

Transformaciones territoriales para la paz: condición previa al desarme y al diálogo armado

Leonardo González Perafán – Director de Indepaz
Marzo 29 de 2025

En el marco de su política de "Paz Total", el presidente Gustavo Petro ha planteado la necesidad de implementar transformaciones territoriales profundas que vayan más allá de lo pactado en el Acuerdo de Paz de 2016, con el objetivo de abordar las causas estructurales del conflicto y promover un desarrollo equitativo en las regiones más afectadas por la violencia (El País, 2024)

En Colombia, la paz no puede seguir siendo entendida como la simple desmovilización de actores armados o la firma de acuerdos entre elites. La historia reciente demuestra que, sin transformaciones estructurales y sostenidas en los territorios, toda apuesta por la paz es frágil, reversible y susceptible de ser capturada por nuevos actores violentos. En ese sentido las transformaciones territoriales —sociales, económicas, institucionales y ambientales— deben ser el punto de partida de cualquier proceso serio de construcción de paz. Apuesta que hoy está amenazada entre otros por dos problemas reales: la presencia simultánea de múltiples actores armados en los mismos territorios y la ausencia de una política clara de justicia transicional para actores armados.

El territorio como eje del conflicto y de la paz

El conflicto armado en Colombia no puede entenderse sin una mirada centrada en el territorio. Las dinámicas de violencia han estado históricamente ancladas a disputas por el control y uso del espacio (formas autoritarias de control local), lo cual implica no solo la posesión de la tierra, sino también la capacidad de gobernarla, explotarla y resignificarla. Durante décadas, los principales focos del conflicto han coincidido con regiones marcadas por vacíos estructurales del Estado, concentración extrema de la propiedad rural, presencia de economías ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando, y la marginación sistemática de comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes. Tal es el caso de regiones como el pacífico colombiano, el Catatumbo, el Cauca, la Amazonía, el nordeste antioqueño, entre otras.

En estos territorios, el abandono estatal y la falta de garantías sociales han creado un terreno fértil para que actores armados —guerrillas, paramilitares y más recientemente estructuras del crimen organizado— impongan sus propias formas de orden, justicia y control social. La disputa no ha sido solo por recursos naturales o rutas estratégicas, sino por la hegemonía territorial en términos políticos, económicos y simbólicos. Como señala Camilo González Posso (2021), "la guerra ha sido, en muchos casos, una disputa por el territorio, pero también por el derecho a existir en él dignamente". Esta afirmación pone en evidencia que la territorialidad en Colombia

está atravesada por tensiones históricas entre despojo y resistencia, exclusión y comunidad, violencia y esperanza.

Desde esta perspectiva, cualquier proyecto de paz duradera debe partir del reconocimiento del territorio como escenario y sujeto central. No basta con firmar acuerdos nacionales; es imprescindible transformar las condiciones materiales que sostienen la violencia en los territorios. Esto implica garantizar el acceso equitativo a la tierra, fortalecer la presencia estatal con servicios públicos y justicia, reconocer la autonomía de los pueblos étnicos y fomentar economías lícitas que permitan una vida digna. De lo contrario, como ha ocurrido tantas veces en la historia reciente del país... Sin justicia, la paz sería solo la pausa entre dos guerras.

La paz territorial, tal como fue concebida en el Acuerdo Final con las FARC en 2016, parte precisamente de este diagnóstico. Pero su implementación ha sido insuficiente y en muchos casos ha chocado con intereses económicos, políticos y militares perpetuando la desigualdad en las regiones.

Transformaciones antes que desarme

Históricamente, Colombia ha seguido una lógica de paz centrada primero en el desarme de los grupos armados ilegales, para luego intentar implementar reformas sociales, económicas y territoriales. Sin embargo, esa metodología ha demostrado ser frágil y limitada. El proceso de paz con las FARC evidenció que, cuando el abandono de las armas no viene acompañado de transformaciones estructurales visibles en los territorios —como la distribución equitativa de la tierra, el acceso a servicios básicos, y alternativas reales a las economías ilegales—, se corre el riesgo de una rápida fragmentación de las estructuras armadas, el surgimiento de nuevas violencias, o el reciclaje de antiguos combatientes en redes criminales locales. Así ocurrió con la aparición de disidencias como la Segunda Marquetalia o el autodenominado EMC, así como con el fortalecimiento del ELN y grupos armados posparamilitares en zonas donde la implementación del Acuerdo fue débil o nula. En estos casos, lo que fracasa no es solo la política de seguridad, sino el espíritu mismo del proceso de paz.

Invertir esa lógica —es decir, transformar primero los territorios a través de una presencia integral del Estado, garantizar derechos y fortalecer el tejido comunitario— puede ser una estrategia más eficaz y sostenible. Al modificar las condiciones que permiten la reproducción de la violencia, se reduce el atractivo y la capacidad operativa de los actores armados, y se fortalece la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana. En regiones como Caquetá o el Meta, experiencias locales de construcción de paz ancladas en la transformación territorial han logrado contener la violencia incluso sin un proceso formal de desarme. Esto sugiere que la paz no debe entenderse únicamente como el silenciamiento de los fusiles, sino como la creación de condiciones estructurales para la no repetición.

La transformación y el desarme “pueden ser procesos simultáneos y relativamente independientes. La clave de las transformaciones es que se den como nuevo pacto de las

comunidades y sectores sociales del territorio con la institucionalidad para planes de buen vivir y funcionamiento cada vez mayor del Estado Social de Derecho allí en donde ejercen dominio grupos armados ilegales. En el avance de esos procesos pueden darse modalidades de desmonte gradual del uso de las armas de esos grupos en perspectiva de llegar al monopolio estatal de la fuerza. En algunos casos, se pueden dar acuerdos de rápida dejación de armas como podría ser el caso de comuneros del Sur o la Coordinadora Bolivariana (fracción de la Segunda Marquetalia), en otros se puede pactar un proceso con mayor gradualidad” (González Posso, 2025).

El Estado más allá de lo militar

En muchas regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, la presencia del Estado ha sido reducida, casi exclusivamente, a su dimensión militar. Para amplios sectores de la población rural, el “rostro” del Estado ha sido el del Ejército, la Policía o, en ocasiones, el del Esmad. Esta visión limitada ha contribuido a profundizar la desconfianza institucional y a reforzar la idea de que el Estado llega solo para controlar o castigar, pero no para cuidar, proteger o promover el bienestar de las comunidades.

Sin embargo, la construcción de paz exige una presencia estatal mucho más integral, que combine seguridad con garantías sociales, inversión pública y participación ciudadana. En palabras de los propios habitantes de zonas rurales, el Estado debe ser “algo más que soldados, debe representar un proyecto de vida posible”.

La experiencia en el norte del Cauca, por ejemplo, muestra cómo la falta de implementación de los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) y la escasa articulación entre instituciones nacionales y locales ha impedido generar cambios reales en las condiciones de vida, lo que ha facilitado la reconfiguración de grupos armados quienes prestan servicios de seguridad al narcotráfico. En el Bajo Cauca antioqueño o en el Pacífico nariñense, la ocupación militar no ha sido suficiente para contener la expansión de economías ilícitas ni para frenar las disputas armadas entre estructuras criminales. Por el contrario, en regiones donde se ha intentado una intervención integral —como algunos municipios del Caquetá o el Meta— se han logrado avances significativos en la reducción de la violencia y en el fortalecimiento del tejido social.

La presencia efectiva del Estado debe construirse de la mano de las comunidades, reconociendo sus saberes, liderazgos y propuestas. La legitimidad institucional no se impone con uniformes, se construye con confianza, resultados rápidos y concretos y con el respeto por la dignidad de las personas.

Problema real #1: La simultaneidad de actores armados ilegales

Uno de los principales obstáculos para avanzar hacia una transformación territorial sostenible en Colombia es la presencia simultánea de varios actores armados ilegales en los mismos espacios geográficos. En regiones como Cauca, el Catatumbo, Nariño, el Bajo Cauca antioqueño y el Pacífico sur, convergen actores como el ELN, diversas disidencias de las FARC (incluidas el Estado Mayor

Central de las Farc, EMBF, CNEB, el frente 57 y la Segunda Marquetalia), el Clan del Golfo, las ACSN y bandas locales.

Estos grupos no solo coexisten en los mismos territorios, sino que compiten de forma violenta por el control de rentas ilícitas —particularmente el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la deforestación y las extorsiones— y por la imposición de formas de formas autoritarias de control local (control social) sobre las comunidades. En ocasiones, también pactan treguas temporales o divisiones informales del territorio, lo que genera una falsa apariencia de estabilidad mientras se consolidan estructuras de dominio criminal – como se vio en el Catatumbo entre el frente 33 y el ELN-. La población civil, en medio de estas disputas, queda atrapada entre instrumentalización o lealtades forzadas, desplazamientos, confinamientos, amenazas y violaciones sistemáticas a sus derechos.

Esta configuración plantea grandes desafíos para cualquier política de paz o de transformación territorial. Cuando el gobierno establece un proceso de diálogo con un actor armado, como el EMBF, otros grupos continúan ejerciendo violencia en los mismos espacios, socavando la confianza ciudadana, impidiendo la acción del Estado y deslegitimando los procesos. La simultaneidad y la fragmentación del poder armado dificultan la aplicación efectiva de programas de desarrollo, seguridad humana y justicia, pues no hay una “ventana de oportunidad” clara para la intervención estatal sostenida y segura.

Por ejemplo, en el Catatumbo, mientras una parte del EMBF (frente 33) sostiene diálogos con el gobierno nacional para su reubicación y verificación del cumplimiento con el cese al fuego, el ELN continúa amenazando la paz regional ejerciendo acciones violentas contra la población, reclutando menores, sembrando minas antipersonales, cometiendo actos violentos contra las mujeres, amenazando liderazgos sociales y fortaleciendo su accionar con el narcotráfico. En el Cauca, la descomposición de las disidencias y su alianza con mafias transnacionales ha generado una escalada de violencia incluso mayor que la existente durante el conflicto con las FARC antes de 2016. Esta multiplicidad de actores impone una realidad en la que al Estado se le dificulta dialogar o negociar con un solo grupo armado en el mismo territorio, ni establecer “zonas de posconflicto” claras.

Esto implica no solo diseñar mecanismos diferenciados de negociación y sometimiento a la justicia, sino también fortalecer la presencia integral del Estado —más allá de lo militar— y el rol de las comunidades como actores clave para construir legitimidad, cohesión social y redes de protección colectiva.

Problema real #2: La ausencia de una política de justicia transicional aplicable a nuevos actores

Otro de los grandes obstáculos para avanzar en la construcción de paz y la transformación territorial en Colombia es la inexistencia de un marco jurídico e institucional claro que permita abordar, de manera coherente y legítima, los procesos de justicia frente a los grupos armados que permanecen activos y que no formaron parte del Acuerdo Final de Paz de 2016. A diferencia del

caso de las FARC, que negociaron su desmovilización dentro de un sistema integral de justicia transicional —el SIVJRNR, compuesto por la JEP, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y medidas de reparación—, actualmente no existe una legislación vigente que defina cómo tratar a nuevos actores armados, sean de carácter político, criminal o híbrido (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2023).

El caso del ELN es ilustrativo: aunque se reconoce como una organización insurgente con motivaciones políticas, su involucramiento en economías ilegales, secuestros, extorsión y reclutamiento forzado ha generado un debate sobre la naturaleza de su tratamiento jurídico. A la fecha, no hay claridad sobre si podrían acceder al mismo tipo de beneficios que tuvo la antigua guerrilla de las FARC, ni bajo qué condiciones. Mientras tanto, las llamadas disidencias —divididas entre estructuras con discurso político y otras más claramente criminales— también se encuentran en una zona gris, sin ruta definida para procesos de negociación ni para su posible sometimiento a la justicia (González Posso, 2022; García Villegas & Saffon, 2020).

En el caso de grupos armados de carácter netamente criminal como el Clan del Golfo, la situación es aún más compleja. Aunque en 2022 se planteó la posibilidad de un proceso de “acogimiento a la justicia” bajo el marco de la Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022), este mecanismo ha enfrentado múltiples obstáculos jurídicos y políticos. La Corte Constitucional, en su revisión del proyecto de ley de sometimiento, advirtió la necesidad de garantizar los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición incluso en contextos de criminalidad organizada (Corte Constitucional, 2023). Sin embargo, hasta ahora no se ha aprobado una legislación específica que establezca cómo operaría dicho sometimiento, cuáles serían los incentivos jurídicos, ni qué papel jugarían las víctimas en el proceso.

Esta falta de un marco jurídico vigente no solo impide avanzar en negociaciones formales o en procesos de desarme, sino que genera incentivos perversos para los grupos armados. En ausencia de reglas claras, algunos actores pueden buscar fortalecerse territorial y militarmente para negociar desde una posición de poder, mientras otros simplemente se niegan a cualquier diálogo por la incertidumbre jurídica que enfrentarían. Además, esto genera una enorme frustración entre las víctimas, quienes temen que se repita el ciclo de impunidad o que se negocien beneficios sin garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación (García Villegas & Saffon, 2020).

Uno de los desafíos más urgentes para el Estado colombiano es formular e implementar una política de justicia transicional o de sometimiento que sea jurídicamente sólida. Esta debe diferenciarse según la naturaleza del actor armado y estar plenamente alineada con los derechos de las víctimas. Pero lastimosamente la posibilidad de aprobar una legislación sobre justicia transicional enfrenta obstáculos políticos considerables, pues las mayorías en el Congreso no están alineadas con el gobierno y han bloqueado o dilatado sistemáticamente las iniciativas asociadas a la llamada “paz total” y sin esa arquitectura normativa e institucional, cualquier proceso de paz o transformación territorial estará incompleto y frágil, pues carecerá de los instrumentos necesarios para cerrar los ciclos de violencia con garantías de no repetición.

Conclusión

La transformación territorial siempre ha sido concebida como una promesa posterior al desarme. Revertir esa lógica implica reconocer que la paz no puede depender exclusivamente de la voluntad de los actores armados para sentarse a negociar, sino de la capacidad del Estado y de la sociedad para transformar los territorios en espacios de dignidad, justicia y vida plena, independientemente de la existencia de estructuras armadas. En otras palabras, no se trata de esperar a que se silencien los fusiles para comenzar a actuar, sino de comenzar a actuar para que los fusiles pierdan sentido.

Las transformaciones territoriales pueden desarrollarse de forma simultánea e independiente a los procesos de desarme, siempre que se basen en un nuevo pacto entre comunidades, sectores sociales y el Estado. Este pacto debe orientarse al buen vivir y a fortalecer el Estado Social de Derecho en zonas dominadas por actores armados. En ese contexto, es posible avanzar hacia el desmonte gradual o rápido de las armas, dependiendo del contexto.

Iniciar procesos de transformación antes —o incluso sin— el diálogo formal con los grupos armados permite, por un lado, restar poder a la violencia como mecanismo de regulación territorial. Cuando el Estado llega con salud, educación, conectividad, alternativas económicas lícitas, justicia local y una presencia respetuosa de la diversidad cultural, se reduce el margen de maniobra de los actores ilegales y se debilita su capacidad de cooptación social. Por otro lado, se fortalece el tejido comunitario, al permitir que las comunidades recuperen el protagonismo en la definición de sus proyectos de vida, reconstruyan sus redes de confianza y lideren procesos de organización y resistencia civil no violenta.

Sin embargo, para que estas transformaciones sean reales y sostenibles, es imprescindible abordar los elementos que configuran el conflicto armado contemporáneo: la simultaneidad de actores armados ilegales y la ausencia de un marco de justicia transicional o de sometimiento aplicable a ellos. En un escenario donde múltiples grupos con intereses diversos compiten por los mismos territorios y donde no hay claridad jurídica sobre cómo podrían cesar su accionar armado, cualquier esfuerzo estatal puede quedar atrapado entre fuegos cruzados, sin condiciones mínimas de seguridad ni de legitimidad.

Por eso, si no se enfrentan simultáneamente los problemas estructurales del abandono estatal, la fragmentación del poder armado y la falta de una arquitectura legal para la paz, esta seguirá siendo una promesa aplazada. La transformación territorial no puede seguir siendo una moneda de cambio en las negociaciones; debe convertirse en el punto de partida y en el horizonte mismo del proceso de paz.

Referencias

Corte Constitucional. (2023). Comunicado de prensa sobre la revisión del proyecto de ley de sometimiento a la justicia.

El País. (2024, 3 de julio). El Gobierno de Petro se plantea una transformación territorial más allá de lo pactado en el acuerdo de paz.

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). ¿Qué hacer con los actores armados ilegales hoy? Entre justicia transicional, sometimiento y paz total.

García Villegas, M., & Saffon, M. P. (2020). Justicia transicional sin transición: problemas del modelo colombiano. Universidad de los Andes.

González Posso, C. (2021). Transformaciones territoriales en la paz. INDEPAZ.

González Posso, C. (2022). La paz total y los retos del nuevo ciclo de negociación. INDEPAZ.

Human Rights Watch. (2025). Colombia debe diseñar política para proteger población en medio de disputa entre grupos guerrilleros en el Catatumbo. Reuters.

Observatorio de Tierras. (2022). Los desafíos de la reforma agraria y el acceso a la tierra en el posacuerdo. Universidad Nacional de Colombia.

Ronderos, M. (2024). La justicia que falta: retos de la justicia transicional para nuevos actores armados. *Revista Colombia Posconflicto*, 8(2), 45–63.

Torres Carrillo, A. (2021). Ordenamiento territorial y construcción de paz. *Territorios*, (44), 1–25.