La expansión se desacelera, pero la consolidación territorial es más peligrosa que la expansión

Entre 2019 y 2022 Colombia vivió la fase de expansión territorial más acelerada de este ciclo. El EGC pasó de 107 a 241 municipios (+125%), el ELN casi duplicó su presencia de 106 a 183 municipios. Para 2026, el ritmo se ha ralentizado: el total de municipios con presencia armada pasó de 518 a 527 entre 2025 y 2026. Podría leerse como una buena noticia. No lo es.

La ralentización de la expansión coincide con un proceso de consolidación donde los grupos están profundizando su control sobre los territorios ya ocupados, ejerciendo regulación social, económica y política. Donde la presencia armada se consolida, la violencia se vuelve más selectiva y funcional al control. El informe muestra que el homicidio de líderes sociales ocurre no solamente cuando un grupo armado ingresa o trata de disputar un territorio, sino también se usa en zonas donde el actor armado ya tiene un control efectivo. El 77% de los asesinatos de liderazgos sociales en 2025 ocurrió en zonas de control consolidado por un único actor.

Igualmente revelador es el dato del confinamiento, que alcanzó sus dos máximos históricos en 2024 y 2025 (73.091 y 69.162 eventos respectivamente). Cuando un grupo armado está suficientemente asentado puede controlar a la población sin necesidad de desplazarla. La reducción del desplazamiento en algunos territorios cuando hay grupos con control territorial puede ser indicativa de mayor confinamiento.

4. La correlación entre combates y reducción de la presencia armada es prácticamente cero: necesitamos repensar la estrategia militar

Este es probablemente el hallazgo más polémico del informe, y también el más necesario de decir. Los datos del Ministerio de Defensa cruzados con nuestra matriz de presencia armada muestran que un mayor número de combates no implica una reducción automática del poder de los grupos ni de su presencia territorial. Los combates han subido, bajado y vuelto a subir dependiendo de los periodos de cese al fuego, pero la presencia armada en municipios continuó creciendo en ambos gobiernos —Duque y Petro— con independencia de la intensidad de la ofensiva militar.

Lo que sí documentamos es que la presión militar puede estar contribuyendo a una transformación de los patrones de comportamiento de estos grupos, más que a su debilitamiento definitivo. Antes de replegarse o desaparecer, los grupos adaptan sus estrategias reduciendo las operaciones de expansión, fortaleciendo el control sobre las áreas ya dominadas, incrementando el uso de tecnologías como los drones explosivos —cuyo empleo registró un crecimiento sin precedentes en 2025-2026— y profundizando sus mecanismos de regulación social.

El mayor negocio de los grupos armados hoy es el control territorial en sí mismo, con todo lo que ese control contiene —población, gobierno local, mercados. La erradicación de cultivos de coca o las incautaciones marítimas de cocaína les afectan comparativamente poco, porque su economía de base ya no depende exclusivamente del narcotráfico sino de la extorsión, la minería ilegal, el control de servicios y la regulación de economías locales.

5. El Catatumbo y los drones: dos señales de alerta que el nuevo gobierno no puede ignora.

El ataque del ELN en el Catatumbo en enero de 2025 generó la crisis humanitaria más grande que haya producido un solo evento armado en la historia registrada de Colombia, con más de 30.000 personas desplazadas en pocos días. Este episodio no fue un accidente sino la expresión de una guerrilla que, aunque ha perdido presencia municipal —de 183 municipios en 2022 a 156 en 2026—, sigue teniendo capacidad ofensiva devastadora en sus bastiones históricos, y cuyo mando central mantiene tensiones irresueltas con sus estructuras regionales.

El uso de drones cargados con explosivos por parte de grupos armados es el otro fenómeno que más debe preocuparnos de cara al corto plazo. Colombia pasó de registros esporádicos en 2022 a un patrón sistemático en 2025-2026, con casos documentados en Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca y la región Amazónica. La advertencia de UNMAS sobre el riesgo de adaptación de estos ataques a entornos urbanos no debe tomarse como una posibilidad remota, pues ya hay señales de esa migración. Se trata de un repertorio de acción armada cualitativamente diferente al del ciclo pasado, que exige respuestas también diferentes en términos de doctrina militar, protección de civiles y regulación tecnológica.

6. De la paz total se puede aprender.

La Paz Total fue la política más impopular del gobierno Petro. Sin embargo, los aprendizajes que quedan para la política pública y para el futuro son muchos. En primer lugar, la necesidad de evaluar cómo hacer sometimiento colectivo para desmantelar los grupos armados. En segundo, el entendimiento de los grupos hoy es mayor que hace cuatro años, en parte por las conversaciones que tuvieron lugar. Ese conocimiento es valioso para cualquiera que sea la política pública de seguridad y defensa de este gobierno o para su idea de sometimiento o acogimiento jurídico.

Un segundo aprendizaje es que la idea de que a través de un proceso de paz tradicional con un grupo armado se puede lograr una base sólida de desarrollo territorial y entrar per se a un círculo virtuoso donde florecen las instituciones estatales, es bastante relativo. La Paz Total terminó teniendo muchos límites frente a la construcción territorial de Estado porque en la práctica no logró coordinar todas las instituciones necesarias de gobierno para poder construir un mínimo proyecto territorial. Por el contrario, tuvo más éxito en los acuerdos más pragmáticos como desminado humanitario e incluso con la sustitución manual y voluntaria de cultivos. No obstante, este fracaso de la paz territorial o de la idea de maquetas de paz puede verse desde otro punto de vista. Ya como se había mostrado con los Planes de Desarrollo Territorial del Acuerdo de Paz del 2016, hacer grandes esfuerzos de participación para generar una gran masa de pequeños proyectos de desarrollo se va a chocar en la implementación con un Estado lento, burocrático y prácticamente ineficiente en lo local.

La paz total, y en cierta forma lo que llevamos de implementación del Acuerdo de Paz de 2016 muestra la inconveniencia de tener programas y proyectos locales de “quitar y poner” para construir Estado local. Tal vez sería mejor explorar la posibilidad

de inyectar recursos y capacidad directamente a la institucionalidad local, al tejido ciudadano y social presente en territorio y tratar de promover la emergencia de mercados locales regulados y formales que no van a existir con instituciones tan frágiles y pequeñas como las que tenemos hoy.

7. Las ciudades son el frente que más nos preocupa para el próximo ciclo

Este informe dedica su quinta parte a tres ciudades —Buenaventura, Medellín y Quibdó— que ilustran cómo el conflicto armado y el crimen organizado se están fusionando en los centros urbanos. Los datos de actos terroristas muestran la señal más inquietante: en 2025, los eventos urbanos (1.156) duplicaron a los rurales (242). Cali, con 100 actos terroristas, encabeza el ranking nacional.

En Quibdó, el EGC ha consolidado su control sobre el territorio urbano a través de la cooptación de estructuras criminales locales. En Buenaventura, el proceso sociojurídico ha contenido algunos picos de violencia, pero la gobernanza criminal persiste bajo nuevas formas. En el Valle de Aburrá, la reducción de homicidios no debe confundirse con una mejora estructural: los grupos han construido capacidades de regulación suficientemente sólidas para imponer normas sin necesitar permanentemente la violencia física visible. La extorsión, el control de economías informales y la vigilancia comunitaria continúan siendo instrumentos centrales de ese control.

La creciente presencia de operadores criminales extranjeros en Medellín —al menos 58 capturas de personas en circulares rojas de Interpol desde 2024— muestra también que las estructuras metropolitanas han dejado de ser un asunto local para convertirse en un nodo de redes criminales transnacionales.

8. Un ciclo intrínsecamente violento contra civiles.

Ningún análisis sobre grupos armados puede olvidar que detrás de cada registro hay personas. En 2025, más de 311.000 eventos de desplazamiento forzado, 69.000 de confinamiento, 196 líderes sociales asesinados —el 85% en municipios con presencia armada confirmada— y al menos 578 niños, niñas y adolescentes reclutados en 2024 según la Defensoría del Pueblo, el 63,5% solo en el Cauca. Este departamento y Antioquia se mantienen como los territorios con mayor número de líderes asesinados a lo largo de toda la serie histórica.

El subregistro en todos estos indicadores es sistemático y se profundiza donde los grupos están más consolidados. Las barreras institucionales para la denuncia se incrementan exactamente donde más se necesita la protección del Estado, una expresión directa del control territorial que los grupos ejercen sobre la vida cotidiana de las comunidades. Una política pública que no parte de reconocer ese subregistro está diseñando sobre datos que subestiman estructuralmente la magnitud del problema.

9. Lo que le pedimos al gobierno que entra y a los tomadores de decisión

Colombia enfrenta hoy el peor momento humanitario de las últimas dos décadas, en un contexto en el que el debate público sobre seguridad se simplificó hasta el punto de hacer casi imposible construir respuestas adecuadas. Desde PARES creemos que hay al menos cinco debates que el nuevo gobierno y la sociedad colombiana deben darse con urgencia:

Primero: actualizar los marcos de clasificación de los grupos armados. Seguir debatiendo si son guerrilla o crimen organizado, o exigir que resuelvan esa pregunta antes de

abrir cualquier interlocución, es un lujo que el país ya no puede permitirse. Se necesitan marcos jurídicos y de política pública que puedan operar con la ambigüedad que caracteriza a los órdenes sociales híbridos.

Segundo: rediseñar la estrategia de seguridad con base en evidencia. Si los combates no reducen la presencia armada, la ofensiva militar necesita objetivos más específicos y articularse con inversión simultánea en construcción de Estado en los territorios afectados. La captura de objetivos de alto valor solo es efectiva cuando la estructura del grupo no se recompone fácilmente —y la evidencia muestra que hoy lo hace con rapidez.

Tercero: crear una política específica para los drones explosivos. Colombia necesita doctrina militar, protección de civiles y regulación tecnológica que responda a este fenómeno antes de que se generalice en entornos urbanos. El tiempo para hacerlo es ahora.

Cuarto: capitalizar, no descartar, lo construido en materia de paz. Los aprendizajes institucionales de la Paz Total —la capacidad de administrar interlocuciones, los acuerdos humanitarios logrados, los procesos urbanos en marcha— representan un activo que tomó años construir y que se pierde en días si no se da continuidad de manera diferenciada según cada proceso.

Quinto: poner la protección de liderazgos sociales y de comunidades como una prioridad que no compite con la política de seguridad, sino que la constituye. El 85% de los asesinatos de líderes ocurre en municipios con presencia armada confirmada. Proteger a quienes organizan la vida comunitaria en esos territorios es proteger la posibilidad misma de que el Estado pueda construir legitimidad donde hoy no la tiene.

LOS DEBATES QUE SÍ IMPORTAN

Este informe busca contribuir a formular mejores preguntas que a entregar respuestas definitivas. En un país donde la discusión sobre seguridad y paz se ha vuelto un campo de batalla narrativo, donde la evidencia se usa para confirmar lo que ya se cree y raramente para corregir lo que se equivoca, el trabajo de centros como PARES cumple una función que va más allá del análisis, la de disputar el derecho a la complejidad en el debate público.

Colombia tiene hoy más de ocho millones setecientas setenta y cinco mil víctimas del ciclo anterior de violencia, a las que se suman las decenas de miles del ciclo presente. La deuda con esas personas —y con quienes siguen viviendo en territorios donde el Estado es una promesa incumplida— exige políticas informadas por evidencia, instituciones capaces de sostener procesos complejos, diálogo que trascienda los binarismos y la voluntad colectiva de no repetir los errores que ya cometimos. Ese es el horizonte desde el que este informe está escrito. Esperamos que contribuya a acercarnos a él.

Ese es el horizonte desde el que este informe está escrito. Esperamos que contribuya a acercarnos a él.

Laura Bonilla
Subdirectora, Fundación Paz y Reconciliación (PARES)
Bogotá, agosto de 2026