

NOTA DE POLÍTICA · FEDESARROLLO

Nota de política para el gobierno 2026–2030

¿Paz total? Cuando los ceses al fuego fortalecen al crimen

Qué enseña la evaluación de los ceses al fuego de 2023 para la política de seguridad del próximo gobierno

Juan F. Vargas

Profesor de Economía, Universidad de Turín y Collegio Carlo Alberto; e Investigador Afiliado de Fedesarrollo

Esta Nota se basa en el estudio *Paz Total? How Ceasefires Backfire* (Documento CEDE-CESED, Universidad de los Andes, 2026), realizado en coautoría con Daniel Mejía y Andrés F. Rivera.

Junio de 2026

La idea central

Un cese al fuego no es bueno ni malo en sí mismo: es una herramienta, no un resultado. La evaluación de los ceses al fuego que el gobierno decretó en 2023, en el marco de la *Paz Total*, muestra que cuando una tregua reduce la presión militar del Estado sin verificación independiente ni monitoreo, los grupos armados no dejan de ejercer violencia: cambian su forma. Reemplazan la violencia visible —la que les costaría políticamente en la mesa— por una coerción más silenciosa y más eficaz para consolidar el control territorial.

La lección para 2026–2030 no es “negociar a cualquier precio” ni “mano dura” como eslogan. Es más precisa: un cese sin verificación, sin monitoreo y con renuncia a la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley termina siendo un subsidio a la consolidación del crimen.

Tres mensajes para el próximo gobierno

- **La evidencia enfatiza la importancia del detalle en la implementación de la política de seguridad, no avala consignas absolutas.** No avala la “paz total” sin condiciones ni la “mano dura” como bandera. Un cese sin verificación, sin monitoreo y con capitulación militar subsidia la consolidación territorial de los grupos armados. La “mano dura” sin garantías judiciales ni respeto por los derechos también puede exacerbar el problema.
- **Con la Paz Total, la violencia no desapareció: cambió de forma.** Medir la paz solo por los homicidios ocultó un fuerte aumento de la extorsión, las amenazas y el reclutamiento, y un avance de la gobernanza criminal que afectó la vida cotidiana de millones de personas.
- **Negociar no exige desarmar al Estado.** El problema no fue dialogar, sino bajar selectivamente la presión sobre el grupo negociador sin reforzar al mismo tiempo la capacidad de detectar y sancionar la coerción menos visible.

Qué evaluó el estudio

El estudio mide el efecto causal de los ceses al fuego que el gobierno anunció a finales de 2022 y que entraron en vigor a comienzos de 2023 con tres organizaciones: el Estado Mayor Central y la

Segunda Marquetalia —disidencias de las antiguas FARC— y el Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia). El cese con el ELN se cayó a los pocos días y no hizo parte del análisis.

Se construyó una base de datos mes a mes para todos los municipios del país entre junio de 2022 y junio de 2023, a partir de información de la Jurisdicción Especial para la Paz, y se comparó la evolución de la violencia en los municipios con presencia de estos grupos frente al resto, antes y después del cese (una metodología de *diferencia en diferencias*). No fue una medida marginal ni localizada: los ceses cobijaron cerca del 39% de los municipios (con presencia de las organizaciones mencionadas), el 65 % del territorio nacional y alrededor del 29 % de la población.

El hallazgo central: la violencia no desapareció, se desplazó

Los grupos no dejaron de ejercer control; cambiaron la manera de ejercerlo. Redujeron las acciones visibles y costosas en términos políticos —las que pondrían en riesgo su permanencia en la mesa— y aumentaron otras menos visibles, más difíciles de detectar y más útiles para mandar en el territorio. Se trata de una **sustitución estratégica de la violencia**: mientras los homicidios, las masacres y los atentados no mostraron cambios, la violencia silenciosa contra la población civil se disparó.

Indicador	Variación
Violencia más visible — se mantuvo	
Homicidios, masacres y atentados terroristas	No cambió significativamente
Violencia menos visible contra la población civil — se disparó	
Extorsión	+337 %
Reclutamiento forzado de menores	+168 %
Amenazas	+70 %
Gobernanza criminal	+32 %
Presión del Estado sobre el grupo negociador — cayó	
Enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos participantes del cese	-73 %
Bajas en combate de integrantes de esos grupos	-46 %
Operativos contra economías ilegales (coca, minería, incautaciones)	No cambió significativamente

Efectos promedio estimados al comparar los municipios con y sin presencia de los grupos cobijados por el cese, antes y después de su entrada en vigor. Fuente: Mejía, Rivera y Vargas (2026), con datos de la JEP.

Qué explica la sustitución estratégica de la violencia?

La explicación tiene dos partes. Primera: el costo político de romper el cese hizo caer la violencia más visible, que es fácilmente atribuible a un grupo sentado en la mesa. Segunda: en ausencia de mecanismos de verificación, la menor presión militar sobre ese grupo abrió un margen que este aprovechó para intensificar la violencia menos visible, con el objetivo de afianzar su control territorial.

Los datos confirman ese “amortiguamiento” del Estado, y muestran que fue selectivo. En los municipios cobijados, los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos cayeron 73 % y las bajas en combate de sus integrantes, 46 %. En cambio, las operaciones contra las economías ilegales —cocinas de coca, minería ilegal, incautaciones de droga— no cambiaron de forma significativa. Es decir, el cese alivió la presión directa sobre el grupo negociador, no la lucha contra sus rentas ilícitas. Ese alivio, sin contrapesos, fue suficiente para que la coerción sobre la gente aumentara.

Del dato al caso: lo que revelan las grabaciones

Una investigación de Noticias Caracol, divulgada el 24 de junio de 2026, le pone rostro al mecanismo. El 2 de septiembre de 2022 —tres semanas después de la posesión del presidente Petro y antes de que existiera cualquier decreto formal de cese— el entonces comisionado de paz Danilo Rueda se reunió en secreto en el Urabá con alias “Jerónimo”, comandante del Clan del Golfo. Según los audios revelados, allí se pactaron tres concesiones concretas: frenar los bombardeos contra la organización, depurar la inteligencia de la Fuerza Pública y no extraditar a sus jefes a medida que avanzara el proceso. Una fórmula que en la grabación se resume como “juguemos a los congelados”.

Esa “capitulación previa” es exactamente la reducción de presión estatal que el estudio identifica en los datos. Y sus consecuencias coinciden: de acuerdo con cifras oficiales y de organizaciones expertas en conflicto, durante los dos primeros años del gobierno no hubo un solo bombardeo contra el Clan del Golfo, que se convirtió en la estructura criminal que más creció en el país —de 4.061 integrantes en 2022 a 9.915 en 2025— y duplicó su presencia territorial, de 145 a 338 municipios.

El propio proceso muestra que el rumbo puede corregirse: tras la salida del comisionado, a finales de 2024 llegó el primer bombardeo contra esa organización y en 2025 hubo cinco más, además de operaciones que dieron de baja a mandos clave, mientras el grupo aceptaba avanzar hacia zonas de ubicación temporal. Pero la tensión persiste: en mayo de 2026 se conoció una solicitud —que la Fiscalía rechazó— para levantar 29 órdenes de captura contra jefes del Clan, varios con pedidos de extradición. El estudio aporta la medición rigurosa del fenómeno; las grabaciones, la crónica de cómo se decidió.

El riesgo de medir la paz solo por los muertos

El aporte más importante del documento es metodológico: cuestiona la costumbre de evaluar un cese al fuego (y la política de seguridad en general) por el número de homicidios o combates. En buena parte del país el control armado no se expresa en grandes hechos de violencia, sino en el cobro mensual al comerciante, al transportador o al minero; en la orden de no salir después de cierta hora; en la prohibición de hablar con la Fuerza Pública; en la amenaza al líder social; en el reclutamiento de adolescentes. Esa violencia casi no aparece en las cifras de homicidios, pero transforma la vida diaria y consolida la autoridad criminal. Una política de paz no puede juzgarse solo por el silencio de los fusiles: también por la libertad real de la gente en los territorios.

Por qué esta evidencia llega en un momento decisivo

El hallazgo es especialmente pertinente hoy. Con el cambio de gobierno y el anuncio del fin de la Paz Total, el país deberá redefinir cómo se relaciona con los grupos armados y criminales, mientras procesos como el del Clan del Golfo siguen abiertos. La tentación, tras un experimento fallido, es saltar al extremo contrario y reducir el debate a estar “a favor” o “en contra” de negociar. El estudio invita a desplazar la discusión hacia las preguntas que de verdad importan: con quién se pacta, bajo qué reglas, con qué verificación, con qué consecuencias por incumplimiento y con qué presencia efectiva del Estado en los territorios.

Qué hacer distinto: el diseño importa

La conclusión de los autores no es que los ceses al fuego deban descartarse, sino que los ceses mal diseñados pueden ser contraproducentes. Su modelo simula escenarios alternativos y arroja un mensaje claro:

- **Detectar lo invisible.** Aumentar la capacidad de detectar la violencia menos visible — mediante misiones de verificación independientes o sistemas de reporte comunitario— habría bastado para neutralizar los efectos perversos y devolver la violencia total a su nivel previo al cese.
- **No renunciar a hacer cumplir la ley.** Un cese que preserva la capacidad del Estado de perseguir el delito reduce la violencia visible sin aumentar la invisible; el reto es político, porque el grupo en la mesa puede leerlo como mala fe.
- **Combinar presión y diseño.** El escenario óptimo —presión reputacional sobre los grupos y muy poca reducción de la capacidad del Estado— podría haber reducido la violencia total en lugar de aumentarla.

Seis condiciones para que un cese no fortalezca al crimen

- 1. Verificación primero.** Ningún cese sin un esquema de verificación independiente, con recursos y reglas operativas claras, y una línea de base pública de indicadores.
- 2. Proteger lo invisible.** Invertir desde el inicio en detectar extorsión, amenazas, reclutamiento y confinamiento, con canales de denuncia comunitaria seguros (del orden del 50 % más de capacidad de detección).
- 3. No desarmar al Estado.** Preservar la inteligencia y la capacidad judicial y policial contra las economías ilegales; cualquier reducción de presión debe ser condicionada, reversible y verificable.
- 4. Consecuencias creíbles.** Reglas explícitas, sanciones por incumplimiento y reescalamiento automático si sube la gobernanza criminal.
- 5. Diferenciar a la contraparte.** No es lo mismo negociar con una guerrilla con agenda política que con una estructura cuyo fin son las rentas ilegales; las reglas y los incentivos deben ajustarse a cada caso.
- 6. Medir lo que importa.** Evaluar por reducción del daño total y recuperación de la libertad ciudadana, no por el silencio de los fusiles.

Una advertencia final

El estudio no es una carta blanca para nadie. No respalda decretar treguas sin condiciones, pero tampoco avala la idea de que la única salida sea la fuerza. Su mensaje es exigente con cualquier gobierno: la paz no se decreta, se diseña, se verifica y se hace cumplir. Negociar es legítimo y, en muchos casos, necesario; hacerlo sin verificación, sin monitoreo y entregando capacidad estatal es regalarle tiempo, territorio y control social al crimen.

Esta Nota de Política, preparada por Juan F. Vargas para Fedesarrollo, resume los principales mensajes del estudio *Paz Total? How Ceasefires Backfire* (Documento CEDE-CESED, Universidad de los Andes, 2026), realizado en coautoría con Daniel Mejía y Andrés F. Rivera. El desarrollo completo —los datos, la estrategia empírica, el modelo estructural y las simulaciones de política— se encuentra en ese documento. Esta Nota se inscribe en el trabajo de Fedesarrollo sobre crimen organizado y seguridad, y dialoga con la iniciativa Organizados contra el Crimen (organizedagainstcrime.org), de la cual Fedesarrollo hace parte.