

Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro



Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro



Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores:

Andrés Preciado

Director de Conflicto y Violencia Organizada

Jerónimo Castillo

Director de Seguridad y Gobernanza

María Acosta

Coordinadora de Investigaciones y Proyectos

Andrés Cajiao

Coordinador Unidad de Monitoreo

Paula Andrea Tobo

Investigadora Unidad de Monitoreo

Margarita Marín

Investigadora Seguridad y Gobernanza

Nicolás Alejandro López

Asistente de Investigación Unidad de Monitoreo

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotos

COLPRENSA

Presidencia de la República

Defensoría del Pueblo

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

@ladoamable

ISBN

978-628-7558-36-6

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Bogotá

Agosto del 2023



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701, Bogotá

Tel. (57-1) 747 0273

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

7

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD, CONFLICTO Y VIOLENCIA

8

LOS LEGADOS QUE EL GOBIERNO NO HA PODIDO SOLUCIONAR

9

SE MANTIENE LA TENDENCIA AL FORTALECIMIENTO DE LOS GRUPOS ARMADOS, PERO DISMINUYE LA CONFRONTACIÓN CONTRA EL ESTADO

11

CRECEN LOS ENFRENTAMIENTOS ENTRE GRUPOS ARMADOS Y DISMINUYEN LAS ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA

12

DISMINUYEN LOS HOMICIDIOS, PERO PERMANECEN Y AUMENTAN OTRO TIPO DE AFECTACIONES SOBRE LOS CIUDADANOS

14

LA SENSACIÓN DE INSEGURIDAD PARECE AUMENTAR EN ZONAS URBANAS Y RURALES

16

NO HAY CAMBIOS EN LA CONFIANZA INSTITUCIONAL

18

LOS CONFLICTOS COMUNITARIOS ALREDEDOR DE LA PARTICIPACIÓN

19

LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO EN TORNO A LA SEGURIDAD: AVANCES, IMPACTOS Y TEMAS INCONCLUSOS

21

EL PLAN DE CHOQUE: LOS PUESTOS DE MANDO UNIFICADO POR LA VIDA (PMUV)

22

ESTRATEGIA INTEGRAL E INTERINSTITUCIONAL PARA LA VIDA Y LA PAZ

23

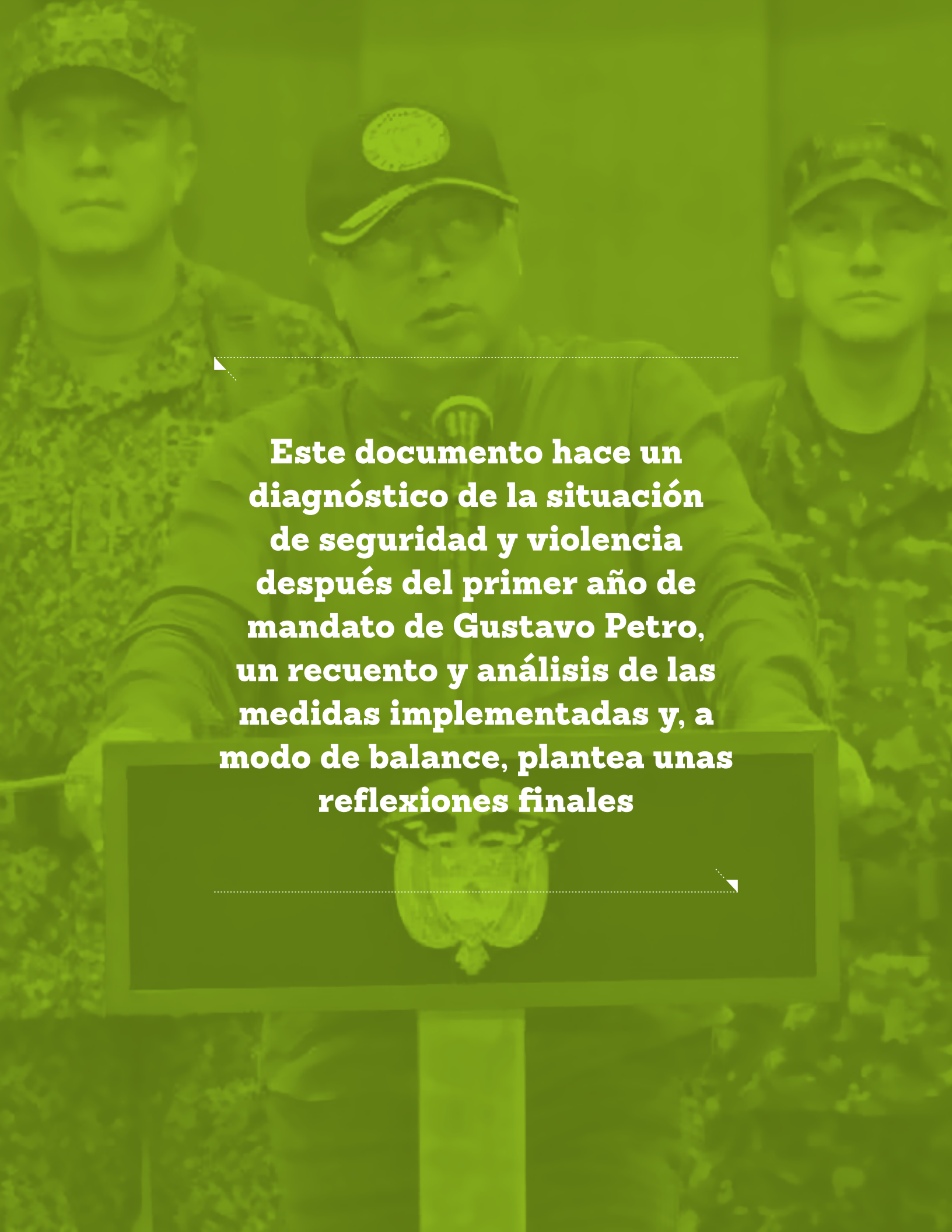
PAZ TOTAL

26

POLÍTICA DE SEGURIDAD, DEFENSA Y SEGURIDAD CIUDADANA

29

REFLEXIONES FINALES



Este documento hace un diagnóstico de la situación de seguridad y violencia después del primer año de mandato de Gustavo Petro, un recuento y análisis de las medidas implementadas y, a modo de balance, plantea unas reflexiones finales

1. Introducción

El gobierno de Gustavo Petro recibió el país con un panorama poco alentador: las cifras de impacto humanitario en aumento y los indicadores más críticos en los últimos diez años en algunos de los temas centrales de la seguridad y la violencia. El 2022 cerró con los registros más altos de desplazamiento forzado y confinamiento (229 y 64 eventos respectivamente, según OCHA¹), además de la persistencia de los homicidios de líderes sociales (182 asesinatos según el seguimiento de la FIP) y una tendencia al incremento en los homicidios después de, al menos, 15 años de reducción continua a nivel nacional.

Los grupos armados de mayor envergadura (ELN, las facciones disidentes y el Clan del Golfo), aunque con diferencias, atraviesan por un fortalecimiento progresivo de su capacidad militar y presencia territorial que les permitió consolidar su control en algunas regiones del país, a la vez que se exacerbaron las disputas entre ellos. Esto en un contexto político en el que el gobierno Duque ralentizó una parte relevante de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC, clave para zonas en las que la seguridad está deteriorada y se concentran grupos armados.

La llegada al gobierno de Gustavo Petro despertó grandes expectativas en relación con la seguridad y la violencia, no solo en la sociedad en general, sino también en los grupos armados. El mandatario asumió el compromiso de transformar el enfoque tradicional de las políticas de seguridad priorizando la prevención, la inclusión social y el abordaje de las causas subyacentes de la criminalidad. Planteó una visión audaz para abordar la seguridad, comprometiéndose a implementar políticas integrales e innovadoras que reduzcan los índices de violencia y delincuencia.

En su primer año, el gobierno de Petro priorizó una serie de medidas para abordar los críticos desafíos de seguridad. Estas incluyen acciones inmediatas como los planes de choque (Puestos de Mando Unificado por la Vida) y la implementación de nuevas

estrategias para combatir la inseguridad y desmantelar los grupos armados: la negociación simultánea con múltiples grupos en el marco de la Paz Total, la Estrategia Integral e Interinstitucional para la Vida y la Paz, y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana.

Sin embargo, la implementación de la estrategia de seguridad ha tenido un comienzo lento y no ha logrado materializarse a nivel local. El Ministerio de Defensa gastó gran parte de su primer año planeando y diseñando la Política de Seguridad, pero es poco lo que se ha logrado materializar. Los territorios más afectados por la confrontación y la violencia siguen esperando la implementación de una estrategia de seguridad y protección que les mejore sus condiciones.

Aún es pronto para afirmar que las medidas del gobierno de Petro serán eficaces, pero las acciones adelantadas ya muestran algunos efectos positivos y negativos.

Si bien hasta el momento los resultados del nuevo Gobierno son pocos, hay que reconocer que resolver los desafíos de seguridad de larga data en el país lleva tiempo y esfuerzo

¹ La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) realiza un seguimiento territorial a las afectaciones humanitarias.

Por un lado, la agenda de paz refleja un cambio significativo: la inclusión en el diálogo nacional sobre seguridad y violencia de la posible interrelación entre las dinámicas del conflicto rural y las del crimen en entornos urbanos. Esto se ve en los lineamientos de la Paz Total y en la Política de Seguridad que abarca no solo la seguridad y la defensa, sino también la convivencia ciudadana.

Por otro, si se compara el último año del gobierno de Iván Duque (agosto de 2021 - julio de 2022) con el primero de Petro, los homicidios disminuyeron un 1.5% a nivel general, y un 14% en las regiones focalizadas para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos en el Acuerdo de Paz con las FARC, seleccionadas por ser las más críticas en términos de violencia y de capacidad institucional. También se redujeron significativamente los ataques a la infraestructura y bienes (45%) y contra la Fuerza Pública (47%)², así como los homicidios de líderes y lideresas sociales (13%)³, aunque en este último las cifras siguen siendo preocupantes. Los desplazamientos forzados (disminuyeron 3%) y las masacres (decrecieron 2%) poco variaron.

Pese a estas reducciones, las dinámicas de seguridad y violencia revelan aún un panorama complejo y en evolución en algunos casos. Hay aumentos importantes en los índices de extorsión (incrementó 15%) y secuestro (creció 77%); la confrontación entre grupos armados se exacerbó (incrementó el 85%)⁴ y se amplió a otras zonas del país; los grupos armados se encuentran en un proceso de expansión; y los indicadores de impacto humanitario mantienen cifras preocupantes (aumentó el confinamiento en un 24% y el homicidio de excombatientes no mostró variación).

La operatividad de la Fuerza Pública también tuvo un cambio sustancial. Se redujeron en un 47% las acciones de la Fuerza Pública (combates y bombardeos) contra los grupos armados. Esta situación suscita un debate constante sobre el equilibrio entre las medidas de prevención y protección de la población, sobre todo

en las regiones más afectadas por la violencia y las disputas armadas, y la desmilitarización de los territorios.

En la misma línea, aunque discursivamente se sostenga que la implementación del Acuerdo de Paz hace parte de la Paz Total, en las prioridades de acción pública del Gobierno Nacional es evidente la pérdida de protagonismo ante la nueva agenda de negociación y la falta de cambios concretos del marco de implementación en relación a lo que se desarrolló en el gobierno Duque. Un cambio que se esperaba que fuera pronto y profundo en el primer año de la administración Petro.

Como lo muestran las cifras, las tendencias y dinámicas de la inseguridad, la confrontación entre los grupos armados y la afectación humanitaria siguen siendo muy elevadas. Eso indica la necesidad de tomar decisiones cuanto antes para lograr recomponer la situación. Todos estos desafíos acentúan la necesidad de una aproximación continua, sostenida y adaptable por parte del Gobierno para atender las particularidades y necesidades de cada territorio. El camino hacia ese objetivo demandará una evaluación crítica y constante de las estrategias implementadas.

Si bien hasta el momento los resultados del nuevo Gobierno son pocos, hay que reconocer que resolver los desafíos de seguridad de larga data en el país lleva tiempo y esfuerzo, y que el Gobierno tuvo que enfrentar un escenario que venía deteriorándose tras la desmovilización de las FARC. En el corto plazo, se espera que el Gobierno continúe ajustando sus estrategias y vaya incorporando las lecciones aprendidas.

Este documento hace un diagnóstico de la situación de seguridad y violencia después del primer año de mandato de Gustavo Petro, un recuento y análisis de las medidas implementadas y, a modo de balance, plantea unas reflexiones finales.



² Cifras del seguimiento a acciones del conflicto de la FIP.

³ Cifras del seguimiento a agresiones a líderes y lideresas sociales de la FIP.

⁴ Cifras del seguimiento a acciones del conflicto de la FIP.



**DIAGNÓSTICO DE LA
SITUACIÓN DE SEGURIDAD,
CONFLICTO Y VIOLENCIA**

02

2. Diagnóstico de la situación de seguridad, conflicto y violencia

2.1. Los legados que el Gobierno no ha podido solucionar

El Gobierno actual heredó un gran desafío en materia de violencia armada y control territorial protagonizado por los grupos armados ilegales⁵. La intensificación de este escenario se hizo evidente desde 2017, cuando los réditos que dejó la desmovilización de las FARC comenzaron a perderse paulatinamente hasta que, en el 2022, se registraron los peores índices de violencia asociada a estas organizaciones desde que empezó la implementación del Acuerdo de Paz.

La evolución de los grupos armados no es menor, a pesar de que aún estamos lejos del escenario crítico de influencia armada sufrido por el país a mediados de los noventa y principios de este siglo. La estrategia empleada por el anterior Gobierno no logró contener este fenómeno, aun cuando neutralizó⁶ a cerca de 13.000 integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) a lo largo de sus cuatro años de mandato, entre ellos a 380 cabecillas⁷.

Los principales generadores de la violencia armada organizada (el ELN, las facciones disidentes y el Clan del Golfo) encontraron formas de expandir su control territorial, diversificar sus ingresos, aumentar su pie de fuerza, mejorar sus capacidades bélicas

y desarrollarse políticamente. Tal esfuerzo ha sido en aras de garantizar su supervivencia, mas no buscando derrotar al Estado. Aun así, han provocado preocupantes situaciones de seguridad. El comportamiento de las guerrillas de vieja data (como el ELN y el de las facciones disidentes) se ha igualado al del Clan del Golfo: exhiben cada vez más acciones criminales y violentas que transforman su relación con las comunidades, en lo que sería una especie de degradación generalizada.

Este fortalecimiento de los grupos armados ha disparado los enfrentamientos entre ellos y hoy son la causa principal del preocupante escenario humanitario: aumento, en distintos niveles, de desplazamientos forzados masivos, confinamientos, homicidios, masacres, asesinato de líderes sociales y restricciones a la movilidad (ver Gráfico 1).



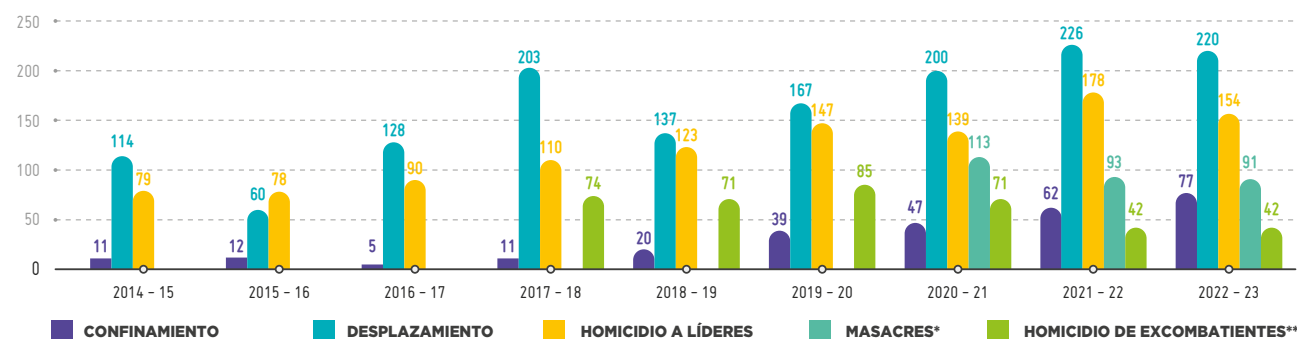
⁵ Ver Cajiao, A. (2022). Ni paz ni guerra: escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Informes No. 36. Disponible en https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

⁶ Captura, presentación voluntaria o sometimiento a la justicia.

⁷ Informe de Empalme del MinDefensa, Página 450: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Atencion/transparencia/EmpalmeMolano/EmpalmeMindefensaCentralizado.pdf

GRÁFICO 1.

EVENTOS DE IMPACTO HUMANITARIO POR VARIABLE 2014-2023 (AGOSTO - JULIO)



Fuente: FIP, OCHA, Indepaz y JEP. * Se cuenta con datos de masacres desde el 2020. ** Los asesinatos de excombatientes de las FARC inician en 2017.

Las distintas formas de relacionamiento entre grupos armados ilegales que están en constante transformación y obedecen a lógicas locales, han creado una multiplicidad de escenarios de violencia con particularidades propias. Hoy, cada subregión experimenta grados diferentes de violencia, por causas distintas, a manos de actores diversos y con características particulares. El Gobierno heredó, por ejemplo, escenarios de intensa disputa entre grupos en el sur del Cauca, Pacífico nariñense, Arauca y Chocó; de coexistencia en Catatumbo y sur del Meta; y de dominio en Urabá y Guaviare.

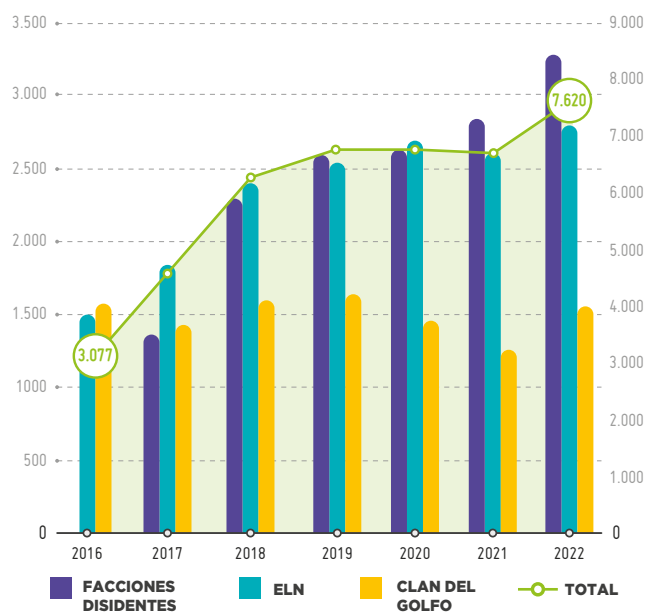
Tras un año del inicio del gobierno de Gustavo Petro, esta situación de continua expansión y perpetuación de las disputas territoriales no muestra señales claras de revertirse. Por el contrario, como se verá a lo largo de este análisis, son pocos los ejemplos de mejora en los indicadores de seguridad, y muchos los indicios de que la violencia asociada al enfrentamiento entre estructuras ilegales no cambiará en el corto plazo.

2.2. Se mantiene la tendencia al fortalecimiento de los grupos armados, pero disminuye la confrontación contra el Estado

Como se señaló, desde la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, el ELN, las facciones disidentes y el Clan del Golfo fortalecieron su capacidad militar y expansión territorial. Si bien las trayectorias de cada uno de estos grupos son diversas, hoy muestran una importante capacidad armada y de control territorial (ver Gráficos 2, 3 y 4). El ELN llegó a su auge en 2018, aprovechando la salida de las FARC del escenario armado, pero en los últimos años muestra una reducción en su influencia territorial (ver Gráfico 4). Por el contrario, el Clan del Golfo y las facciones disidentes muestran en 2022 su punto de mayor injerencia municipal. Estas últimas han llegado a tener, incluso, la misma influencia municipal que en el último año de las FARC (2016) (ver Gráfico 4).

GRÁFICO 2.

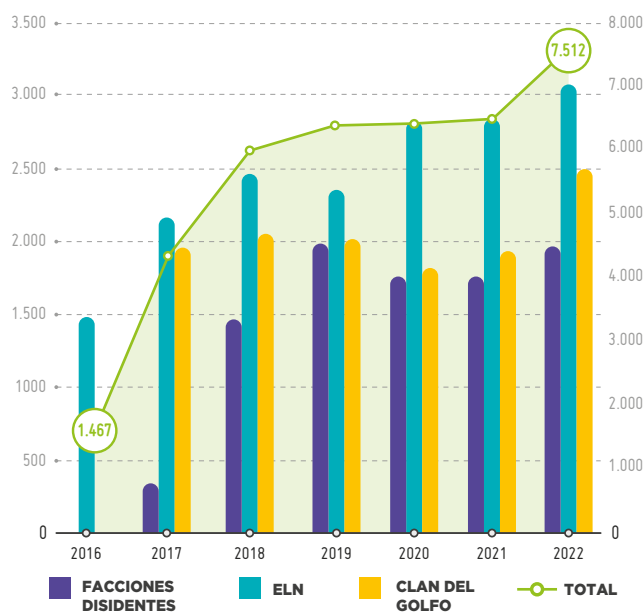
INTEGRANTES EN ARMAS POR GRUPO (2016-2022)



Fuente: Conteo de la Fuerza Pública.

GRÁFICO 3.

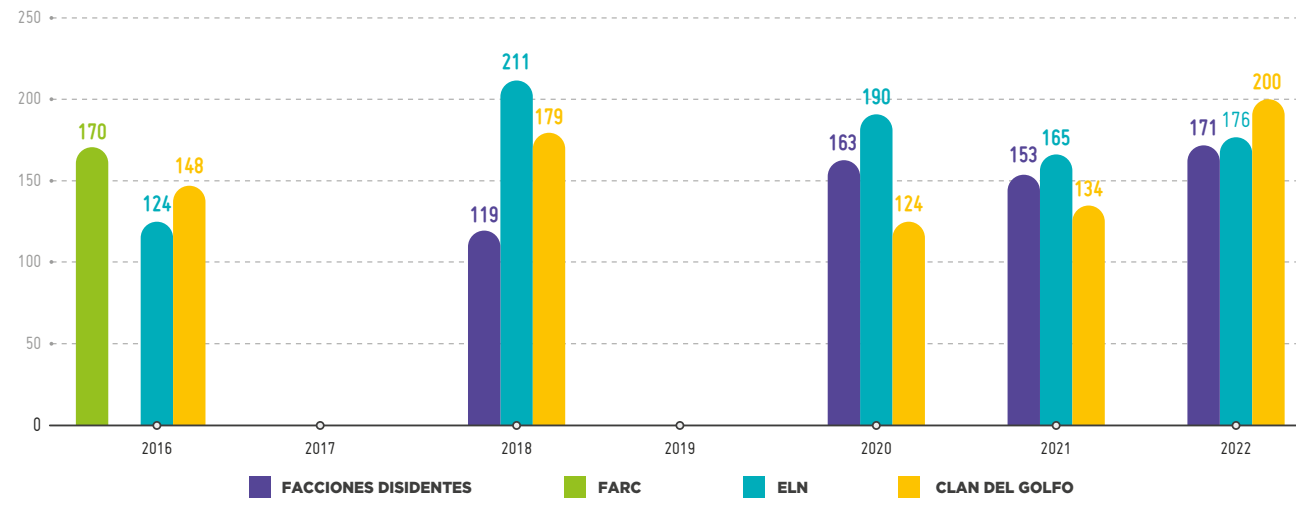
RED DE APOYO POR GRUPO ARMADO (2016-2022)



Fuente: Conteo de la Fuerza Pública.

GRÁFICO 4.

NÚMERO DE MUNICIPIOS CON INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS (2016-2022)



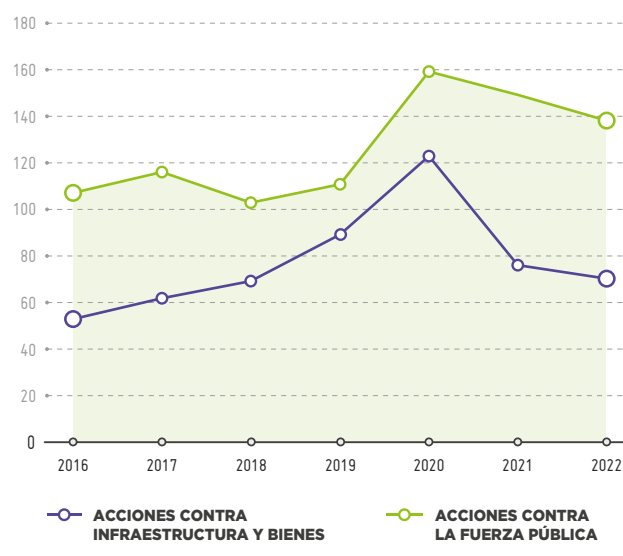
Fuente: Censo de la Fuerza Pública⁸.

En paralelo a este proceso de fortalecimiento, las cifras muestran una tendencia a la reducción de las acciones contra la Fuerza Pública y la infraestructura y bienes desde el 2020, que se acentúa durante el primer año del gobierno Petro (ver Gráficos 5 y 6). Esto indica un cambio en las dinámicas de la confrontación: los grupos armados ya no buscan enfrentar al Estado⁹ porque no tienen pretensiones ni la capacidad de afectar su estabilidad o la toma del poder a nivel nacional¹⁰. Entre agosto del 2022 y julio del 2023, el actor armado que más afectó a la Fuerza Pública fue el ELN, en las zonas donde tienen mayor control territorial (Arauca y Catatumbo), seguido del llamado Bloque Occidental Jacobo Arenas del Estado Mayor Central, en el Cauca.

Otra de las razones que lleva a este comportamiento es la falta de capacidad de los grupos armados para mantener distintos frentes de disputa. Por eso, gran parte de sus esfuerzos militares en algunas zonas del país se centran en la confrontación con otros grupos con el fin de mantener o expandir sus zonas de influencia. Como se analiza en el siguiente apartado, los enfrentamientos entre los grupos aumentaron considerablemente en el último año.

GRÁFICO 5.

ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS POR TIPO (2016-2022)



Fuente: Seguimiento a las acciones del conflicto FIP.

•••••

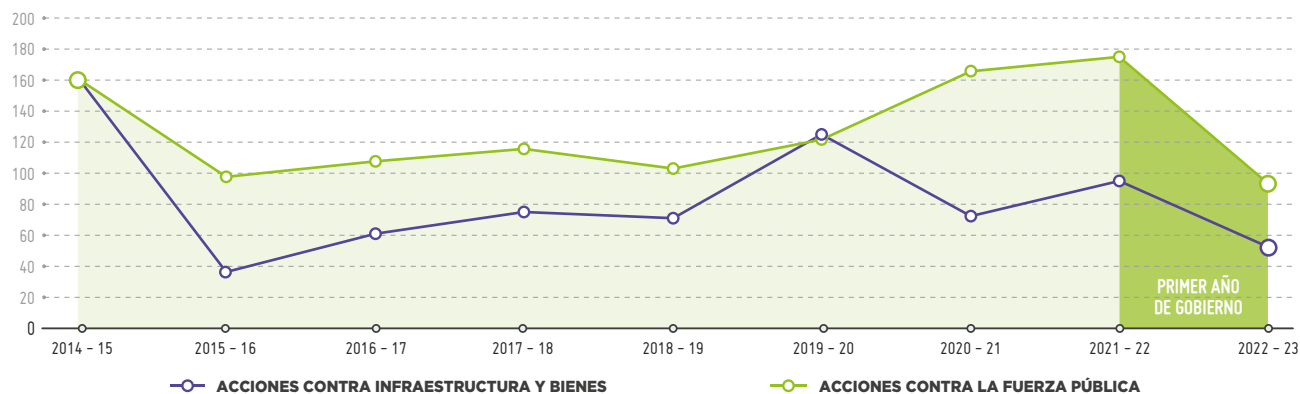
⁸ Los años 2017 y 2019 no tienen datos disponibles.

⁹ Preciado, A. et al (2023). El camino de la Paz Total: balance de la estrategia de negociación en el gobierno de Gustavo Petro y oportunidades para la cooperación internacional. Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC).

¹⁰ Ver Cajiao, A. (2022). Ni paz ni guerra: escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. ÓP. Cit.

GRÁFICO 6.

ACCIONES DE LOS GRUPOS ARMADOS POR TIPO 2014-2023 (AGOSTO - JULIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP.

2.3. Crecen los enfrentamientos entre grupos armados y disminuyen las acciones de la Fuerza Pública

En los últimos años se ha consolidado la tendencia a un mayor protagonismo de los enfrentamientos entre grupos armados dentro de las dinámicas de violencia en varias zonas del país. Si bien desde la firma del Acuerdo de Paz, la reconfiguración territorial de los distintos grupos generó constantes enfrentamientos, durante el primer año del gobierno Petro se da un incremento del 85% con respecto al último año del gobierno anterior. Entre agosto de 2022 y julio de 2023 se observa la cifra más alta de enfrentamientos de la última década (ver Gráfico 7).

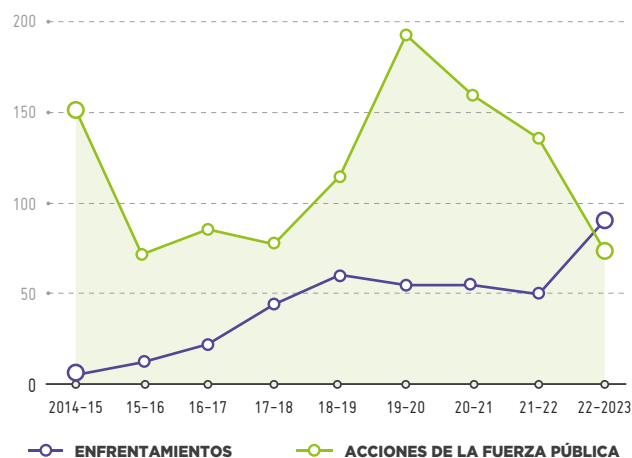
De manera paralela se da una reducción considerable (47%) de las acciones de la Fuerza Pública (combates y bombardeos) contra los grupos armados, profundizando una tendencia decreciente en estas acciones que se observa desde el 2020 (Ver Gráfico 7). Esta caída se explica por la apuesta del Gobierno de privilegiar la negociación con los grupos armados, a la par del cambio de visión en materia de seguridad con un énfasis en la persecución de las finanzas de estos grupos, cuyos resultados están por verse. A esto se suma un contexto operacional complejo en el marco de las negociaciones, en

especial por la falta de protocolos y mecanismos de verificación de los ceses al fuego que se decretaron durante los primeros seis meses del 2023.

Sin embargo, el incremento de las disputas entre los grupos muestra la necesidad de complementar las negociaciones y acercamientos con una estrategia de seguridad territorial que permita la protección de las comunidades y disuada o contenga los enfrentamientos entre estas estructuras.

GRÁFICO 7.

ENFRENTAMIENTOS ENTRE GRUPOS ARMADOS Y ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA (COMBATES Y BOMBARDEOS) 2014-2023 (AGOSTO - JULIO)



Fuente: Seguimiento a acciones del conflicto FIP.

2.4. Disminuyen los homicidios, pero permanecen y aumentan otro tipo de afectaciones sobre los ciudadanos

Según datos de la Policía Nacional, en el primer año del gobierno Petro los homicidios se redujeron levemente a nivel nacional (-1.5%). No obstante, preocupa lo que ocurre en la isla de San Andrés, que presenta un aumento del 72% respecto al periodo anterior; y en los departamentos de Sucre y Vaupés, con incrementos del 59% y 50%, respectivamente. En departamentos como Bolívar, Cesar, Putumayo, Quindío, Risaralda y Magdalena el incremento se mantuvo entre el 10% y el 20% (ver Tabla 1).

También disminuyó el hurto a personas (-26%) y las amenazas (-19%) en el primer año de Gobierno. A nivel departamental solo hay un incremento sustancial de amenazas (45%) en Quindío¹¹. Pese a la mejoría en las tasas de homicidios, amenazas y hurtos (ver Tabla 1), existe una preocupación por el incremento diferenciado de estos delitos en algunas zonas del país.

Los delitos que aumentaron en el último año fueron el secuestro, con un comportamiento preocupante en lo que va del 2023 pues se incrementó en un 77%; y la extorsión, que viene en aumento desde 2021. Como muestran los mapas (1 y 2), los incrementos en estos dos delitos se presentan principalmente en

zonas rurales, lo que indicaría la relación de los grupos armados con este comportamiento y su interés por obtener más recursos. En departamentos como Nariño, Norte de Santander (Catatumbo), Caquetá, Putumayo, Meta (sur y Puerto Gaitán) esta relación es evidente (ver Mapas 1 y 2).

A partir de encuestas ciudadanas realizadas por la FIP en 2022 y 2023¹² en las zonas más afectadas por la influencia de grupos armados, se observa que la victimización tiene diferencias regionales y locales no solo en el número de casos que se presentan, sino en la distribución geográfica y por género¹³. Frente a las personas que han manifestado haber sido víctimas de un delito durante el último año, se observa un aumento del 3% a 5%. Pero este indicador no es homogéneo. En el Pacífico nariñense, por ejemplo, la victimización directa es del 9%.



¹¹ También destacan departamentos como Antioquia (15%), Amazonas (12%) y Caquetá (13%).

¹² Desde 2018, la FIP ha realizado varias encuestas en regiones como el Catatumbo, sur de Córdoba, Montes de María, Bajo Cauca antioqueño, Norte del Cauca y Pacífico nariñense. Estas encuestas cuentan con muestras representativas por región, por municipio y por zonas urbanas y rurales. Tienen una confianza del 95% y márgenes de error que no superan el 5%. Los indicadores que se reportan en este balance tienen márgenes de error menor al 1%.

¹³ En la medición de 2023, el 23% de las mujeres reportaron ser víctimas directas de desplazamiento (10 % por encima de los hombres (13%)).

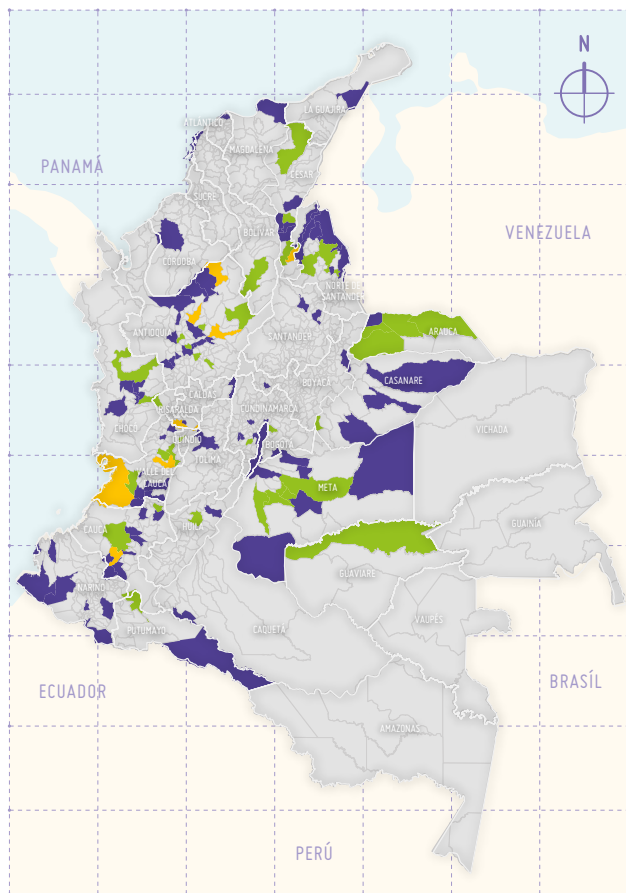
TABLA 1.
COMPORTAMIENTO DELICTIVO 2014-2023 (AGOSTO - JULIO)

	2014 - 15	2015 - 16	2016 - 17	2017 - 18	2018 - 19	2019 - 20	2020 - 21	2021 - 22	2022 - 23
SECUESTRO	226	211	200	164	135	83	128	154	273
EXTORSIÓN	5.927	4.702	5.206	6.187	7.685	6.779	7.589	8.279	9.508
HURTO A PERSONAS	98.970	124.569	170.220	246.535	283.975	251.540	236.383	491.827	362.751
HOMICIDIOS	12.957	12.460	12.164	11.989	12.627	12.558	12.093	13.834	13.616
AMENAZAS	34.732	48.772	36.250	65.177	59.986	38.558	45.526	75.759	61.027

Fuente: Policía Nacional

MAPA 1.

VARIACIÓN DEL SECUESTRO EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PETRO

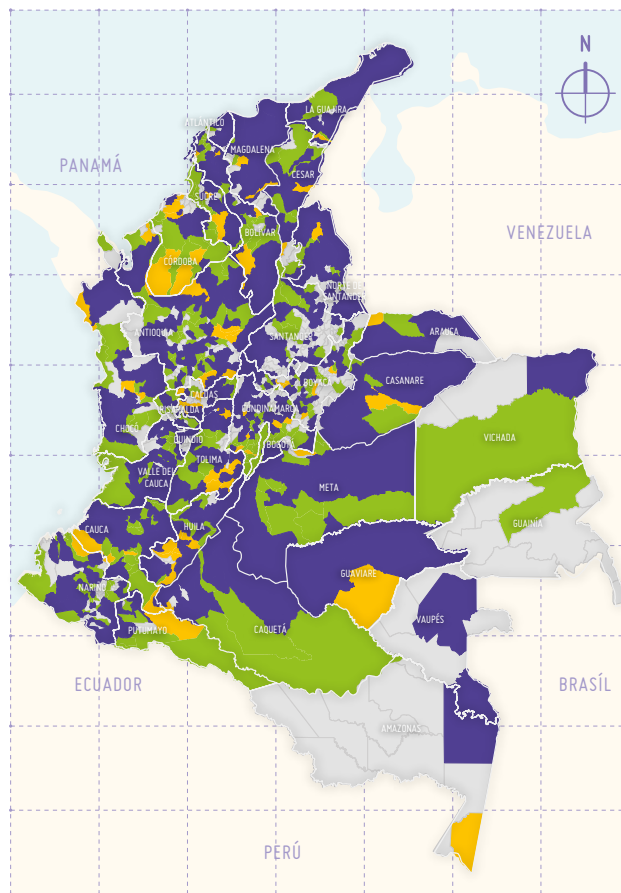


■ DISMINUCIÓN ■ SIN CAMBIOS ■ AUMENTO

Fuente: Ministerio de Defensa, bases de eventos de secuestro y extorsión, corte 30 de junio del 2023.

MAPA 2.

VARIACIÓN DE LA EXTORSIÓN EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PETRO



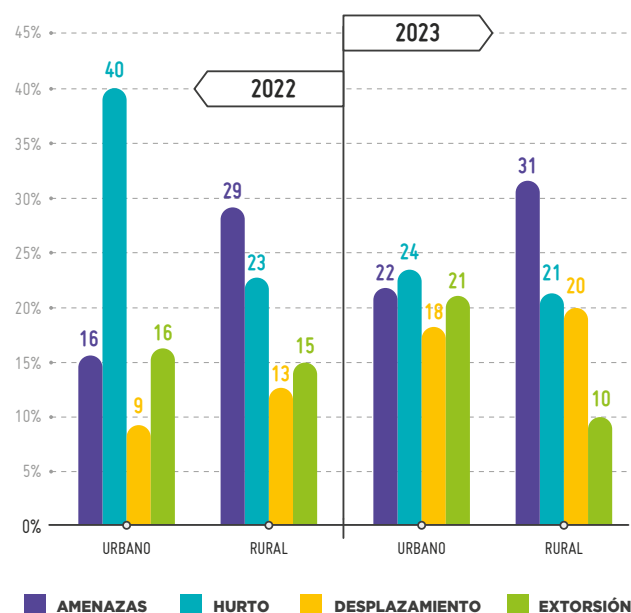
■ DISMINUCIÓN ■ SIN CAMBIOS ■ AUMENTO

Fuente: Ministerio de Defensa, bases de eventos de secuestro y extorsión, corte 30 de junio del 2023.

El tipo de victimización en estas regiones es distintivo del contexto de disputa entre grupos armados y de sus pretensiones de expandir su control territorial. El 27% del total de las víctimas señala haber sido amenazada, el 19% desplazada y el 15% extorsionada. A diferencia de lo que sucede en las grandes ciudades, en donde la mayor victimización se da por hurtos, en estas zonas prevalecen fenómenos que afectan los derechos a la vida, la integridad personal y las libertades.

En cualquier caso, es interesante observar que los hurtos golpean en los cascos urbanos más que en la ruralidad de estas zonas, aunque hay un descenso importante en el 2023. También se destaca en el gráfico 8 que algunas afectaciones —como las amenazas y el desplazamiento forzado, más asociadas a la incidencia de grupos armados— son más frecuentes en áreas rurales que en cascos urbanos (ver Gráfico 8).

GRÁFICO 8.
DISTRIBUCIÓN URBANA Y RURAL DE LOS DELITOS DE MAYOR VICTIMIZACIÓN (2022 -2023)



Fuente: Encuestas FIP (2022 - 2023).
Bases: 255 (2022), 750 (2023)¹⁴

2.5. La sensación de inseguridad parece aumentar en zonas urbanas y rurales

Según las encuestas de percepción de seguridad realizadas por la FIP, la percepción de seguridad ha disminuido en términos generales en las zonas afectadas por grupos armados. En 2022, el 41% de los habitantes se sentían seguros en su municipio frente al actual 37%. Esta disminución también se produce frente al barrio/vereda (57% vs 49%) y en el hogar (80% vs 76%). Una sensación que se profundiza en las zonas rurales (35%) frente a las zonas urbanas (39%).

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la percepción de seguridad es volátil y varía por distintos motivos que no se refieren, exclusivamente, a las condiciones de victimización. Por eso, al comparar los resultados de mediciones anteriores (2020–2021), cuando la población se veía afectada por el efecto de la pandemia, la sensación de inseguridad era mayor (ver Gráfico 9).

La FIP también monitorea la percepción de líderes sociales en diferentes zonas del país¹⁵. En las tres mediciones realizadas durante el 2023, se les preguntó si creían que durante el último mes la seguridad del país había mejorado, empeorado o seguido igual (ver Gráfico 10). En términos globales, el 52% de los encuestados cree que ha seguido igual, el 36% que ha empeorado y el 12% que ha mejorado.

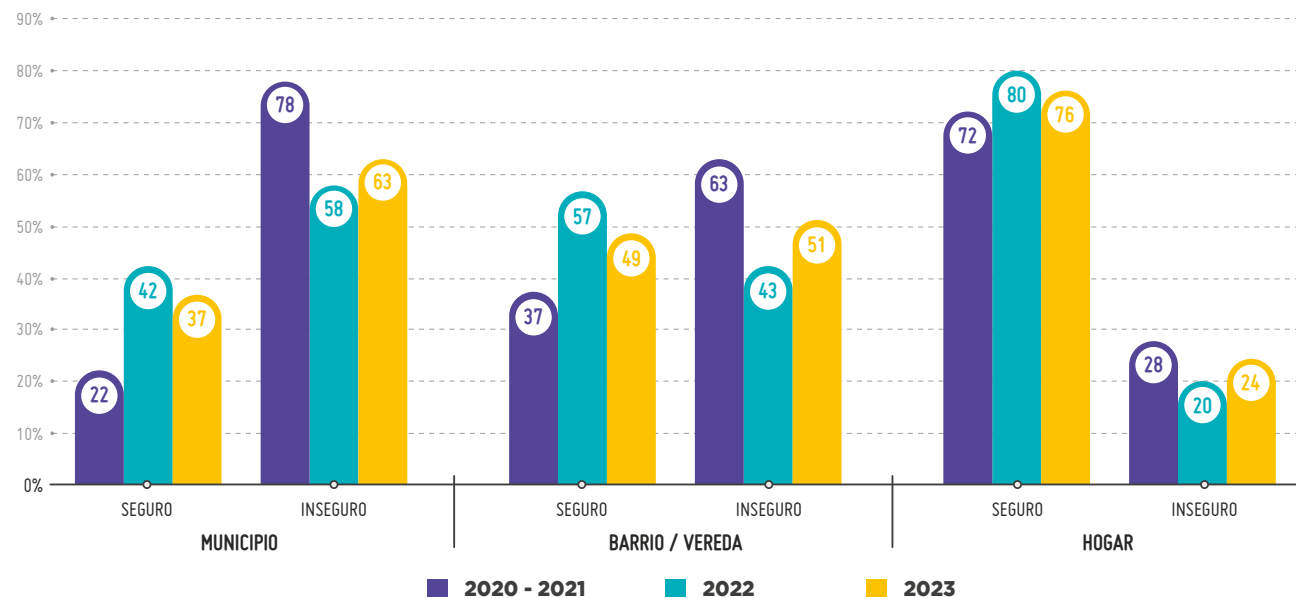
Cuando se compara por medición, se observa un incremento de 14% en la respuesta de “ha seguido igual” entre marzo y julio, así como una caída de 11% en la respuesta “empeorado” entre la primera y tercera medición.

¹⁴ Las bases corresponden al número de personas que contestaron haber sido víctimas de algún delito, durante el último año.

¹⁵ La FIP cuenta con una red de 1.100 líderes, urbanos y rurales, distribuidos en 18 departamentos y 80 municipios. Durante 2023 se han realizado tres mediciones (febrero, mayo y junio) con un total de 568 registros. Esta medición no es probabilística, sino que consiste en un muestreo por conveniencia y por tanto los resultados son ilustrativos, pero no representativos de toda la población.

GRÁFICO 9.

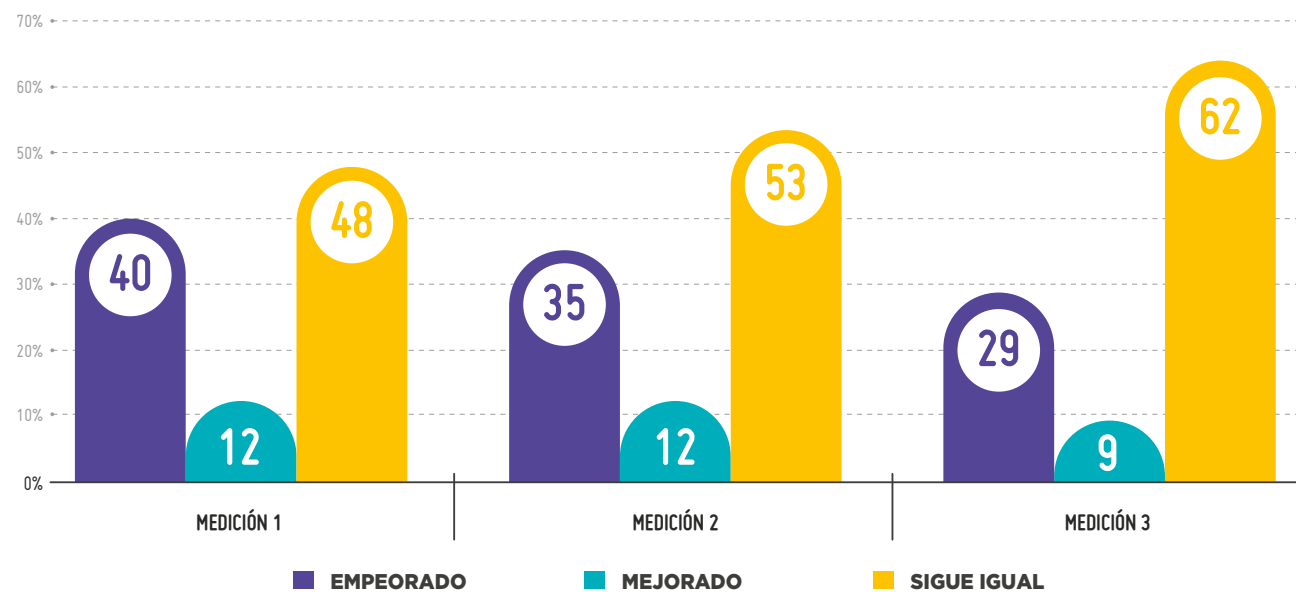
PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN DIFERENTES REGIONES DEL PAÍS (2020-2023)



Fuente: Encuestas FIP (2020 - 2023). Bases: 4.402 (2020 - 2021), 8.004 (2022), 16.484 (2023)

GRÁFICO 10.

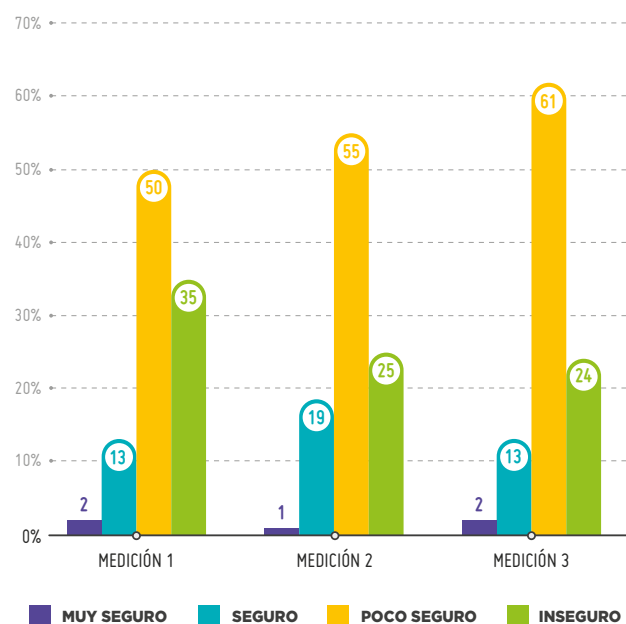
DISTRIBUCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SEGÚN SU RESPUESTA A LA PREGUNTA: PENSANDO EN EL ÚLTIMO MES, EN EL PAÍS LA SEGURIDAD HA:



Fuente: Pulso líderes, FIP. Mediciones 1 a 3, 2023. Base: 568 personas.

Estos resultados fueron similares cuando se les consultó sobre los cambios en las condiciones de seguridad en su municipio. A la pregunta sobre qué tan seguro es el municipio (ver Gráfico 11), el 84% de los encuestados consideran que es “poco seguro” o “inseguro”. Esta opinión no ha cambiado entre la primera y la tercera medición, y se replica en las zonas rural y urbana.

GRÁFICO 11.
DISTRIBUCIÓN DE LOS ENCUESTADOS SEGÚN SU RESPUESTA A LA PREGUNTA: PENSANDO EN EL ÚLTIMO MES, USTED CONSIDERA QUE SU MUNICIPIO ES:



Fuente: Pulso líderes, FIP. Mediciones 1 a 3, 2023. Base 568 personas.

2.6. No hay cambios en la confianza institucional

En términos generales, los resultados de las encuestas de la FIP muestran un deterioro de la confianza en las instituciones que de por sí ya era baja. A excepción del sector educativo, la confianza en las autoridades que operan en lo local disminuyó frente

al año anterior: pasó del 18% al 15%. En el caso de la Policía se observa una reducción del 20% al 16%; en el Ejército, del 23% al 19%; y en la Fiscalía, del 20% al 15% (ver Gráfico 12).

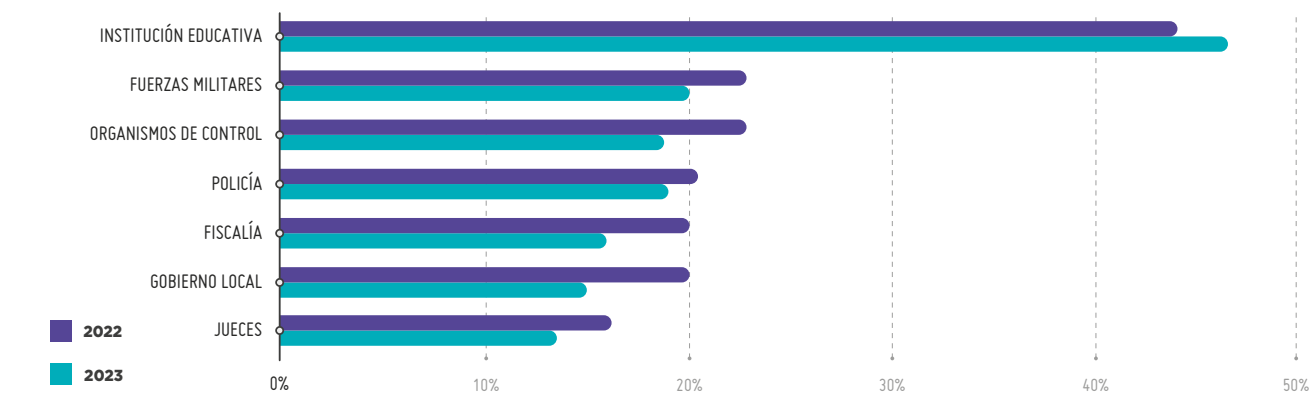
Se habría esperado, además, un incremento en la percepción de la incidencia de las autoridades nacionales en la vida cotidiana de los ciudadanos de las zonas más afectadas por la violencia, debido al declarado énfasis del Gobierno en cambiar las condiciones de esas regiones. Sin embargo, las encuestas de la FIP muestran que el crecimiento es muy pequeño: la incidencia en la vida cotidiana pasó del 18% al 19%, y en la seguridad del 16% al 18%. Estos crecimientos son iguales a los que se registran para las autoridades locales, donde dicha expectativa no existe. Por ende, no parece que el ciudadano en estas zonas del país esté percibiendo el anunciado cambio o, simplemente, este no se está dando (ver Gráfico 13).

Hay dos oportunidades para responder a una ciudadanía que reclama la acción del Estado para garantizar el ejercicio de sus derechos. Primero, disminuir los niveles de inacción de la población; y segundo, fortalecer la idea de que las instituciones están abiertas a acudir en casos de conflicto y violencia.

Se necesita mejorar los mecanismos de interacción entre las comunidades y las autoridades para que los ciudadanos acudan a las entidades y estas resuelvan los conflictos de seguridad de los cuales son víctimas. No es suficiente con tener un mecanismo efectivo de denuncia si no se mejoran varios aspectos. Tampoco basta con la satisfacción por el acceso (29% en promedio) y la atención de algunas entidades (41% en promedio): hay que aumentar la eficiencia en la solución de los conflictos. La construcción de legitimidad no se trata únicamente de mejorar la relación entre ciudadanos e instituciones, sino en solucionar de manera efectiva los problemas. Debe haber un interés institucional genuino por hacer el trabajo que le compete.

GRÁFICO 12.

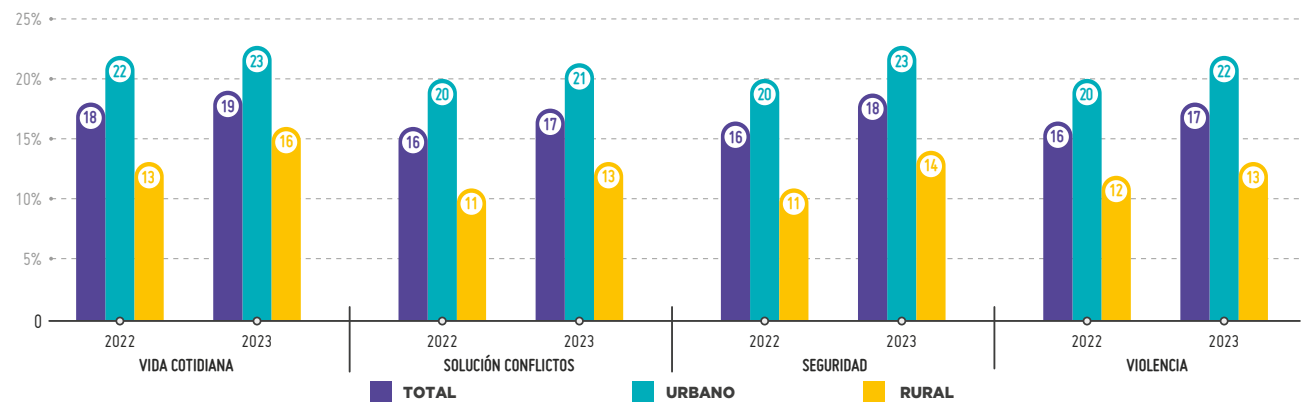
PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE CONFÍA EN LAS INSTITUCIONES (2022-2023)



Fuente: Encuestas FIP (2022 - 2023). Bases: 8.004 (2022), 16.484 (2023)

GRÁFICO 13.

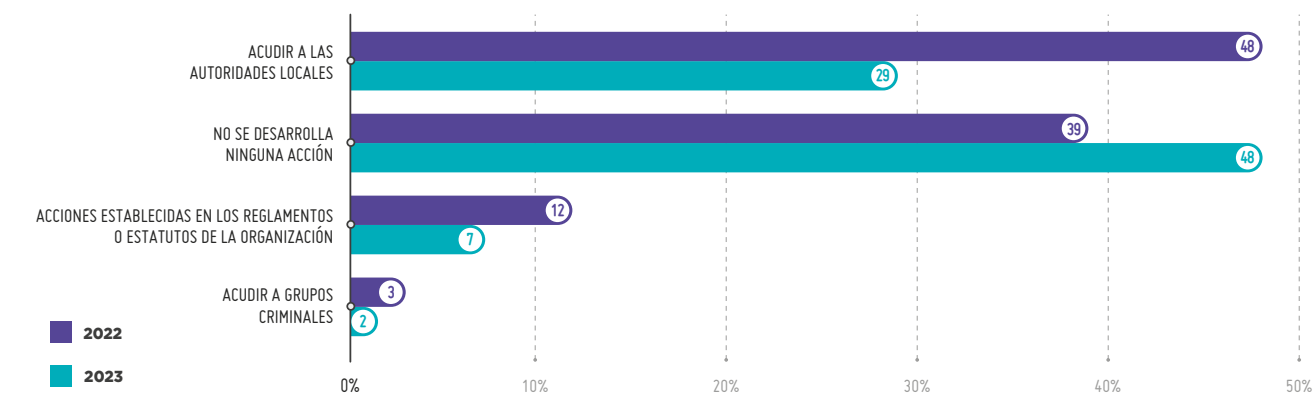
PERCEPCIÓN DE LA INCIDENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL (2022-2023)



Fuente: Encuesta IRC, FIP (2022 - 2023) Base: 8.004 (2022) - 16.484 (2023)

GRÁFICO 14.

ACCIONES DESARROLLADAS POR LAS COMUNIDADES ANTE CONFLICTOS (2022-2023)



Fuente: Encuesta FIP (2022 - 2023). Base: 8.004 (2022) - 16.484 (2023)

La eficiencia en las soluciones pasa por una verdadera implementación de la idea Nación-Territorio, que debe empezar por reconocer la incapacidad que muchas veces tienen las entidades territoriales para solucionar los problemas, y enfocarse en proporcionarles la capacidad técnica, tecnológica, financiera y humana que tienen las instituciones nacionales.

También se destaca, como lo muestra el gráfico 14, que el acceso a los grupos criminales como una forma de solucionar los conflictos es marginal, comportamiento que se ha mantenido entre un año y otro¹⁶. Esto plantea la necesidad de preguntarse si, en términos generales, la capacidad de regulación de estos grupos es mucho menor a la que el mismo Gobierno le asigna en la actualidad y, por ende, el efecto de cualquier negociación pueda también ser menor al esperado.

2.7. Los conflictos comunitarios alrededor de la participación

El Gobierno Nacional inició su mandato con un discurso que priorizaba la participación¹⁷ de las comunidades en la construcción de las políticas públicas. Un año después, no se observan estrategias claras que respondan a las necesidades ciudadanas en términos de seguridad y convivencia. Por ejemplo, la más reciente encuesta realizada por la FIP, evidencia que la conflictividad en las comunidades va en aumento. Esta conflictividad supone problemas por posiciones políticas, de convivencia y por la tierra, factores que son claves para prevenir la solución de conflictos de forma violenta (ver Gráfico 15).

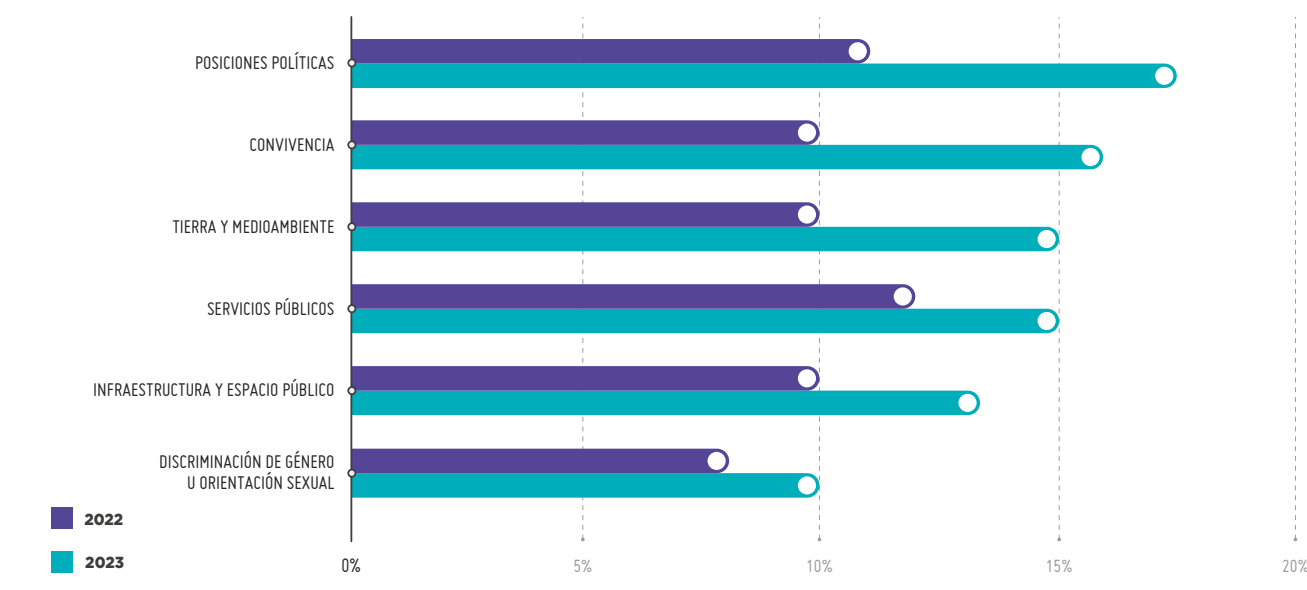


¹⁶ En términos del error muestral.

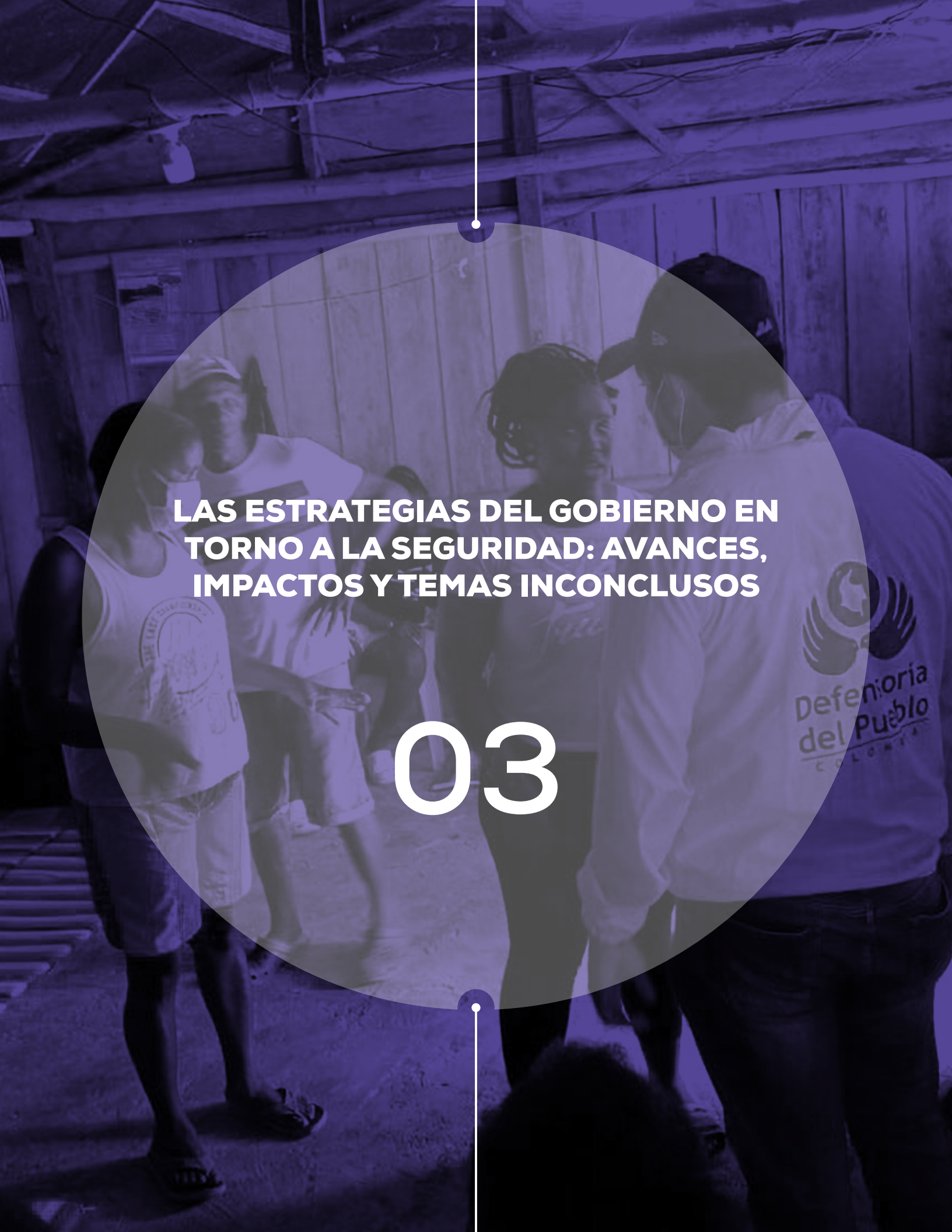
¹⁷ Fundación Ideas para la Paz (2023). Diálogo en el gobierno de Gustavo Petro. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-03/dialogo-en-el-gobierno-de-gustavo-petro-que-nos-dejan-los-dialogos-regionales-vinculantes-en-la-planeacion-del-desarrollo>

GRÁFICO 15.

INDICADOR DE CONFLICTIVIDAD INTRA E INTER COMUNITARIO



Fuente: Encuesta IRC, FIP (2022 – 2023). Base: 8.004 (2022) – 16.484 (2023)



**LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO EN
TORNO A LA SEGURIDAD: AVANCES,
IMPACTOS Y TEMAS INCONCLUSOS**

03

3. Las estrategias del Gobierno en torno a la seguridad: avances, impactos y temas inconclusos

Para hacer frente a la difícil situación de seguridad y violencia que arrastra el país, particularmente en ciertas regiones luego de la desmovilización de las FARC, el gobierno Petro ha puesto en marcha planes de choque como medidas inmediatas para disminuir la violencia y estrategias de mayor aliento encaminadas a mejorar la seguridad territorial. Tras un año de mandato, la conclusión es que estas acciones no han sido eficaces, como muestran los datos de las secciones anteriores.

Los planes y medidas implementados no se ven articulados y hasta el momento tampoco hay una apuesta estratégica clara que compagine las distintas iniciativas. El ejemplo más evidente es que la política de paz (la Paz Total) parece ir por una vía distinta a la de seguridad y defensa. Si bien la política de seguridad señala que uno de sus fundamentos es la Paz Total¹⁸, hasta ahora la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) avanza con sus múltiples negociaciones con distintos grupos armados y bandas por un camino en el que no parece haber mayor conexión con el Ministerio de Defensa, salvo, quizás, por los ceses al fuego bilaterales, en especial el que empezó hace poco con el ELN.

Se suma que poco ha cambiado la estrategia de atención a las emergencias humanitarias y hechos de violencia. Hasta el momento, el Gobierno mantiene la práctica reactiva (muy común en anteriores administraciones) de llevar a cabo consejos de seguridad o planes de choque y no se observan estrategias de prevención andando, sobre todo en las zonas que concentran la violencia, las disputas entre grupos armados y el impacto humanitario.

El único anuncio en materia de prevención parece ser la propuesta del presidente Petro de “Jóvenes en Paz”, que contempla el pago mensual de un millón de

pesos a personas en riesgo de ser reclutadas por grupos criminales. Si bien esta propuesta no es nueva (la implementó durante su periodo como alcalde de Bogotá, se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Ministerio de la Igualdad¹⁹), su promoción no fue bien recibida cuando, en medio de una visita presidencial a Buenaventura, Petro habló de “pagar para no matar”.

Otro punto pendiente es la territorialización de la política de seguridad, incluso de la Paz Total²⁰. Esta política del Gobierno plantea lineamientos e iniciativas que requieren de la concurrencia de los gobiernos locales, pero poco se ha avanzado en articular planes y acciones específicas. No es de extrañar que haya tenido tan poca tracción local y que sean frecuentes los reclamos por parte de algunos alcaldes y gobernadores frente a la crítica situación de sus regiones.

A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre las principales iniciativas de seguridad implementadas en el primer año de este Gobierno.

• • • • •

¹⁸ Ministerio de Defensa Nacional (2022). Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana: Garantías para la vida y la paz 2022-2026. Gobierno de Colombia. Disponible en <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>

¹⁹ Reynoso, L. (11 de julio de 2023). “‘Pagar para no matar’: el Gobierno de Gustavo Petro defiende su programa para alejar a los jóvenes de la violencia”. Obtenido de <https://elpais.com/america-colombia/2023-07-11/pagar-para-no-matar-el-gobierno-de-gustavo-petro-defiende-su-programa-para-alejar-a-los-jovenes-de-la-violencia.html>

²⁰ Frente a ella, la FIP y una serie de expertos presentaron una hoja de ruta con recomendaciones concretas al inicio del Gobierno. Fundación Ideas para la Paz (2023). Una hoja de ruta para la seguridad territorial. Notas estratégicas No. 35. Disponible en https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_hojarutasseguridad_final.pdf

3.1. El Plan de choque: los Puestos de Mando unificado por la Vida (PMUV)

A finales de agosto de 2022, el presidente Gustavo Petro anunció la creación de los Puestos de Mando Unificado por la Vida (PMUV), la primera estrategia de choque para hacerle frente a la crisis humanitaria entregada por el expresidente Iván Duque. Los PMUV buscaban articular acciones de prevención y protección que garantizaran la vida de líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de paz. Tuvieron una duración de 100 días y se caracterizaron por ser una estrategia interinstitucional que reunió a la cooperación internacional y la sociedad civil. En total se instalaron 197 mandos unificados en todo el territorio colombiano²¹.

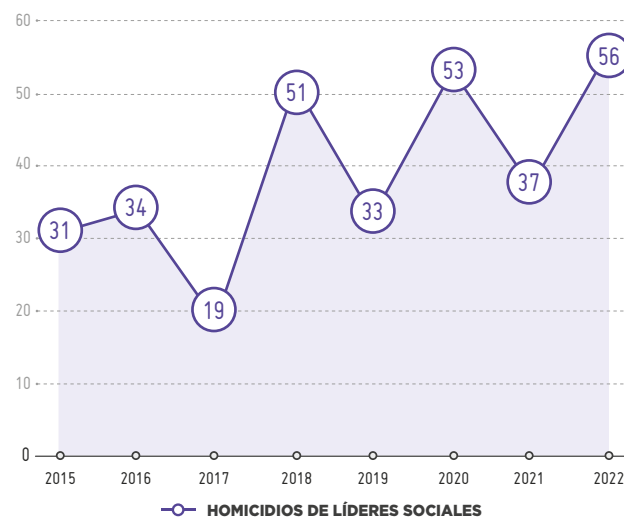
La idea parecía tener implícito el efectivo liderazgo civil y la articulación de todos los niveles de gobierno, así como la participación de entidades que se habían marginado de las decisiones en términos de políticas y estrategias de seguridad. Incluso, las expectativas de los líderes aumentaron, pensando que su participación iba a tenerse en cuenta para solucionar los problemas que más los afectaban.

Sin embargo, esta estrategia no generó el impacto deseado ni logró minimizar, sustancialmente, la violencia contra líderes sociales. De acuerdo con el seguimiento de agresiones a líderes sociales de la FIP, los primeros 100 días del Gobierno (agosto-noviembre de 2022), se registraron las cifras más altas de homicidios a líderes desde la firma del Acuerdo de Paz. En este periodo fueron asesinados 56 líderes sociales, un incremento del 51% respecto al mismo periodo de 2021 (ver Gráfico 16).

Los PMUV tampoco tuvieron mayor incidencia sobre otros delitos²². Hubo algunas reducciones en los homicidios, las amenazas se mantuvieron y la extorsión aumentó.

GRÁFICO 16.

HOMICIDIO DE LÍDERES SOCIALES
2016-2022 (AGOSTO-NOVIEMBRE)



Fuente: Seguimiento de agresiones a líderes sociales (FIP)

Homicidios

- Los homicidios en los municipios priorizados mediante los PMUV disminuyeron en 1,4 casos diarios, pasando de 12,2 homicidios diarios los 100 días antes de la posesión de Petro a 10,9 los días posteriores. En contraste, en los municipios no priorizados, el promedio diario aumentó en 1,6 casos: pasaron de 24,7 casos diarios a 26,4 en los días posteriores a la posesión.
- En solo seis municipios priorizados aumentaron los casos diarios: Caucasia (+0,2), Apartadó, Popayán, Orito, El Tambo y Toribio (+0,1). En 44 municipios se mantuvieron igual y en los restantes disminuyeron.

²¹ El Espectador (2022). Por primera vez instalan un puesto de mando unificado por la mujer. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/politica/pmuv-la-estrategia-del-gobierno-para-protoger-la-vida-de-lideres-sociales/>

²² Ver <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2022-12/cambio-la-situacion-de-inseguridad-en-colombia-con-petro>

Amenazas

- Las amenazas disminuyeron, tanto en los municipios priorizados mediante los PMUV como en los no priorizados. En los primeros, este delito disminuyó en 7,4 casos diarios, pasando de 58,7 casos diarios los 100 días antes de la posesión presidencial a 51,3 casos. En los no priorizados los casos disminuyeron en 39 casos diarios, pasando de 201,2 casos diarios antes de la llegada de Petro a 162,1 posteriores a la posesión.
- En 11 municipios donde se priorizaron los PMUV aumentaron los casos diarios. Los de mayor aumento fueron Santa Marta (+0,3), Caucasia, Tumaco y Buenos Aires (+0,2). En 34 municipios no hubo variación y en los restantes disminuyeron las amenazas. Los de mayor disminución fueron Cali y Cúcuta (-1,6), Bucaramanga (-1,5) y Buenaventura (-1,3 casos diarios).

Extorsión

- Las extorsiones aumentaron tanto en los municipios priorizados mediante los PMUV como en los no priorizados. En los primeros incrementó en 2,8 casos diarios, pasando de 6,3 casos diarios los 100 días antes de la posesión presidencial a 9 casos. En los segundos, por su parte, los casos aumentaron en 2 diarios, pasando de 17,3 casos antes de la posesión a 19,3 posteriores a la posesión.

Por otro lado, el 57% de los líderes consultados por la FIP²³ desconocían la existencia de los PMUV. Esto resultaba preocupante en el arranque del Gobierno, sobre todo si se tiene en cuenta que la estrategia fue diseñada para garantizar la vida de los ciudadanos, pero se focalizó en esta población. De aquellos que

los conocían, solo la mitad participó (51%); y, de quienes participaron, el 67% consideró que no mejoraron sus condiciones de seguridad.

Así, pues, los PMUV no lograron incidir en la disminución de la violencia en contra de la población vulnerable que intentaba proteger. Aunque fue un acierto poner el foco de atención sobre esta problemática, al final la estrategia no fue efectiva y cayó en la sin salida de los planes de choque de los gobiernos de turno. La sensación de seguridad no mejoró, tampoco disminuyó la percepción de los líderes frente a su desprotección y su alta exposición a amenazas, y parece haber fracasado la idea de fortalecer el liderazgo civil en la orientación de la política. Los PMUV se basaron en reuniones tipo consejos de seguridad, repitieron estrategias del pasado sin efectividad y tuvieron bajo impacto en la promoción de la legitimidad del Estado en las poblaciones.

3.2. Estrategia Integral e Interinstitucional para la Vida y la Paz

El 23 de septiembre de 2022, el ministro de Defensa, Iván Velásquez, presentó la “Estrategia Integral e Interinstitucional para la Vida y la Paz”, cuyo objetivo era desarticular los grupos armados y las bandas criminales mediante tres componentes: militar, policial y judicial²⁴. La Estrategia Integral planteó la articulación interinstitucional y fue el segundo plan de choque anunciado por el Gobierno para disminuir la creciente violencia.



²³ Este sondeo se realizó en el mes de noviembre de 2022 en 39 municipios a 279 líderes.

²⁴ Declaraciones de Iván Velásquez, ministro de Defensa, en la presentación de la Estrategia Integral e Interinstitucional para la Vida y la Paz. Obtenido de: https://twitter.com/i/broadcasts/1kvKpmNdavoGE?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1573091534337380352%7Ctwgr%5Ef372f3042ae6b1b6780f9a9bedbe4dd60da40781%7Ctwcon%5Es1_%ref_url=https%3A%2F%2F6e776bb8-450b-4623-990a-7dce84fa49a1.usrfiles.com%2Fhtml%2Fdb9376e69cfa487ea0fa0b912ae51a4f_v1.html

El primer componente, el Plan Perseo, a cargo del Ejército Nacional, tuvo cinco ejes fundamentales: inteligencia militar, apoyo a la judicialización, operaciones militares y policiales que ataquen estructuras del crimen, relacionamiento y permanente diálogo regional y, por último, comunicación estratégica de las instituciones²⁵. Todo esto con el propósito de combatir las estructuras y las subestructuras de los Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada.

Algunos de los resultados del Plan Perseo se dieron mediante comunicados del Comando General de las Fuerzas Militares que mencionaban operaciones que llevaron a capturas e incautaciones en Arauca, Antioquia, Córdoba y Chocó, al final de 2022.

El segundo componente, la operación San Pedro Claver, liderada por la Policía Nacional, se enfocó en afectar las finanzas criminales derivadas de actividades ilícitas en unión con la Fiscalía General de la Nación. Para el entonces director general de la Policía Nacional, General Henry Armando Sanabria, este componente se concentraría en atacar las finanzas de cerca de 500 organizaciones multicrimen.

El tercer componente estuvo a cargo de la Fiscalía, que debía liderar una investigación judicial “que permita la protección de todos los colombianos, priorizando las comunidades vulnerables”²⁶.

Según el fiscal Francisco Barbosa, la Fiscalía alineó su plan estratégico para integrarse a la Estrategia Integral bajo tres planes esenciales²⁷: brindar investigadores que ayuden a romper corredores de criminalidad, inteligencia judicial y caracterización de estructuras criminales en el marco del Plan Perseo y la Operación San Pedro Claver, y la articulación entre instituciones.

La FIP no encontró estrategias y lineamientos específicos para la articulación de las fuerzas militares, la Policía y la Fiscalía en el marco de esta estrategia de seguridad. Esto refuerza la idea de que en el pri-

mer año del presidente Petro, no existió algún tipo de articulación interinstitucional destacada en torno a la seguridad.

3.3. Paz Total

Este Gobierno revivió la posibilidad del diálogo como una solución a la conflictividad armada luego de que el expresidente Iván Duque diera por terminados los diálogos de paz con el ELN, en enero de 2019, tras el atentado a la Escuela General Santander. Lo hizo a través de la Paz Total, una ambiciosa estrategia que se ha convertido en una política “*prioritaria y transversal a todos los asuntos de Estado y el centro de todas las decisiones de política*”, y que se perfila como la forma definitiva para conseguir una paz integral como la entiende el Gobierno.

La sanción de la Ley 2272 de 2022 fue el primer escalón de esta apuesta. Se trata de la prórroga de la Ley 418 de 1997, que establece los parámetros bajo los cuales está permitido entablar diálogos con grupos armados. La Ley 2272 estableció dos vías de diálogo: 1) diálogo sociopolítico con grupos armados que gozan de un estatus político²⁸ que conduzca a un acuerdo de paz; es decir, negociaciones de paz como las conocemos en Colombia; y 2) diálogos sociojurídicos con Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI), con el objetivo de someterlas a la justicia.



²⁵ Ejes explicados por el comandante Helder Hiraldo en medio del lanzamiento de la estrategia de seguridad.

²⁶ Ministerio de Defensa (2023) Min. Defensa presentó estrategia de seguridad para las poblaciones vulnerables. Obtenido en: <https://www.reclutamiento.mil.co/mindefensa-presento-estrategia-de-seguridad-para-poblaciones-vulnerables/>

²⁷ El Fiscal establece estos tres pilares durante la presentación del Plan de Estrategia Integral.

²⁸ En palabras del gobierno, otorgado a aquellas organizaciones que buscan derrocar al Estado y el orden legal.

Con este soporte fueron abiertos ocho tableros de negociación con los que el Gobierno juega simultáneamente desde el segundo semestre de 2022. Y aunque no ha logrado avanzar de la manera que se esperaba en los diferentes tableros, al terminar su primer año sobresale la materialización del cese al fuego con el ELN por 180 días y la instalación de un mecanismo nacional de participación de la sociedad civil, que entra en su primera fase.

Aunque este es un gran avance para la Paz Total, el Gobierno no ha logrado mitigar el impacto humanitario en las comunidades causado por la agudización de disputas territoriales entre actores armados ilegales. Tampoco ha tenido avances significativos en la aprobación de la ley de sometimiento que fue radicada en marzo en el Congreso²⁹. Sin la aprobación de esta ley, el Gobierno quedaría sin capacidades jurídicas para iniciar procesos de sometimiento con estructuras criminales de alto impacto.

Parte del esfuerzo para mitigar este impacto se concentró en los ceses al fuego que se decretaron el 31 de diciembre del 2022; sin embargo, como lo ha analizado la FIP, se trató de una medida que poco alivió las dinámicas de disputa territorial³⁰.

3.3.1. Los tableros de negociación³¹

El objetivo inicial de la Paz Total era la simultaneidad de diálogos que condujeran a la desmovilización de varias expresiones armadas ilegales en el país y a la pacificación de los territorios más afectados por esas agrupaciones. Esa simultaneidad se ha desvanecido poco a poco, no solo porque los diálogos avanzan uno a uno, sino porque muchos perdieron el impulso inicial de finales de 2022 y ahora avanzan con intermitencia y lentitud, algo que los ubica en un punto frágil. De hecho, algunos, como es el caso del Clan del Golfo, están en alto riesgo de quedar por fuera de la Paz Total.

Por otro lado, a pesar de que algunos tableros parecen ser más exitosos que otros, todos comparten

algo en común: los actores involucrados no están derrotados ni estratégica³², ni militar, ni políticamente, y sus finanzas tampoco atraviesan momentos críticos. Esto es una alerta temprana para que el Gobierno encuentre una fórmula, con los incentivos correctos, que pueda mantener vivos los tableros de diálogo con aquellos actores armados que se sienten a la mesa y que garantice que no realizarán actos violentos.

Diálogo de paz con el ELN

Los hitos alcanzados por esta negociación no son menores. Con un cese al fuego bilateral en marcha y la instalación del Comité de Participación Nacional (CNP), el Gobierno tiene un buen set de herramientas para darle sostenibilidad a la negociación en el mediano plazo. Aun así, los tiempos son apretados: por ejemplo, la primera de las tres fases del funcionamiento del CNP, destinada al diseño metodológico, termina en febrero de 2024.

Diálogo de paz con el Estado Mayor Central

Se trata de una negociación que ha atravesado múltiples momentos críticos, entre ellos la suspensión parcial del cese al fuego en mayo. A pesar de que las partes ya tienen listas sus delegaciones para iniciar la mesa de negociación, no hay una fecha definida para activar el diálogo. Los múltiples hechos de violencia en los que incurre este grupo armado, así

²⁹ Comunicado de prensa del Senado (2022) Gobierno radicó proyecto de ley de sometimiento a la justicia por bandas criminales. Obtenido de: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4379-gobierno-radico-proyecto-de-ley-de-sometimiento-a-la-justicia-para-bandas-criminales#:~:text=La%20virtual%20Ley%20de%20sometimiento,una%20pena%20alternativa%20de%20entre>

³⁰ FIP. (2023) Lecciones para futuros ceses al fuego: la distancia entre decretar y cumplir. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-07/lecciones-para-futuros-ceses-al-fuego-la-distancia-entre-decretar-y-cumplir>

³¹ Para conocer el detalle de los tableros vea <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/paz-total/index.html>

³² Salvo el tablero de Los Pachenca o Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada. Sin embargo, es la expansión del Clan del Golfo más no la acción del Estado la que pone en riesgo al grupo.

como la intermitencia de las comunicaciones entre las partes, retrasan el avance de este tablero.

Diálogo con la Segunda Marquetalia

Mientras que el Gobierno está decidido a encontrar un camino para garantizarle un lugar a esta disidencia en la vía de negociación política, es poco el avance para que esta intención se vuelva realidad: no hay una mesa instalada, ni indicios de que pueda activarse en el corto plazo.

Sometimiento a la justicia para el Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)

A diferencia de los tres tableros anteriores, no hay coincidencia entre la oferta del Gobierno (sometimiento a la justicia) y la petición del grupo armado (reconocimiento de estatus político). La imposibilidad de darle estatus político, reiterada por el Gobierno, pone en jaque la continuidad de esta negociación. La distancia entre las partes parece crecer cada día más. En estas últimas semanas, por ejemplo, la OACP revocó algunas medidas que facilitaban el diálogo con este grupo.

Sometimiento a la justicia para Los Pachencas o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN)

Este escenario es similar al del Clan del Golfo, las ACSN también piden un reconocimiento político. Sin embargo, las comunicaciones en este tablero parecen transcurrir con mayor fluidez, tanto así que se intentó instalar la mesa de diálogo a finales de junio.

Sometimiento en Medellín y el Valle de Aburrá

Esta mesa de diálogo sociojurídico fue instalada en ausencia de una ley de sometimiento que le permita al Gobierno mantener una oferta atractiva para que los combos se entreguen a la justicia. Sin dicha ley, este tablero —al igual que los demás escenarios urbanos— no tiene un horizonte. Preocupa también

el protagonismo que tienen los delegados de los combos que están privados de la libertad, ya que no es claro el impacto que la mesa tendrá sobre el comportamiento de todas las estructuras.

Sometimiento en Buenaventura

Este tablero muestra la fragilidad de las pacificaciones o intentos de pacificación que acompañan a la Paz Total. La tregua entre Shottas y Espartanos fue el primer gran logro de la Paz Total con efectos visibles en la disminución de los homicidios en la ciudad, pero que se revirtió a los siete meses por la ausencia de mecanismos que hicieran sostenible los acercamientos, entre ellos la ley de sometimiento. La mesa de diálogo está instalada y avanza en medio de una nueva tregua de 30 días para aliviar la creciente situación de inseguridad.

Sometimiento en Quibdó

Este es posiblemente el tablero con menos avances. Participan tres grupos³³ que entraron en tregua desde diciembre de 2022. El 18 de agosto se instaló la mesa de diálogo sin tener certeza del estado de la tregua.

3.3.2. Del anuncio a la realidad

El primer año de la Paz Total se ha caracterizado por su construcción sobre la marcha, con anuncios apresurados e improvisados que han lastimado la legitimidad del proceso y la esperanza que tienen los habitantes de las regiones más golpeadas por la violencia. Mucho de esto tiene que ver con que no se planeó con anticipación el método y la secuencia que debían recorrer cada uno de los tableros.

El impacto que ha tenido la Paz Total en las disputas armadas, que hoy son la fuente principal de violencia, ha sido muy poco. De hecho, preocupan retrocesos como la aparición de nuevos focos de disputa

•••••

³³ Los Mexicanos, Los Locos Yam y el Cartel del Norte-RPS.

en el norte del Cauca, occidente de Caquetá, Huila y el nordeste antioqueño; la reactivación de las disputas en Putumayo y la zona urbana de Buenaventura; así como el aumento de algunos tipos de violencia asociados a las restricciones de movilidad, imposibilidad de denuncia de hechos violentos e intentos por cooptar expresiones organizativas de la sociedad civil.

Casi todos los tableros (salvo el ELN) avanzan sin un norte claro por los impedimentos jurídicos que están en el camino³⁴. Por ejemplo, quienes hayan hecho parte de un acuerdo de paz anterior con el Estado y hayan retomado las armas, solo podrán acceder a un sometimiento a la justicia según lo establecido en la Ley 2272 de 2022, un escenario que afecta a ambas disidencias de las FARC³⁵. La falta de una ley de sometimiento u otra alternativa que se entienda como un beneficio jurídico, deja en el aire a los procesos con el Clan del Golfo y Los Pachencia, así como a los diálogos urbanos.

A la par de los problemas asociados a la metodología con la cual se avanza en las conversaciones con los distintos grupos armados, sigue pendiente lograr que los tableros abiertos tengan efectos sobre las disputas entre estos actores. A pesar de los ceses al fuego del primer semestre del año y de las caravanas humanitarias con el ELN en Chocó, no se logró aliviar la situación humanitaria.

El inicio del cese el fuego con el ELN es una oportunidad para comenzar a avanzar en esta vía. Tener protocolos y un proceso de alistamiento son una lección aprendida para los demás procesos de negociación, que pueden hacer que el Gobierno explore formas efectivas de comprometer a los grupos a limitar el uso de la violencia.

El poco efecto que han tenido las negociaciones sobre la situación de violencia también se debe a una lectura poco acertada sobre las características de los grupos armados, las regiones donde operan, sus objetivos estratégicos y fuentes de ingresos. Es importante que el Gobierno dedique tiempo a planear y estructu-

rar una metodología que se adapte a los escenarios, actores y necesidades propias, que logre impulsar los diferentes procesos de negociación y sometimiento, construir confianza y disminuir la violencia.

3.4. Política de Seguridad, Defensa y Seguridad Ciudadana

El 25 de abril de 2023, el Ministro de Defensa, Iván Velázquez, presentó la “Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, como el marco estratégico del Gobierno para atender los desafíos de seguridad y convivencia ciudadana en lo que resta de su mandato.

La construcción de esta política se sustenta en el concepto de seguridad humana, que no solo considera la seguridad como la ausencia de violencia, sino como el resultado intrínseco de cambios en las estructuras socioeconómicas de las comunidades y el acceso a derechos fundamentales. A partir de este principio, el Gobierno le da prioridad al derecho que tienen los colombianos a tener una vida digna, a ser protegidos y a que disminuyan las consecuencias humanitarias, sobre todo en las regiones más afectadas por la violencia y bajo el control de las organizaciones criminales³⁶. Además, se basa en la noción de la violencia como efecto de la competencia por los recursos y el control de las dinámicas económicas.



³⁴ Llorente, M. (2023). Paz Total: un pasito adelante y dos para atrás. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-08/paz-total-un-pasito-adelante-y-dos-para-atras>

³⁵ FIP. (2023). ¿Qué hacer con las disidencias? Claves para entender el fenómeno. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-03/que-hacer-con-las-disidencias-tres-claves-para-entender-y-caracterizar-el-fenomeno>

³⁶ Presidencia de la República (2023). Gobierno del Cambio presentó la nueva Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana para la protección de la vida. Obtenido de: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-presento-la-nueva-Politica-de-Seguridad-Defensa-y-Convi-230425.aspx>

El propósito general es proteger la vida y recuperar el control del territorio para liberar a la sociedad de las violencias³⁷. Para esto, plantea la necesidad de proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio; salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional; y fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, legitimidad y capacidades para apoyar la transformación de los territorios³⁸. Esta política se propuso una serie de lineamientos y acciones enfocadas en la prevención del delito y la violencia, la investigación y judicialización, y la protección de los derechos humanos.

Como instrumento, contiene aspectos positivos que demuestran avances, pero también elementos negativos que requieren atención y mejora. Sobre lo primero se puede señalar que le da una nueva perspectiva a la visión de seguridad que han tenido gobiernos anteriores, ya que amplía la mirada y el enfoque al priorizar la seguridad de las comunidades sobre el descabezamiento y desestructuración de las organizaciones criminales.

La política reconoce, de buena manera, la importancia de respetar los derechos humanos en todas las acciones de seguridad y defensa. Con esto busca restablecer la legitimidad y confianza en la Fuerza Pública a través del compromiso estricto con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el posicionamiento de los enfoques diferenciales y la transparencia.

Otros puntos importantes son: 1) incluir en la discusión sobre la seguridad nacional las dinámicas de violencia y criminalidad de los entornos urbanos, así como los vasos comunicantes entre estas y el conflicto armado; 2) la necesidad de tener una política de seguridad diferenciada para las zonas de frontera, sobre todo en un contexto de cambios en las dinámicas fronterizas en Ecuador y Perú; 3) enfocarse en la protección de poblaciones vulnerables como mu-

jeros, niños, niñas y adolescentes, líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, defensores y defensoras ambientalistas, autoridades étnico-territoriales, comunidad LGBTIQ+, población en proceso de reincorporación y firmantes de acuerdos de paz, entre otros; y 4) la necesidad de articular las políticas nacionales con las administraciones regionales y locales.

En cuanto a los aspectos negativos, se destaca la lentitud en territorializar la Política y en la construcción de los planes de intervención, sobre todo para las zonas más afectadas por la violencia que requieren medidas urgentes. Más allá del anuncio y la mención en el documento, no se observa una articulación real con la política de paz (Paz Total), lo que ha llevado a un desbalance entre la perspectiva de paz y la protección de las comunidades y los territorios. Un balance que, sin duda, debe recuperarse con más protagonismo de la Política de Seguridad.

Más allá del anuncio, no se observa una articulación real entre la política de seguridad con la política de paz, lo que ha llevado a un desbalance con protección de las comunidades y los territorios

³⁷ Ministerio de Defensa Nacional (2022). Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la vida y la paz. 2022-2026. Óp. Cit.

³⁸ *Ibíd.*

Algo similar ocurre con la falta de conexión que existe entre la Política de Seguridad y la que eventualmente se presente en materia de drogas, pese a compartir actores institucionales y a ser asuntos públicos que están directamente relacionados. Mientras tanto, la denominada “*crisis de la coca*” —entendida como la reducción de la compra de la coca y sus derivados y de los precios de comercialización en Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Cauca principalmente (y en menor proporción en otros territorios)— evidencia una reconfiguración del mercado de las drogas en un escenario de sobreoferta de la hoja de coca y la cocaína.

Estas nuevas dinámicas alertan sobre la ausencia de información oportuna para caracterizar los cambios territoriales, entender las oportunidades que ofrece la “*crisis de la coca*”, y la necesidad de que las estrategias de seguridad se articulen con la política de drogas para una eficaz intervención del Estado en los territorios.

Entender la violencia como resultado de la competencia por los recursos entre los grupos armados no permite comprender la complejidad del fenómeno. Si bien el componente económico es de suma relevancia, las dinámicas y lógicas subyacentes a la violencia, así como el funcionamiento de los grupos armados, trascienden esta lógica. Focalizar los esfuerzos exclusivamente en este aspecto omite otras dimensiones cruciales, como el control territorial, con miras a proteger a las comunidades.

Tampoco hay claridad sobre los indicadores de medición y evaluación que permitan dar cuenta del progreso y los resultados. La falta de una estructura sólida de seguimiento y evaluación hace difícil identificar qué áreas necesitan ajustes. Hasta el momento, los anuncios sobre resultados muestran la continuidad en el uso de indicadores como el número de kilos de cocaína incautados, capturas, operativos, etc., que han mostrado ser poco útiles. Esto muestra la necesidad de transitar a otros indicadores que permitan

medir los impactos en la seguridad y la violencia de manera más integral.

Se suma la falta de un proceso de articulación institucional absolutamente indispensable para hacer realidad aspectos claves de la política. Por un lado, hay una ausencia de gestión estratégica con alcaldes y gobernadores para aterrizar la política a nivel regional y local, algo que podría subsanarse con los nuevos mandatarios territoriales finalizando este año. Por otro, las constantes pugnas entre el Ejecutivo y la Fiscalía impiden la acción concurrente, sobre todo de cara al énfasis que la política de seguridad le pone a la persecución de los máximos responsables del multicitrimen y sus finanzas.

Por último, la estrategia para desarticular a las organizaciones armadas ilegales muestra pocos avances y los indicadores de afectación a las finanzas son poco claros y no arrojan mayores resultados que en gobiernos anteriores.

El enfoque que prioriza la persecución del lavado de activos, el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión sigue sin arrojar resultados significativos. De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa, entre agosto de 2022 y junio de 2023, las incautaciones de cocaína tuvieron una reducción del 10% frente al mismo periodo del año anterior. La intervención a las minas ilegales aumentó el 2%, lo que muestra un comportamiento estable. Y, como se mencionó, la extorsión tiene las cifras más altas de los últimos años, con un incremento del 15% frente al periodo anterior (agosto 2021-junio 2022).



REFLEXIONES FINALES

04

4. Reflexiones finales

El gobierno del presidente Gustavo Petro recibió un país con un preocupante panorama en materia de seguridad que no ha podido cambiar. Para ello planteó la Paz Total, una estrategia audaz de negociaciones simultáneas con grupos armados, e introdujo el marco de la seguridad humana como guía central de su política para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos. Sin embargo, estas apuestas, que comparten la misión de mejorar las condiciones de seguridad y reducir las afectaciones humanitarias, no lograron hacerlo durante el primer año de mandato, como tampoco se rompió la tendencia de ineficiencia institucional en materia de seguridad y convivencia, ni asegurar una implementación exitosa del Acuerdo de Paz de 2016³⁹.

Discursivamente hay un avance importante, pero aún no se evidencian estrategias concretas a nivel territorial para hacerle frente a la violencia y el crimen organizado.

La acción del Estado frente a la violencia durante este primer año parece atrapada entre el lugar incómodo que instaló el proceso de ceses al fuego y la tímida continuidad de estrategias clásicas para enfrentar a los grupos armados que ya fueron probadas como ineficientes. Con ello, se mantiene la percepción que acompaña a las estrategias de seguridad desde hace años con una capa adicional: la sensación de inercia y en algunos casos de inoperancia del aparato militar y policial del Estado.

El principal reto para este nuevo año será mejorar las herramientas con las que cuenta la Fuerza Pública y ponerlas verdaderamente al servicio de la seguridad humana, en lugar de entenderlas como una antítesis de este concepto. El camino para armonizar la paz y la seguridad —y pasar del discurso a la acción— lo traza una verdadera comprensión de lo que sucede en cada territorio. Ambas vías (paz y seguridad) deben perfeccionarse individualmente y

armonizarse en torno a los contextos regionales particulares para atender los problemas de orden público en el mediano y largo plazo.

Siempre ha existido la tentación de oponer la acción militar al diálogo. Tal como lo ha mencionado la FIP en distintos análisis, los efectos de las acciones exclusivamente militares ni mejoran las condiciones de seguridad ni se traducen en una mayor legitimidad de las instituciones del Estado⁴⁰. Aun así, abandonar esta opción cuando los grupos armados están lejos de ser desmantelados debilita cualquier proceso de negociación.

Discursivamente hay un avance importante, pero aún no se evidencian estrategias concretas a nivel territorial para hacerle frente a la violencia y el crimen organizado

³⁹ Para conocer información más detallada sobre la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC conozca el proyecto Capitolio al Territorio, un proyecto multipartidista que hace seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados por el conflicto armado. Ver <https://delcapitolioalterritorio.com/>

⁴⁰ Ver en Castillo, J. y Acosta, M. (2019). Civilizar la seguridad ciudadana: recomendaciones de política pública. Fundación Ideas para la Paz (FIP) y USAID. Disponible en https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_CivilizarSeguridad_web.pdf

Garzón, J. C., Riveros, C. y Tobo, P. A. (2020). Fuerzas Militares y la protección del ambiente: roles, riesgos y oportunidades. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Nota de Estabilización No. 1. Disponible en <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2020-09/fuerzas-militares-y-la-proteccion-del-ambiente-roles-riesgos-y-oportunidades>

Urge encaminar las estrategias de seguridad hacia un cambio de entorno operacional que ya tiene varios años configurándose y que el presidente Petro ha reiterado en diferentes ocasiones (frente a los mandos militares el 12 de mayo) y en su discurso ante el Congreso de la República, el 20 de julio: la disminución de interacciones entre la Fuerza Pública y los grupos armados, y el incremento de las disputas entre estos últimos. Definir una dimensión regional para la Política de Seguridad que tenga como objetivo principal contener o mitigar esas disputas, así como los impactos humanitarios que generan, potenciaría la Paz Total e implicaría cumplir la Política de Seguridad que promulgó el Gobierno.

Insistimos, como lo hicimos cuando se hicieron públicos los planes de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, o cuando se cumplieron los primeros 100 días y ahora con la Política de Seguridad, en que persisten dudas sobre el abordaje de los delitos que afectan a la ciudadanía, como los expuestos en este balance. Parece que seguimos atrapados en un sistema que reduce los problemas y no permite entender de manera diferenciada la forma en que ocurren, los factores asociados y el impacto en las zonas urbanas y rurales.

El segundo año del Gobierno abre la posibilidad para que la Seguridad Humana, la implementación del Acuerdo de Paz y las estrategias de negociación con los grupos armados potencien la colaboración entre los niveles local y nacional, en lugar de dividirlos. Para ello, puede resultar útil una lógica de acompañamiento y concertación en lo local, aprovechando el empalme de nuevos mandatarios.

La Paz Total también requiere de cambios para lograr que en los próximos tres años se instale en la opinión pública la necesidad de mantener el diálogo como una salida a la violencia, incluso más allá de este Gobierno. Las falencias en cuanto a planeación, método, secuencia y comunicación han puesto en entredicho el éxito simultáneo de los tableros de negociación. Re-

vertir estos errores requerirá, en un primer momento, evaluar las capacidades institucionales y herramientas disponibles frente a la cantidad de tareas que implica una apuesta de paz de tal magnitud.

Por supuesto, esta evaluación necesariamente debe resultar en una pronta decisión sobre los mecanismos internos del sometimiento a la justicia; es decir, si es necesaria una nueva ley de sometimiento o si la oferta jurídica tomará otra cara.

Mitigar el limbo de planeación en el que se encuentran la mayoría de los tableros de negociación pasa por trazar objetivos claros, fijar las expectativas del Gobierno frente a cada uno, comunicarlas eficazmente a los grupos armados y la opinión pública, y entender las expectativas de los interlocutores. Evitar la improvisación, en últimas, blinda la legitimidad de la Paz Total en un escenario donde la expectativa que se creó amplifica los efectos negativos que tienen los constantes hechos de violencia.

Así como la estrategia de seguridad, la Paz Total deberá incorporar una dimensión regional. Las fases de acercamiento de cada uno de estos tableros han puesto el foco sobre el nivel nacional; sin embargo, a medida que avancen, será clave entender las particularidades de cada grupo, de la población civil afectada y de los incentivos para la reincidencia.

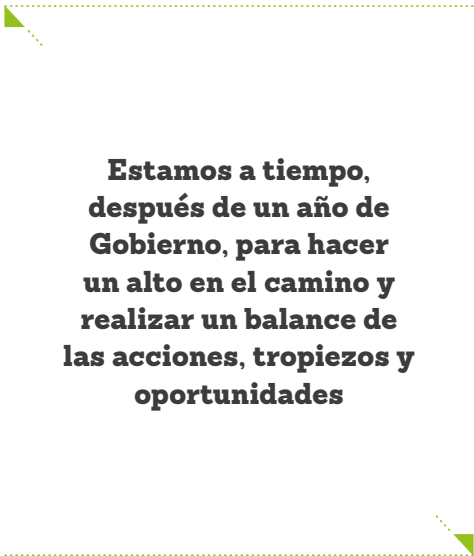
Parte del país mantiene las expectativas frente al objetivo de lograr un nuevo contrato social que supere las injusticias y la no repetición del conflicto armado. Si bien existe la intención de mejorar el bienestar de la población, idea que no cuestionamos, creíamos que se platearía una ruta estratégica para reducir el homicidio y otros delitos que vulneran los derechos de los ciudadanos. Sin esa ruta, la idea de un país potencia mundial de la vida sigue siendo una aspiración loable mas no un logro de política tangible.

Por ahora, el país sigue apegado a un sistema de seguridad que privilegia el rol de una sola institución —la Fuerza Pública— y que invisibiliza la importancia de fortalecer otras que son cruciales en la resolución

de los conflictos y la garantía de derechos, como los organismos de control, las inspecciones de policía, las comisarías de familia y las propias alcaldías y gobernaciones. Este sistema también perpetúa la priorización de las estructuras criminales y los delitos que las cifras pueden medir, dejando en un rincón los enfoques territoriales y las acciones de constreñimiento a las libertades ciudadanas propias de la gobernanza criminal con alta capacidad de daño y que plantean un panorama complejo para lo que resta de Gobierno.

Tampoco está clara una línea estratégica que impulse y alinee las políticas diseñadas desde el Gobierno Nacional con los próximos gobiernos locales. Se necesita una política que no solo dé directrices que deben ser cumplidas en las entidades territoriales —desconociendo sus capacidades— sino que desarrolle mecanismos efectivos de asistencia para lograr una implementación efectiva. En la actualidad, lo que existe es una política de seguridad atomizada que no se ajusta a las problemáticas. El mejor ejemplo de esta situación es la imposibilidad de escapar a los consejos de seguridad como único mecanismo de articulación local en materia de orden público.

Estamos a tiempo, después de un año de Gobierno, para hacer un alto en el camino y realizar un balance de las acciones, tropiezos y oportunidades. Como lo hemos dicho, hay debilidades y dificultades que numerosos sectores ya han evidenciado, pero que, si no se reconocen, nos llevarán a una sin salida mientras parte de la ciudadanía continúa siendo víctima o presa del miedo y de una fuerte sensación de inseguridad.



**Estamos a tiempo,
después de un año de
Gobierno, para hacer
un alto en el camino y
realizar un balance de
las acciones, tropiezos y
oportunidades**

Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.

Bogotá Tel. (57-1) 747 0273

e-mail: fip@ideaspaz.org

www.ideaspaz.org

