

# Trayectorias gubernamentales sobre la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz (2016-2023)

Governmental trajectories  
on the territorial  
implementation of the Final  
Peace Agreement  
(2016-2023)

Trajectoires  
gouvernementales sur la  
mise en œuvre territoriale de  
l'accord de paix final  
(2016-2023)

Trajectórias governamentais  
sobre a aplicação territorial  
do Acordo Final de Paz  
(2016-2023)

Fuente: Autoría propia

## Autoras

Carolina Jiménez-Martín

Universidad Nacional de Colombia  
carolinajimenezm@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0007-3795-5045>

Paula Jimena Nández-Ortiz

Universidad Complutense de Madrid  
pnanez@ucm.es /jnanezortiz@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6196-7539>

Recibido: 31/10/2024  
Aprobado: 16/12/2024

## Cómo citar este artículo:

Jiménez-Martín, C. y Nández-Ortiz, P. J.  
(2025). Trayectorias gubernamentales sobre  
la implementación territorial del Acuerdo  
Final de Paz (2016-2023). *BITÁCORA  
URBANO TERRITORIAL*, 35(1): 132-144.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n1.117353>

[1] Este artículo de reflexión es producto de un trabajo colaborativo entre los Departamentos de Historia, Teorías y Geografía Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y el de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de la estancia académica por año sabático de una de las autoras.

## Resumen

---

El artículo presenta las trayectorias institucionales que han acompañado la implementación territorial del Acuerdo de Paz (AFP) firmado en La Habana. Se utiliza el enfoque gramsciano de bloque en el poder proponiendo una diferenciación entre gobiernos hegemónicos y contrahegemónicos en aras de identificar rupturas y continuidades y valorar la posibilidad de una materialización efectiva de la paz bajo un proyecto político progresista. Metodológicamente la investigación recupera documentos institucionales que dan cuenta de las decisiones de política territorial durante los tres últimos gobiernos. El análisis parte de la geografía crítica para analizar los caminos que dichas políticas generan para poner fin a la geografía de la guerra y avanzar en horizontes de justicia espacial. El texto se organiza en tres apartados. Uno inicial, Trayectorias de la implementación territorial durante los gobiernos del bloque hegemónico, en el cual se propone una lectura general del proceso en las administraciones de Santos y Duque. Un segundo apartado, Pensamiento geográfico para la paz bajo un gobierno contrahegemónico, expone una serie de lecturas sobre la correspondencia de la política de *Paz Total* y el AFP. Finalmente, La paz negada plantea los obstáculos en términos del régimen de dominación y acumulación para materializar la paz territorial.

**Palabras clave:** territorio, paz, guerra, gobierno, conflicto

## Autoras

---

### Carolina Jiménez-Martín

Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectora de la sede Bogotá. Politóloga, Magister en Estudios Políticos y Doctora en Estudios Latinoamericanos. Integrante del Comité Directivo de CLACSO por Región Colombia, Ecuador y Venezuela.

### Paula Jimena Nández-Ortiz

Profesora Ayudante Doctor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciada en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá-Colombia), Máster en Estudios Latinoamericanos y Doctora en Ciencias Políticas por la UCM.

## Abstract

The article presents the institutional trajectories that have accompanied the territorial implementation of the peace agreement signed in Havana. Recovering the Gramscian approach of the power bloc, it proposes a differentiation between hegemonic and counter-hegemonic governments in order to identify ruptures and continuities and to assess the possibility of an effective materialization of peace under a progressive political project. Methodologically, the research recovers institutional documents that give an account of territorial policy decisions during the last three governments; supported by critical geography, it studies the paths that such policies generate to put an end to the geography of war and to advance in horizons of spatial justice. The text is organized in three sections. An initial section, Trajectories of territorial implementation during the governments of the hegemonic bloc, proposes a general reading of the process during the Santos and Duque administrations. A second section, Geographic thinking for peace under a counter-hegemonic government, presents a series of readings on the correspondence between the total peace policy and the AFP. Finally, the Denied Peace presents the obstacles in terms of the regime of domination and accumulation to materialize territorial peace.

**Keywords:** territory, peace, war, government, conflict

## Resumo

## Résumé

Cet article présente les trajectoires institutionnelles qui ont accompagné la mise en œuvre territoriale de l'accord de paix signé à La Havane. Reprenant l'approche gramscienne du bloc de pouvoir, il propose une différenciation entre gouvernements hégémoniques et contre-hégémoniques afin d'identifier les ruptures et les continuités et d'évaluer la possibilité d'une matérialisation effective de la paix dans le cadre d'un projet politique progressiste. Sur le plan méthodologique, la recherche récupère des documents institutionnels qui rendent compte des décisions de politique territoriale prises au cours des trois derniers gouvernements ; soutenue par la géographie critique, elle étudie les voies que ces politiques génèrent pour mettre fin à la géographie de la guerre et avancer vers des horizons de justice spatiale. Le texte est organisé en trois sections. La première section, Trajectoires de la mise en œuvre territoriale pendant les gouvernements du bloc hégémonique, propose une lecture du processus sous les administrations Santos et Duque. Une deuxième section, Pensée géographique pour la paix sous un gouvernement contre-hégémonique, présente une série de lectures sur la correspondance entre la politique de Paix Totale et l'AFP. Enfin, La paix refusée présente les obstacles en termes de régime de domination et d'accumulation pour matérialiser la paix territoriale.

O artigo apresenta as trajetórias institucionais que acompanham a implementação territorial do acordo de paz assinado em Havana. Recuperando a abordagem gramsciana do bloco de poder, propõe uma diferenciação entre governos hegemônicos e contra-hegemônicos para identificar rupturas e continuidades e avaliar a possibilidade de uma efetiva materialização da paz no âmbito de um projeto político progressista. Metodologicamente, a investigação recupera alguns documentos institucionais que dão conta das decisões de política territorial durante os três últimos governos; apoiada na geografia crítica, estuda os caminhos que essas políticas geram para pôr fim à geografia da guerra e avançar para horizontes de justiça espacial. O texto está organizado em três seções. A primeira seção, Trajetórias de la implementación territorial durante los gobiernos del bloque hegemónico (Trajetórias da implementação territorial durante os governos do bloco hegemónico), propõe uma leitura do processo durante as administrações de Santos e Duque. Uma segunda seção, Geographical thinking for peace under a counter-hegemonic government, apresenta uma série de leituras sobre a correspondência entre a política de Paz Total e as AFP. Finalmente, A paz negada apresenta os obstáculos em termos do regime de dominação e acumulação para materializar a paz territorial.

**Palavras-chave:** território, paz, guerra, governo, conflito

**Trayectorias gubernamentales sobre la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz (2016-2023)**

**Mots-clés :** territoire, paix, guerre, gouvernement, conflit

## Introducción

---

La firma del Acuerdo de Paz (AFP) entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP) representó una oportunidad política para transformar un estado de cosas injustas y alterar las geometrías del poder (Massey, 2012) en las regiones más afectadas por el conflicto armado. En este sentido, se diseñó una arquitectura institucional sustentada en un enfoque restaurativo, que coloca en el centro los derechos de las víctimas (Saffon, 2016; Balanta-Moreno y Romaña-Rivas, 2021) y el desarrollo de un modelo de justicia espacial (Soja, 2014) que prioriza la participación ciudadana (Estrada, Jiménez, Mora y Puello, 2021) como un mecanismo de garantía de derechos y de profundización de la democracia.

No obstante, transcurridos ocho años de la firma del AFP las perspectivas de transformación de las condiciones estructurales que alimentaron el conflicto y la violencia en los territorios no son alentadoras (Ñáñez y Jiménez, 2024; Cairo y Ríos, 2024a; Gutiérrez, 2020). El país se enfrenta a un nuevo ciclo de reproducción de la violencia, caracterizado por la proliferación de actores que disputan el dominio de los territorios en función de sus proyectos políticos y económicos, a través de dispositivos de administración de las poblaciones, que se puede enmarcar en el concepto de gobernanzas criminales (Ñáñez y Jiménez, 2024; Ñáñez, 2022; Lessing y Willis, 2019). Las desigualdades espaciales se mantienen y generan nuevos vectores de desterritorialización de las comunidades que están relacionadas con las actuales dinámicas de acumulación de capital (Ñáñez, 2021). Los liderazgos populares y excombatientes siguen siendo las principales víctimas de la escalada bélica (Cairo y Ríos, 2024).

En este contexto, el presente artículo se propone analizar las trayectorias territoriales de la implementación de lo acordado durante los últimos tres gobiernos, haciendo especial énfasis en la arquitectura de la reforma rural integral, el fin del conflicto y la solución al problema de las drogas ilícitas. Para ello, se recurre al enfoque gramsciano de bloques de poder (Portelli, 1987) en una diferenciación entre fracciones hegemónicas y contrahegemónicas, con el objetivo de identificar distorsiones, continuidades y los desafíos en la implementación del acuerdo.

La adopción de los desarrollos teóricos de Antonio Gramsci permite, por un lado, recuperar el análisis de clase para caracterizar los alcances y anhelos diferenciados frente a la paz territorial entre clases dominantes y trabajadoras y, por el otro, proponer un análisis no coyuntural de la coyuntura que posibilite las conexiones causales concretas entre lo particular y lo general. Esta elección teórica orientó los desarrollos metodológicos. De ahí que el texto identifique la profundidad en las transformaciones institucionales desarrolladas en los gobiernos objeto de estudio para determinar su compromiso efectivo frente a la implementación de lo acordado.

En el primer bloque de este artículo, se sitúa el gobierno de Santos (2014-2018) y Duque (2018-2022), con importantes diferencias en el abordaje de la implementación de la paz. En este periodo, las élites en el poder transitan entre una postura de negociación y cumplimiento parcial de lo acordado y el rechazo a la paz territorial y al AFP (Cairo y Ríos,



2024b), bajo una narrativa de simulación de cumplimiento. A este respecto, en un primer momento el presidente Duque señaló la intención de “hacer trizas el acuerdo”. La gestión e inacción de estos gobiernos explica, en gran medida, los obstáculos para materializar el compromiso político con la paz manifestado por el segundo bloque, de características contrahegemónicas y liderado por Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2024).

En términos metodológicos, la reflexión se sustenta en la revisión de documentos institucionales de los tres periodos de gobierno, en los que se recogen los principales lineamientos de política territorial para la implementación de la paz, así como las bases discursivas de su acción política.

De tal manera, el artículo se organiza en tres secciones. El primer apartado, Trayectorias de la implementación territorial durante los gobiernos del bloque hegemónico, aborda los principales avances y distorsiones de las figuras territoriales para la paz durante los gobiernos de Santos y Duque. En segundo lugar, el Pensamiento geográfico para la paz bajo un gobierno contrahegemónico analiza la coherencia entre las propuestas geográficas para la paz del gobierno contrahegemónico y el AFP. Finalmente, a modo de conclusión se introduce el apartado la Paz Negada, en donde se plantean de manera general las principales dificultades para desactivar las trayectorias territoriales que sostienen el régimen de dominación, acumulación y la división espacial del trabajo. Tales trayectorias se sustentan en narrativas que conciben los territorios como espacios vacíos al servicio del capital susceptibles de ser intervenidos, administrados y funcionalizados.

## Trayectorias de la Implementación Territorial durante los Gobiernos del Bloque Hegemónico

Algunos análisis sobre el significado del AFP y sus desarrollos posteriores han sugerido que este proceso consolida la fractura al interior del bloque en el poder, si bien entrada la segunda década del siglo XXI ya se perfilaban algunas fisuras entre la fracción ortodoxa-militarista, cuyo líder natural era el expresidente Uribe, y la fracción heterodoxa-negociadora bajo el reciente liderazgo (después de su ruptura con Uribe) de Santos. Las diferentes fracciones no vislumbraban el nacimiento de una crisis orgánica en el seno del proyecto hegemónico, pero si diferentes fisuras “que expresan los lugares de enunciación y los alcances sobre el significado de la guerra y la coerción en la dirección política de la sociedad que, en medio de la confrontación, pudieron permanecer relativamente en la trastienda del conflicto social” (Jiménez y Puello-Socarás, 2020, p. 39).

Surtidos siete años de este proceso de construcción de paz el escenario muestra el dinamismo y las complejidades de lo vivido. Los impactos en términos hegemónicos son visibles y ayudan a explicar las rebeliones recientes (2019 y 2021) y el connotado triunfo electoral de Petro (2022). Pese a la importancia de estas trayectorias políticas, las nuevas trayectorias espaciales, surgidas tras la firma del AFP, no son lo suficientemente alentadoras. Por una parte, ante el manifiesto incumplimiento y la distorsión de lo acordado, se afianzan las desigualdades espaciales; por la otra, las trayectorias de la guerra, aunque reconfiguradas, siguen siendo un factor determinante para definir las geometrías del poder en buena parte de las 16 regiones priorizadas.

## Diseños Institucionales para la Implementación Territorial del AFP durante el Gobierno de Juan Manuel Santos

El gobierno de Santos firmó el AFP en noviembre de 2016. Por eso un poco menos de la mitad de su administración, entre 2016 y 2018, estuvo orientada a implementar lo acordado. Se identifican cinco grandes asuntos en términos de implementación territorial. Primero, los diseños institucionales y organizacionales para la territorialización de la paz. El 2017 estuvo concentrado en los ajustes normativos e institucionales para poner en marcha la implementación de lo acordado, entre otros se destacan: i. Los decretos que definen las Zonas Veredales Transitoria de Normalización (ZVTN), que habilitaban el traslado de la población excombatiente y el inicio del proceso de reincorporación. ii. El Decreto ley 893, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). iii. El Decreto ley 896, que establece el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); iv. El Decreto ley 902, que señala el procedimiento para el acceso y formalización y crea el Fondo de Tierras.

Segundo, la definición de las 16 subregiones PDET. En la Comisión de Seguimiento Impulso a la Verificación de la Implementación (CSIVI) se definieron los criterios a valorar para la priorización territorial, a saber: i. pobreza (índice de pobreza multidimensional rural); ii. conflicto armado (intensidad de la confrontación armada y victimización); iii. debilidad institucional (esfuerzo integral de cierre de brechas), y iv. la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales (hectáreas de cultivos, contrabando, explotación ilegal). El cruce de estas variables permitió llegar a un acuerdo sobre las 16 subregiones que comprenden 170 municipios.

Tercero, la elaboración de los 16 PATR. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) diseñó la metodología para la elaboración de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) los cuales tenían como

objetivo definir un horizonte de planeación territorial a 10 años. Los pilares establecidos fueron: i. ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; ii. infraestructura y adecuación de tierras; iii. salud rural; iv. educación rural y primera infancia; v. vivienda, agua potable y saneamiento básico rural; vi. reactivación económica y producción agropecuaria; vii. sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y viii. reconciliación, convivencia y construcción de paz. De este proceso resultaron los 16 PATR y un conjunto de pactos comunitarios, étnicos y municipales.

Cuarto, el diseño y puesta en marcha del PNIS y los PISDA. El objetivo era la promoción de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través de alternativas productivas con garantías sostenibilidad en el tiempo. Se inició en algunas zonas priorizadas, las cuales coincidieron parcialmente con territorios PDET. Finalmente, el quinto asunto es la dejación de armas de las FARC-EP y ubicación de los y las guerrilleros en las 19 ZVTN y en los siete puntos transitorios. En enero de 2017, a tan solo dos meses de la firma del AFP, se trasladaron alrededor de seis mil insurgentes hacia las zonas destinadas para el inicio del proceso de reincorporación. En marzo inició la dejación con el registro de armas y culminó en junio bajo la supervisión de la ONU. Se trató de uno de los procesos más rápidos a nivel mundial y que registró mayor número de armas entregadas en relación con las personas en proceso de reincorporación.

Como se puede apreciar los desarrollos se concentran fundamentalmente en diseños y ajustes institucionales y organizacionales para la implementación de lo acordado; se destaca el decreto que da vida a los PDET, así como la formulación ‘participativa’ de los PATR.

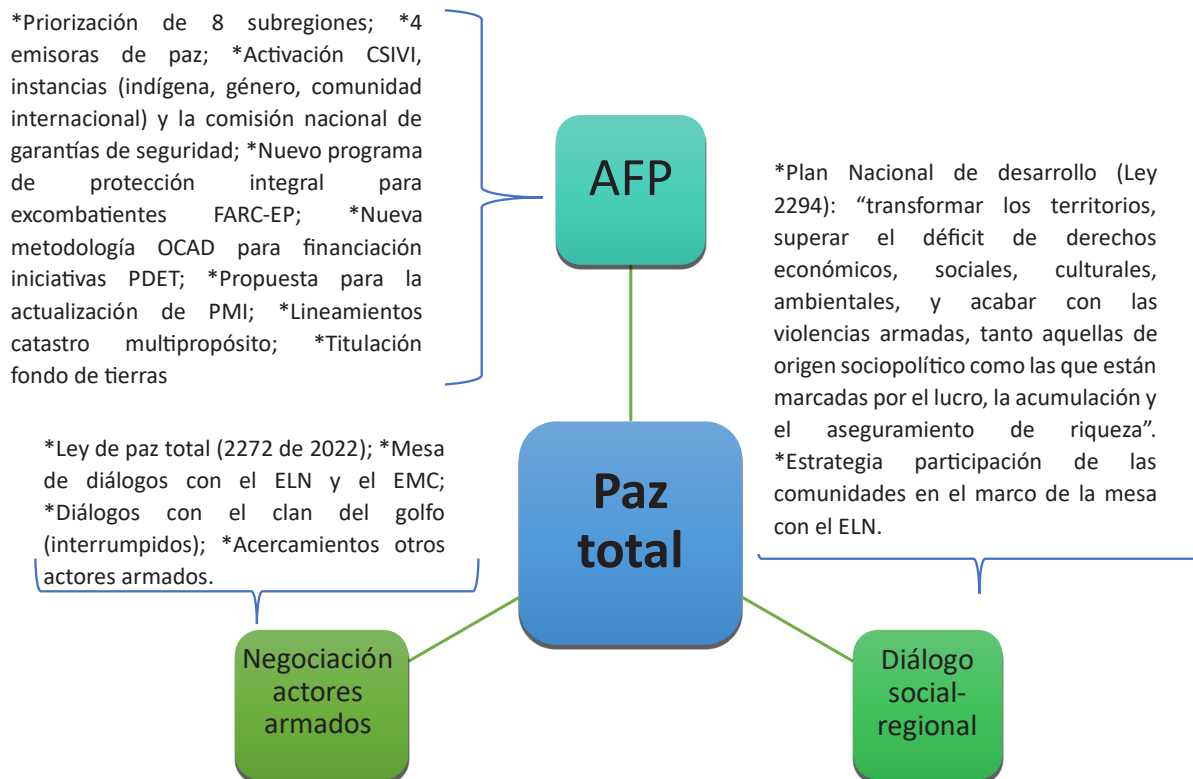
Ahora bien, es preciso mencionar algunas críticas realizadas por las organizaciones sociales a este proceso: i. delimitación de las subregiones que desconoce procesos socio-territoriales generando, entre otras cosas, fragmentaciones espaciales que dificultan la organicidad de las acciones; ii. un proceso más consultivo que participativo, el cual no recuperó diseños territoriales contruidos por las comunidades previamente; iii. estrategia metodológica y de planeación que no logró diseñar programas territoriales que impactaran estructuralmente la organización espacial; se limitó a un listado de acciones deseables para mejorar ciertos aspectos de la calidad de vida de las comunidades; iv. exclusión de municipios víctimas de la guerra, así como de algunos con alta presencia de cultivos de uso ilícito partícipes del PNIS; v. falta de articulación de los PISDA con los municipios PATR; vi. Bajas garantías de seguridad en los territorios objeto de implementación; vii. Deficientes condiciones infraestructurales en las ZVTN y precarias garantías para la reincorporación (Estrada et al., 2021, pp. 54-56).

En términos de acciones concretas, la de principal interés para la presidencia fue la dejación de armas por parte de las FARC-EP. Esto parecía indicar el triunfo de lo acordado por el significado político y cultural que tenía el desarme de la insurgencia más grande y antigua de Nuestra América.

### Entre la Simulación del Cumplimiento y la Reacción Sistémica a la Territorialización de la Paz durante el Gobierno de Iván Duque

En el gobierno de Duque (2018-2022), el proceso de construcción de paz iniciado tras la firma del AFP tuvo un importante retroceso. Sin embargo, ante las críticas recibidas se asumió una postura de ‘cumplimiento’ bajo el enfoque de Paz con Legalidad, con una orientación militarista, propia de los sectores más retardatarios de las élites (Ñáñez y Jiménez, 2024). Durante su administración se desarrollaron una serie de políticas territoriales que, aunque simulaban una implementación de lo acordado, en realidad se configuraron como acciones contrarias a lo pactado. Primero, las hojas de ruta PDET, que contienen una serie de iniciativas municipales y regionales a través de las cuales se pretendería estabilizar los territorios y lograr un desarrollo sostenible. La metodología bajo la cual se elaboraron estos documentos desconoció los objetivos del AFP generando una distorsión del enfoque de la Reforma Rural Integral (RRI), una omisión del enfoque pluriétnico y la exclusión de asuntos estratégicos para la democratización del acceso a la tierra (Jiménez, Puello y Mora, 2021, pp. 123-131). Segundo, la creación de cinco Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Apelando a una articulación entre seguridad nacional y el cumplimiento de lo acordado se establecen cinco zonas en el Catatumbo, Arauca, Chibiquete, Pacífico nariñense y bajo Cauca y sur de Córdoba. Las también denominadas zonas futuras serían territorios estratégicos para la eliminación y contención de la criminalidad y para la estabilización y consolidación del control territorial por parte del Estado, especialmente a través de la fuerza pública. Tercero, el diseño del Plan de Acción Oportuna (PAO). Apelando a la narrativa de la Paz con Legalidad y las garantías de seguridad, se diseñó el PAO el cual hizo una reingeniería institucional para contener las acciones criminales contra liderazgos sociales y comunidades. Es una estrategia pensada en términos militares que desconoce el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), soportado en una concepción integral de la seguridad en los territorios rurales.

Durante los años del gobierno del Centro Democrático se retoma la senda militarista que orientó las dos administraciones del presidente Uribe y que es responsable de los altos índices de violación de los DD. HH y de los crímenes de Estado denunciados por las víctimas y acep-



**Gráfico 1.** Principales acciones de la política 'Paz total' durante primer año de gobierno de Gustavo Petro

**Fuente:** Elaboración propia

tados recientemente por exintegrantes de la fuerza pública acogidos a la Jurisdicción Especial de Paz (JEP). El incremento de asesinatos de liderazgos sociales, sumado al de la población excombatiente es ilustrativo del drama humanitario que padecieron los sectores populares comprometidos con la paz. También es relevante destacar el aprovechamiento maniqueo que se hace de figuras como los PDET para impulsar acciones favorables para los procesos moleculares de acumulación de capital.

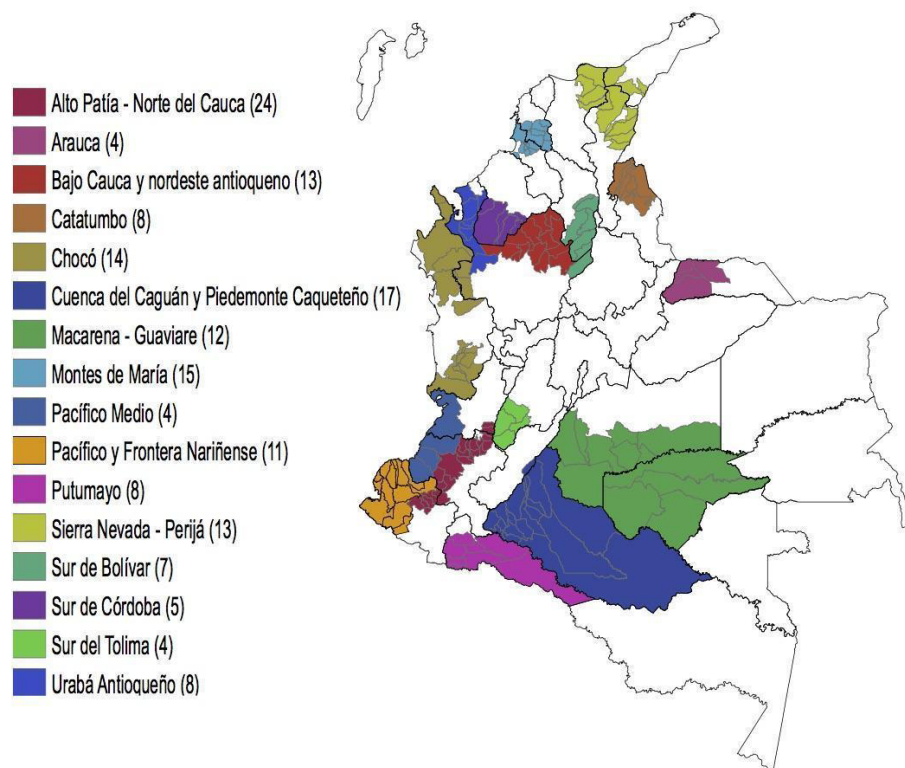
Una valoración general de lo acontecido en estos siete años sobre las transformaciones espaciales que se desprenden de la implementación del AFP es desalentadora. No se advierte la existencia de diseños territoriales que habiliten cambios efectivos en las geometrías del poder. De ahí que con las figuras territoriales existentes difícilmente se puedan quebrar los ejes productores y reproductores de las desigualdades espaciales que aquejan a estos territorios.

En este sentido, los gobiernos del bloque hegemónico son responsables, por acción u omisión, de generar condiciones de estabilización territorial para la producción y reproducción del patrón de acumulación y el mantenimiento de un sistema de dominación (Ñáñez y Jiménez,

2024). El gobierno de Santos, con una orientación heterodoxa, se mostró proclive a la implementación de políticas que mitigaran las condiciones de precarización de los territorios y de las comunidades más afectadas por la violencia; no obstante, las acciones emprendidas estaban relacionadas con la necesidad de pacificar los territorios para la profundización del modelo de desarrollo. La estrategia gatopardista de este gobierno permitió el mantenimiento de las exigencias de la propiedad privada con fines de lucro. Por su parte, el gobierno de Duque, con un enfoque ortodoxo, terminó implementando una estrategia de simulación (Estrada et al., 2021) centrada en la intervención y consolidación militar de los territorios, así como en la restauración del poder de clase (Ñáñez y Jiménez, 2024).

La diferenciación geográfica producida por la guerra pervive en estos territorios, aunque con acentos y trayectorias distintas, propias de la reconfiguración que generó la salida de las FARC-EP. De tal modo que las dos facciones, con mecanismos distintos, pretendieron generar condiciones para la estabilización del dominio de clase en los territorios en los cuales las otrora FARC-EP habían ejercido un control histórico para nada despreciable. Por su parte, la administración de Petro se comprometió a





**Mapa 1.** Regiones PDET priorizadas para la implementación definidas CSIVI (2017)

Fuente: ART, 2022.

transformar esta situación y a través de su política de *Paz Total* poner fin a las geografías de la guerra.

## Pensamiento Geográfico para la Paz bajo un Gobierno Contrahegemónico

El triunfo presidencial de Petro y Márquez constituye un acontecimiento del mayor significado en la historia política reciente del país. En el programa de gobierno ‘Colombia potencia mundial de la vida’ (2022-2026), que orientó la campaña electoral, se definió la política de paz como uno de los cinco ejes orientadores:

Nuestro objetivo es superar la violencia y generar una cultura de paz para alcanzar la paz completa y el buen vivir de la población, por ello cumpliremos a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC y retomaremos las negociaciones con el ELN para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político. Implementaremos un proceso pacífico de desmantelamiento del crimen organizado mediante la vía del diálogo [...] (Pacto Histórico, 2022).

De esta manera, desde el inicio se establecieron las bases de lo que posteriormente se denominaría la Paz Total. En su discurso de posesión, el presidente Petro señaló:

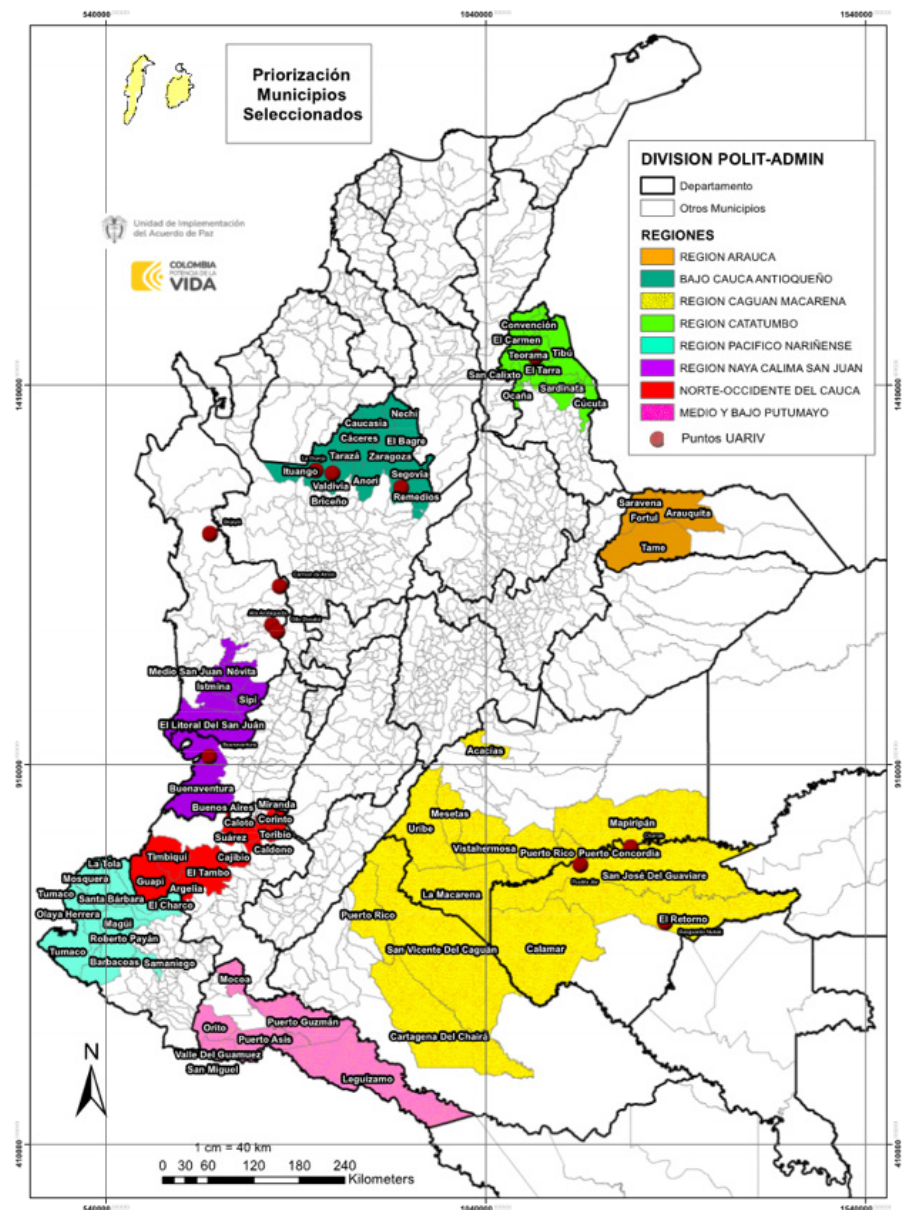
Trabajaré para conseguir la paz verdadera y definitiva. Como nadie, como nunca. Vamos a cumplir el Acuerdo de Paz y a seguir las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad. El «Gobierno de la Vida» es el «Gobierno de la Paz». La paz es el sentido de mi vida, es la esperanza de Colombia. No podemos fallarle a la sociedad colombiana. (Petro, 2022).

Así se estableció la triada de lo que serían los contornos de la denominada paz total: cumplimiento del AFP, diálogo social y negociación con actores armados.

Atendiendo a los diseños institucionales emergentes, se acordó que la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAP) lideraría la coordinación interinstitucional para la implementación de AFP. En lo que concierne a las acciones políticas vinculadas con la territorialización de la paz, la UIAP ha planteado como uno de sus ejes de acción el pensamiento geográfico para la paz. Este supondría incorporar una perspectiva que desde la geografía crítica permitiera un abordaje más integral de la construcción de paz. Según Nández y Jiménez (2024, p. 269)

Esta orientación representaría un avance significativo frente a los anteriores gobiernos en tanto supone un ejercicio de reflexividad espacial por parte del Gobierno nacional sobre ¿qué implica territorializar la paz? Se trataría de desarrollar acciones públicas y políticas en los territorios atendiendo al sistema de objetos y relaciones que definen la configuración espacial. (Santos, 1996)





**Mapa 2.** Regiones priorizadas para la implementación del AFP por el gobierno Petro (2023)

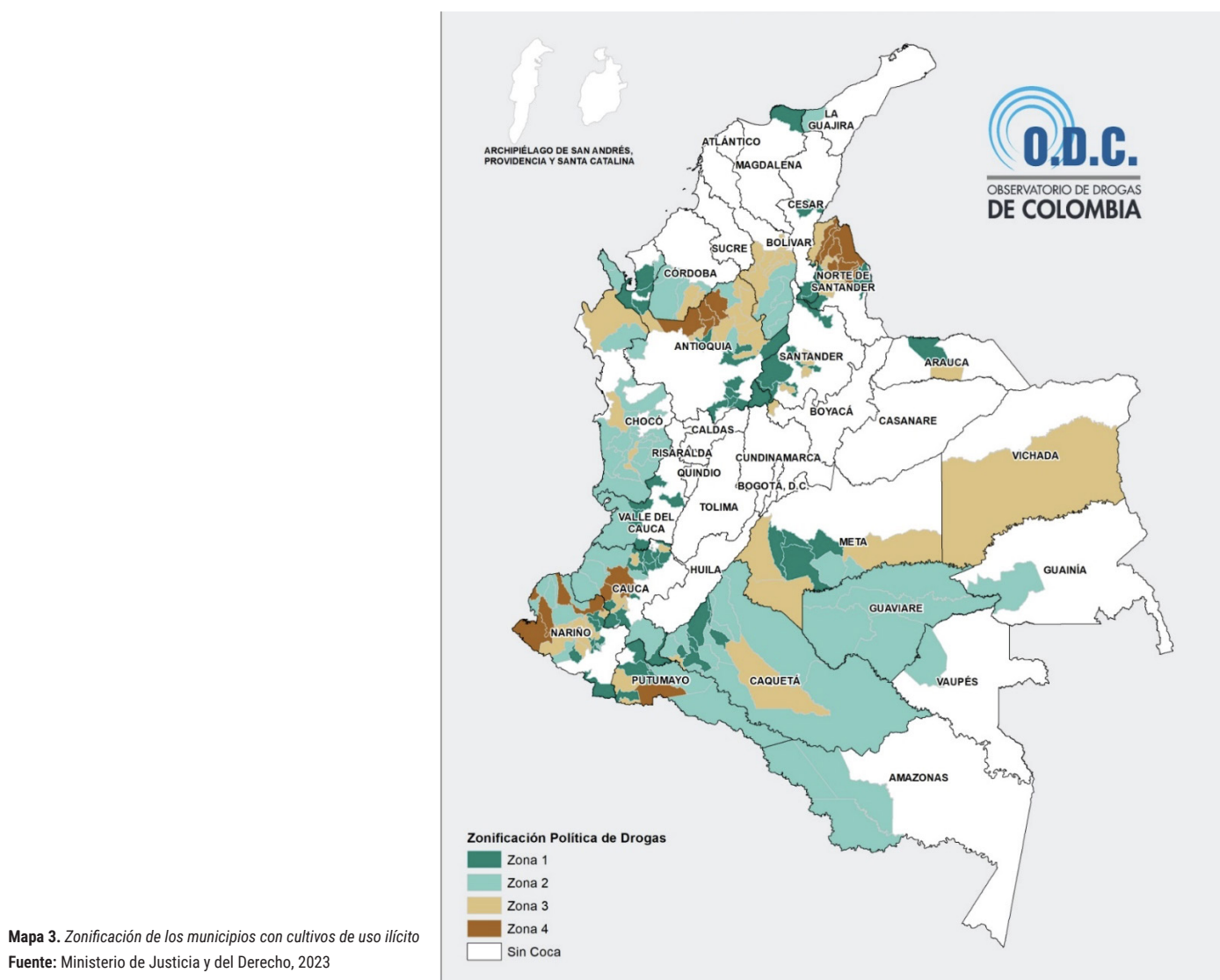
Fuente: UIAP, 2023.

No obstante, aunque el pensamiento geográfico y el compromiso del presidente Petro con la Paz Total tienen gran relevancia política, un análisis de los avances en la primera mitad de su gobierno plantea dudas sobre el alcance de lo prometido. De manera especial nos interrogamos sobre cuál es la correspondencia<sup>[2]</sup> de las políticas implementadas con lo establecido en el AFP en lo concerniente a la paz territorial. Además, ¿qué tanto se identifica una organicidad entre las medidas para implementar el Acuerdo y otras políticas gubernamentales sobre paz te-

rritorial? ¿En qué medida la llegada de un gobierno progresista ha generado más garantías de cumplimiento de lo acordado?

Un primer elemento en la correspondencia es la coexistencia de múltiples figuras territoriales, a menudo superpuestas y con escasa interacción entre sí. Las primeras de estas figuras territoriales son las 'Regiones de paz' creadas por la Ley 2272 de 2022 e impulsadas mediante el PND. Existen seis regiones: Costa Caribe, Centro Oriente, Llanos Orientales, Centro Sur, Pacífico y Eje Cafetero. Estos territorios hacen parte de los entornos de las mesas de diálogo creadas con el ELN, la segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y las bandas y estructuras criminales de alto impacto que no se consideran rebeldes.

[2] El AFP establece en el numeral 6.3.1. los criterios orientadores para la verificación y señala la "Correspondencia: el esfuerzo de verificación que adelante el mecanismo corresponderá exactamente a las materias y contenidos que trata el Acuerdo Final y que fueron pactados en la Mesa de Conversaciones, tomando en cuenta criterios de bilateralidad".



**Mapa 3.** Zonificación de los municipios con cultivos de uso ilícito  
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023

Estas regiones se viabilizan a través de las figuras de maquetas de paz:

Las maquetas de paz son el medio que permite llevar a los territorios la Política de Paz Total con el objetivo de consolidar el cambio en el corto, mediano y largo plazo en territorios afectados por el conflicto armado a través de transformaciones territoriales integrales. [...] Actualmente, el Gobierno avanza en la estructuración de cinco maquetas de paz, a saber: a) Tumaco y Triángulo de Telembí/ 4 Municipios – Nariño; b) Abades/10 Municipios – Nariño; c) Bajo Calima – Bajo San Juan; d) Quibdó, Chocó; e) Yarí. (Gobierno de Colombia, 2024, pp. 21-22)

La maqueta que mayor desarrollo tiene a octubre de 2024 es la de Abades, la cual no guarda una correspondencia con el PDET Pacífico y frontera nariñense. Esto genera advertencias frente a la emergencia de nuevas figuras territoriales sin claridad de recursos frescos distintos a los definidos para la implementación del AFP.

Una segunda figura territorial se refiere a las ocho regiones para la implementación del Acuerdo priorizadas por la UIAP. Si bien el AFP establece que uno de los criterios de implementación de la RRI es la priorización, esta debe atender, entre otros, a los siguientes elementos:

beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible [...] las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo [...] los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo. (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 22)

El ejercicio de priorización, por un lado, excluye ocho regiones PDET definidas en el marco de la CSIVI y, por el otro, crea nuevos territorios objeto de priorización<sup>[3]</sup>, lo cual resulta problemático para las regiones excluidas

[3] Establece la región Caguán-Macarena que incluye municipios de la subregión cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño y la subregión Macarena-Guaviare.

pues supondría un tratamiento de segundo nivel frente a las nuevas iniciativas y plantea distorsiones frente a las expectativas creadas en las comunidades, que si bien han tenido un proceso participativo deficiente siguen apostando al horizonte de paz territorial en el marco de los PDET (ver Mapa 1 y Mapa 2).

Ahora bien, un cruce con la zonificación de la intervención en los municipios con cultivos de uso ilícito dada a conocer en la política nacional de drogas (2023-2033) ‘Sembrando vida, desterramos el narcotráfico’, nos arroja los traslapes de la mayoría de los municipios<sup>[4]</sup> de las zonas 3 y 4 con el mapa de priorización del sector paz. La zona 1 del mapa indica municipios de baja complejidad y la 4 de muy alta complejidad. Este mapa coincide con municipios PNIS y con las zonas de intervención del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante la Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato, dinamizado por el gobierno de Duque. Esto indicaría, entre otras cosas, un sesgo de priorización determinado por la presencia de coca en los municipios.

En relación con la correspondencia, y aunado a lo anterior, es preocupante la falta de estrategia para la reorientación de los PDET por parte de la ART. En este sentido, se mantiene la concepción distorsionada que se construyó bajo el gobierno de Duque. Esto no es un dato menor, pues se trata del programa territorial más significativo para avanzar en un horizonte de justicia territorial (Jiménez, 2023). Una inquietud similar se genera por el enfoque agroforestal que está acompañando la política de reemplazo en zonas con presencia de cultivos de coca de uso ilícito. Finalmente, surgen inquietudes sobre el funcionamiento de los núcleos territoriales definidos por el Ministerio de Agricultura para el uso productivo del suelo, especialmente por su posible impacto en propiedades despojadas.

Otro elemento consiste en la correspondencia entre la agenda de paz y el resto de las políticas del ejecutivo. En este contexto, un asunto relevante es el de las sinergias entre el gobierno nacional y el comando sur de los EE.UU para el desarrollo de tareas conjuntas para el control de territorios. Si bien se han presentado bajo una narrativa humanitaria o de cuidado ambiental, no se puede desligar del análisis que se hace con una fuerza militar de un hegemon en crisis que ha sido claro en sus intereses de garantizar el acceso a territorios de la región ricos en recursos minero-energéticos. La propuesta del presidente de crear una OTAN amazónica también advierte sobre los tintes militaristas transnacionales que podrían viciar su enfoque de seguridad de territorios estratégicos.

Finalmente, aunque persisten diferentes formas del ejercicio de la violencia en los territorios, con un número importante de víctimas, entre ellas población excombatiente, es relevante destacar las acciones que buscan generar mayores garantías de seguridad en las regiones, entre las que se encuentran el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP); la activación e impulso del SISEP, y el relanzamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

En síntesis, se puede señalar que si bien durante el gobierno de Gustavo Petro se ha elaborado una narrativa sobre el lugar que ocupan los territorios para la construcción de paz, resulta alarmante la falta de organicidad de las múltiples figuras territoriales creadas, las cuales parecen obedecer más a la agenda de la institución, léase UIAP, Oficina del alto comisionado, DNP o Ministerio del Interior.

Por otra parte, preocupa que, ante la emergencia de todas estas figuras e instituciones, se desdibuje la priorización creada para garantizar la correcta implementación del AFP. No es clara la articulación entre el mandato del acuerdo y las figuras de reciente creación, y esto se suma a la crisis de las mesas de negociación existentes y la imposibilidad de canalizar nuevos recursos económicos, distintos a los consignados en el plan marco de implementación.

## La Paz Negada

La instalación de la mesa de conversaciones en La Habana generó una amplia expectativa social, especialmente en las comunidades de los territorios que soportan la geografía de la guerra sobre la posibilidad de surcar un horizonte de paz territorial. La firma del Acuerdo en el teatro Colón en el 2016 y las diversas manifestaciones sociales que expresaron su respaldo configuraron un punto de inflexión en la historia política reciente de esta nación.

Si bien la perspectiva territorial de la paz empezó a cobrar forma desde la década de los noventa bajo la figura de las comunidades de paz, entre las que se destacan las de San José de Apartadó (1995), San Francisco de Asís (1998) y Nuestra señora del Carmen (1999). La categoría de paz con enfoque territorial se ubica con mucha fuerza a partir de la segunda década del siglo XXI y permea toda la discusión en la Habana. De ahí la centralidad que tiene la Paz territorial en lo acordado.

Surtidos ocho años de la firma del AFP, a tan solo dos años de la periodicidad establecida en el numeral 6.1.1. para culminar la vigencia del Plan Marco de Implementación, el balance en términos de la materialización de la paz

[4] Las únicas regiones que no se traslapan son Choco Norte, Vichada y Sur de Bolívar.



territorial es desolador. Como se ha advertido en este escrito los denominados gobiernos del bloque hegemónico que, con matices, propenden por el mantenimiento del statu quo, se alejaron de facto del cumplimiento de lo acordado.

Si bien en el gobierno de Juan Manuel Santos se avanzó en rediseños institucionales moderados para poner fin a la geografía de la guerra, la desfinanciación a la que sometió al Plan Marco de Implementación se constituyó en la principal talanquera para el cumplimiento. Por su parte, Iván Duque y la política de Paz con Legalidad afianzó los órdenes de la guerra y distorsionó, pese a su estrategia de simulación, los contenidos de lo acordado.

El rezago en términos del incumplimiento (2016-2022) durante los gobiernos del bloque en el poder, las elaboraciones políticas derivadas de la rebelión de 2021 y las recomposiciones del movimiento popular afianzaron las esperanzas en el denominado gobierno contrahegemónico liderado por las figuras de Gustavo Petro y Francia Márquez. Sin embargo, surtido la mitad del período gubernamental la desazón es manifiesta.

Aunque existe un escenario gubernamental proclive, una voluntad política y una retórica mucho más favorable para la implementación del AFP con enfoque comunitario, participativo y territorial, aún persisten condiciones políticas e institucionales que dificultan avanzar en correspondencia con lo acordado.

La institucionalidad establecida para llevar adelante la política de la Paz Total no ha logrado consolidar una estrategia unificada, sólida y orgánica. De igual manera, no resultan claras en muchos casos las diferencias entre las negociaciones con los otros actores, los compromisos de la reforma rural integral más allá de lo establecido en La Habana y la ruta del Plan Marco de Implementación.

Lo anterior explica la emergencia, desordenada y a veces ajustada, de los enfoques de la cartera política de turno y de las diversas figuras territoriales para alcanzar la Paz Total. Recientemente el DNP y el Ministerio del Interior parecen advertir con más claridad el estado del problema, de ahí el lanzamiento del plan de choque para la implementación y su articulación con figuras territoriales como las de las maquetas de paz.

Estas inconsistencias y las debilidades frente a la orientación de una política territorial estratégica explican no solo la configuración y afianzamiento de unas nuevas dinámicas en las geografías de la guerra, sino también los rezagos en términos del cumplimiento de las iniciativas PDET, PNIS, entre otros.

La situación descrita advierte frente a lo que magistralmente caracterizó Adolfo Pérez Esquivel, el Nobel de Paz

1980, como la Paz Negada. Esto es, un conjunto de condiciones institucionales y políticas que bloquean el cumplimiento de lo acordado. El gobierno del presidente Petro, en los dos años que aún quedan de su mandato debe, bajo las nuevas circunstancias, situar y priorizar políticas territoriales estratégicas. Esto pasa, entre otras cosas, por revisar la conformación territorial de las regiones PDET, garantizar traslapes efectivos entre municipios PDET y PNIS y definir las sinergias con las regiones de paz, una aceleración en la estrategia del catastro multipropósito y un impulso, con criterios efectivos de democratización, de la titulación de las tierras registradas en el Fondo de Tierras creado para estos propósitos.

Todos estos elementos deben situarse desde una imaginación espacial que permita transitar hacia unas geografías de la paz y una justicia territorial. Esto supone, entre otras cosas, transformar las prácticas y configuraciones espaciales existentes y darle cabida a unas prácticas comunitarias y valores comunales que organizan el territorio de otra manera. (Jiménez, 2022)

La esperanza de transitar de la paz negada hacia las geografías de la paz es un horizonte de visibilidad para hacer los ajustes institucionales y las reorientaciones políticas estratégicas bajo un nuevo contexto social y político, no solo a nivel nacional, sino global.



## Referencias

**AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO (ART). (2022).** *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/category/documentos/informes-documentos/>

**BALANTA-MORENO, X. & ROMAÑA-RIVAS, Y. (2021).** The rights of Afro-Colombian communities in the Final Agreement and its mechanisms of implementation. En J. Fabra-Zamora, A. Molina-Ochoa y N. Doubleday (Eds.) *The Colombian peace agreement* (pp. 221-245). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003079743>

**CAIRO H. Y RÍOS, J. (2024A).** De las dificultades de la paz territorial surge la paz total: un concepto ambicioso aunque controvertido. En H. Cairo, E. Piazzini y J. Ríos (Eds.). *De la paz territorial a la paz total en Colombia: una aproximación socio-espacial* (pp. 19-36). Trama Editorial.

**CAIRO H. Y RÍOS, J. (2024B).** Violencia homicida contra exguerrilleros y líderes sociales de Colombia en perspectiva territorial (2016-2023). En H. Cairo, E. Piazzini y J. Ríos (Eds.). *De la paz territorial a la paz total en Colombia: una aproximación socio-espacial* (pp. 129-154). Trama Editorial.

**ESTRADA, J., JIMÉNEZ, C. Y PUELLO-SOCARRÁS, J. (2021).** Condiciones y tendencias de la implementación territorial. Geografías en contienda y trayectoria actual de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. En J. Estrada, C. Jiménez y J. Puello-Socarrás (Eds.). *La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Estudios sobre los programas con enfoque territorial-PDET* (pp. 33-116). Gentes del Común, CSIVI-FARC, Centro de Pensamiento y Diálogo Político <https://www.jfpolitics.com/publicaciones/libros/Implementacion-territorial-acuerdo-paz-farc-ep-cepdipo/>

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2024).** *El Camino de la Paz es irreversible: la implementación del Acuerdo de 2016 avanza. Informe Nacional sobre el Plan de Impulso para la Aceleración de la Implementación del Acuerdo de Paz de 2016*. chrome-extension://efaidnbmnmbnbpcajpcgclcfndmkaj/<https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Plan-de-Impulso-a-la-Implementacion-V.-Final-081024.pdf>

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO. (2016).** *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

**GUTIÉRREZ, F. (2020).** *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?*. Debate.

**JIMÉNEZ, C. (2023).** Factores de poder, horizonte político y lucha de clases. A un año del gobierno progresista de Gustavo Petro. *Revista izquierda*, 112. <https://revistaizquierda.com/factores-de-poder-horizonte-politico-y-lucha-de-clases-a-un-ano-del-gobierno-progresista-de-gustavo-petro/>

**JIMÉNEZ, C. (2022).** De la Paz Negada a la Paz Total. *Revista Raya*. <https://revistaraya.com/carolina-jimenez/31-de-la-paz-negada-hacia-la-paz-total.html>

**JIMÉNEZ, C., PUELLO-SOCARRÁS, J. Y MORA, F. (2021).** La “hojas de ruta” de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de paz. En J. Estrada, C. Jiménez y J. Puello-Socarrás (Eds.). *La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Estudios sobre los programas con enfoque territorial-PDET* (pp. 117-178). Gentes del Común, CSIVI-FARC, Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

**JIMÉNEZ, C. Y PUELLO-SOCARRÁS, J. (2020).** Las fuerzas políticas en contienda. *Cuaderno de la Implementación CEPDIPO*, 2. <https://www.jfpolitics.com/publicaciones/libros/las-fuerzas-politicas-en-contienda-cuadernos-de-la-implementacion-no-2/>

**LESSING, B., & WILLIS, G. (2019).** Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review* 113(2), 584-606. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055418000928>

**MASSEY, D. (2012, DEL 17 AL 19 DE OCTUBRE).** Globalización, espacio y poder [conferencia]. *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/items/b629d211-1e14-4604-90a3-c520706c5165>

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. (2023).** *Política nacional de drogas (2023-2033). Sembrando vida, desterramos el narcotráfico*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Politica-Nacional-Drogas-2023-2033.aspx>

**ÑÁÑEZ, P.J. (2022).** Post-paramilitarismo y gobernanza criminal en Montes de María. En J. Ríos (Ed.) *¿Dónde está la paz territorial? violencia (s) y conflicto armado tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP* (pp. 93-114). Sílex.

**ÑÁÑEZ, P.J. Y JIMÉNEZ C. (2024).** La implementación territorial del acuerdo final de paz como un dispositivo estratégico en la búsqueda de la justicia espacial: una aproximación al proceso surtido en los Montes de María (2016-2023). En H. Cairo, E. Piazzini E. y J. Ríos (Eds.). *De la paz territorial a la paz total en Colombia: una aproximación socio-espacial* (pp. 259-284). Trama Editorial.

**PACTO HISTÓRICO (2022).** *Programa de gobierno 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*. <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view?pli=1>

**PETRO, G. (2022).** *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>

**PORTELLI, HUGHES (1987).** *Gramsci y el bloque histórico*. Editorial S.XXI.

**SAFFON, M. (2016).** Colombia: La sofisticación del acuerdo sobre víctimas en el proceso de paz. En E. Rueda, S. Alvarado y P. Gentili (Eds.). *Paz en Colombia: perspectivas, desafíos, opciones* (pp. 89-90). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

**SANTOS, M. (1996).** *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. Hucitec.

**SOJA, E. (2014).** *En busca de la justicia espacial* (C. Azcárraga, Trad.). Ediciones Tirant lo Blanch. (Obra original publicada en 2010).

**UNIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ (UIPA). (2023).** *Informe de gestión. Unidad de implementación del acuerdo final de paz*. Documento mimeo.

### LISTADO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Acuerdo de Paz (AFP)

Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato (PECIG)

Comisión de Seguimiento Impulso a la Verificación de la Implementación (CSIVI)

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Estado Mayor Central (EMC)

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)

Jurisdicción Especial de Paz (JEP)

Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Plan de Acción Oportuna (PAO)

Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP)

Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA)

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAP)

Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)

Zonas Veredales Transitoria de Normalización (ZVTN)