

# Grupos armados ilegales posdesmovilización de las FARC-EP: un análisis desde la propuesta teórica de los *spoilers* de Stedman y el concepto de gobernanza para la seguridad

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.17>

Diego Eduardo Davila Benavides\*

## Introducción

El 24 de noviembre del año 2016, el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicho acuerdo recoge acciones y compromisos de las partes en seis puntos: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo general sobre las víctimas del conflicto e implementación, verificación y refrendación. En particular, el tercer punto del Acuerdo Final de Paz recoge los compromisos adquiridos por las partes para la dejación de armas, la desvinculación de los combatientes, la reincorporación política, social, económica y jurídica de los miembros de las FARC-EP que se acogieran al proceso, entre otros.

---

\* Profesor, investigador y consultor. Candidato a doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Política Social de la Universidad Javeriana y magíster in Science, Main field: Peace and Development Work de la Universidad de Linnnaeus, Suecia. Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: [diego@davilabenavides.org](mailto:diego@davilabenavides.org); [diegodavila02@hotmail.com](mailto:diegodavila02@hotmail.com).

Este proceso es reconocido internacionalmente por las Naciones Unidas como desarme, desmovilización y reintegración (DDR)<sup>1</sup> de combatientes a la vida civil, el cual tiene como objetivos centrales: 1) contribuir a la seguridad y estabilidad en escenarios de posconflicto, garantizando el avance efectivo de programas de reconstrucción y desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto armado; y 2) combinar el abordaje de dimensiones complejas en términos políticos, militares, humanitarios y socioeconómicos para los combatientes en tránsito a la vida civil (Fisas, 2011). Sin embargo, aunque el proceso adelantado con las estructuras de las FARC-EP es reconocido internacionalmente como exitoso, no todos los actores vinculados inicialmente se han mantenido en la ruta de reincorporación. Incluso algunas estructuras decidieron abandonar el proceso de implementación del Acuerdo en sus primeras etapas.

Para Stedman (1997), la creación de *spoilers* o detractores es propia o natural en los procesos de negociación de paz, a pesar de que no todos los actores necesariamente buscarán afectar o entorpecer el proceso de implementación de los acuerdos alcanzados. Las afirmaciones del autor están asociadas a los procesos de negociación, la concertación de agendas y la multiplicidad de intereses de los actores involucrados. De hecho, aunque los actores buscan concertar puntos comunes hacia el interior de sus estructuras u organizaciones, pueden surgir facciones o disidencias que estén distanciadas del consenso general. Por ende, diversos actores que consideren que sus intereses o agendas no están suficientemente representados, pueden optar por apartarse o generar estrategias que afecten los acuerdos colectivos alcanzados. Esto, como establece Stedman, permite la aparición de detractores de los procesos.

Este tipo de actores representan un reto para las organizaciones, los grupos o las estructuras comprometidos con el proceso de negociación y posterior implementación. También se constituyen como un reto adicional para el Estado en términos de control y disuasión, así como para los garantes y veedores nacionales e internacionales, debido a la importancia que adquieren dichos actores externos en el proceso de negociación e implementación de

1 Fisas (2011), realizando una revisión de los lineamientos establecidos y promovidos por las Naciones Unidas, establece: "la definición de las diferentes etapas del DDR es la siguiente: Desarme: recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. Es una etapa que necesita de observadores militares, proporcionados a veces por la comunidad internacional (Naciones Unidas, países amigos, etc.). Desmovilización: liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). Reinserción: asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas. Reintegración: proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce en primer lugar en las comunidades. La reintegración es una etapa que suele durar tres años, en cuanto a la asistencia oficial" (p. 6).

los acuerdos pactados. Por eso, este capítulo busca analizar los intereses expresados por los grupos rearmados tras la desmovilización de las FARC-EP, bajo la propuesta teórica de Stedman (1997) y la noción de gobernanza para la seguridad, a partir de Hameiri, Jones y Sandor (2018), quienes, analizando las concepciones tradicionales de seguridad, afirman que la internacionalización de ciertos problemas, como terrorismo, migración irregular, lavado de dinero, entre otros, sobrepasa la autoridad y capacidad de los actores nacionales. Esto obliga no solo a la consolidación de arreglos y estructuras supranacionales de cooperación, sino a la colaboración y articulación con actores locales; es decir, la seguridad vista como asunto de la gobernanza.

A partir de las dos propuestas conceptuales descritas, esta contribución buscará responder la siguiente pregunta: ¿de qué manera los grupos armados posdesmovilización de las FARC-EP se han consolidado como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz? Para esto, el documento se estructura así: 1) precisiones conceptuales sobre la creación y consolidación de *spoilers* o detractores; 2) análisis de los actores en función de las agendas o temas propuestos para negociar con el Gobierno nacional; 3) conclusiones y recomendaciones para instituciones del orden nacional. Es importante aclarar que el análisis de los intereses de los actores se realiza en el marco de la posible negociación amplia propuesta por el gobierno del presidente Gustavo Petro, sin detallar las implicaciones de la “Paz Total” en términos institucionales y sociales.

## Marco de referencia

### Los *spoilers* desde la perspectiva de Stedman: tipología y estrategias

Los procesos de paz crean *spoilers*. Stedman (1997) afirma que los procesos de negociación de paz conllevan al surgimiento y a la consolidación de detractores, en tanto los acuerdos no permiten recoger la totalidad de los intereses, necesidades y expectativas de los grupos involucrados. Los procesos de negociación obligan a realizar concesiones y, por ende, las expectativas de algunos actores pueden ser perjudicadas. Incluso los actores que valoran positivamente la paz raramente convergen en sus posiciones (Wilson, 2017). Por tal razón, Stedman (1997) afirma que los acuerdos de paz dejan grupos, facciones o actores que se consideran perdedores. Así, los acuerdos – representados en la institucionalidad vigente y generada por los mismos – deben blindarse de la violencia ejercida por líderes y organizaciones que no expresan interés en participar o adecuar su compartimiento a los compromisos pactados.

En este escenario, Stedman (1997) afirma que los garantes de los procesos de paz deben confrontar diferentes problemas asociados a los *spoilers*. Primero, la posición del *spoiler* con relación al acuerdo: interno o externo (Wilson, 2017). Segundo, el número de *spoilers*; es

decir, su tamaño. Tercero, el tipo de *spoiler*: limitado, codicioso o total. Finalmente, la jerarquía o el lugar del *spoiler* con relación al grupo u organización que respalda sus intereses, de modo que este puede ser: líder, seguidor o ambas.

Los *spoilers* internos son facciones o actores que inicialmente se comprometen con los procesos de negociación e incluso con los acuerdos alcanzados, sin embargo, “fallan” o incumplen con las condiciones pactadas en la fase de implementación de los acuerdos. Ahora bien, los *spoilers* externos son grupos u organizaciones excluidos de los procesos de negociación, por decisión propia u obligados por los actores que deciden negociar, y utilizan la violencia para atacar el proceso.

En cuanto a las estrategias, los *spoilers* internos prefieren el sigilo, en tanto permite que su verdadera agenda se mantenga oculta. Por ende, avanzan con los compromisos pactados, siempre y cuando no afecten su capacidad de respuesta militar. Los *spoilers* externos utilizan la violencia indiscriminada para atacar el proceso de negociación e implementación de los acuerdos. Pospieszna y DeRouen Jr (2017) afirman que la violencia en contra de la población civil puede concebirse como una estrategia para afectar la confianza y credibilidad en los procesos de negociación. Esto incluye el asesinato de personas y grupos que respaldan los compromisos pactados, masacres o acciones de violencia masiva que puedan afectar la voluntad de los actores para negociar, así como construcción de alianzas con actores políticos, grupos ilegales o militares que busquen sabotear los procesos. Es decir, la violencia como mecanismo de control. Galtung (2016) discute sobre las implicaciones que trae consigo la violencia y la conceptualiza así:

La violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más genéricos hacia la vida, eudemonía, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible. Las amenazas son también violencia (p.150).

Con relación a los tipos de *spoilers*, Stedman (1997) enuncia dos factores diferenciales: a) los objetivos primarios perseguidos; y b) el compromiso y esfuerzo destinado para conseguir los objetivos. Los *spoilers* con objetivos limitados buscan reconocimiento, reparación de agravios, compartir el poder o ejercerlo bajo los mandatos constitucionales, y condiciones idóneas de seguridad. La connotación de *spoilers* limitados no está asociada al compromiso de los actores para alcanzar los objetivos, por el contrario, estos pueden considerarse como inamovibles. Sin embargo, los *spoilers* podrían llegar a renunciar o sacrificar algunos objetivos. Ahora, el *spoiler* total busca el control absoluto del poder, exclusividad en su ejercicio y preferencias inmutables. Por consiguiente, los objetivos perseguidos no están sujetos a cambios. Este tipo de *spoiler* no está dispuesto a negociar y busca implantar una visión única de la sociedad y el ejercicio del poder.

Desde la teoría de juegos no cooperativos se puede afirmar que este último tipo de *spoiler* asume los procesos como un juego de suma-cero. Es decir, alcanzar la totalidad de los intereses, necesidades y expectativas, dejando a los otros actores sin nada. Esto, como afirma Stedman (1997), se basa en propuestas ideológicas radicales que puede conllevar a transformaciones mediadas por la violencia. En una visión o aproximación intermedia, el *spoiler* codicioso cambia su postura en función de los costos y riesgos que debe asumir para alcanzar sus intereses. Permanentemente está evaluando el contexto para adoptar una posición que permita maximizar sus ganancias con relación a sus objetivos.

La naturaleza y el tipo de los *spoilers* representan un reto para los garantes de los procesos de negociación. El tamaño y el tipo de liderazgo también representan un factor diferencial para el diseño de estrategias de intervención. Stedman (1997) afirma que las condiciones de un *spoiler* pueden cambiar en función de la postura de los líderes y seguidores. Es decir, un *spoiler* total puede cambiar su disposición con respecto a los objetivos perseguidos y convertirse en uno limitado. Esto se puede lograr con mayor facilidad cuando los líderes de estos grupos u organizaciones representan la facción más radical de la estructura. Por ende, un cambio de liderazgo puede solventar la posibilidad de encontrar opciones viables para atender sus intereses y necesidades. Sin embargo, cuando el grupo o colectivo en conjunto representa la postura más radical y totalitaria, el cambio de liderazgo no será una alternativa viable para desactivar el riesgo que puede constituir para el proceso de negociación o, en caso de alcanzar acuerdos, durante el proceso de implementación.

Así, Stedman (1997) establece una tipología de estrategias para contener o desactivar el riesgo que representan los *spoilers*. Estas estrategias son: a) estímulos, b) socialización y c) coerción. Los estímulos buscan conceder a los actores demandas en términos de necesidades, intereses y exigencias. Por tanto, estos actores o grupos pueden insistir o argumentar que su comportamiento puede estar asociado a: 1) el miedo: demandando mayor protección y seguridad; 2) lo justo: con relación a los beneficios esperados; y 3) justicia: buscando legitimidad y reconocimiento en sus posturas.

Ahora bien, con respecto a la estrategia de socialización, los garantes deben establecer normas y reglas que permitan condicionar el comportamiento de los *spoilers*. Esto permite juzgar o validar sus demandas, ¿son legítimas?, y sus comportamientos, ¿responden a los límites establecidos? En conjunto, afirma Stedman (1997), esta estrategia se fundamenta en dos componentes que permiten obtener un comportamiento normativamente aceptado: material e intelectual.

El componente material obliga a los garantes a utilizar de forma oportuna ‘las zanahorias y los garrotos’ para recompensar o castigar los comportamientos de los actores. Y el componente intelectual requiere mecanismos de persuasión permanentes sobre el valor

de las reglas como medios para reducir los costes sociales, políticos, económicos, etcétera. Los estándares normativos que promueven los garantías pueden estar asociados a la especial protección de los derechos humanos y el respeto por los mecanismos democráticos. También, bajo el componente intelectual, se puede llevar a las elites de los grupos u organizaciones a promover valores que fomenten la cooperación, la colaboración y el respeto por los arreglos normativos establecidos.

Finalmente, la estrategia coercitiva está asociada al uso —o amenaza— de diferentes alternativas para condicionar el comportamiento de los actores y, en casos excepcionales, puede conllevar a la utilización de fuerza. Stedman (1997) presenta dos variantes de la estrategia coercitiva. El *Departing Train* busca que los actores asuman y valoren las potenciales pérdidas vinculadas o asociadas a su negativa a negociar y, por ende, participar en el proceso de implementación de los acuerdos pactados. Es decir, como la metáfora del tren, una vez salga de la estación, no hay vuelta atrás. Quienes estén fuera de los vagones no podrán participar y beneficiarse de los aspectos pactados.

Por otro lado, la retirada o *Withdrawal* ofrece un escenario que puede perjudicar a los actores que han participado del proceso y, por consiguiente, han cumplido con los acuerdos o acciones de negociación pactados. Esta estrategia asume que el *spoiler* desea la presencia internacional o externa en los procesos internos y, así mismo, puede verse obligado a cooperar en caso de plantearse la posibilidad de perder dicho acompañamiento o apoyo. En todo caso, esta opción puede generar resultados adversos para quienes han cumplido o requieren de apoyo y protección internacional. Es decir, puede generar nuevos ciclos de violencia directa, entendida como:

La violencia manifiesta es el aspecto más evidente de esta. Su manifestación puede ser por lo general física, verbal o psicológica [...] La gran complejidad de los problemas, peligros y oportunidades que emergen de la violencia en general y de la guerra en particular requiere de respuestas igualmente complejas y multidimensionales, Galtung propone la reconstrucción (tras la violencia directa), reconciliación (de las partes en conflicto) y más que nunca, resolución (del conflicto subyacente) (Concha, 2009, p. 75).

Estas connotaciones sobre la violencia permiten comprender la complejidad y el impacto que trae consigo la consolidación de detractores o *spoilers* en los territorios con alta conflictividad y, en particular, con la diversidad de agendas que pueden surgir como consecuencia de los procesos de negociación. Más aún, con detractores que asuman el uso de la violencia como mecanismo de presión y herramienta de negociación contra el Estado.

## El concepto de gobernanza para la seguridad

Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís (2012) afirman que la gobernanza “es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las

necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” (p. 118). Esta aproximación asume cuatro grandes implicaciones: 1) la ciudadanía se configura como el sujeto principal de gobierno, en tanto tiene la posibilidad de incidir y cooperar en la solución de problemas de carácter público; 2) los gobiernos deben repensar las estructuras organizacionales verticales, buscando operar en red con diferentes actores (públicos, privados y mercado) que tienen intereses en los diversos espacios y territorios; 3) las decisiones de los gobiernos y, en consecuencia, las intervenciones públicas tienen como escenario central los territorios, de modo que es necesario rescatar los espacios regionales como eje central de la acción de gobierno (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012) ; y 4) la complejidad de las demandas sociales obliga a la apertura de espacios colectivos de decisión para el diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo.

La concepción de Rosas-Ferrusca *et al.* (2012) para el concepto de gobernanza es coherente con los desarrollos propuestos por Hameiri *et al.* (2018) sobre la seguridad como problema o asunto de interés en campo de la gobernanza institucional, asumiendo que la complejidad de los problemas públicos que afectan la multidimensionalidad de la seguridad sobrepasa los límites institucionales (públicos), obliga a repensar la labor de los territorios y propende por la articulación entre diversos actores públicos, privados y sociales. Esto en tanto la interdependencia de los problemas públicos, desde una perspectiva de gobernanza, permite repensar la noción de seguridad.

Hameiri *et al.* (2018), analizando las concepciones tradicionales de seguridad, afirman que la internacionalización de ciertos problemas como terrorismo, migración irregular y lavado de dinero, entre otros, sobrepasa la autoridad y capacidad de los actores nacionales. Esto obliga no solo a la consolidación de arreglos y estructuras supranacionales de cooperación, sino a la colaboración y articulación con actores locales, entendiendo la dimensión local como el escenario donde confluyen intereses políticos, sociales y económicos, actores estatales y no estatales, así como actores ilegales de diverso tipo. Esta multiplicidad de actores, intereses y problemas puede analizarse a partir de la propuesta teórica de gobernanza de la seguridad (Hameiri *et al.*, 2018).

La gobernanza para la seguridad, bajo la perspectiva de Hameiri *et al.* (2018), se explica a través de tres postulados. El primero, escalar y re-escalar los problemas a partir de las dimensiones políticas, sociales y económicas en los territorios. Este postulado asume la existencia de estructuras de diverso tipo y origen que explican las realidades en términos de seguridad, y la conexidad entre las realidades y problemáticas de los territorios. Es decir, problemas que pueden trascender de la competencia de los entes territoriales. En suma, este primer postulado obliga a repensar de forma permanente el alcance “escala” de las potenciales intervenciones, asumiendo la importancia de los espacios subnacionales.

El segundo postulado plantea la posibilidad de consolidar buenas prácticas, normas y reglas aplicables a diferentes contextos y, en conjunto, procesos de carácter transversal que puedan ser implementados en los ámbitos nacionales y territoriales (Hameiri *et al.*, 2018). Desde la perspectiva de la gobernanza para la seguridad, los autores discuten sobre las dificultades que se plantean en términos teóricos y prácticos para la creación de órganos supranacionales que ofrezcan alternativas para atención de problemas complejos y comunes. Por esto, acuerdos con relación a regulaciones, políticas públicas o proyectos de intervención, administrados por los entes nacionales y territoriales, ofrecen menor resistencia. Bajo esta alternativa, Hameiri *et al.* (2018) afirman que los Estados más débiles pueden recibir acompañamiento (cooperación) internacional, sin remplazar sus obligaciones y responsabilidades de orden constitucional. Esto es, una apuesta por la construcción de capacidades para la gestión de diversos problemas que afectan la seguridad desde una perspectiva multidimensional.

El tercer postulado asume que las condiciones de cambio afectan los intereses de diversos actores. De ahí que la implementación de nuevas visiones sobre la concepción de la seguridad puede encontrar resistencias, en tanto los procesos de cambio institucional generan rupturas y cambios de paradigmas. Asumiendo la existencia de tales resistencias, Hameiri *et al.* (2018) plantean que la colaboración y cooperación con diversos actores en los territorios, bajo condiciones de re-escalamiento, permiten comprender las alternativas más oportunas para los variados problemas contemporáneos que afectan la seguridad de los Estados. En dicho escenario, la colaboración con el sector privado puede generar dinámicas oportunas para superar condiciones adversas, sin desconocer la responsabilidad estatal. Esto, sin duda, presupone la voluntad política de diversos actores, quienes asumen que la complejidad de los problemas que pueden afectar los territorios sobrepasa la capacidad estatal, no en términos operativos, sino en la concepción misma de los problemas. La gobernanza para la seguridad no se remite exclusivamente a dificultades de orden operacional, por el contrario, se remite a la concepción y delimitación de las amenazas.

## Análisis y discusión

El Estado colombiano, como resultado del proceso de desmovilización de las antiguas FARC-EP, ha debido afrontar las problemáticas surgidas con las facciones o los grupos que deciden no abandonar las armas. También con los grupos que deciden rearmarse y abandonar el proceso de reincorporación a la vida civil. En cuanto a las facciones que deciden no ingresar al proceso de desmovilización, desarme y reincorporación (DDR), Stedman (1997) afirma que son un resultado natural o propio de cualquier proceso de negociación<sup>2</sup>. De ninguna manera

2 Con respecto a otras experiencias internacionales, Vanegas *et al.* (2018) afirman: “los casos de Irlanda del Norte, Burundi, RDC y Sudán, muestran que puede haber una combinación de factores internos y externos. La personalidad, identidad, las ambiciones personales de los integrantes del grupo o los cambios en los liderazgos y las estrategias pueden hacer la diferencia a nivel interno; mientras que el apoyo de la

pueden concebirse como fracaso del proceso de negociación e implementación de los acuerdos. Adicionalmente, la posibilidad de contar con nuevos grupos después de la desmovilización de los combatientes es propia de procesos que pueden o no incorporar todas las expectativas de las facciones o los grupos internos, y puede emerger como resultado de las dificultades que surjan durante la implementación de los compromisos pactados. Esto, en conjunto, permite comprender las realidades de los diversos actores y, además, estudiar sus implicaciones bajo concepciones de seguridad que asuman la complejidad de los procesos para las instituciones del orden nacional y territorial.

De acuerdo con datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), al menos cinco estructuras, entre grupos rearmados y disidencias, disponen de presencia territorial y tienen definida una agenda de carácter político. Es decir, una definición de los intereses que pueden explicar su decisión de rearmarse o no vincularse al Acuerdo inicialmente pactado. Estas estructuras están representadas en la figura 1, así como sus intereses con relación a una posible alternativa para establecer diálogos con el Gobierno nacional. Es importante aclarar que, en la actualidad, el Gobierno liderado por el presidente Gustavo Petro ha planteado la posibilidad de iniciar diálogos de paz con la diversidad de los grupos armados que tienen presencia a nivel nacional. No solo con grupos guerrilleros (disidencias, grupos rearmados, entre otros), sino con estructuras criminales de diverso tipo.

Estas estructuras pueden considerarse, bajo la propuesta de Stedman (1997), como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. Primero, porque deciden alejarse de los compromisos pactados, argumentando diferencias con el texto del Acuerdo firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP en el año 2016, o debido a potenciales incumplimientos en los compromisos pactados. En cuanto a su tipología, en la actualidad estas estructuras son externas a quienes han decidido mantenerse en el proceso de implementación del Acuerdo, pero en el pasado han fragmentado internamente a un grueso de exguerrilleros que decidieron acogerse a todos los compromisos pactados. Es decir, en el algún momento han ejercido presiones internas que han afectado la cohesión al interior de las nuevas formas de organización que surgieron posdesmovilización, como el partido político Comunes. De hecho, Vanegas, Calderón y Vélez (2018), con relación a las motivaciones de los *spoilers*, afirman:

Es cierto que los factores económicos y criminales juegan un papel muy importante en la continuidad de estos grupos; no obstante, también lo es que, en ocasiones, la persistencia de captar rentas ilícitas no representa un fin en sí mismo, sino que se convierte en un medio para garantizar el sostenimiento de sus estructuras y alcanzar objetivos de tipo político y militar que prolongan la confrontación armada (p. 19).

---

comunidad, las presiones internacionales, la existencia de políticas contrainsurgentes o de paz o de un contexto institucional frágil con las expresiones armadas y las economías ilegales, así como una presencia débil o diferenciada del Estado, pueden ser decisivos a nivel externo. Estos factores no son excluyentes; por el contrario, presentan grandes ventajas analíticas si se relacionan entre sí" (p. 18).

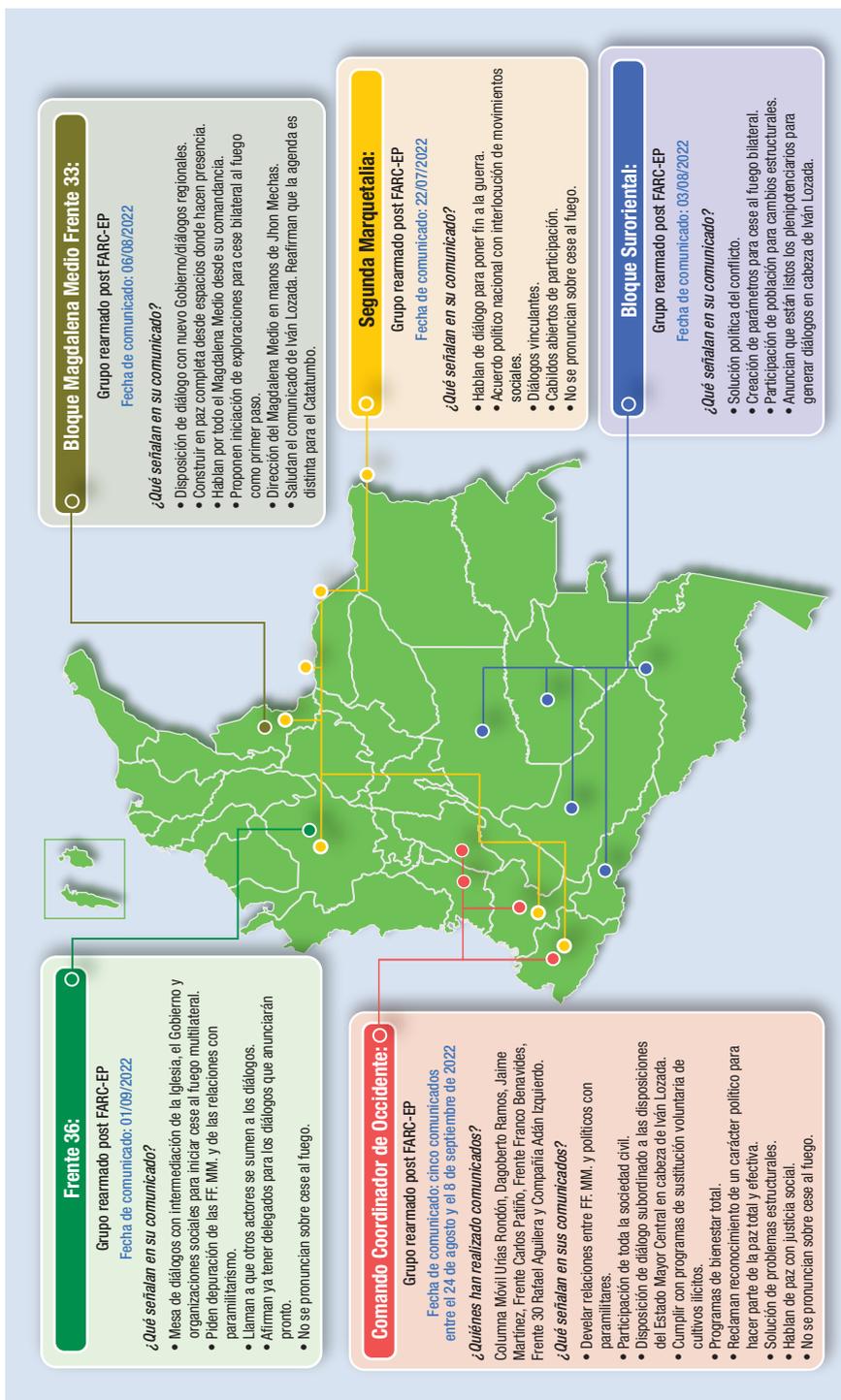
La agenda de intereses o propuestas para un posible diálogo es diversa entre los grupos rearmados y las disidencias. Solo el Frente 33 Bloque Magdalena Medio ha propuesto la posibilidad de establecer un cese al fuego (ver Figura 1), por consiguiente, los procesos de negociación podrían adelantarse en medio de las confrontaciones. Este tipo de posturas son propias de los *spoilers* totales, quienes buscarían utilizar la violencia para impulsar sus intereses y agendas (Stedman, 1997). Sin duda, tal posibilidad deberá ser evaluada por el Gobierno nacional, en tanto la diversidad de agendas e intereses pueden obstaculizar la consolidación de estrategias comunes para desactivar las amenazas que suponen este tipo de actores, sin olvidar que esas estructuras han utilizado la violencia directa como mecanismo de presión e incluso han afectado las condiciones de seguridad<sup>3</sup> de las personas que singuen vinculadas con el proceso de reincorporación.

Con relación a las estrategias para su atención y posible desarticulación, Stedman (1997) propone al menos tres. La coerción parece improbable en la actualidad, ya que la postura del Gobierno nacional está asociada al diálogo y la concertación. Ahora, respecto a los posibles incentivos, asociados a las demandas o los intereses recogidos por Indepaz (2022), el Gobierno nacional deberá establecer una agenda interna de posibles temas o factores sobre los cuales estaría dispuesto a negociar y, eventualmente, ceder en el proceso de negociación. Procesos de reestructuración de las Fuerzas Militares pueden ser temas álgidos, en tanto el Gobierno nacional ha planteado modernizar procesos y procedimientos de estas estructuras, buscando fortalecer la especial protección de los derechos humanos. Este tema aparece reflejado en la agenda del Frente 36 y del Comando Coordinador de Occidente (Indepaz, 2022) y, si bien apareció reflejado en la agenda con las antiguas FARC-EP, es importante reconocer las dificultades que traen consigo los cambios paradigmáticos en las instituciones públicas, particularmente en las Fuerzas Armadas. Primero, porque las demandas de los grupos armados ilegales no reconocen los procesos de cambio que se han planteado hacia el interior de las Fuerzas Armadas, quienes, asumiendo la multidimensionalidad de la seguridad, han adelantado importantes cambios. Por ejemplo, el Ejército Nacional, en su reciente Doctrina de Damasco, incorpora aspectos que amplían la noción de seguridad y sus posibles amenazas, sin olvidar el principio constitucional de garantizar la supervivencia y la soberanía del Estado. Y segundo, debido a la resistencia que puede surgir hacia el interior de las fuerzas, más aún cuando los procesos de cambio surgen de la negociación con actores armados ilegales.

---

3 “Sin restarle importancia a los resultados operacionales de la fuerza pública contra estos grupos, el fenómeno persiste e, incluso, tiende a evolucionar hacia un nivel de organización, capacidad armada y coordinación, con todo lo que esto implica para la transición que vive el país. Por lo que cabría preguntarse sobre cómo el mismo Estado los está moldeando sin que necesariamente eso se traduzca en un verdadero desmonte. La presencia de estos grupos constituye un enorme desafío que se suma a la persistencia de otras expresiones armadas y sabotadores con una alta capacidad de coerción para desestabilizar o competir directamente contra la implementación del Acuerdo y la acción del Estado en general” (Vanegas *et al.*, 2018, p. 20).

Figura 1. Grupos rearmados de las antiguas FARC-EP



Fuente: Indepaz (2022).

El reclamo por mayor participación de la sociedad y los territorios puede cristalizarse con la estrategia de socialización propuesta por Stedman (1997). Todos los grupos rearmados proponen establecer mecanismos de participación con la sociedad civil, a través de diálogos vinculantes o similares, así como la intermediación de la Iglesia y otros actores sociales. Esto permitiría al Gobierno nacional desactivar posibles violencias en contra de la población civil, debido a los compromisos previos que adquieran los actores armados ilegales en los territorios. Ello en tanto, como se afirmó previamente, el uso de la violencia es un rasgo de los *spoilers* externos. También, en términos de legitimidad, veedores nacionales y acompañantes internacionales pueden supeditar su compromiso con el proceso al cumplimiento de los acuerdos o reglas de juego pactados para la negociación.

En términos de la gobernanza para la seguridad, propuesta discutida por Hameiri *et al.* (2018), las condiciones y características de los actuales *spoilers* pueden generar condiciones idóneas para materializar importantes cambios sobre la concepción de seguridad en la dimensión territorial. Debido a la dispersión de los actores y la multiplicidad de agendas, escalar las intervenciones estatales en los territorios será un factor clave en el posible proceso de negociación (Hameiri *et al.*, 2018). Esto obligará la construcción de agendas de negociación diferenciadas, buscando reconocer las particularidades sociales y económicas de los territorios<sup>4</sup>, aspectos evidentes en la agenda de intereses del Comando Coordinador de Occidente o el Bloque Suroriental, quienes deciden establecer como punto de diálogo los asuntos asociados a la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito (Indepaz, 2022). Es decir, aun cuando existen coincidencias con respecto a algunos intereses, diversos puntos de las agendas serán particulares con relación a sus zonas de influencia.

Con relación a las buenas prácticas o mecanismos que puedan implementarse a nivel territorial, la experiencia previa adelantada con las FARC-EP puede configurarse como punto de partida para establecer procesos como la dejación de armas o la reincorporación. En primer lugar, la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN) dispone de la experiencia para fomentar la construcción de arreglos colectivos para los procesos de DDR, incluso con las FARC-EP se construyeron lineamientos de política pública específicos para la población que decidió acogerse al proceso a finales de 2016. Además, como resultado de la negociación, se estableció un proceso de orden colectivo y territorializado.

---

4 “El hecho de que un grupo armado actúe con altos niveles de disciplina y cohesión durante el conflicto no es suficiente garantía para que se mantenga unido después. Cohesión no necesariamente significa menor probabilidad de experimentar divisiones. Así como es posible que los principios de disciplina y lealtad se mantengan, también lo es que se rompan en un momento determinado. Ejemplos son el IRA, en Irlanda del Norte, y el Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma), grupos que, si bien se caracterizaron por tener un alto nivel de cohesión, terminaron fragmentándose durante y después de procesos de paz, dando origen a facciones disidentes”(Vanegas *et al.*, 2018, p. 20).

También es importante mencionar que, según el análisis realizado por el Instituto KROC, la dejación de armas y cesación del fuego bilateral y definitivo con las FARC-EP se cumplió con algunas falencias que no afectaron la continuidad del proceso de implementación del Acuerdo. Durante alrededor de ocho meses que duró el proceso de dejación de armas, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas recibió y almacenó “8.994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911 m de cordón detonante” (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 21). Este proceso, como referente de los procesos y actividades para la dejación de armas, también se constituye como una buena práctica y experiencia institucional acumulada para afrontar procesos similares con otros actores armados.

En cuanto a los mecanismos de justicia, el Estado colombiano dispone de mecanismos de justicia transicional con la creación del Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), reconocida por su estructura y funcionamiento a nivel internacional. Sin embargo, dadas las condiciones y la presencia de actores armados en el territorio, el Estado colombiano deberá diseñar mecanismos que vinculen de forma más clara la participación efectiva de los actores institucionales locales, pues las amenazas que pueden surgir como resultado de los procesos de negociación se materializarán con relación a las condiciones de los territorios y, por ende, su capacidad de respuesta ante posibles amenazas. En este escenario, la colaboración entre diversos actores públicos, sociales y comunitarios, será clave para repeler la consolidación de nuevos detractores o *spoilers*.

Ahora bien, aunque buenas prácticas se pueden recoger de los procesos actuales, también mecanismos y decisiones de política pública, vinculados al Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, no han conllevado resultados favorables. De acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República (2021), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha no adoptado una política pública y un plan de acción que permitan el desmantelamiento de organizaciones criminales, factor que afecta la posibilidad de atender amenazas en los territorios derivadas de la presencia de actores ilegales en diferentes lugares del país. Esta problemática también fue reportada por la Procuraduría General de la Nación (PGN) (2021), en tanto arreglos internos de la Comisión no han sido resueltos, particularmente, el reglamento interno. Sin embargo, según los datos reportados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y registrados en el Sistema de Información para el Conflicto (SIPO), en la sesión del 7 de marzo de 2022 se aprobó el reglamento interno. Esto no representa un salto significativo con respecto a los aspectos gruesos que debe atender la Comisión, pero resuelve temas operativos necesarios para su correcto funcionamiento.

En cuanto a las medidas especiales de protección, la Contraloría General de la República (2021) reconoce los obstáculos que afronta la Unidad Nacional de Protección (UNP) en términos de represamiento de solicitudes, baja cobertura de las medidas en aprobación,

reducido presupuesto y falta de personal. Las medidas de protección son vitales para personas que ejercen liderazgo en las regiones, integran el proceso de reincorporación o son reconocidos(as) por su labor en la protección de los derechos humanos. Estas dinámicas sin duda afectan la consolidación de redes de apoyo a los procesos de cambio en los territorios bajo concepciones amplias de seguridad, ya que impiden la consolidación de nuevas formas de resolver los conflictos. También representan un riesgo a la supervivencia de personas y colectivos, debido a la presencia de *spoilers* totales que pueden ejercer la violencia directa como mecanismo para demostrar poder o fortaleza en los procesos de negociación.

## Conclusiones

Esta contribución planteó como pregunta orientadora ¿de qué manera los grupos armados posdesmovilización de las FARC-EP se han consolidado como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz?, indicando la posibilidad de analizar estos grupos desde la propuesta de *spoilers* de Stedman (1997) y la noción de gobernanza para la seguridad de Hameiri *et al.* (2018). En primer lugar, fue posible demostrar que la connotación de detractores o *spoilers* es aplicable a estos grupos, en tanto han emergido como consecuencia de las diferencias que surgieron en la negociación y, ahora, con la implementación del Acuerdo Final de Paz. Consecuencia natural y posible debido a la imposibilidad de agregar todos los intereses o agendas de los grupos o facciones que integraban las antiguas FARC-EP. Además, con la posibilidad de negociar con el Gobierno nacional bajo la propuesta denominada “Paz Total”, se han conocido los intereses de las diversas estructuras posdesmovilización. Este es un segundo argumento que, bajo la perspectiva de Stedman (1997), permite conocer esas múltiples agendas que se consolidaron después de la firma del Acuerdo y que reafirman su condición de *spoilers*. Es decir, existen diversas agendas detrás de los procesos de rearme de los integrantes de las antiguas FARC-EP.

Con respecto a la posibilidad de consolidar nuevas formas de atender las amenazas y, además, configurar la seguridad desde una perspectiva de gobernanza, las condiciones actuales posiblemente permitirán realizar importantes avances para desarticular la presencia de *spoilers* en los territorios, a través de estrategias diferentes a la coerción. Sin embargo, la diversidad de agendas puede obstaculizar la creación de consensos aplicables a diferentes territorios. Esto implica la necesidad de escalar y particularizar las intervenciones en materia de seguridad en los territorios. Dichos aspectos fueron analizados en este documento, a partir de la aproximación de agendas e intereses realizada por Indepaz (2022).

En síntesis, la consolidación de *spoilers* posdesmovilización de las FARC-EP es evidente; no obstante, estas condiciones pueden permitir la consolidación de nuevos arreglos en materia de seguridad desde una perspectiva de gobernanza y multidimensional. Sin duda,

algunos retos de seguridad sin resolver se han mantenido y consolidado después de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, como la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito. Así, aunque la existencia de actores detractores o *spoilers* ha significado importantes retos en materia de seguridad a nivel nacional, y sin duda ha condicionado el proceso de implementación de los acuerdos pactados, la existencia de agendas relativamente delimitadas permitirá establecer estrategias de interlocución, diálogo y desarticulación.

## Recomendaciones

- El Gobierno nacional deberá establecer una agenda de mínimos y máximos, con respecto a los posibles temas y factores que está dispuesto a negociar con los grupos posdesmovilización de las FARC-EP, asumiendo la existencia de diversas agendas.
- Al tratarse de “*spoilers*” de orden total, el ejercicio de violencia es factible como mecanismo de presión en la negociación. Por ende, el Gobierno nacional deberá coordinar acciones con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, buscando proteger a la población civil en los diversos territorios. Es decir, negociar en medio de las confrontaciones (sin acuerdos de cese al fuego), presupone riesgos que deben ser atendidos.
- Desde la perspectiva de la gobernanza para la seguridad, el Estado colombiano deberá establecer arreglos de cooperación y apoyo, no solo de entes internacionales, sino garantes locales de los procesos de diálogo y negociación. Esta dinámica de colaboración permitirá generar condiciones favorables para la consolidación de nuevas formas de proveer seguridad multidimensional en los territorios.

## Referencias

- Concha, P. C. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 60-81.
- Contraloría General de la República. (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Recuperado de: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/cuatrenio-2018-2022/legislatura-2021-2022/informes-y-publicaciones-1/4816-quinto-informe-de-seguimiento-politicas-posconflicto/file>
- Echavarría Álvarez, J. E.; Vásquez, M. G.; Linares, B. F.; Rincón, A. R.; Contreras, A. M. R.; Idrovo, C. S.; Flórez, C. S.; Ditta, E.; Pulido, E. G.; Martín, G.; García, I. Z.; Díaz, J. M.; Quinn, J.; Joshi, M.; Giancola, M. B.; Valencia, M. C.; Ortiz, N. R.; McQuestion, P. y Roldán, T. M. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Fisas, V. (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de Construcció de Pau*, 24, 1-20.
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168.
- Hameiri, S.; Jones, L. y Sandor, A. (2018). Security governance and the politics of state transformation: Moving from description to explanation. *Journal of Global Security Studies*, 3(4), 463-482.
- Indepaz. (2022). *Grupos armados buscan sumarse a la paz total* (Vol. 1). Bogotá: Indepaz.
- Pospieszna, P. y DeRouen Jr., K. (2017). Civil war mediation and rebel use of violence against civilians. *Armed Forces & Society*, 43(3), 500-522.
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/porta/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>

- Rosas-Ferrusca, F. J.; Calderón-Maya, J. R. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Stedman, S. J. (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Vanegas, E. Á.; Calderón, D. P. y Vélez, A. C. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Wilson, C. (2017). Ideological Motives in Spoiler Violence: Postconflict Assam, Northeast India. *Nationalism and Ethnic Politics*, 23(3), 280-296.