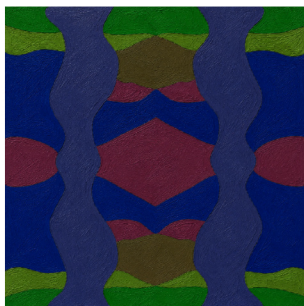


COLECCIÓN
LOS GRANDES PROBLEMAS DE COLOMBIA

Promesas incumplidas: La guerra en Colombia y los límites de la internacionalización de los conflictos armados (1960–2025)

HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA
HENRY LAVERDE ROJAS
CARLOS ALFONSO LAVERDE RODRÍGUEZ



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

Promesas incumplidas:
La guerra en Colombia y los límites
de la internacionalización de los
conflictos armados (1960-2025)

COLECCIÓN
LOS GRANDES PROBLEMAS DE COLOMBIA

2

Promesas incumplidas:
La guerra en Colombia y los límites
de la internacionalización de los
conflictos armados (1960–2025)



Hugo Fernando Guerrero Sierra
Henry Laverde Rojas
Carlos Alfonso Laverde Rodríguez

Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

—ILAE—

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o un aparte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–. Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*). Esta publicación está bajo la licencia *Creative Commons Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License*.

ISBN 978-628-7661-93-6

© HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, 2026
© HENRY LAVERDE ROJAS, 2026
© CARLOS ALFONSO LAVERDE RODRÍGUEZ, 2026
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2026
Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 601 7036396, 📠 (571) 314 486 3057
www.ilae.edu.co

Ilustración y diseño de portada: JUAN ANTONIO MILLA NABULSI.

Composición y edición electrónica:
Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–



Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO PRIMERO	
DEL ORDEN BIPOLAR A LA SECURITIZACIÓN GLOBAL: CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI	
I. El orden de posguerra fría y la ilusión del momento unipolar	37
II. Las nuevas guerras: Transformación, debate y vigencia de un concepto	39
III. El 11 de septiembre de 2001 y la securitización global del terrorismo	42
IV. La paz liberal y los límites de la construcción de paz en el mundo posguerra fría	47
V. El retorno de la guerra interestatal: Ucrania y la reconfiguración del orden mundial	49
VI. El ciclo colombiano: Securitización, narcotráfico y terrorismo	52
CAPÍTULO SEGUNDO	
CONFLICTO, VIOLENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: MARCOS TEÓRICOS PARA ENTENDER EL CASO COLOMBIANO	
I. El conflicto como fenómeno social	54
II. La violencia y sus dimensiones: El triángulo de Galtung	57
III. Paz negativa, paz positiva, paz imperfecta	62
IV. Construcción de paz y transformación de conflictos	65
V. El ciclo del conflicto y las condiciones para su transformación	68

VI. Los estudios para la paz y el caso colombiano	74
--	----

CAPÍTULO TERCERO

ESTADO, VIOLENCIA Y NARCOTIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO	79
I. La precariedad selectiva del Estado colombiano	82
II. La genealogía histórica de esa precariedad	86
III. La economía política de la guerra y “un sistema de rentas para todos”	89
IV. La elasticidad narrativa del conflicto y la lógica de la intervención por invitación	94
V. El posacuerdo y la persistencia de las condiciones estructurales	100
VI. El conflicto colombiano como condición de posibilidad de su internacionalización	105

CAPÍTULO CUARTO

ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA: DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS A LA PAZ CONDICIONADA	109
I. Plan Colombia, dependencia y condicionalidad	111
II. La narcotización como estrategia de acceso: Pastrana, Uribe y los reencuadres sucesivos	116
III. El período Santos, la paz condicionada y los límites de la diversificación	121
IV. De DUQUE MÁRQUEZ a PETRO URREGO: El posacuerdo y la persistencia de la lógica bilateral	124
V. La paradoja estructural	129

CAPÍTULO QUINTO

LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA: EL MODELO DE PAZ CIVIL Y SUS CONTRADICCIONES EN EL TERRENO	133
I. La diferenciación como estrategia:	

De la oposición al Plan Colombia a los Laboratorios de Paz (1998-2010)	135
II. La convergencia multilateral y el Fondo Fiduciario: El período Santos (2010-2016)	140
III. El Gobierno Duque y la tensión entre presencia y denuncia (2018-2022)	145
IV. Petro Urrego, la UE y el reencuadre de la cooperación (2022-2025)	147
V. Paz híbrida y balance del modelo europeo	150

CAPÍTULO SEXTO

LOS ACTORES MULTILATERALES, GRUPOS GARANTES Y EL ENTORNO REGIONAL	157
I. La ONU y el conflicto colombiano: Del papel residual a la centralidad verificadora	158
II. La mapp-oea, 20 años de presencia territorial y los límites del mandato restrictivo	164
III. Cuba, Noruega y los alcances del modelo de garantía bipartita	169
IV. Venezuela, Ecuador y el vecindario como variable estratégica	173
V. UNASUR: El multilateralismo regional de las cumbres y su desintegración	179
VI. La paz total y el multilateralismo bajo PETRO URREGO	183
VII. A modo de balance	187

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA HABANA Y LA CONVERGENCIA MULTILATERAL (2010-2016)	191
I. De la asimetría militar a la negociación: El momento de madurez y sus condiciones	191
II. El diseño del proceso como variable explicativa	198
III. El Acuerdo Final como producto político: Los seis puntos y sus fragilidades	203
IV. El plebiscito de octubre de 2016 y la fractura entre élites negociadoras y sociedad colombiana	207

V. La convergencia multilateral como producto y como legado	211
CAPÍTULO OCTAVO	
POSACUERDO, PAZ TOTAL Y LOS LÍMITES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN POSITIVA (2016-2025)	215
I. SANTOS y el inicio de la implementación (2016-2018)	215
II. DUQUE MÁRQUEZ y la ralentización deliberada (2018-2022)	218
III. La paz total de PETRO URREGO (2022-2025): La simultaneidad como apuesta y como dilema	222
IV. El Catatumbo de enero de 2025 y el punto de inflexión	228
V. Balance de la internacionalización positiva a nueve años del Acuerdo	231
CONCLUSIONES	237
BIBLIOGRAFÍA	247
LOS AUTORES	283

He visto un hombre a la orilla de un río enterrado hasta las rodillas en el barro, y unos hombres acudieron a ayudarlo, pero le hundieron hasta el cuello.

ABBA PAPHNUTIUS

Son pocos los extranjeros que se preocupan por la suerte de Colombia, y de ellos son aún menos los que la conocen bien, no tienen ni la capacidad ni la voluntad para aportar tanto como se espera a la solución de los problemas del país. En el mejor de los casos pueden ayudar. No más. Pero no pueden sustituir a los nacionales en sus esfuerzos...

... No piensen que presencias extranjeras pueden producir acuerdos milagrosos en las mesas. No sean tan pedigüños, en materia de programas y de ayudas, en la vida muchas veces sale mejor, más barato y mucho menos demorado pagar la cuenta uno mismo. Con frecuencia, lo que ofrecen los de afuera les conviene más a ellos que a los que reciben.

MALCOLM DEAS

INTRODUCCIÓN

El orden internacional de seguridad que emergió de la posguerra fría nunca fue tan estable como sus arquitectos pretendieron. La euforia liberal de los años 1990 (esa lectura triunfalista según la cual la democracia de mercado clausuraba la historia de las grandes disputas ideológicas) colisionó con rapidez con la obstinada persistencia de conflictos armados que no respondían a las categorías diseñadas para contenerlos. Lejos de extinguirse, la violencia organizada se fragmentó, se territorializó y adquirió dimensiones transnacionales que desbordaron fronteras y marcos analíticos heredados de la lógica bipolar. Como advirtieron muy temprano MARY KALDOR y desde una perspectiva complementaria, HERFRIED MÜNKLER, las guerras que marcaron el fin del siglo xx y el inicio del xxi respondían a una lógica distinta, donde actores no estatales, economías de guerra autosostenibles, poblaciones civiles convertidas en objetivo estratégico y redes ilícitas atravesaban fronteras sin el menor impedimento institucional¹. De este modo, el sistema internacional diseñado para regular la competencia entre soberanías, se encontró ante fenómenos que operaban en los intersticios de esa soberanía.

1 MARY KALDOR. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999; HERFRIED MÜNKLER. *The New Wars*, Cambridge, Polity Press, 2005.

Este libro examina cómo Colombia ha transitado por ese orden cambiante y cómo ese tránsito ha condicionado (y con frecuencia distorsionado) tanto la naturaleza de su conflicto armado interno como las posibilidades reales de superarlo. El argumento central que orienta las páginas que siguen puede formularse desde la siguiente hipótesis: la internacionalización del conflicto colombiano no ha sido un proceso lineal de inserción progresiva en marcos normativos globales, sino una sucesión de reencuadres estratégicos determinados por las prioridades cambiantes del orden de seguridad occidental, cuya consecuencia más duradera ha sido la subordinación de las causas estructurales del conflicto a las agendas externas de turno. Por tanto, lo que comenzó como un conflicto con raíces en la exclusión política y la desigualdad agraria se convirtió, por etapas, en un asunto de política antidrogas, luego en un capítulo de la guerra global contra el terrorismo y, de modo más reciente, en un laboratorio de construcción de paz cuyas promesas han chocado con la resiliencia de las economías ilícitas y la fragmentación de los actores armados.

La categoría de internacionalización de conflictos tiene una historia teórica densa que conviene no simplificar. Para KRISTIAN S. GLEDITSCH, IDEAN SALEHYAN y KENNETH SCHULTZ la internacionalización de un conflicto intraestatal puede operacionalizarse en términos de la participación directa de terceros actores, el *spillover* de la violencia hacia territorios vecinos o la existencia de flujos transfronterizos que nutren la capacidad bélica de los grupos arma-

dos². Sin embargo, esta definición –útil para propósitos comparativos– captura solo en forma parcial lo que ocurre en el caso colombiano, donde la internacionalización ha operado también, quizás sobre todo, como un proceso de etiquetamiento donde la asignación de categorías globales que determinan qué tipo de respuesta internacional resulta legítima y cuáles quedan excluidas. Esta dimensión discursiva y política de la internacionalización, que conecta con los trabajos de BARRY BUZAN y OLE WÆVER sobre la securitización, es inseparable del argumento que aquí se narra³. SANDRA BORDA GUZMÁN precisó con rigor en un análisis que es aún referencia obligada sobre el tema, que la internacionalización del conflicto colombiano no es el producto involuntario de sus dinámicas internas, sino una decisión explícita y consciente de los actores estatales para incluir agentes externos en el desenvolvimiento de la guerra⁴. Por tanto, cuando un conflicto es etiquetado

- 2 KRISTIAN SKREDE GLEDITSCH, IDEAN SALEHYAN y KENNETH SCHULTZ. “Fighting at home, fighting abroad: How civil wars lead to international disputes”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n.º 4, 2008, pp. 479 a 506.
- 3 BARRY BUZAN, OLE WÆVER y JAAP DE WILDE. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- 4 SANDRA BORDA GUZMÁN. “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, pp. 66 a 89, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2596/1155>].

como problema de narcotráfico, las herramientas disponibles y las responsabilidades son distintas que cuando se lo clasifica como amenaza terrorista o como crisis humanitaria compleja.

La particularidad del caso colombiano reside, entre otras cosas, en que ha atravesado en forma sucesiva por casi todas esas etiquetas, con consecuencias significativas en cada ocasión para la dinámica interna de la violencia y para las formas de la intervención exterior. Esa secuencia –Guerra Fría, narcotización, terrorización, posacuerdo– no obedece en realidad a una lógica interna del conflicto, aunque tampoco puede entenderse sin ella. En realidad, es el resultado de una interacción compleja entre transformaciones estructurales del orden internacional, intereses específicos de potencias externas (sobre todo, Estados Unidos) y decisiones de política exterior colombiana que hasta hoy, han tendido a alinearse con las prioridades hegemónicas como condición de acceso a recursos y legitimidad internacional. Esa tendencia, que la literatura especializada ha identificado de manera sucesiva como *respice polum*⁵, subordinación⁶, intervención

5 “Mirar hacia el norte”, GERHARD DREKONJA KORNAT. *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Universidad de los Andes –CEREC/CEI–, 1983.

6 RODRIGO PARDO y JUAN GABRIEL TOKATLIAN. *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1989.

por invitación⁷ y dependencia estructural⁸, no es tan solo el producto de la debilidad estatal. Es también una opción racional de élites gobernantes que han encontrado en la alineación externa un mecanismo eficaz de consolidación interna del poder, para construir lo que JUAN L. BERNAL y ARLENE B. TICKNER⁹ denominan un imaginario de política exterior marcado por una afinidad histórica con los valores y las prioridades de Washington que con dificultad se comparan con la de cualquier otro país latinoamericano.

De otro lado, conviene detenerse en las condiciones históricas que hicieron posible esta dinámica antes de examinar sus manifestaciones concretas. El conflicto armado colombiano no nació

7 ARLENE B. TICKNER. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, pp. 90 a 111, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2597/10348>].

8 ROBERTO GONZÁLEZ ARANA, HÉCTOR GALEANO DAVID y LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO. “Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿Aliado incondicional?”, en *Económicas cuc*, vol. 36, n.º 1, pp. 79 a 106, disponible en [<https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/672/23>].

9 JOSÉ LUIS BERNAL y ARLENE B. TICKNER. “Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia”, en ARLENE B. TICKNER y SEBASTIÁN BITAR (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2017, pp. 3 a 38.

internacionalizado. Sus orígenes en la segunda mitad del siglo xx¹⁰ respondían a dinámicas sobre todo internas, como disputas agrarias sin resolver, exclusión política sistemática, debilidad institucional en territorios periféricos y una tradición de violencia partidista que se remontaba al siglo xix. La Violencia¹¹ de los años 1940 y 1950 dejó cicatrices institucionales profundas que se reflejan en el Frente Nacional, el cual “resolvió” la guerra entre liberales y conservadores mediante un pacto de reparto del poder que, al cerrar el sistema político a otras expresiones, alimentó las condiciones para una insurgencia de nuevo tipo. Cuando esas guerrillas emergieron, lo hicieron en un contexto bipolar que les otorgó visibilidad internacional de un tipo muy específico, donde eran un capítulo más de la confrontación este-oeste, relevantes en la medida en que representaban una amenaza al hemisferio occidental desde la óptica de la Doctrina de Seguridad Nacional y los mecanismos de asistencia militar de Washington.

Esa primera internacionalización fue en buena medida una suerte de internacionalización de la contrainsurgencia. Así, la política exterior colombiana, fiel a su orientación histórica pro estadounidense, incorporó los marcos de análisis del Departamento de Estado como propios, para convertir el

10 Las guerrillas marxistas de los años 1960, las FARC-EP, el ELN, el EPL.

11 Nombre histórico que se le da al período comprendido más o menos entre 1920 y 1960 en el que el Partido Liberal tuvo confrontaciones armadas violentas con el Partido Conservador, acentuado con el asesinato de JORGE ELIÉCER GAITÁN AYALA (1903-1948) el 9 de abril de 1948.

conflicto en una pieza más del tablero geopolítico global. De este modo, el resultado paradójico se traduce en que, durante décadas, la naturaleza social y política del conflicto (sus causas en la desigualdad estructural, en la concentración de la tierra y en la ausencia del Estado en amplias regiones del territorio) quedó subordinada a una narrativa de amenaza comunista que simplificaba lo que era sobre todo un problema de construcción estatal incompleta. Por tanto, cuando la Guerra Fría terminó con la caída del muro de Berlín el 26 de diciembre de 1989, esa narrativa perdió su soporte y el conflicto colombiano quedó de manera temporal sin su marco interpretativo internacional.

El vacío duró poco, pues hacia finales de los años 1980 y con mayor intensidad en los 1990, el narcotráfico ocupó el espacio dejado por el comunismo como principal amenaza global capaz de conectar el conflicto interno con las preocupaciones de seguridad de las potencias occidentales. Sin duda, esta conexión no era artificiosa, ya que para entonces la simbiosis entre grupos armados y economías de la coca era una realidad empírica innegable. Sin embargo, la forma en que esa conexión se interpretó en el exterior tuvo consecuencias bastante problemáticas. La *narcotización del conflicto* –entendida como el proceso por el cual el problema de las drogas absorbió en forma progresiva la agenda de seguridad bilateral y multilateral relacionada con Colombia– implicó una inversión analítica de consecuencias duraderas. En lugar de entender al narcotráfico como un factor que alimentaba y transformaba un conflicto preexistente, se tendió a presentar el conflicto armado como consecuen-

cia o subproducto del problema de las drogas. Esta inversión en absoluto era inocente, ya que tenía implicaciones directas sobre qué tipo de respuesta resultaba legítima. JAIME AGUDELO TABORDA y DAVIDE RICCARDI han documentado cómo esta dinámica construyó una imagen de “narcolombia” que atravesó todas las facetas de la sociedad y condicionó en su estructura las opciones de internacionalización disponibles para los Gobiernos colombianos¹².

La aprobación por el Gobierno de BILL CLINTON¹³ del Plan Colombia el 13 de julio de 2000, representa el punto de cristalización de esa lógica. Entonces, lo que el Gobierno de ANDRÉS PASTRANA ARANGO¹⁴ había concebido en su origen como una iniciativa de paz con una dimensión social sustantiva se transformó, bajo la influencia determinante de Washington, en una estrategia antinarcóticos con un componente contrainsurgente creciente. TICKNER y MATEO MORALES¹⁵ han analizado cómo

12 JAIRO AGUDELO TABORDA y DAVIDE RICCARDI. “La cooperación internacional para la paz en Colombia: Los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)”, en *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol. 10, n.º 1, 2019, pp. 107 a 134, disponible en [<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/61477/4564456549615>].

13 42.º presidente de Estados Unidos por el Partido Demócrata, entre el 20 de enero de 1993 y el 20 de enero de 2001.

14 38.º presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1998 y el 7 de agosto de 2002.

15 ARLENE B. TICKNER y MATEO MORALES. “Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos”, en *Colombia Internacional*, n.º 85, 2015, pp. 171 a 205, disponible en [<https://journals.openedition.org/colombiaint/pdf/11631>].

este período consolidó un modelo de “cooperación dependiente asociada” entre Colombia y Estados Unidos, en el que la asistencia masiva condicionó de modo progresivo la capacidad colombiana de definir sus propias prioridades de seguridad. El resultado fue una transferencia de recursos militares que incrementó la capacidad operativa del Estado colombiano frente a los grupos armados, pero que dejó sin respuesta la pregunta de cómo construir presencia estatal efectiva en los territorios hasta entonces abandonados, en su dimensión no solo coercitiva sino de servicios y legitimidad.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 produjeron una nueva reconfiguración del mapa de amenazas global que el Gobierno de Álvaro URIBE VÉLEZ¹⁶ aprovechó con notable eficacia política. La fusión entre narcotráfico y terrorismo bajo un mismo paraguas analítico permitió que los grupos armados colombianos fueran incluidos en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado y la Unión Europea. Más adelante, para el Gobierno Uribe, esta clasificación resolvía un problema discursivo, pues permitió clausurar la posibilidad de que actores internacionales sostuvieran posiciones favorables a la negociación política sin exponerse a la acusación de apoyar al terrorismo. Como han documentado varias investigaciones sobre política exterior colombiana de ese período¹⁷, la

16 39.º presidente de Colombia por el movimiento Primero Colombia, entre el 7 de agosto de 2002 y el 7 de agosto de 2010.

17 Sobre este período, véanse: TICKNER. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, cit.; BORDA GUZMÁN. “La in-

Política de Seguridad Democrática de URIBE VÉLEZ construyó su legitimidad externa sobre esta plataforma conceptual, para encontrar en la administración de GEORGE W. BUSH¹⁸ un aliado ideológico que amplificó sus posiciones más allá de lo que la evidencia empírica sobre la situación colombiana justificaba. De este modo, la magnitud de esa dependencia fue ilustrada de manera elocuente por el hecho de que el número de efectivos estadounidenses en Colombia creció de manera sostenida durante este período y que la embajada norteamericana en Bogotá se convirtió en uno de los centros de asistencia bilateral más importantes del mundo, superada en personal y financiamiento solo por la de Irak.

Lo que esta segunda gran reconfiguración produjo en términos de política exterior fue una reducción dramática del espacio para el acompañamiento internacional de iniciativas de paz. Sin duda, la paradoja es significativa, ya que en un momento en que el sistema internacional postulaba con mayor énfasis la norma de la Responsabilidad de Prote-

ternacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, cit.; ARLENE B. TICKNER y RODRIGO PARDO. “En busca de aliados para la ‘seguridad democrática’: La política exterior del primer año de la administración Uribe”, en *Colombia Internacional*, n.ºs 56-57, junio de 2003, pp. 64 a 81, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2507/1066>].

18 43.º presidente de Estados Unidos por el Partido Republicano, entre el 20 de enero de 2001 y el 20 de enero de 2009.

ger -R2P- y el multilateralismo como marco para la gestión de conflictos, Colombia eligió una estrategia de externalización selectiva que ampliaba el apoyo material estadounidense mientras reducía el espacio de interlocución con el resto de la comunidad internacional. Por su parte, los países vecinos (Venezuela, Ecuador, Perú y, en menor medida, Brasil) experimentaron esa política como una fuente de tensiones recurrentes, en particular tras el bombardeo de Angostura en 2008¹⁹, que llevó las relaciones con Caracas y Quito al borde de la ruptura diplomática. De este modo, la internacionalización que producía la Seguridad Democrática no era, en suma, una apertura al multilateralismo, sino una intensificación del bilateralismo con Washington que dejaba escaso margen para alternativas.

La tensión entre internacionalización y soberanía que recorre toda esta historia no puede resolverse con categorías simples. TICKNER y MARÍA C. MONROY HERNÁNDEZ, en una revisión crítica del campo que mantiene plena vigencia, señalan que la política exterior colombiana ha sido construida a lo largo de la historia desde un “imaginario” de afi-

19 El bombardeo de Angostura, en el marco de la “Operación Fénix”, fue una acción militar de Colombia ordenada por el presidente URIBE Vélez el 1.º de marzo de 2008 contra un campamento de las FARC-EP en territorio ecuatoriano, donde murió el líder guerrillero “Raúl Reyes” y otros combatientes. El ataque combinó bombardeos y una incursión terrestre, representó un golpe estratégico contra esa guerrilla. Sin embargo, provocó una grave crisis diplomática regional, ya que Ecuador y Venezuela, países que acogían y daban refugio a esa guerrilla, denunciaron la violación de su soberanía, mientras Colombia justificó la operación como lucha contra el terrorismo.

nidad con Estados Unidos con dificultad modificable, anclado en valores compartidos –modernidad, democracia liberal, anticomunismo– que las élites políticas han internalizado como propios²⁰. Desde este ángulo, la dependencia colombiana de Washington no fue solo una imposición, fue también una elección estratégica de élites gobernantes que encontraron en la asistencia militar estadounidense un mecanismo para enfrentar amenazas que el Estado colombiano por sí solo no podía gestionar. Pero esa dependencia tuvo costos, pues la aquiescencia sistemática hacia las prioridades de seguridad norteamericanas redujo el margen de autonomía en la definición de estrategias de paz propias, creó relaciones de asistencia cuya condicionalidad distorsionó las prioridades del gasto público y limitó la capacidad del país de construir alianzas regionales que hubieran podido ofrecer marcos alternativos de internacionalización del conflicto.

En otra etapa, el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno de JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN²¹ y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo –FARC-EP– constituyó un punto de inflexión que reorganizó sin resolver las tensiones que estructuran este análisis. El acuerdo representó un esfuerzo en verdad multi-

20 ARLENE B. TICKNER y MARÍA CATALINA MONROY HERNÁNDEZ. “Política exterior de Colombia: Más allá de los lugares comunes”, en *Desafíos*, vol. 34, n.º especial, semestre II de 2022, disponible en [<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/12715/11237>].

21 40.º presidente de Colombia por el Partido de la U, entre el 7 de agosto de 2010 y el 7 de agosto de 2018.

lateral que se materializó con la facilitación de Cuba y Noruega, el acompañamiento de la comunidad internacional en las garantías de implementación y la creación de la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas –ONU– como mecanismo de monitoreo. En este sentido, el Acuerdo de Paz resultado de lo que se conoció como el proceso de La Habana, marcó una fase cualitativamente nueva en la internacionalización del conflicto colombiano, distinguible de las anteriores porque reconocía la dimensión política del conflicto, comprometía reformas estructurales y creaba mecanismos de verificación independiente con mandato específico²². De este modo, la diversificación del apoyo internacional durante el Gobierno Santos, que involucró a la Unión Europea, a los países garantes y a organismos multilaterales en roles diferenciados, también respondía a una comprensión más sofisticada de las asimetrías. Entonces, la premisa era que, si la dependencia unilateral de Washington tenía costos en términos de autonomía, la multiplicación de actores internacionales podía crear espacios de manobra más amplios.

22 JOSÉ GUZMÁN CANTILLO, LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO y ALEXANDER UGALDE ZUBIRI. “Internacionalizar el conflicto y el postconflicto en Colombia: Una aproximación a las nuevas formas de cooperación”, en ALEXANDER UGALDE ZUBIRI e ITZIAR PEREA OZERIN (coords.). *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*, Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2022, pp. 499 a 537, disponible en [<https://addi.ehu.eus/handle/10810/59609>].

Sin embargo, la persistencia de la violencia después de 2016 pone de manifiesto los límites de lo que la internacionalización positiva puede lograr en ausencia de condiciones internas que la complementen. La desmovilización de las FARC-EP no produjo la pacificación de los territorios que controlaban, por el contrario, produjo una competencia inclemente entre actores armados que reemplazaron o cooptaron las estructuras guerrilleras. Es así que para 2023, el Estado Mayor Central liderado por “Iván Mordisco” de las disidencias contaba con más o menos 3.545 integrantes en 173 municipios de 22 departamentos, mientras la Segunda Marquetalia de “Iván Márquez” proyectaba su influencia hacia territorios fronterizos con Venezuela y Ecuador²³. Así mismo, JOSÉ GUZMÁN CANTILLO *et al.* coinciden en señalar que la desmovilización de los frentes de las FARC ocasionó un vacío de poder que el Estado colombiano no pudo llenar de manera oportuna, cosa que abre una oportunidad de expansión para el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, que pasó de 2.972 combatientes en 2016 a más de 5.000 para 2021, y para los grupos herederos del paramilitarismo. Esta fragmentación tiene

23 KYLE JOHNSON, FELIPE BOTERO, MARIANA BOTERO, ANDRÉS APONTE y LUCÍA ASPRILLA. “Total Peace Policy: Between Light and Shadow. A framework to analyse Colombia’s comprehensive peacebuilding policy”, en *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence – SOCACE–, Research Paper 34*, Birmingham, University of Birmingham, marzo de 2025, disponible en [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP34-TotalPeacePolicy-ENG-Mar25_final.pdf].

implicaciones directas para las modalidades de la internacionalización, pues si el conflicto anterior tenía interlocutores identificables con quienes era posible –al menos en principio– establecer canales de comunicación, el escenario posacuerdo presenta una multiplicidad de actores cuya relación con las agendas políticas es mucho más tenue y cuya motivación principal es el control de rentas ilícitas.

Por su parte, las economías ilegales como la coca y la minería de este tipo son el eslabón que conecta la dimensión interna del conflicto con su proyección transnacional de manera más directa. Colombia produce entre el 60 y el 70% de la cocaína que circula a nivel mundial²⁴, una proporción que no ha disminuido de manera significativa desde los años 1990 a pesar de décadas de fumigación, erradicación forzada y presión militar. Esta realidad plantea una pregunta central que la narrativa de la paz tiende a eludir: ¿puede un conflicto internacionalizado por sus economías ilícitas resolverse mediante instrumentos diseñados para gestionar conflictos políticos? El Programa Nacional Integral de Sustitución –PNIS–, cuyo diseño reconocía la insuficiencia de la fumigación y apostaba por la sustitución voluntaria articulada con programas de desarrollo rural, mostró resultados parciales, condicionados por la insuficiencia de recursos, la lentitud de la

24 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022* Bogotá, UNODC-SIMCI, 2023, disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf].

implementación y el retorno a esquemas de erradicación forzada bajo presión estadounidense del Gobierno de IVÁN DUQUE Márquez²⁵⁻²⁶. Del mismo modo, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame en Indiana, Estados Unidos, en sus informes periódicos de seguimiento al acuerdo, documentó que los avances en implementación bajo el Gobierno Duque fueron inferiores incluso a los del período del Gobierno Santos, en particular, en los puntos relativos a reforma rural integral y sustitución de cultivos²⁷.

Con la llegada al poder de GUSTAVO PETRO URREGO²⁸, el rol de la política exterior colombiana en la gestión de estas tensiones experimentó una ruptura sin precedentes, cuya propuesta de “Paz Total” representó la apuesta más ambiciosa de reconfiguración simultánea de múltiples frentes de violencia. La Paz Total, codificada en la Ley 2272 de 4 de noviembre de 2022²⁹ y desarrollada en su Plan

25 41.º presidente de Colombia por el Partido Centro Democrático, entre el 7 de agosto de 2018 y el 7 de agosto de 2022.

26 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, Bogotá, DNP, 2023, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_institucional_resultados_programa_nacional_sustitucion_cultivos_ilicitos_PNIS_Informe_resultados.pdf].

27 ANA MARÍA RODRÍGUEZ CONTRERAS *et al.* “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, 2022, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/43742325/1>].

28 42.º presidente de Colombia por el Partido Pacto Histórico, desde el 7 de agosto de 2022 a la fecha.

29 “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418

Nacional de Desarrollo³⁰, aspiraba a negociaciones paralelas con el ELN, las disidencias del Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia, además de los grupos herederos del paramilitarismo, al convocar como facilitadores a Cuba, Venezuela, México, Noruega y, desde febrero de 2023, España³¹. La novedad geopolítica de este esquema era evidente: actores regionales como Venezuela, por largo tiempo excluidos o muy confrontados por las administraciones anteriores, recuperaban un rol de facilitación que habría sido inimaginable en el período de los Gobiernos Uribe o Duque.

Sin embargo, el balance de la paz total a la fecha confirma la lógica que ha recorrido toda la historia de la internacionalización del conflicto: la distancia entre la estrategia diseñada y los resultados obtenidos es más reveladora que cualquiera de sus componentes individuales. El Instituto Español de Estudios Estratégicos –IEEE– ha documentado las

de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 52.208, de 4 de noviembre de 2022, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044824>].

30 Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, *Diario Oficial*, n.º 52.400, de 19 de mayo de 2023, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30046580>].

31 EDUARDO PASTRANA BUELVAS y ADRIÁN VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, en *Documentos de Trabajo*, n.º 78, Madrid, Fundación Carolina, 2023, disponible en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/03/DT_FC_78.pdf].

dificultades de un proceso marcado, en palabras de SERGIO JARAMILLO CARO³², por un defecto no solo de ejecución sino de concepción donde, con excepción del ELN, no es posible negociar políticamente con grupos tan solo criminales, más allá de una discusión sobre los términos de la rendición³³. En consecuencia, los ceses al fuego territorial pactados con el Estado Mayor Central en 2023 operaron como espacios instrumentalizados por las organizaciones armadas para acumular capacidades y expandir su presencia territorial. Para inicios de 2024, la ruptura con las disidencias era un hecho y la confrontación se había intensificado. De este modo, la Paz Total no es un fracaso simple, es la ilustración más reciente de un problema estructural que este libro aborda, como lo es la brecha entre las promesas de la internacionalización positiva y las condiciones internas necesarias para materializarlas.

Entonces, los límites del multilateralismo como herramienta de gestión del conflicto colombiano no son los de una institución particular, sino los de una forma de intervención que opera sobre supuestos que la realidad colombiana pone en tensión. En general, el multilateralismo asume que los

32 Alto Comisionado para la Paz del Gobierno Santos, entre el 18 de septiembre de 2012 y el 31 de julio de 2017, negociador clave del Acuerdo de Paz de 2016.

33 JERÓNIMO RÍOS SIERRA. "La 'paz total' en Colombia: Más sombras que luces en la transformación de la violencia", Madrid, Ministerio de Defensa de España, 2025, disponible en [<https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la-paz-total-en-colombia-mas-sombras-que-luces-en-la-transformacion-de-la-violencia>].

Estados tienen voluntad y capacidad para implementar los compromisos suscritos, que los actores armados no estatales son susceptibles de incorporarse a marcos políticos si se les ofrecen incentivos suficientes y que la presencia internacional puede compensar –al menos en forma parcial– los déficits de capacidad estatal. En este sentido, la experiencia colombiana sugiere que ninguna de estas premisas puede asumirse sin matices pues, para empezar, el Estado colombiano tiene voluntad variable según la orientación del Gobierno de turno, además de una capacidad limitada en territorios periféricos. En forma análoga, los actores armados tienen incentivos mixtos que responden de manera diferente a las lógicas de negociación. Por último, la presencia internacional –por más sofisticada que sea– en su mandato no puede sustituir la construcción de presencia estatal legítima en territorios donde el Estado nunca ha llegado de manera efectiva.

Esta lectura del caso colombiano conecta con debates más amplios en la literatura sobre internacionalización de conflictos, dependencia y construcción de paz. La contribución particular que ofrece Colombia es la de un caso de extrema duración (el conflicto armado más largo de América Latina) que ha atravesado suficientes fases para permitir una evaluación comparativa de distintos modelos de internacionalización. No existe otro caso en la región donde sea posible estudiar, con la profundidad documental disponible, cómo el mismo conflicto fue en forma sucesiva enmarcado como amenaza comunista, problema de narcotráfico, amenaza terrorista y objeto de un proceso de paz negociado bajo acompañamiento multilateral. Cada uno de esos

encuadres produjo una constelación diferente de actores internacionales, instrumentos y recursos, además cada uno dejó sedimentos institucionales y políticos que condicionaron el siguiente. En buena medida, reconocer esa secuencia es entender la política internacional de seguridad de las últimas cinco décadas.

También es relevante que el análisis que aquí se propone incorpora dimensiones que la literatura anterior sobre el caso colombiano tendió a tratar de manera fragmentaria como lo son la conexión entre política exterior, securitización y economías ilícitas; la manera en que los distintos Gobiernos colombianos construyeron sus estrategias de internacionalización en función de su propio imaginario de política exterior; y los límites del multilateralismo cuando las causas estructurales del conflicto permanecen sin transformación sustancial. Por tanto, la perspectiva adoptada no es la de un análisis segmentado por eventos (el Plan Colombia, el Acuerdo de 2016, la Paz Total) sino la de un proceso histórico de larga duración, cuya comprensión requiere integrar el nivel doméstico con el internacional de una manera que ninguno de los enfoques aislados puede ofrecer por sí solo algo que el método de la sociología histórica logra solventar.

En ese sentido, desde una perspectiva metodológica, la sociología histórica aplicada a las relaciones internacionales que acoge el desarrollo de este libro es una elección con consecuencias concretas sobre cómo se construye el argumento³⁴. Su pre-

34 STEPHEN HOBDEN y JOHN M. HOBSON (eds.). *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University

misa central es que los fenómenos internacionales no pueden comprenderse como instantáneas sino como procesos de largo aliento en los que las instituciones heredadas, las decisiones acumuladas y las estructuras de poder condicionan lo que es posible en cada coyuntura. Aplicada al caso colombiano, esa premisa implica que el Plan Colombia, el Acuerdo de 2016 y la Paz Total no son episodios separados susceptibles de análisis independiente, por el contrario, son momentos de una misma secuencia en la que cada fase hereda los compromisos, las dependencias y las exclusiones de la anterior. Reconocer esa continuidad es la condición para entender por qué ciertos problemas reaparecen con distintos nombres y por qué ciertas soluciones producen consecuencias que sus estrategias no anticiparon.

En términos de procedimiento, el análisis combina tres operaciones. La primera es la reconstrucción histórica de las fases de internacionalización del conflicto colombiano a partir de fuentes primarias (documentos oficiales, resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, informes de verificación, textos de política exterior) y de la literatura especializada más actualizada disponible, que en este caso incluye trabajos publicados hasta 2026. La segunda es el análisis de actores, que examina cómo cada Gobierno colombiano construyó su estrategia

Press, 2002; MARCEL MERLE. *Sociología de las relaciones internacionales*, ROBERTO MESA (trad.), Madrid, Alianza Editorial, 2007; ANTONIO TRUYOL Y SERRA. *La teoría de las relaciones internacionales como sociología (Introducción al estudio de las relaciones internacionales)*, 2.^a ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

de internacionalización en función de su propio imaginario de política exterior y de las prioridades del orden internacional de turno, y cómo los actores externos respondieron o condicionaron esas estrategias. Por último, está la evaluación crítica de los resultados de cada fase de internacionalización, que examina qué produjo cada modelo de intervención externa, qué quedó sin transformar y por qué, al articular la evidencia empírica disponible con las categorías analíticas que el libro propone para producir un argumento que no se agota en la descripción del caso sino que aspira a contribuir a debates teóricos más amplios sobre los límites y las posibilidades de la internacionalización positiva de conflictos armados.

Los capítulos que conforman este trabajo abordan estas dimensiones desde perspectivas complementarias. La primera parte examina el marco teórico e histórico que permite situar el conflicto colombiano en el contexto de la transformación del orden internacional de seguridad. La segunda parte analiza la dinámica interna del conflicto y su relación con las economías ilícitas. La tercera estudia los actores exteriores (Estados Unidos, Unión Europea, Naciones Unidas, países vecinos) y evalúa su desempeño en cada una de las fases del proceso. Por último, la cuarta parte se centra en el posacuerdo y en las tensiones no resueltas que definen el escenario actual: un conflicto que en lo formal ha terminado pero cuya violencia persiste, internacionalizado por sus economías ilícitas tanto o más que por sus dimensiones políticas y con una apuesta de paz cuya implementación depende de condiciones internas e internacionales que ningún actor –por sí solo– tiene la capacidad de garantizar.

Por último, este trabajo toma como referencia el epígrafe con que MALCOLM D. DEAS³⁵ definió algunas de sus reflexiones sobre Colombia y su vinculación internacional, es aún un punto de referencia incómodo pero necesario: “no piensen que presencias extranjeras pueden producir acuerdos milagrosos”. No porque la internacionalización sea irrelevante o contraproducente en términos generales, sino porque la historia colombiana sugiere que su efectividad depende de condiciones que trascienden las modalidades del acompañamiento externo. Sin reforma agraria efectiva, sin presencia estatal en los territorios hasta ahora abandonados, sin alternativas económicas viables a las economías ilícitas y sin una política exterior que equilibre la búsqueda de recursos internacionales con la preservación de márgenes reales de autonomía, ninguna estrategia internacional de paz –por más sofisticada que sea en su diseño– podrá producir la transformación que el conflicto colombiano requiere. Esta es la conclusión que los hechos han construido, con paciencia y dolor, a lo largo de más de 60 años.

35 Charminster, UK, 24 de abril de 1941-29 de julio de 2023.

CAPÍTULO PRIMERO
DEL ORDEN BIPOLAR A
LA SECURITIZACIÓN GLOBAL:
CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD
INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

El colapso del orden bipolar en 1989 generó en amplios sectores de la academia occidental una expectativa que el tiempo demostraría infundada, la de que el fin de la confrontación ideológica entre superpotencias produciría, casi que de forma natural, un escenario de mayor estabilidad internacional. La caída del Muro de Berlín fue celebrada no solo como la derrota del comunismo soviético, fue también la apertura de una era en que la democracia liberal y el mercado avanzarían sin resistencia estructural, para reducir de manera progresiva los incentivos para la violencia organizada. FRANCIS FUKUYAMA apuntó a esa idea en su célebre tesis del fin de la historia, al afirmar que si esta se entendía como el proceso por el cual la humanidad avanzaba hacia la realización plena de la libertad, el triunfo del liberalismo sobre el comunismo señalaba su punto de llegada, el momento en que las grandes disputas ideológicas que habían alimentado las guerras del siglo xx quedaban en definitiva clausuradas³⁶. En ese sentido, desde esta óptica, los conflictos residuales que persistieran serían ana-

36 FRANCIS FUKUYAMA. *The End of History and the Last Man*, Nueva York, The Free Press, 1992.

cronismos destinados a desaparecer bajo la presión de la globalización y la extensión del modelo democrático.

La realidad de los años 1990 refutó ese diagnóstico con una contundencia que los propios defensores de la tesis liberal tuvieron dificultades para procesar. Lejos de extinguirse, la violencia organizada experimentó una transformación que la hizo más difusa, más cruel con las poblaciones civiles y más resistente a los instrumentos de gestión diseñados para el mundo interestatal. Nombres como Somalia, Ruanda, Bosnia, Chechenia, Sierra Leona, Kosovo... representaron no solo una tragedia humana específica, se configuraron en una evidencia acumulada de que las guerras del siglo XXI responderían a una lógica distinta a la de las grandes confrontaciones entre Estados que habían organizado el pensamiento estratégico durante dos siglos. La pregunta que comenzó a articular el campo emergente de los estudios sobre conflictos no era ya cómo prevenir la guerra entre potencias, era entender y gestionar una forma de violencia que se desarrollaba de modo predominante dentro de los Estados, involucraba actores no estatales y producía consecuencias transnacionales que ningún marco institucional existente había sido diseñado para contener.

Este apartado examina la transformación del orden internacional de seguridad desde el fin de la Guerra Fría hasta la actualidad, con el objetivo de situar en ese contexto el proceso de internacionalización del conflicto colombiano que es el objeto central del libro. El argumento que se desarrolla en este capítulo sostiene que esa transformación no

ha sido lineal ni ha producido los resultados que los principales marcos normativos prometían. De este modo, es posible afirmar en forma preliminar que ni la expansión del liberalismo democrático ha reducido de modo estructural la incidencia del conflicto armado, ni los instrumentos multilaterales de gestión han resultado suficientes para los desafíos que las guerras intraestatales y los actores no estatales plantean, ni la securitización de problemas como el narcotráfico o el terrorismo ha producido las soluciones que prometía. Por tanto, Colombia –como se verá a lo largo de este trabajo– ha sido tanto observadora como protagonista de cada una de estas dinámicas.

I. EL ORDEN DE POSGUERRA FRÍA Y LA ILUSIÓN DEL MOMENTO UNIPOLAR

La hegemonía estadounidense que emergió del fin de la Guerra Fría tuvo una profundidad y una brevedad que sus arquitectos no anticiparon. Tras la primera guerra del Golfo en 1991, la capacidad militar y diplomática de Washington pareció no tener parangón, pues ningún otro actor podía proyectar fuerza convencional a escala global, ninguna institución multilateral podía funcionar sin su aval y, además, el marco normativo liberal (democracia, mercado, derechos humanos) se expandía con una velocidad sin precedentes. I. CHARLES KRAUTHAMMER³⁷ denominó esa etapa el *momento unipolar*, con la convicción de que la preponderancia estadounidense era no solo un hecho, sino que

37 New York, 13 de marzo de 1950-Atlanta, 21 de junio de 2018.

se presentaba como una condición duradera del sistema internacional³⁸. De ese modo, desde esta perspectiva, la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN– hacia el Este y las intervenciones humanitarias en los Balcanes confirmaban que el orden liberal tenía la capacidad de gestionar sus propias contradicciones.

Sin embargo, esa preponderancia descansaba sobre supuestos que comenzaron a erosionarse antes del final de la primera década de la posguerra fría. El fracaso de las intervenciones en Somalia y Haití a principios de los años 1990 reveló los límites del poder militar convencional frente a actores no estatales en entornos de Estado débil. Las masacres en Ruanda en 1994 y después en Srebrenica –ciudad y municipio en el este de Bosnia y Herzegovina– el año siguiente, expusieron la incapacidad del multilateralismo para responder con la velocidad y la determinación que las crisis humanitarias exigían, para producir una crisis normativa profunda que acabaría por generar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger –R2P–, adoptada en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005³⁹. De igual forma, uno de los síntomas más reveladores de las limitaciones del momento unipolar fue la incapacidad de

38 CHARLES KRAUTHAMMER. “The unipolar moment”, en *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 1, 1990/1991, pp. 23 a 33.

39 Ver en extenso NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005”, A/60/L.1, disponible en [<https://docs.un.org/es/A/RES/60/1>].

traducir la supremacía militar en estabilidad política duradera. En ese sentido, la guerra en Afganistán iniciada en 2001 y la invasión de Irak en 2003 demostraron que la superioridad tecnológica y la capacidad de destruir ejércitos convencionales no equivalía a la capacidad de construir orden político en sociedades con heridas estructurales profundas.

En su obra, SAMUEL P. HUNTINGTON⁴⁰ había anticipado, desde una perspectiva radicalmente distinta a la de FUKUYAMA, que el mundo posguerra fría no sería el escenario de la convergencia liberal sino el de la fragmentación civilizacional. Su tesis sobre el choque de civilizaciones argumentaba que, una vez removida la superestructura ideológica de la confrontación Este-Oeste, los conflictos del siglo XXI responderían a fracturas culturales y religiosas más profundas y menos susceptibles de resolución diplomática⁴¹. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 parecieron darle la razón, aunque la evidencia empírica sobre los conflictos posteriores sugiere que la simplificación civilizacional oscurece tanto como ilumina, pues los conflictos en el mundo árabe, en el Sahel al norte de África o en Asia central tienen dimensiones económicas, de Estado débil y de competencia por recursos que no se reducen a diferencias culturales entre civilizaciones. Es por ello que el problema con las grandes narrativas del orden posguerra fría es que ambas (la li-

40 New York, 18 de abril de 1927-Martha's Vineyard, Massachusetts, 24 de diciembre de 2008.

41 SAMUEL P. HUNTINGTON. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

beral y la civilizacional), en el fondo son guías de acción para Occidente más que marcos analíticos para entender los conflictos desde adentro. Es decir, de alguna manera se constituyen en una suerte de aspiración de profecías autocumplidas.

II. LAS NUEVAS GUERRAS: TRANSFORMACIÓN, DEBATE Y VIGENCIA DE UN CONCEPTO

Fue en ese contexto de expectativas frustradas y violencias incomprensibles donde emergió lo que se conoce como *la tesis de las nuevas guerras*, asociada en forma fundamental a los trabajos de KALDOR y MÜNKLER, aunque con contribuciones importantes de MARK DUFFIELD y KALEVI HOLSTI, entre otros⁴². La propuesta central de KALDOR, formulada en 1999, apunta a que los conflictos que proliferaron desde el fin de la Guerra Fría exhibían una lógica distinta a la de las guerras modernas clásicas. De este modo, las nuevas guerras se desarrollaban sobre todo dentro de los Estados o en sus intersticios, involucraban redes de actores estatales y no estatales, se financiaban mediante economías de guerra ilícitas, dirigían su violencia en esencia contra civiles y persistían en el tiempo porque ninguna de las partes tenía incentivos para una victoria definitiva.

42 KALDOR. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, cit.; MÜNKLER. *The New Wars*, cit.; MARK DUFFIELD. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2001; KALEVI J. HOLSTI. *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

La contribución de MÜNKLER complementó y enriqueció este marco desde la perspectiva de la teoría política. Para él, la transformación central era el desplazamiento del conflicto desde el mundo interestatal, donde los ejércitos nacionales se enfrentaban en nombre de intereses de Estado sin lugar a dudas articulados, hacia un mundo de guerras asimétricas en que señores de la guerra, milicias y organizaciones paramilitares ejercían la violencia con una lógica en gran parte predatoria. En esa línea, la privatización de la guerra adquiría en el contexto de la globalización una escala y consecuencias transnacionales sin antecedentes. Por su parte, DUFFIELD elaboró el concepto de *economías de guerra* para describir cómo los conflictos en África y otras regiones periféricas no solo generaban violencia, también producían formas específicas de acumulación económica que beneficiaban a actores dentro y fuera de las zonas de conflicto, para hacer de la continuación de la guerra un interés racional para quienes la financiaban.

HOLSTI había anticipado estas tendencias con su análisis de las guerras de tercera clase, término con el que describía los conflictos intraestatales que habían dominado el panorama de la violencia organizada desde 1945 y que se distinguían de las guerras interestatales clásicas por sus raíces en las debilidades estructurales del Estado, la falta de legitimidad política y la incapacidad de las instituciones para canalizar los conflictos distributivos. La tesis de HOLSTI era de alguna manera en sentido crítico más sobria, pues no afirmaba que algo en esencia nuevo hubiera ocurrido en la naturaleza de la guerra, sino que las categorías analíticas do-

minantes en las relaciones internacionales resultaban inadecuadas para comprender conflictos cuyas causas eran sobre todo domésticas y cuya dinámica no respondía a la lógica del balance de poder.

El debate generado por la tesis de las nuevas guerras fue intenso y produjo refinamientos importantes. En ese sentido, EDWARD NEWMAN señaló que muchos de los elementos identificados como característicos de las nuevas guerras –la violencia contra civiles, las economías ilícitas, los actores no estatales– tenían precedentes históricos bien documentados, que la supuesta novedad respondía más a un sesgo eurocéntrico que naturalizaba el modelo westfaliano de guerra interestatal como norma⁴³. Por su parte, STATHIS N. KALYVAS cuestionó así mismo desde la ciencia política si la distinción entre guerras viejas y nuevas resistía el escrutinio empírico⁴⁴. KALDOR respondió a estas críticas con una reformulación que desplazaba el énfasis de la novedad empírica a la utilidad analítica, al argumentar que las nuevas guerras no eran una categoría para describir todos los conflictos de la posguerra fría, sino un tipo ideal que captaba la lógica específica de una forma de violencia organizada que los marcos analíticos existentes no podían procesar de manera adecuada⁴⁵.

43 EDWARD NEWMAN. "The 'new wars' debate: A historical perspective is needed", en *Security Dialogue*, vol. 35, n.º 2, 2004, pp. 173 a 189.

44 STATHIS N. KALYVAS. "'New' and 'old' civil wars: A valid distinction?", en *World Politics*, vol. 54, n.º 1, octubre de 2001, pp. 99 a 118.

45 MARY KALDOR. "In defense of new wars", en *Stability: In-*

Por otra parte, desde la economía política del conflicto, PAUL COLLIER y ANKE HOEFFLER aportaron una perspectiva complementaria con su interesante análisis de las causas de las guerras civiles. Su hallazgo más perturbador establece que las variables relacionadas con agravios –desigualdad, represión política, divisiones étnicas– tenían escaso poder explicativo frente a las variables de oportunidad –acceso a recursos primarios, diáspora con capacidad de financiamiento, condiciones geográficas favorables a la insurgencia–⁴⁶. Este aporte, aunque criticado por su reduccionismo, orientó durante años el diseño de políticas internacionales de prevención del conflicto y resulta en especial relevante para entender la lógica del conflicto colombiano, donde las economías ilícitas de la coca funcionaron durante décadas como variable de oportunidad –sumado hoy a la extracción ilegal de minerales raros y oro– que sostuvo la capacidad operativa de actores armados con motivaciones políticas originales erosionadas en forma progresiva.

Lo que resulta indiscutible, más allá de los debates terminológicos, es que el período posterior al fin de la Guerra Fría presenció una transformación sustantiva en la distribución de los tipos de con-

ternational Journal of Security and Development, vol. 2, n.º 1, 2013, pp. 1 a 16, disponible en [<https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-sijsd-files/journals/1/articles/24/submission/proof/24-1-211-2-10-20130520.pdf>].

46 PAUL COLLIER y ANKE HOEFFLER. “Greed and grievance in civil war”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 56, n.º 4, 2004, pp. 563 a 595.

flicto. Los datos del Uppsala Conflict Data Program –UCDP–⁴⁷ confirman con claridad que desde 1989 los conflictos intraestatales superaron de manera consistente a los interestatales en número e intensidad. En 2024, el UCDP registró 61 conflictos armados con participación estatal, el número más alto desde que comenzaron los registros sistemáticos en 1946, con 11 guerras activas en simultáneo⁴⁸. En este contexto, Colombia es uno de los casos más extremos y mejor documentados de esa tendencia: un conflicto que comenzó con características de guerrilla ideológica clásica y se transformó, a lo largo de más de seis décadas, en un ecosistema de violencia en el que múltiples actores compiten por el control de economías ilícitas con una lógica que ninguna teoría monocausal puede explicar en forma adecuada. SIRI AAS RUSTAD confirma esta tendencia de larga duración al utilizar los mismos datos del UCDP, para señalar que el número de conflictos activos se ha casi duplicado desde 2010, con una concentración creciente en África subsahariana, Oriente Medio y zonas periféricas de América Latina⁴⁹.

47 Véase [<https://ucdp.uu.se/>].

48 SHAWN DAVIES, THERÉSE PETTERSSON, MARGARETA SOLLENBERG y MAGNUS ÖBERG. “Organized violence 1989–2024, and the challenges of identifying civilian victims”, en *Journal of Peace Research*, vol. 62, n.º 4, julio de 2025, [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00223433251345636>].

49 SIRI AAS RUSTAD. *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2023*, Oslo, Peace Research Institute Oslo, 2024.

III. EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LA SECURITIZACIÓN GLOBAL DEL TERRORISMO

El presidente BUSH no fue tan solo una respuesta política a un ataque sin precedentes en suelo estadounidense, también se configuró en una transformación profunda del marco normativo y conceptual a través del cual los actores internacionales clasificaban las amenazas a la seguridad y legitimaban las respuestas a las mismas. La teoría de la securitización, desarrollada por BUZAN, WÆVER y JAAP DE WILDE⁵⁰ en el marco de la Escuela de Copenhague, ofrece herramientas analíticas en particular útiles para entender este proceso. En su formulación, la securitización es el acto discursivo mediante el cual un actor autorizado presenta un fenómeno como una amenaza existencial que exige medidas de emergencia fuera de los procedimientos normales. De este modo, lo relevante no es si la amenaza es objetivamente existencial, sino si el acto discursivo tiene éxito en movilizar el respaldo de la audiencia relevante para las medidas extraordinarias que justifica. El ataque a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 -11-S- representó un acto de securitización de excepcional alcance, donde el terrorismo internacional fue presentado más que como un problema de orden público ampliado, como una amenaza existencial a la civilización occidental que justificaba guerras preventivas, la revisión de los marcos del derecho internacional humanitario y la instrumentalización de todos los

50 BUZAN, WÆVER y DE WILDE. *Security: A New Framework for Analysis*, cit.

demás fenómenos de seguridad –el narcotráfico, la proliferación de armas, los Estados fallidos– como partes de un mismo *continuum* amenazante.

Las consecuencias de esta securitización para los conflictos en el Sur Global fueron profundas. La categorización de organizaciones como las FARC-EP, el ELN o la paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– colombianas catalogadas como organizaciones terroristas por parte del Departamento de Estado y la Unión Europea, no era un juicio neutral sobre su naturaleza, era una decisión política con consecuencias directas sobre qué tipo de respuesta resultaba legítima y cuáles quedaban excluidas. Desde esa lógica, si un actor es un terrorista, la negociación política queda deslegitimada, pero si se trata de un actor armado con agenda política, la negociación no es solo posible, es legítima y de algún modo obligatoria. Así las cosas, la guerra global contra el terrorismo resolvió esa ambigüedad de manera que favorecía la opción militar y cerraba espacios para la interlocución política.

La experiencia posterior en Afganistán e Irak, revela con creciente claridad los límites de esa lógica. La derrota militar rápida del régimen talibán y del ejército de SADDAM HUSSEIN⁵¹ no produjo la estabilización prometida, porque la lógica contra-insurgente que siguió a las victorias convencionales reproducía de forma exacta los problemas que la tesis de las nuevas guerras había identificado: la violencia no respondía a una voluntad política centralizada que pudiera ser derrotada militarmente,

51 Al Awja, Irak, 28 de abril de 1937-Bagdad, 30 de diciembre de 2006.

lo hacía a redes de actores con incentivos heterogéneos cuya capacidad de persistencia dependía del acceso a economías ilícitas y del apoyo de poblaciones excluidas. De este modo, la superioridad militar convencional no se traduce en forma automática en paz política y los instrumentos diseñados para gestionar conflictos interestatales resultan inadecuados cuando el problema es la construcción de legitimidad estatal en sociedades fragmentadas.

IV. LA PAZ LIBERAL Y LOS LÍMITES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL MUNDO POSGUERRA FRÍA

Paralelo al debate sobre las nuevas guerras y a la securitización del terrorismo, el período posguerra fría fue también el escenario de la elaboración de un modelo de construcción de paz que ROLAND PARIS y OLIVER P. RICHMOND además de otros autores han analizado bajo el concepto de *paz liberal*⁵². Este modelo, que orientó las intervenciones de la ONU, los organismos internacionales y los donantes bilaterales desde los años 1990, partía de la premisa de que los conflictos armados tenían causas institucionales que podían ser tratadas mediante la exportación de los mecanismos que habían producido estabilidad en las democracias occidentales a través de elecciones competitivas, mercados libres, Estado de derecho y sociedad civil organizada.

52 ROLAND PARIS. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; OLIVER P. RICHMOND. *A Post-Liberal Peace*, Londres, Routledge, 2011.

Las operaciones de paz de la ONU en El Salvador, Mozambique, Camboya y luego en los Balcanes representaron la aplicación de ese modelo en contextos muy distintos.

Los resultados fueron ambiguos debido a que, en algunos casos como El Salvador y Mozambique, los procesos de paz derivados de ese modelo lograron poner fin a conflictos prolongados y sentar bases institucionales para estabilidades precarias pero reales. En otros, como Somalia, Haití y más adelante Afganistán, la imposición de marcos institucionales externos sobre sociedades con estructuras políticas muy distintas produjo resultados que distaban de los prometidos. PARIS identificó el problema central en que el modelo de paz liberal asumía que la democracia y el mercado eran válidos a nivel mundial y en teoría transferibles, sin prestar suficiente atención a las condiciones históricas, sociales y culturales que determinaban si esas instituciones podían echar raíces en contextos específicos. De este modo, introducir competencia política y económica antes de construir instituciones capaces de regularla aumentaba el riesgo de violencia renovada en lugar de reducirla.

Por su parte, RICHMOND profundizó esa crítica desde una perspectiva posliberal, al señalar que el modelo de paz internacional había fracasado en conectar con las poblaciones a las que pretendía beneficiar, que habían desarrollado sus propias formas locales de agencia y resistencia frente a las imposiciones externas⁵³. Así, lo que emergía en muchos contextos de posconflicto no era la paz liberal

53 RICHMOND. *A Post-Liberal Peace*, cit.

prometida, sino en realidad eran formas híbridas en que los marcos institucionales internacionales se combinaban con prácticas locales de manera que los diseñadores externos no habían anticipado ni podían controlar. De igual manera, DUFFIELD señaló el problema desde un ángulo más crítico, donde la fusión entre desarrollo y seguridad que caracterizaba al modelo liberal no era una novedad humanitaria, más bien era una forma de radicalización de las políticas de desarrollo que ponía el cambio social de las sociedades del Sur al servicio de los intereses de seguridad del Norte⁵⁴.

El caso colombiano ofrece una ilustración en particular rica de las tensiones que este modelo genera. El proceso de paz que culminó en el Acuerdo de 2016 incorporó elementos del modelo liberal –participación política, desarrollo rural integral, mecanismos de justicia transicional–, pero lo hizo en un contexto en que el Estado colombiano había sido desde siempre incapaz de establecer presencia efectiva en amplias regiones del territorio, en que las economías ilícitas habían generado estructuras de poder alternativas con raíces profundas. De ese modo, la brecha entre el diseño institucional del acuerdo y las condiciones materiales necesarias para implementarlo no era un problema exclusivo de voluntad política, era una consecuencia estructural que ninguna estrategia de paz podía resolver por sí sola. Por lo tanto, las dificultades de implementación que se analizan en la segunda parte de este libro son menos sorprendentes de lo que a ve-

54 DUFFIELD. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, cit.

ces se presenta, por el contrario, son el resultado predecible de aplicar instrumentos diseñados para una cierta lógica de conflicto que es desbordada por la realidad.

V. EL RETORNO DE LA GUERRA INTERESTATAL: UCRANIA Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN MUNDIAL

La invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022 introdujo una variable que los análisis sobre las nuevas guerras y el modelo de paz liberal habían tendido a subestimar: la posibilidad de que las guerras interestatales clásicas, con ejércitos nacionales enfrentados sobre líneas de frente convencionales, regresaran como forma dominante de conflicto, al menos en ciertas regiones del mundo. No obstante, esta irrupción no invalida el análisis sobre la transformación del conflicto construido desde los años 1990, pero sí obliga a revisar algunos de los supuestos más categóricos, pues es claro que el mundo no avanza de manera unilineal desde las guerras interestatales hacia las nuevas guerras, ya que en realidad lo que exhibe es una pluralidad de formas de violencia organizada que coexisten y se entrecruzan de maneras que ningún marco teórico único captura con plenitud.

La guerra en Ucrania es a la vez un retorno a dinámicas bien conocidas –competencia por territorio, fuerzas convencionales, lógica de disuasión nuclear– y una expresión de fenómenos nuevos como el papel que cumplen las armas de precisión –los drones, entre ellas–, la dimensión de la guerra de información, la movilización de actores no estata-

les en apoyo de las partes y la dimensión económica de las sanciones como instrumento de coerción. ESTHER BARBÉ señala cómo este conflicto genera lo que varios autores denominan una *contestación normativa al liberalismo occidental*, cuya particularidad es que no proviene solo de actores periféricos, también lo hacen potencias con capacidad nuclear que cuestionan abiertamente los principios del orden establecido después de 1945. De este modo, es posible afirmar que el orden internacional no ha entrado en colapso, pero sí en una transición cuyos contornos definitivos están por definirse⁵⁵.

Para los conflictos de baja intensidad en América Latina y para Colombia en particular, esta reconfiguración del orden tiene consecuencias que apenas comienzan a perfilarse. La atención estratégica y los recursos de las potencias occidentales se redistribuyen en función de las nuevas prioridades, lo que puede significar una reducción del compromiso con los procesos de paz en el Sur Global, así como una reconfiguración de las alianzas regionales. La política de Paz Total del Gobierno Petro, que busca involucrar a Venezuela, Cuba y México –afines a su ideología política– como facilitadores de sus procesos de negociación, debe entenderse también en este contexto de transición hegemónica, donde la reducción del margen de influencia de Washington en América Latina abre espacios para

55 ESTHER BARBÉ. "Orden en transición y normas en discusión", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, mayo-septiembre de 2023, pp. 21 a 36, disponible en [https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/21-36_ESTHER%20BARBÉ.pdf].

diversificaciones diplomáticas que habrían sido impensables en el momento unipolar de los años 1990.

VI. EL CICLO COLOMBIANO: SECURITIZACIÓN, NARCOTRÁFICO Y TERRORISMO

La comprensión de la transformación del orden internacional de seguridad que se ha presentado en este capítulo es indispensable para entender la historia de la internacionalización del conflicto colombiano que se desarrolla en los apartados siguientes. Colombia no es solo un espejo de esas transformaciones globales, es también un caso en el que las dinámicas internacionales de securitización han tenido consecuencias directas y medibles sobre la lógica interna del conflicto.

Cada una de las grandes reorientaciones del orden de seguridad occidental tuvo su correlato en la forma en que el conflicto colombiano fue clasificado y gestionado a nivel mundial. La lógica de la Guerra Fría lo inscribió en el marco de la amenaza comunista, dotó a las guerrillas de una visibilidad internacional que condicionó tanto el apoyo que recibieron como las limitaciones que enfrentaron para proyectarse en lo político. La securitización del narcotráfico en los años 1990 transformó el conflicto en un problema de política de drogas, redirigió los recursos internacionales hacia la erradicación de cultivos y el fortalecimiento de las capacidades militares del Estado, sin abordar las condiciones estructurales que hacían de la coca una opción racional para las comunidades campesinas de los territorios periféricos. Por su parte, la

securitización del terrorismo tras el 11-S legitimó la Política de Seguridad Democrática del Gobierno Uribe y redujo en forma dramática el espacio para el acompañamiento internacional de iniciativas de paz.

En cada una de esas fases, la etiqueta internacional impuesta al conflicto no fue una descripción neutral de su naturaleza, fue en realidad una decisión política con consecuencias directas sobre cuáles respuestas eran legítimas y cuáles quedaban excluidas. La tesis de las nuevas guerras, el modelo de paz liberal y el concepto de securitización ofrecen en conjunto los instrumentos analíticos para entender por qué esas decisiones produjeron los resultados que produjeron y por qué ninguna de ellas fue capaz de abordar las causas estructurales de un conflicto que lleva más de seis décadas reconfigurándose. Es ese argumento el que los capítulos siguientes desarrollan con la evidencia específica del caso colombiano.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONFLICTO, VIOLENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: MARCOS TEÓRICOS PARA ENTENDER EL CASO COLOMBIANO

El conflicto es una de las categorías que con más frecuencia son malentendidas en el análisis político y social. Arraigada en el imaginario colectivo como sinónimo de crisis o de amenaza, la palabra *carga*, con una connotación negativa que ha permeado tanto el lenguaje cotidiano como buena parte de la teoría política clásica, la ha predispuerto hacia la búsqueda de su eliminación antes que hacia su comprensión. Es por ello por lo que los estudios para la paz han construido a lo largo de décadas de investigación empírica y reflexión teórica un marco radicalmente distinto, donde el conflicto es connatural a la vida social y su presencia no determina por sí misma el destino de una comunidad. En ese sentido, se puede atribuir al conflicto el papel de “motor de la historia”⁵⁶. Por tanto, lo que determina ese destino es la manera en la que el conflicto se gestiona, las instituciones disponibles para canalizarlo y la voluntad política de transformar las causas estructurales que lo alimentan. PETER WALLENSTEEN,

56 HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA. “Los conflictos intraestatales contemporáneos: Una aproximación a sus causas estructurales”, en *Equidad y Desarrollo*, n.º 18, julio-diciembre de 2012, pp. 107 a 119, disponible en [<https://equidad.lasalle.edu.co/article/view/795/720>].

JOHAN GALTUNG⁵⁷, JOHN PAUL LEDERACH, OLIVER P. RAMSBOTHAM, TOM WOODHOUSE con HUGH MIALL y ROGER MAC GINTY ofrecen esa caja de herramientas necesaria para el abordaje sólido del fenómeno⁵⁸.

I. EL CONFLICTO COMO FENÓMENO SOCIAL

WALLENSTEEN define el conflicto como una situación social en la que al menos dos partes se enfren-

57 Oslo, 24 de octubre de 1930-Stabekk, Noruega, 17 de febrero de 2024.

58 PETER WALLENSTEEN. *Understanding Conflict Resolution*, 6.^a ed., Londres, Sage, 2023; JOHAN GALTUNG. "Violence, peace and peace research", en *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, 1969, pp. 167 a 191; ID. "Cultural violence", en *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3, 1990, pp. 291 a 305; JOHN PAUL LEDERACH. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D. C., United States Institute of Peace Press, 1997, disponible en [https://professorbellreadings.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/john_paul_lederach_building_peace_sustainable_rb-ok-org.pdf]; ID. *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, New York, Oxford University Press, 2005, disponible en [https://gruposhumanidades14.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/john-paul-lederach-the-moral-imagination_the-art-and-soul-of-building-peace.pdf]; OLIVER RAMSBOTHAM; TOM WOODHOUSE y HUGH MIALL. *Contemporary Conflict Resolution*. 4.^a ed., Cambridge, Polity Press, 2016; ROGER MAC GINTY. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011; ID. *Everyday Peace. How So-called Ordinary People can Disrupt Violent Conflict*, New York, Oxford University Press, 2021.

tan por el acceso simultáneo a recursos limitados, identifica tres elementos básicos que le dan estructura analítica: los actores; las percepciones opuestas o divergentes; y la conducta orientada a dirimir esa divergencia⁵⁹. Lo que hace de esa definición un instrumento útil es su neutralidad valorativa, pues *conflicto* no presupone *violencia*, ni siquiera hostilidad, presupone incompatibilidad y esta es un rasgo constitutivo de cualquier orden social en que conviven intereses plurales. Por ello, la pregunta relevante no es cómo eliminar el conflicto, algo que en términos sociológicos no es posible ni deseable, sino qué mecanismos existen para regularlo de manera que no degrade en violencia.

Las distintas tradiciones teóricas han respondido a esa pregunta con énfasis muy diferentes. Por ejemplo, la tradición hobbesiana subraya la necesidad de un poder coercitivo capaz de contener los impulsos destructivos de la competencia entre actores, mientras la kantiana confía en la capacidad de la razón para construir reglas de convivencia que hagan de la paz un proyecto racional colectivo. Entre ambos extremos, las teorías funcionalistas del conflicto –desde LEWIS A. COSER⁶⁰ en adelante⁶¹– han señalado que el conflicto cumple funciones integradoras dentro de los grupos sociales, en la medida en que obliga a articular diferencias que de otro modo permanecerían latentes y serían

59 WALLENSTEEN. *Understanding Conflict Resolution*, cit.

60 Berlín, 27 de noviembre de 1913-Cambridge, Massachusetts, 8 de julio de 2003.

61 LEWIS A. COSER. *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press, 1956.

en potencia más explosivas. Entonces, desde esta perspectiva, la negación del conflicto no produce paz, produce acumulación de tensiones que en algún momento encuentran salida en formas más destructivas de expresión.

Para el caso colombiano, esa advertencia tiene un peso histórico particular. Por ejemplo, el Frente Nacional, el pacto bipartidista que entre 1958 y 1974 repartió el poder entre liberales y conservadores, fue en muchos sentidos un mecanismo de negación del conflicto político. Al cerrar el sistema a otras expresiones disidentes, no eliminó las causas de la violencia precedente, sino que las trasladó a un ámbito distinto, que alimentó las condiciones para que actores excluidos encontrarán en la lucha armada el único canal disponible para sus demandas⁶². Esa dinámica de conflicto reprimido que busca salida por vías de hecho es uno de los rasgos más persistentes de la historia política colombiana, se reproduce en distintas escalas y con distintos actores a lo largo del siglo XX y bien entrado el XXI.

La perspectiva de elección racional que asume que los actores no entran en conflicto de manera fortuita sino en función de una evaluación de costos y beneficios, resulta además relevante para entender la economía política del conflicto colombiano. COLLIER y HOFFLER identificaron, en su análisis sobre las motivaciones de las guerras civiles, que la disponibilidad de recursos ilícitos de alto valor

62 ANDRÉS CENDALES, HUGO GUERRERO SIERRA y LAURA OÑATE. "A theory on political violence in hybrid regimes: Insights from Colombia", en *Frontiers in Political Science*, vol. 6, 2024, disponible en [<https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2024.1440122/pdf>].

no solo financia la lucha armada, también modifica los incentivos de los actores de manera que la prolongación del conflicto puede resultar racionalmente preferible a su resolución⁶³. Esa lógica de oportunidad económica explica por qué el conflicto colombiano ha demostrado una capacidad de persistencia que supera con creces la de conflictos con causas estructurales comparables⁶⁴.

Las teorías psicosociales del conflicto añaden una dimensión que los enfoques racionalistas tienden a subestimar y es la importancia de las percepciones, los imaginarios y las identidades colectivas en la configuración de la violencia. De este modo, un grupo que interioriza su situación de exclusión como natural e inevitable es menos propenso a la insurgencia que uno que ha desarrollado una narrativa de agravio colectivo que la identifica como injusta y remediable. Pero esa narrativa no surge en forma espontánea de las condiciones materiales de vida, requiere de mediadores culturales, líderes políticos y marcos discursivos que la articulen y sostengan. En el conflicto colombiano, esa dimensión psicosocial ha sido decisiva tanto para la expansión de los grupos armados como para los procesos de paz, que han tenido que trabajar sobre memorias colectivas profundamente fracturadas.

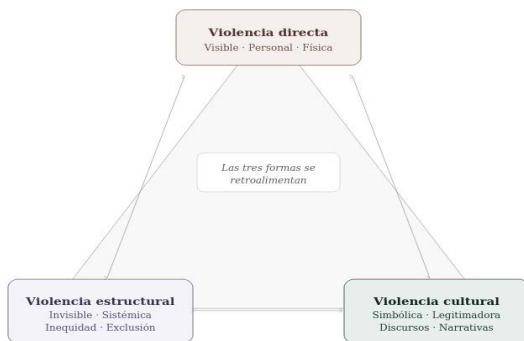
63 COLLIER y HOEFFLER. "Greed and grievance in civil war", cit.

64 Sobre la relación entre oportunidad económica y prolongación del conflicto colombiano, véase ANGELIKA RETTBERG. "Peace-making amidst an unfinished social contract: The case of Colombia", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 14, n.º 1, 2020, pp. 84 a 100.

II. LA VIOLENCIA Y SUS DIMENSIONES: EL TRIÁNGULO DE GALTUNG

Pocos instrumentos conceptuales han tenido tanta influencia en los estudios para la paz como la tipología que GALTUNG desarrolló a lo largo de varias décadas, comenzando con su artículo seminal de 1969⁶⁵ y completándola con la incorporación de la dimensión cultural en 1990⁶⁶. La potencia de ese esquema reside en que permite visibilizar formas de violencia que el sentido común tiende a ignorar precisamente porque se han naturalizado, convirtiéndose en parte del paisaje ordinario de las relaciones sociales.

FIGURA 1. EL TRIÁNGULO DE JOHAN GALTUNG



Fuente: GALTUNG. "Violence, peace and peace research", cit.; ID. "Cultural violence", cit.

65 GALTUNG. "Violence, peace and peace research", cit.

66 GALTUNG. "Cultural violence", cit.

El desplazamiento forzado de la población civil y los bombardeos son las expresiones de violencia directa que han marcado la historia del conflicto colombiano de manera más obvia. No obstante, GALTUNG advierte que centrar el análisis en la violencia directa produce una distorsión grave, pues lleva a tratar los síntomas sin diagnosticar las causas y a diseñar respuestas que pueden detener el fuego de manera temporal sin eliminar las condiciones que lo alimentan⁶⁷.

Por su parte, la violencia estructural designa las formas de daño que emergen no de la operación de actores específicos sino de la organización misma de las estructuras sociales, económicas y políticas, cuando esa organización impide a determinados grupos el acceso a los recursos necesarios para una vida digna. De este modo, son manifestaciones de violencia estructural la inequidad en el acceso a la tierra, la exclusión política sistemática, la debilidad institucional en los territorios periféricos y la concentración histórica del poder en élites urbanas, las cuales el conflicto colombiano ha llevado consigo desde sus orígenes y que ninguno de los grandes encuadres internacionales ha abordado de manera sostenida⁶⁸. En esta línea, por ejemplo, el Plan

67 GALTUNG. "Violence, peace and peace research", cit., pp. 170 a 178.

68 RETTBERG. "Peace-making amidst an unfinished social contract: The case of Colombia", cit., pp. 88 a 94. Véase también MCKENZIE F. JOHNSON, LUZ ÁNGELA RODRÍGUEZ y MANUELA QUIJANO HOYOS. "Governing after FARC: Environmental peacebuilding in Caquetá, Colombia", en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 52, n.º 1, 2024, pp. 129 a 156.

Colombia fortaleció las capacidades militares del Estado, pero no reformó la estructura agraria. Del mismo modo, la Política de Seguridad Democrática redujo los indicadores de violencia directa durante la primera mitad de la década de 2000, pero no modificó la ausencia estatal en los territorios periféricos. Por su parte, el Acuerdo de Paz de 2016 reconoció la centralidad de la reforma rural en su diseño, pero su implementación ha chocado con la misma resistencia de las élites que bloquearon cualquier intento de reforma agraria ahora como en el pasado.

Por último, el tercer vértice del triángulo de GALTUNG, la violencia cultural⁶⁹, actúa como el sustrato que legitima y naturaliza las otras dos. Es la dimensión simbólica (los discursos, las narrativas y los sistemas de representación) que hace que la violencia directa y la estructural parezcan normales, inevitables o incluso deseables. En el contexto colombiano, la violencia cultural ha operado de maneras múltiples y a veces contradictorias, ya sea como legitimación de la contrainsurgencia cuando el discurso del Estado de derecho se usó para criminalizar la protesta social, o como reclutamiento de violencia armada cuando las narrativas de agravio histórico de las guerrillas justificaron acciones contra civiles, o como obstáculo a la paz cuando el discurso político del uribismo durante el plebiscito de 2016 logró movilizar el miedo y la desconfianza contra un acuerdo negociado durante cuatro años.

La interdependencia de los tres tipos de violencia tiene una implicación analítica y política

69 GALTUNG. "Cultural violence", cit., pp. 293 a 296.

de primera importancia, ya que la paz no puede construirse sobre la mera reducción de la violencia directa. Una sociedad en que cesa el fuego pero se mantiene intacta la violencia estructural y cultural no ha alcanzado la paz, ha alcanzado, en el mejor de los casos, una tregua. Esa es la trampa en que ha caído el posacuerdo colombiano: el Acuerdo de 2016 logró desmovilizar a las FARC-EP y redujo de manera significativa los niveles de violencia directa asociada a ese actor, pero no transformó las condiciones estructurales que habían alimentado el conflicto durante 60 años, ni desmanteló las narrativas culturales de exclusión y desconfianza que aún operan en amplias regiones del país.

III. PAZ NEGATIVA, PAZ POSITIVA, PAZ IMPERFECTA

La conceptualización de la paz ha recorrido un camino histórico que va de la ausencia de guerra a la presencia de justicia, ese recorrido refleja una comprensión progresivamente más sofisticada de las condiciones bajo las cuales la convivencia pacífica puede sostenerse en el tiempo. En consecuencia, la paz negativa, definida por la ausencia de violencia directa, es el mínimo indispensable de cualquier orden social. Sin ese mínimo no hay convivencia posible y su restauración cuando se ha perdido, es con frecuencia la primera prioridad de cualquier esfuerzo de gestión del conflicto. Los acuerdos de cese al fuego, las misiones de observación internacional y los mecanismos de verificación de compromisos de desmovilización buscan primero garantizar ese mínimo. No obstante, la historia de los procesos de paz fallidos demuestra que un acuerdo

que se limita a la paz negativa tiene una vida corta si no va acompañado de transformaciones en las causas que produjeron el conflicto. Es precisamente GALTUNG quien señala que la paz negativa solo responde a la dimensión directa de la violencia, para dejar intactas las estructuras y culturas que la alimentan de manera más profunda⁷⁰.

De otro lado, el concepto de paz positiva, introducido por GALTUNG y desarrollado con amplitud por RAMSBOTHAM, WOODHOUSE y MIALL, entiende la paz como la presencia de condiciones de justicia social, equidad y bienestar que eliminan las causas de la violencia estructural⁷¹. Por tanto, la paz positiva es un proyecto más ambicioso que la mera cesación de hostilidades, pues requiere transformar la distribución del poder y los recursos en una sociedad, construir instituciones capaces de canalizar los conflictos por vías no violentas y desarrollar una cultura que valore la resolución pacífica de las diferencias. En esta línea, MCKENSIE JOHNSON, LUZ ÁNGELA RODRÍGUEZ y MANUELA QUIJANO HOYOS han demostrado de forma empírica en el caso de Caquetá, Colombia, que los enfoques de construcción de paz que no abordan la distribución de recursos y el control territorial producen una paz extractiva que perpetúa las condiciones de violencia estructural⁷².

70 GALTUNG. "Violence, peace and peace research", cit., pp. 183 a 187.

71 RAMSBOTHAM, WOODHOUSE y MIALL. *Contemporary Conflict Resolution*, cit.

72 JOHNSON, RODRÍGUEZ y QUIJANO HOYOS. "Governing after FARC: Environmental peacebuilding in Caquetá, Colombia", cit.

Por último, FRANCISCO MUÑOZ⁷³ ha propuesto una categoría intermedia que resulta en particular útil para el análisis del caso colombiano: *la paz imperfecta*. Frente a las concepciones que presentan la paz como un estado ideal y terminado, la paz imperfecta designa todas aquellas situaciones en que los conflictos se regulan por medios pacíficos –aunque coexistan con formas de violencia– en que se logra el máximo de paz posible dadas las condiciones de partida, sin que ninguna causa ajena a la voluntad de los actores impida avanzar más. Esa imperfección no es un defecto, por el contrario, es el reconocimiento de la complejidad de cualquier proceso real de construcción de paz, en el que la transformación plena de las condiciones estructurales es un horizonte de largo plazo que no puede alcanzarse de manera simultánea al cese de hostilidades⁷⁴.

La paz imperfecta como categoría analítica escapa a los dos extremos por igual paralizantes, que no son otros que el maximalismo que rechaza cualquier acuerdo que no resuelva todas las causas estructurales de una vez y el minimalismo que acepta cualquier cese de hostilidades como paz suficiente. Esta aproximación permite reconocer los avances reales del Acuerdo de 2016 (la desmovilización masiva de combatientes, la reducción de los homicidios en muchas regiones, la apertura de canales de participación política para excombatientes) al

73 FRANCISCO ADOLFO MUÑOZ MUÑOZ (ed.). *La paz imperfecta*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2001, pp. 21 a 66.

74 *Ibid.*, pp. 38 a 44.

tiempo que sostiene la crítica a una implementación que ha dejado sin resolver las reformas estructurales prometidas. En esta línea, SABINE KURTENBACH ha argumentado, a partir de su trabajo comparativo y de campo en Colombia, que las variaciones territoriales de la paz en el país reflejan esa coexistencia de avances parciales y déficits estructurales que la categoría de MUÑOZ permite capturar con más exactitud que cualquier otra⁷⁵.

IV. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

La contribución de LEDERACH al campo de los estudios para la paz ha sido, quizás, la que de manera más directa ha influido en el diseño de los procesos de negociación en contextos de conflicto prolongado, incluido el colombiano. Su propuesta central es que la construcción de paz no es un evento sino un proceso que requiere una estrategia multinivel que comprometa en simultáneo a los líderes políticos de alto nivel, a los actores intermedios con capacidad de conectar élites y bases sociales, así como a las comunidades de base que viven directamente las consecuencias del conflicto⁷⁶. Así mismo, LEDERACH añade que ese proceso requiere también

75 SABINE KURTENBACH. "Variations of peace in Colombia", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 4, 2024, pp. 457 a 474, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2024.2323723?needAccess=true>].

76 LEDERACH. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, cit.

lo que denomina *imaginación moral*, que es la capacidad de los actores de visualizar relaciones y futuros que aún no existen, de construir posibilidades de paz a partir de los mismos lazos de interdependencia que hacen posible la violencia⁷⁷.

Esa perspectiva multinivel tiene implicaciones concretas que el diseño del Acuerdo de 2016 intentó incorporar con resultados desiguales. Por ejemplo, los puntos sobre participación política, reforma rural integral y sustitución de cultivos apostaban por transformaciones de base que llegarán a las comunidades más afectadas por el conflicto. Sin embargo, la implementación reveló que la distancia entre el diseño institucional y las capacidades reales del Estado colombiano en los territorios periféricos era mucho mayor de lo que los negociadores habían previsto. SILVIA OTERO BAHAMÓN *et al.*, a partir de datos de panel con 12.000 individuos en comunidades afectadas por el conflicto, expusieron que el apoyo ciudadano a la implementación del acuerdo responde de manera directa a los avances tangibles observados en los territorios, es decir, donde el Estado llega con servicios y garantías de seguridad, la legitimidad del acuerdo se fortalece, pero donde no llega, se erosiona⁷⁸.

77 LEDERACH. *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, cit.

78 SILVIA OTERO BAHAMÓN, SEBASTIÁN PANTOJA BARRIOS, ABBEY STEELE, CASPER KURPAN y HELGA MALMIN BINGNINGSBØ. "The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia's Peace Agreement in War-Affected Regions", en *International Peacekeeping*, vol. 32, n.º 3, 2025, pp. 560 a 588, disponible en

Por otro lado, MAC GINTY desarrolló el concepto de *paz híbrida* para capturar el tipo de dinámicas que emergen cuando los marcos institucionales externos de construcción de paz se encuentran con las estructuras locales de poder, resistencia y adaptación⁷⁹. En ese sentido, la paz híbrida no es la paz liberal prometida por los actores internacionales ni la paz impuesta por los grupos armados locales, es el resultado, con frecuencia impredecible, de la negociación entre esos marcos y esas estructuras en contextos específicos. En su obra más reciente, MAC GINTY ha complementado ese concepto con el de *paz cotidiana* (*everyday peace*), que explora la manera en que individuos y pequeños grupos construyen espacios de tolerancia y coexistencia en sociedades atravesadas por el conflicto, incluso cuando los mecanismos formales de paz fracasan o no llegan⁸⁰.

En el caso colombiano, eso significa que en muchas regiones la implementación del acuerdo no ha producido lo que sus diseñadores esperaban, pero tampoco ha sido un fracaso absoluto: ha producido formas locales de regulación del conflicto que merecen ser analizadas en sus propios términos, más allá de los indicadores de cumplimiento formal. En este sentido, JOHNSON, RODRÍGUEZ y QUIJANO HOYOS ofrecen un análisis de cómo en Caquetá el Estado

[<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13533312.2025.2471445?needAccess=true>].

79 MAC GINTY. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, cit.

80 MAC GINTY. *Everyday Peace. How So-called Ordinary People can Disrupt Violent Conflict*, cit.

colombiano ha promovido un modelo de paz orientado hacia la integración extractiva de comunidades de frontera, que genera vínculos sociales sin reducir de modo necesario el conflicto violento ni aumentar la cohesión social. Esa integración antagónica, en la que la presencia estatal crea interdependencias sin producir transformación estructural, es una de las manifestaciones más claras de los límites de la paz liberal en territorios con economías ilícitas consolidadas⁸¹.

V. EL CICLO DEL CONFLICTO Y LAS CONDICIONES PARA SU TRANSFORMACIÓN

Los conflictos armados prolongados como el colombiano, tienden a desarrollar una dinámica cíclica que los hace progresivamente más resistentes a la resolución. Cuanto más tiempo dura un conflicto, más se consolidan las identidades construidas en torno a él, más grupos de interés se benefician de su continuación y más difícil resulta imaginar para las comunidades que viven en las zonas afectadas, una organización social alternativa. WALLENSTEEN ha analizado en detalle los factores que hacen que algunos conflictos terminen en acuerdos duraderos mientras otros se prolongan o reavivan poco después de firmada la paz, al identificar entre esos factores la calidad del acuerdo, la voluntad de las partes para implementarlo y la presencia de con-

81 JOHNSON, RODRÍGUEZ y QUIJANO HOYOS. "Governing after FARC: Environmental peacebuilding in Caquetá, Colombia", cit.

diciones estructurales que reduzcan los incentivos para volver a las armas⁸².

Ninguno de esos tres factores puede darse por asegurado en el caso colombiano, a pesar de que la calidad del Acuerdo de 2016 fue reconocida a nivel mundial como notable. La voluntad política para implementar dicha negociación se deterioró de manera significativa bajo el Gobierno del presidente DUQUE Márquez, quien ralentizó o revirtió avances clave en materia de reforma rural y sustitución de cultivos. Por su parte, las condiciones estructurales no se han transformado en forma suficiente como para reducir los incentivos que hacen de las economías ilícitas una opción racional para comunidades que el Estado no ha logrado integrar de manera efectiva. En esta línea, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz ha documentado que, al término del octavo año de implementación, el punto uno sobre Reforma Rural Integral es aún uno de los menos implementados del acuerdo, con cambios mínimos en materia de acceso a tierras⁸³. También, esta organización en su noveno informe integral de seguimiento al Acuerdo de Paz de La Habana (con datos hasta noviembre de 2024), ha señalado que el 32% de las 578 estipulaciones del acuerdo han sido completadas, mientras que el 39% permanece

82 WALLENSTEEN. *Understanding Conflict Resolution*, cit.

83 JOSEFINA ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* "Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación (diciembre de 2023 a noviembre de 2024)", Notre Dame, IN, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2025, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/55272305/1>].

en implementación mínima y el 10% no ha iniciado. Esos datos ilustran con precisión empírica la distancia entre los distintos conceptos de paz que la literatura ha elaborado.

MADHAV JOSHI y MAC GINTY han demostrado en un análisis comparativo reciente, que el caso colombiano de 2016 es excepcional en la medida en que incorpora una dimensión de construcción estatal en particular ambiciosa: por primera vez en la historia de las negociaciones de paz en Colombia, un acuerdo comprometió al Estado a extender su presencia institucional efectiva en los territorios histórica y sistemáticamente abandonados⁸⁴. Esa ambición ha sido, paradójica, al ser tanto la mayor fortaleza del acuerdo como su principal talón de AQUILES, debido a que, si el Estado nunca llegó de manera efectiva, no puede llegar de manera súbita una vez firmado el acuerdo, con independencia de la arquitectura institucional que ese acuerdo diseñe.

Esa persistencia de las condiciones estructurales explica que el posacuerdo colombiano haya producido una fragmentación del conflicto más que su resolución. Es por ello que las FARC-EP desaparecieron como actor armado unificado, pero las disidencias, el ELN y los grupos herederos del paramilitarismo se expandieron con rapidez hacia

84 MADHAV JOSHI y ROGER MAC GINTY. "Peacemaking as Statebuilding: Colombia's 2016 Agreement in a Comparative Perspective", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 5, 2025, pp. 651 a 676, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2025.2458917?needAccess=true>].

los territorios que esa guerrilla había dejado, para competir entre sí por el control de las economías ilícitas que habían financiado décadas de conflicto. De este modo, el Acuerdo de 2016 produjo lo que MAC GINTY denomina *un cambio en la forma del conflicto*, más que una transformación de sus causas. La violencia directa se redistribuyó en el territorio y cambió de actores, pero las condiciones estructurales que la alimentaban permanecieron en gran medida intactas⁸⁵.

VI. LOS ESTUDIOS PARA LA PAZ Y EL CASO COLOMBIANO

La literatura internacional sobre construcción de paz ha desarrollado herramientas analíticas de considerable sofisticación para comprender los factores que hacen que algunos procesos de paz produzcan transformaciones duraderas mientras otros fracasan o producen nuevas formas de violencia. De este modo, lo que hace del caso colombiano un objeto de estudio de primera importancia no es solo su duración excepcional (el conflicto armado más largo del hemisferio occidental), sino el hecho de que ha atravesado suficientes fases distintas de gestión internacional del conflicto como para ofrecer evidencia comparativa sobre los resultados de diferentes modelos. KURTENBACH ha señalado que la diversidad subnacional de Colombia añade una dimensión metodológica adicional de gran valor que permite comparar variaciones de paz dentro

85 MAC GINTY. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, cit.

del mismo país, lo que enriquece el análisis comparativo sin los problemas de equivalencia que plantea la comparación entre casos nacionales⁸⁶.

La tesis de la paz liberal, en su versión más ambiciosa, predecía que la combinación de democratización, mercado y acompañamiento internacional produciría estabilidad duradera. El posacuerdo colombiano ofrece una evidencia matizada, ya que el acompañamiento internacional ha sido masivo y sofisticado, la institucionalidad democrática se ha mantenido, pero la persistencia de las economías ilícitas y la ausencia estatal en los territorios periféricos han limitado de manera determinante los resultados. Por supuesto, esa evidencia no refuta la tesis liberal de manera categórica, pero obliga a reconocer que la exportación de marcos institucionales sin transformación de las condiciones estructurales que los hacen viables produce resultados inevitablemente parciales.

De otro lado, PARIS y RICHMOND han elaborado esa crítica con mayor detalle desde perspectivas complementarias. PARIS identificó el problema central en que el modelo de paz liberal asumía que la democracia y el mercado eran universalmente válidos y técnicamente transferibles, sin prestar suficiente atención a las condiciones históricas que determinan si esas instituciones pueden arraigarse en diferentes contextos. RICHMOND, desde una perspectiva posliberal, añadió que el modelo había fracasado en conectar con las poblaciones a las que pretendía beneficiar, que habían desarrollado sus propias formas locales de agencia y resistencia

86 KURTENBACH. "Variations of peace in Colombia", cit.

frente a las imposiciones externas⁸⁷. Por tanto, lo que emergía en muchos contextos de posconflicto no era la paz liberal prometida, sino que eran más bien formas híbridas que los diseñadores externos no habían anticipado ni podían controlar, que es lo que MAC GINTY había nombrado como paz híbrida y que el posacuerdo colombiano ejemplifica con claridad⁸⁸.

De este modo, la paz imperfecta de MUÑOZ y la paz híbrida de MAC GINTY ofrecen marcos más apropiados para analizar lo que en realidad ha ocurrido en Colombia después de 2016⁸⁹. Lo anterior se resume en un proceso en el que algunos aspectos del acuerdo se han implementado con razonable efectividad, algunas regiones han experimentado reducciones significativas de la violencia directa, excombatientes han iniciado procesos de reintegración con apoyos institucionales reales y en que, al mismo tiempo, nuevos actores armados han ocupado espacios dejados por las FARC-EP, la violencia contra líderes sociales se ha intensificado y las economías ilícitas han continuado expandiéndose. Esa coexistencia de avances reales y limitaciones estructurales no es una anomalía exclusiva del caso colombiano, es en general la forma que toman los procesos de construcción de paz en con-

87 PARIS. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, cit., pp. 179 a 211; RICHMOND. *A Post-Liberal Peace*, cit., pp. 143 a 170.

88 MAC GINTY. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, cit.

89 MUÑOZ MUÑOZ. *La paz imperfecta*, cit.; MAC GINTY. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, cit.

textos donde las causas del conflicto tienen raíces históricas profundas.

El análisis que se propone en los capítulos siguientes parte de estas premisas teóricas para examinar con mayor detalle las fases del conflicto colombiano, la política exterior como instrumento de internacionalización, el desempeño de los actores externos y las tensiones del posacuerdo. En forma análoga, es importante aclarar que los marcos teóricos presentados aquí no son en absoluto postulados abstractos, son las lentes sin las cuales resulta imposible ver con claridad por qué las intervenciones internacionales en el conflicto colombiano han producido los resultados que han producido y qué condiciones serían necesarias para que produjeran resultados distintos.

CAPÍTULO TERCERO

ESTADO, VIOLENCIA Y NARCOTIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Hay una pregunta que la literatura sobre internacionalización de conflictos tiende a responder demasiado rápido: ¿por qué Colombia? ¿Por qué fue justo este país el que atravesó de manera tan completa todos los grandes marcos interpretativos de la seguridad internacional durante la segunda mitad del siglo xx y el primer cuarto del xxi? La respuesta habitual apunta al narcotráfico, a la extensión y persistencia del conflicto armado o a la proximidad geográfica y política con Estados Unidos. Como respuesta, TICKNER ha formulado un análisis más preciso y, si se quiere, incómodo, que apunta a que Colombia no fue internacionalizada pasivamente⁹⁰. Sus Gobiernos invitaron esa internacionalización de manera activa, calculada y reiterada, porque encontraron en la asociación con potencias externas un mecanismo eficaz de consolidación interna del poder que no habrían podido construir por sus propios medios. Por su parte, BORDA GUZMÁN ha profundizado ese argumento al señalar que la internacionalización del conflicto colombiano es una política pública, no un accidente geopolítico, por lo que es en realidad una decisión de élites gobernantes que aprendieron a traducir sus problemas do-

90 TICKNER. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", cit.

mésticos al lenguaje de las agendas internacionales de seguridad de turno⁹¹.

Esas dos afirmaciones son las que este capítulo se propone problematizar y que permiten proponer como tesis central que las condiciones estructurales del Estado colombiano, caracterizado por su precariedad selectiva, su democracia con represión, su ausencia territorial diferenciada y una parte importante de su economía política que hizo del conflicto un sistema de rentas para todos sus actores, no solo produjeron el conflicto armado más prolongado de América Latina, también lo dotaron de una elasticidad narrativa excepcional. Es decir, de una capacidad de ser reencuadrado de manera sucesiva como amenaza comunista, como problema de narcotráfico, como amenaza terrorista y como crisis humanitaria sin que ninguno de esos encuadres llegara a las causas estructurales que lo alimentaban. Es así, que esa elasticidad no fue una anomalía del sistema, fue su característica más duradera y entenderla es la condición para asimilar por qué los actores internacionales que se involucraron en el conflicto colombiano con recursos, con condicionalidades y con marcos normativos, lograron transformar sus síntomas sin tocar sus raíces.

JUAN GABRIEL TOKATLIAN señaló hace más de dos décadas que la relación entre Colombia y Estados Unidos en torno al narcotráfico era el mejor ejemplo disponible en América Latina de cómo un

91 BORDA GUZMÁN. "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?", cit.

problema estructural puede ser redefinido como uno de seguridad con consecuencias que benefician a todos los actores del sistema menos a las poblaciones directamente afectadas⁹². Este diagnóstico fue corroborado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad donde identificó en forma empírica causas múltiples y concurrentes del conflicto colombiano que operaron de manera simultánea durante seis décadas y que ninguno de los marcos internacionales que se aplicaron sobre el país logró transformar de manera sustantiva⁹³. Esa convergencia entre un historiador de larga duración como TOKATLIAN y una comisión que documentó más de 27.000 testimonios directos no es una coincidencia, pues refleja la consistencia del argumento que este capítulo desarrolla en tres movimientos analíticos.

El primero examina la precariedad selectiva del Estado colombiano como condición estructural que hizo posible de manera simultánea el conflicto y la dependencia de actores externos para gestionarlo. El segundo analiza la economía política de la guerra, es decir, el sistema de rentas que hizo del conflicto colombiano un equilibrio funcional para

92 JUAN GABRIEL TOKATLIAN. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000, pp. 11 a 45.

93 COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN –CEV–. “Hay futuro si hay verdad”, Bogotá, CEV, 2022, disponible en [<https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>], tomo 2: “Hallazgos y recomendaciones”, pp. 35 a 60.

todos sus participantes y que explica por qué ningún encuadre internacional pudo transformar las causas de fondo sin afectar intereses que se beneficiaban de su persistencia. Por último, se examina la elasticidad narrativa del conflicto como el mecanismo político que articuló esas condiciones estructurales con la sucesión de reencuadres internacionales que el resto de este libro analiza en detalle. Entonces, los tres movimientos convergen en la conclusión de que Colombia no fue un caso excepcional de internacionalización del conflicto a pesar de sus condiciones internas, por el contrario, fue un caso excepcional gracias a ellas.

I. LA PRECARIEDAD SELECTIVA DEL ESTADO COLOMBIANO

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN acuñó una expresión que captura de forma bastante cruda la paradoja central del Estado colombiano, representándola en *un orangután con sacoleva*. La metáfora, tomada del político liberal DARÍO ECHANDÍA OLAYA⁹⁴, señala la coexistencia incómoda y duradera entre una democracia formalmente competitiva, una alternancia electoral sostenida durante más de un siglo sin interrupciones militares significativas y una represión sistemática que alcanzó niveles de exterminio en al menos dos períodos históricos, el de La Violencia en los años 1940 y 1950 y el de la guerra contrainsurgente que se desplegó luego. En ningún otro país de América Latina se combina esa tradi-

94 Chaparral, Tolima, 13 de octubre de 1897-Ibagué, 7 de mayo de 1989.

ción de civismo electoral con esa historia de violencia política masiva sobre la población civil, que en absoluto es accidental. Es en realidad un fenómeno estructural y su explicación remite a las características específicas de la formación del Estado colombiano a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX.

En esta línea, existen tres características que distinguen a Colombia en la región⁹⁵: la primera es la excepcional estabilidad macroeconómica, ya que Colombia fue el único país latinoamericano que no registró tasas de crecimiento negativas durante la llamada década perdida de los años 1980, lo que contrasta de manera llamativa con la inestabilidad fiscal y social que caracterizó a países como México, Argentina, Brasil y Perú en ese período. La segunda es la continuidad democrática, pues salvo la breve dictadura de GUSTAVO ROJAS PINILLA⁹⁶, Colombia mantuvo Gobiernos civiles y elecciones competitivas durante todo el siglo XX, en contraste con el patrón dominante de dictaduras militares en el resto del continente. En contraposición y de forma paradójica, la tercera característica es la violencia extraordinaria y sostenida que convivió con las dos primeras, que produjo unas cifras de victimización que se han calculado por diferentes fuentes en más de 450.000 muertos, 121.768 desaparecidos y cerca de ocho millones de personas desplazadas

95 EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, pp. 205 a 210.

96 Tunja, 12 de marzo de 1900-Melgar, Tolima, 17 de enero de 1975, 26.º presidente de Colombia mediante un golpe de Estado, entre el 13 de junio de 1953 y el 10 de mayo de 1957.

a lo largo de seis décadas de conflicto armado. Es por ello, que lo que hace que esa tercera característica resulte perturbadora, es que no contradice a las dos primeras, en cambio, convive con ellas de manera que ninguna teoría estándar sobre las relaciones entre democracia y violencia puede explicar en forma adecuada.

La respuesta a esa paradoja puede apuntar al concepto de presencia diferenciada del Estado⁹⁷, pues las instituciones estatales colombianas no están solo ausentes en los territorios periféricos, están presentes de manera fragmentaria, desigual y con frecuencia mediada por redes clientelares, actores no estatales y formas de gobernanza paralela que operan en los intersticios de la institucionalidad formal. Por tanto, esa presencia diferenciada no es el resultado de una incapacidad técnica del Estado ni de un déficit de recursos financieros, es el producto de una historia de formación estatal en la que la violencia, el clientelismo y la exclusión han desempeñado funciones constitutivas, no meramente perturbadoras. La consecuencia analítica de ese argumento es decisiva y apunta a que las regiones periféricas colombianas no son territorios que el Estado dejó de atender en algún momento del pasado sino aquellos que el Estado colombiano nunca integró de manera plena en ninguna etapa de su historia.

97 FERNÁN E. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional –ODECOFI– y Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP–, 2014, pp. 28 a 55.

Esta tesis ha sido corroborada en forma empírica por ANDRÉS CENDALES, HUGO GUERRERO SIERRA y LAURA OÑATE⁹⁸, quienes demostraron que la concentración del poder político en el sistema legislativo colombiano tiene una correlación estadística robusta con los niveles de violencia política, lo que sugiere que el conflicto armado no es un fenómeno externo al sistema político formal, es más una expresión directa de sus dinámicas estructurales de exclusión y concentración.

GUTIÉRREZ SANÍN añade la dimensión que hace de ese diagnóstico un argumento sobre la naturaleza específica del Estado colombiano, argumenta que no se trata de un Estado débil en el sentido convencional del concepto, se trata de uno selectivamente fuerte⁹⁹. En ese sentido, el Estado colombiano es capaz de mantener mecanismos democráticos competitivos y de preservar la autonomía relativa del poder judicial en el centro del sistema, pero incapaz de garantizar los derechos fundamentales de las poblaciones rurales, de controlar el monopolio de la fuerza en los territorios de frontera agrícola y de procesar mediante canales institucionales legítimos los conflictos sociales de fondo que la concentración de la tierra y la exclusión política alimentaban de manera crónica. Es así que esa selectividad no es una falla corregible con reformas

98 CENDALES, GUERRERO SIERRA y Oñate. "A theory on political violence in hybrid regimes: Insights from Colombia", cit.

99 FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN. *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Debate-IEPRI, 2014.

institucionales bien diseñadas, es en realidad la lógica de funcionamiento del sistema. Esa lógica tiene consecuencias directas sobre la relación del conflicto colombiano con los actores internacionales, porque un Estado que no puede construir por sí mismo la presencia territorial que necesita tiene incentivos racionales para buscar en la cooperación exterior los recursos que su estructura interna no le permite generar.

II. LA GENEALOGÍA HISTÓRICA DE ESA PRECARIEDAD

Para entender por qué el Estado colombiano llegó al siglo xx con esa arquitectura específica, es necesario remontarse al siglo xix. Daniel Pécaut lo formuló con una claridad que no ha perdido vigencia, expone que en Colombia el orden y la violencia no son dimensiones separadas y excluyentes de la vida política, sino que establecen entre sí relaciones de complementariedad e imbricación que se remiten una a otra. De esta manera, la violencia no irrumpe desde afuera del orden político colombiano para perturbarlo, surge desde adentro de este como una de sus formas habituales de reproducción. Esa genealogía comienza con los partidos Liberal y Conservador, fundados hacia mediados del siglo xix¹⁰⁰ como grandes articuladores de lealtades locales y regionales que competían por el acceso al poder estatal tanto a través de las elecciones como a través de la violencia armada, construyeron clientelas rurales durables cuya lógica de reproducción

100 El Liberal, el 16 de julio de 1848, el Conservador el 4 de octubre de 1849.

sobrevivió a casi todos los cambios formales del sistema político durante más de siglo y medio. Esta historia de formación estatal fragmentada produjo una inserción diferenciada de las regiones en el Estado nacional, donde cada territorio se incorporó en momentos distintos, a través de mecanismos distintos (la violencia, el clientelismo, la colonización de la frontera agrícola, la explotación de recursos naturales) y con resultados distintos en términos de la intensidad y las formas de la relación con las instituciones centrales¹⁰¹.

El federalismo radical adoptado entre 1863 y 1886 llevó esa fragmentación hasta sus consecuencias más extremas, al otorgar a cada unidad territorial sus propias fuerzas armadas, su propio sistema electoral e incluso su propia moneda. En consecuencia, la reacción centralista de la Regeneración y la Constitución de 1886 logró restablecer un marco institucional unificado, pero no pudo disolver las lealtades regionales que continuaron en operación bajo las formas del bipartidismo. De este modo, el Estado central colombiano nació como una construcción superpuesta a una realidad territorial muy fragmentada.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA ha subrayado que La Violencia no fue solo una expresión de odio partidista, sino la materialización violenta de conflictos previos por la tierra, por el poder político local y por el control de los recursos del Estado¹⁰². Por su parte,

101 GONZÁLEZ GONZÁLEZ. *Poder y violencia en Colombia*, cit.

102 JERÓNIMO RÍOS SIERRA. *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*, Madrid, Sílex, 2021, pp. 33 a 100.

el Frente Nacional, que entre 1958 y 1974 distribuyó la presidencia y los cargos burocráticos en partes iguales entre liberales y conservadores, logró detener la violencia bipartidista, pero convirtió la exclusión política en un principio constitucional al cerrar el sistema a cualquier fuerza distinta de los dos partidos tradicionales. El resultado, como señaló GUTIÉRREZ SANÍN con la distancia que da el análisis histórico, fue que las organizaciones que no pudieron integrarse al sistema político mediante canales legales encontraron en la lucha armada el único canal disponible para sus demandas¹⁰³. Las FARC-EP y el ELN, fundadas a mediados de la década de los 1960¹⁰⁴, nacieron de ese cierre del sistema, aunque EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ ha advertido con precisión que atribuir el surgimiento de las guerrillas tan solo al Frente Nacional simplifica una causalidad más compleja, pero también es innegable que la exclusión sistémica que ese acuerdo institucionalizó fue el contexto en que esas organizaciones encontraron su legitimación y su base social¹⁰⁵.

103 FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN. *Tierra, guerra, política: Vuelta a las raíces*, Bogotá, Debate-Penguin Random House, 2025.

104 La primera, operacional a partir del 27 de mayo de 1964, la segunda, el 4 de julio del mismo año.

105 PIZARRO LEONGÓMEZ. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, cit.

III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA GUERRA Y “UN SISTEMA DE RENTAS PARA TODOS”

La persistencia excepcional del conflicto colombiano no puede explicarse tan solo por las causas estructurales que lo originaron. Un conflicto que dura más de 60 años en un Estado democrático con las capacidades institucionales que Colombia mantuvo durante todo ese período, requiere de una explicación adicional, esa explicación reside en la economía política que el conflicto construyó a su alrededor. NAZIH RICHANI fue el primero en conceptualizarla de manera sistemática con su concepto de *sistema de guerra*, que señala cómo el conflicto colombiano produjo una economía política específica en la que todos sus actores encontraban incentivos racionales para continuar¹⁰⁶. Esa lógica de distribución de rentas entre todos los participantes explica la durabilidad del conflicto mejor que cualquier argumento basado en la intransigencia ideológica de los grupos armados o en la incapacidad técnica del Estado para derrotarlos con las armas.

Las guerrillas obtenían recursos del secuestro, la extorsión y, más adelante, el narcotráfico y la minería ilegal que les permitían financiar su expansión territorial y sostenerse durante décadas sin necesitar victorias militares decisivas. Los grupos paramilitares acumulaban tierra, poder político regional y rentas derivadas de las economías ilícitas. Las élites rurales y empresariales se beneficiaban

106 NAZIH F. RICHANI. *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*, 2.^a ed., Albany, State University of New York Press, 2013, pp. 1 a 25.

de los efectos del conflicto sobre los precios de la tierra en las zonas de conflicto y de la protección que los paramilitares les ofrecían frente a las guerrillas. El Estado central obtenía recursos de la cooperación internacional, primero bajo el marco de la guerra contra las drogas, después bajo el de la guerra contra el terrorismo, que le permitían financiar sus fuerzas armadas a un nivel que sus propios ingresos fiscales no habrían sostenido. Los carteles del narcotráfico encontraban en los grupos armados corredores logísticos y protección que reducían sus costos de operación. Esa distribución de rentas entre actores con intereses heterogéneos y en muchos casos incompatibles, es lo que RICHANI llama un *equilibrio perverso*, que no es el producto de ninguna conspiración sino de la convergencia de racionalidades individuales que producen un resultado colectivamente destructivo del que ningún actor tiene incentivos suficientes para salir por iniciativa propia.

Por otra parte, FRANCISCO THOUMI formuló una pregunta relevante para entender esa economía política desde la perspectiva del narcotráfico: ¿por qué Colombia y no sus vecinos? Ecuador, Perú y Bolivia tienen condiciones geográficas y climáticas por igual favorables para el cultivo de la coca y han sido también productores importantes¹⁰⁷. Pero ninguno desarrolló una industria del narcotráfico comparable a la colombiana en escala, en organización y en capacidad de penetración del Estado.

107 FRANCISCO E. THOUMI. *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 1 a 30.

La respuesta de THOUMI apunta a factores que no son naturales sino históricos y sociales, como la debilidad relativa de las normas de comportamiento formales frente a las informales, la tolerancia social hacia la ilegalidad como mecanismo de ascenso social, la fragmentación del Estado en los territorios de frontera agrícola y la ausencia de alternativas económicas viables para las comunidades campesinas que encontraron en la coca la única fuente estable de ingresos en regiones donde el Estado colombiano nunca construyó infraestructura, mercados ni servicios públicos básicos. Esa explicación tiene una implicación directa para entender por qué las políticas de erradicación forzada implementadas bajo presión internacional durante cuatro décadas fracasaron en forma sistemática, pues no hicieron otra cosa que atacar la oferta sin transformar las condiciones estructurales que la hacían racionalmente inevitable para miles de familias campesinas.

Otros autores como ANGELIKA RETTBERG *et al.*, añadieron la dimensión territorial que hace del argumento un instrumento de análisis depurado¹⁰⁸. La economía política del conflicto colombiano no fue homogénea en el espacio nacional, debido a que varió de manera significativa según el tipo de recursos presentes en cada región. En las zonas de producción de petróleo –los Llanos Orientales,

108 ANGELIKA RETTBERG, RALF J. LEITERITZ, CARLO NASI y JUAN DIEGO PRIETO (eds.). *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 201, pp. 3 a 45.

el Magdalena Medio y el Catatumbo— el conflicto adoptó formas distintas a las de las zonas cocale-
ras del suroccidente o a las de las regiones esme-
ralderas o ganaderas de la costa Caribe, el Urabá
y Boyacá. Esa heterogeneidad territorial tiene una
consecuencia analítica importante que hace que
cualquier política de resolución del conflicto dise-
ñada en términos uniformes y de aplicación nacio-
nal esté condenada de antemano al fracaso, porque
ignora las diferencias fundamentales entre los con-
textos locales a los que pretende aplicarse. Es por
ello que las intervenciones internacionales han caí-
do de modo recurrente en esa trampa, al diseñar
soluciones globales para un problema que tiene
expresiones regionales muy diferenciadas. De este
modo, el sistema de rentas que RICHANI describe
funcionó durante décadas con una eficacia pertur-
badora.

Por otra parte, CENDALES, GUERRERO SIERRA y
OÑATE han aportado evidencia de que la concen-
tración del poder político en el sistema legislativo
colombiano explica de manera estadísticamente
robusta los picos de escalada del conflicto a lo lar-
go de la historia reciente¹⁰⁹. Esa correlación sugie-
re que las dinámicas del conflicto armado no son
ajenas a las variaciones del sistema político formal
sino de manera sensible dependientes de ellas, ya
que cuando el sistema político se abre, las presio-
nes hacia la negociación aumentan, pero cuando se
cierra, los incentivos para la continuación de la vio-

109 CENDALES, GUERRERO SIERRA y Oñate. “A theory on po-
litical violence in hybrid regimes: Insights from Colom-
bia”, cit.

lencia se refuerzan. En ese sentido, El sistema de guerra colombiano fue tanto una consecuencia de las características del sistema político como uno de sus mecanismos de reproducción. Ese círculo vicioso entre política, violencia y economías ilícitas es lo que hace del conflicto colombiano un caso difícil de resolver en su estructura, mediante instrumentos diseñados para tratar conflictos de naturaleza más simple. RICHANI cierra esa perspectiva con una de las observaciones más importantes para el argumento de este trabajo, que no es otra que ninguna reforma política es suficiente si no va acompañada de una transformación de la economía política del conflicto, es decir, de los incentivos materiales que mantienen el sistema de guerra en funcionamiento¹¹⁰.

El acuerdo de paz con las FARC-EP de 2016 desarticuló uno de los actores del sistema, pero no eliminó ni las causas estructurales del conflicto ni los incentivos económicos que permitían la reproducción de la violencia. El resultado fue justo el que la teoría del sistema de guerra predecía: una reconfiguración del sistema con la emergencia de nuevos actores (disidencias, grupos neoparamilitares –sobre todo, de narcotraficantes y dedicados a minería ilegal–, alianzas con carteles mexicanos) que ocuparon el espacio dejado por la desmovilización de las FARC-EP y reproducen la lógica de rentas del sistema de guerra en los mismos territorios donde ese sistema operaba antes de 2016. De este modo es posible sugerir que los departamentos con mayor

110 RICHANI. *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*, cit.

presencia de cultivos ilícitos después del acuerdo son los mismos que tenían mayor presencia ilícita antes de este, lo que confirma que la firma de un acuerdo de paz, por sí sola, no transforma las condiciones estructurales que alimentan la economía política de la guerra¹¹¹.

IV. LA ELASTICIDAD NARRATIVA DEL CONFLICTO Y LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN

Si las secciones anteriores han establecido las condiciones estructurales internas del conflicto colombiano, esta examina el mecanismo político que las articuló con el orden internacional de seguridad. Es decir, la elasticidad narrativa del conflicto o la capacidad excepcional que el conflicto colombiano demostró de ser reencuadrado de modo sucesivo en los marcos interpretativos dominantes de cada período, sin que ninguno de esos encuadres llegara a las causas estructurales que lo alimentaban. Esa elasticidad no fue un atributo intrínseco del conflicto, fue el producto de una decisión política activa de las élites gobernantes colombianas que aprendieron a traducir su problema doméstico al lenguaje de las agendas internacionales de seguridad con una habilidad que TOKATLIAN ha descrito como la principal destreza de la política exterior colombiana del siglo xx¹¹².

111 RETTBERG, LEITERITZ, NASI y PRIETO (eds.). *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*, cit.

112 TOKATLIAN. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, cit., pp. 50 a 120.

La primera traducción fue la más sencilla porque el contexto la facilitaba. Durante la Guerra Fría, las guerrillas colombianas (organizaciones marxistas con conexiones formales o informales al bloque soviético y a Cuba) encajaban de modo natural en el marco interpretativo de la amenaza comunista que ordenaba la política de seguridad de Washington en el hemisferio occidental. El Estado colombiano adoptó ese marco como propio, al interiorizar la Doctrina de Seguridad Nacional y aceptar la asistencia militar estadounidense en términos que subordinaban la definición autónoma de sus prioridades de seguridad a los criterios de la potencia hegemónica. En ese período, las causas sociales del conflicto –la concentración de la tierra, la exclusión política, la ausencia del Estado en la periferia– quedaron de manera sistemática subordinadas a una narrativa de amenaza externa que simplificaba lo que era sobre todo un problema de construcción estatal incompleta. Esa simplificación tuvo consecuencias materiales, pues orientó los recursos de la cooperación internacional hacia la dimensión militar del problema e impedía el debate sobre las reformas estructurales que habrían atacado sus causas de fondo.

La segunda traducción fue más complicada y reveladora, debido a que cuando la Guerra Fría terminó y el marco de la amenaza comunista perdió su coherencia, el conflicto colombiano quedó en ese momento sin un encuadre internacional que justificara la continuación de la asistencia de Washington. Entonces, la solución de reencuadre llegó con la narcotización del conflicto, es decir, la imbricación progresiva entre los grupos armados y las

economías de la coca proporcionó un nuevo marco interpretativo que conectaba el conflicto interno colombiano con la preocupación de seguridad que de forma más directa afectaba a la sociedad norteamericana. La Comisión de la Verdad fue explícita en su diagnóstico al señalar que el narcotráfico no creó el conflicto colombiano, pero la manera en que ese vínculo fue interpretado en el exterior produjo una inversión analítica de consecuencias duraderas¹¹³. Por lo tanto, en lugar de entender el narcotráfico como un factor que alimentaba y transformaba un conflicto preexistente, se tendió a presentar el conflicto como consecuencia o subproducto del problema de las drogas. Esa inversión no fue inocente, pues tenía implicaciones directas sobre qué tipo de respuesta resultaba legítima y cuáles quedaban excluidas del menú de opciones disponibles.

Los datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– confirman la dimensión actual de ese problema estructural, donde Colombia reportó 253.000 hectáreas de coca sembradas en 2023¹¹⁴ con una producción potencial de

113 COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN –CEV–. “Hay futuro si hay verdad”, cit., tomo 3: “No matarás: Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia”, pp. 300 a 400.

114 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. *Colombia. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*, Bogotá, UNODC, febrero 2025, disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_informe_monitoreo_2023.pdf].

clorhidrato de cocaína que alcanzó un nivel récord histórico. Esas cifras no son solo el resultado de las dinámicas del conflicto posacuerdo, son también la consecuencia acumulada de cuatro décadas de políticas centradas en la erradicación y la penalización que ignoraron las condiciones estructurales que hacen de la coca la única alternativa económica viable para miles de familias campesinas en los territorios de frontera agrícola que el Estado colombiano nunca llegó a integrar.

Por su parte, BORDA GUZMÁN ha proporcionado una herramienta analítica precisa para comprender ese proceso, expone que la internacionalización del conflicto no es tan solo algo que le ocurrió a Colombia desde afuera, es una decisión explícita y consciente de incluir a agentes externos en el desenvolvimiento del conflicto interno, una política activa que los Gobiernos colombianos diseñaron e implementaron como estrategia de acceso a recursos internacionales y de legitimación de sus propias opciones de política de seguridad¹¹⁵. Esa distinción entre internacionalización como imposición externa e internacionalización como elección estratégica de élites gobernantes, tiene consecuencias analíticas de primer orden. Significa que para entender por qué el conflicto colombiano adoptó los encuadres internacionales que adoptó en cada período, no basta con analizar las presiones externas que lo moldearon, hay que observar también

115 BORDA GUZMÁN. "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?", cit.

la racionalidad interna de los actores colombianos que eligieron adoptar esos encuadres, los intereses que satisfacían al hacerlo y las alternativas que descartaban.

Una respuesta con gran validez a esa pregunta fue formulada por TICKNER, quien ha atacado las causas del conflicto¹¹⁶. BERNAL y TICKNER han documentado que esa subordinación no es solo el resultado de la presión norteamericana, sino también el producto de un imaginario de política exterior muy arraigado en las élites colombianas, que han interiorizado desde siempre la alineación con Washington como un valor en sí mismo, no solo como un mecanismo instrumental de acceso a recursos¹¹⁷.

En la misma línea, DIANA ROJAS RIVERA¹¹⁸ demostró en su análisis del Plan Colombia que esa dinámica tuvo consecuencias materiales precisas y documentables. De ese modo, lo que el Gobierno Pastrana había concebido en un principio como una iniciativa de paz con una dimensión social sustantiva se transformó –bajo la influencia determinante de Washington– en una estrategia sobre todo antinarcóticos, con un componente contra-insurgente progresivo. De este modo, los recursos

116 TICKNER. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, cit.

117 BERNAL y TICKNER. “Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia”, cit.

118 DIANA MARCELA ROJAS RIVERA. *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, Bogotá, Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, 2015, pp. 1 a 50.

del Plan Colombia fluyeron hacia la dimensión militar del problema y la dimensión social quedó de manera sistemática sub financiada. Las tres fases que ROJAS RIVERA identifica en el Plan Colombia ilustran la lógica de la intervención por invitación con una claridad que con dificultad pueden ofrecer los análisis teóricos abstractos, donde en cada fase el Estado colombiano negoció con Washington los términos de la asistencia desde una posición de dependencia estructural que limitaba en forma severa su margen de autonomía en la definición de las prioridades. TICKNER y MORALES han demostrado que esa dependencia produjo paradójicamente un vistoso activo: la denominada *experticia colombiana* en materia de seguridad¹¹⁹. Este elemento fue integrado por el conjunto de conocimientos y técnicas acumulados durante el período de la Política de Seguridad Democrática, que Colombia comenzó a exportar hacia otros países de la región y del mundo como un producto de política exterior, al construir sobre una historia de conflicto una narrativa de éxito que proyectaba su imagen internacional de manera favorable pero que no tocaba las causas de la violencia que producía ese conflicto.

Para el Gobierno Uribe, esa clasificación resolvía un problema discursivo de primera importancia, pues permitía clausurar la posibilidad de que actores internacionales sostuvieran posiciones favorables a la negociación política sin exponerse a la acusación de apoyar al terrorismo. TOKATLIAN ha

119 TICKNER y MORALES. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos", cit.

señalado que esa operación narrativa fue más efectiva en lo político que en lo militar, ya que redujo el espacio para la interlocución política internacional pero no debilitó a los grupos armados de manera decisiva, en parte porque el acceso a los recursos de las economías ilícitas los hacía menos dependientes del apoyo social y político que en los contextos donde ese apoyo habría sido indispensable para su supervivencia.

V. EL POSACUERDO Y LA PERSISTENCIA DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES

El Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno de SANTOS CALDERÓN y las FARC-EP constituyó el intento más ambicioso de transformación del conflicto colombiano que el país había conocido. Reconocía de manera explícita las causas estructurales del conflicto (la concentración de la tierra, la exclusión política, la ausencia del Estado en la periferia, el problema de las drogas) y comprometía al Estado colombiano con reformas de largo plazo en cada uno de esos ámbitos. Su lógica de paz fue también la más multilateral de la historia del país, con la facilitación de Cuba y Noruega, el acompañamiento de la Misión de Verificación de la ONU y el apoyo de la Unión Europea y varios países de la región. RÍOS SIERRA ha señalado que ese andamiaje multilateral representó una ruptura cualitativa con los modelos previos de internacionalización del conflicto, pues por primera vez el acompañamiento internacional reconocía la naturaleza política del conflicto y se comprometía con reformas que atacaban sus cau-

sas de fondo en lugar de gestionar solo sus síntomas¹²⁰.

De otro lado, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, responsable por mandato de las partes firmantes del monitoreo independiente de la implementación, documentó con precisión los avances y los rezagos del proceso. Su séptimo informe encontró que los avances en implementación bajo el Gobierno Duque en los puntos relativos a la reforma rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos, es decir, en los compromisos más vinculados con las causas estructurales del conflicto no fueron desarrollados de forma adecuada.

También los datos del Departamento Nacional de Planeación –DNP– sobre el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– son elocuentes al respecto¹²¹. La evaluación institucional de 2023 encontró que el PNIS, diseñado como el mecanismo de sustitución voluntaria articulado con programas de desarrollo rural que el Acuerdo de 2016 comprometía, mostró resultados parciales condicionados por la insuficiencia de re-

120 JERÓNIMO RÍOS SIERRA. “ELN y la paz total en Colombia: Las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba”, *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, vol. 9, n.º 1, 2024, pp. 91 a 105, disponible en [<https://www.uajournals.com/cisdejournal/journal/17/6.pdf>].

121 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, cit.

cursos, la lentitud de la implementación y el retorno del Gobierno Duque a esquemas de erradicación forzada bajo presión norteamericana. En concreto, este retorno no fue una decisión de política pública adoptada en el vacío, fue el reflejo de la lógica de la intervención por invitación que TICKNER describió para el período del Plan Colombia. En este período, ante la presión de Washington, que condicionaba la continuación de la cooperación en materia de seguridad a la demostración de resultados en erradicación, el Gobierno Duque optó por la estrategia que satisfacía las exigencias del aliado externo a costa de las reformas estructurales comprometidas en el Acuerdo de 2016. El octavo informe del Instituto Kroc confirmó ese diagnóstico para el primer año del Gobierno Petro, donde los avances en implementación aceleraron en algunos puntos –participación política y reincorporación de ex-combatientes– pero el rezago heredado en reforma rural integral fue evidente, refleja la dificultad de transformar estructuras de tenencia de la tierra y de presencia estatal que tienen raíces en la historia del Estado colombiano desde el siglo XIX¹²².

122 JOSEFINA ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, Octavo informe comprensivo (diciembre de 2022 a noviembre de 2023), Notre Dame, IN, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2024, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/46146288/1>].

GABRIEL OROZCO RESTREPO *et al.*¹²³ han analizado esa transición como una transformación cualitativa de la política exterior colombiana, que por primera vez desde los años 1970 intentó distanciarse de la orientación pro estadounidense que BERNAL y TICKNER habían identificado como el rasgo más constante del imaginario de política exterior de las élites colombianas. La inclusión de Venezuela y Cuba como facilitadores del proceso con el ELN, el cuestionamiento explícito de la guerra contra las drogas como marco de política y la reivindicación de la naturaleza política del conflicto como precondition para su resolución, representaban una reorientación de los fundamentos de la política exterior colombiana que ningún Gobierno anterior había intentado con esa amplitud.

Autores como GUTIÉRREZ SANÍN habían advertido antes del inicio del período Petro que el escenario más probable después del acuerdo con las FARC-EP no era la consolidación de la paz sino el inicio de un tercer ciclo de violencia, alimentado por los incentivos que el incumplimiento de los compromisos del Acuerdo de 2016 generaba para la remo-

123 GABRIEL ANTONIO OROZCO RESTREPO, GLEIDY ALEXANDRA URREGO ESTRADA, JAHIR ALEXANDER GUTIÉRREZ OSSA y YADI MARCELA GARCÍA TAMAYO. "Transformación y desafíos de la política exterior colombiana: Un análisis comparativo de los Ggobiernos 2018-2023", en *El Ágora USB*, vol. 24, n.º 2, 2024, pp. 539 a 560, disponible en [<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/7007/5509>].

vilización de actores armados¹²⁴. Esa advertencia resultó profética en su precisión, pues, por ejemplo, los ceses al fuego territoriales pactados con las disidencias en 2023 fueron instrumentalizados por esas organizaciones para acumular capacidades y expandir su presencia en los territorios donde las FARC-EP habían dejado un vacío que el Estado no pudo llenar de manera oportuna. Así mismo, la ruptura con el Estado Mayor Central a principios de 2024, confirmó los límites de una estrategia de paz que intentaba negociar con actores cuya motivación principal ya no era política sino, como era predecible, mantener control de las rentas, sobre todo, del narcotráfico y la minería ilegal.

RICCARDI y AGUDELO TABORDA propusieron en su trabajo cambios estructurales del conflicto colombiano que a su parecer se requieren¹²⁵. Este diagnóstico es confirmado por ROJAS RIVERA, quien señala que la participación de Estados Unidos en el proceso de construcción de paz, aun bajo el Gobierno Obama, le dio continuidad a la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano desarrollada desde finales de los años 1990, para priorizar los compromisos de seguridad sobre los de reforma estructural¹²⁶.

124 FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?*, Bogotá, Debate-Penguin Random House, 2020, pp. 60 a 140.

125 DAVIDE RICCARDI y JAIRO AGUDELO TABORDA. *Más allá de los ideales. La política de ayuda exterior de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia (1998-2016)*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2024.

126 DIANA MARCELA ROJAS RIVERA. "Estados Unidos en la

Por su parte, TICKNER y MONROY HERNÁNDEZ han identificado en su análisis de “la política exterior colombiana más allá de los lugares comunes”, que el Gobierno Petro representa el experimento más ambicioso de ruptura con el proamericanismo histórico de las élites colombianas, pero también el más expuesto a las contradicciones que ese imaginario ha generado durante más de un siglo¹²⁷. Es por ello que aún hoy las tensiones en torno a las estrategias de cooperación para la paz en Colombia, como la inclinada hacia la dimensión militar de Estados Unidos y la que prioriza las dimensiones sociales y territoriales de la Unión Europea, lejos de resolverse con el acuerdo de paz, se reprodujeron en el período de implementación bajo nuevas formas¹²⁸.

VI. EL CONFLICTO COLOMBIANO COMO CONDICIÓN DE POSIBILIDAD DE SU INTERNACIONALIZACIÓN

El recorrido de este capítulo permite ahora articular la conclusión que justifica su posición en el libro. La precariedad selectiva del Estado colombiano, la economía política de guerra que convirtió

construcción de la paz en Colombia”, en *Análisis Político*, vol. 30, n.º 91, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37 a 52, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/70263/64690>].

127 TICKNER y MONROY HERNÁNDEZ. “Política exterior de Colombia: Más allá de los lugares comunes”, cit.

128 AGUDELO TABORDA y RICCARDI. “La cooperación internacional para la paz en Colombia: Los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)”, cit.

el conflicto en un sistema de rentas para todos sus actores y la elasticidad narrativa que permitió a las élites gobernantes reencuadrarlo en forma sucesiva en las agendas de seguridad internacional de cada período, no son tres fenómenos independientes. En realidad, son tres dimensiones de un mismo sistema que se alimentan uno al otro y que, juntas, explican por qué el conflicto colombiano fue tan permeable a las sucesivas intervenciones internacionales y por qué ninguna de ellas logró transformar las condiciones de fondo que lo producían.

De este modo, la debilidad diferenciada del Estado colombiano no es un déficit institucional corregible con recursos adicionales o con reformas administrativas bien diseñadas, es el producto de una historia de formación estatal en la que la violencia, ilegalidad y exclusión han desempeñado funciones constitutivas que ninguna reforma ha transformado de manera definitiva. Por su parte, los encuadres internacionales del conflicto –el comunismo, el narcotráfico, el terrorismo, la crisis humanitaria– no son tan solo descripciones de una realidad, son también factores activos que modelan esa realidad, que condicionan las respuestas del Estado colombiano y que determinan cuáles dimensiones del conflicto resultan visibles u opacas para los actores externos. Es por ello, que la Comisión de la Verdad concluyó que ninguno de esos encuadres capturó la totalidad del fenómeno y que cada uno, al iluminar algunas dimensiones, dejó en la sombra otras también reales, para producir

respuestas parciales que gestionaron síntomas sin atacar causas¹²⁹.

Esa es la paradoja central que los capítulos siguientes analizan en su expresión más concreta: el conflicto colombiano fue internacionalizado de manera tan intensa y tan reiterada porque sus condiciones internas lo hacían con dificultad resoluble sin esa internacionalización y, al mismo tiempo, cada internacionalización reproducía las condiciones que hacían necesaria la siguiente. Estados Unidos, la Unión Europea, las Naciones Unidas y los países vecinos, todos ellos encontraron en Colombia un caso que justificaba su involucramiento, todos ellos dejaron huellas institucionales y materiales que condicionaron el siguiente episodio de internacionalización, pero ninguno de ellos logró producir la transformación estructural que habría hecho innecesario el siguiente. Es por ello que entender por qué no lo lograron, exige apropiarse primero las condiciones internas que este capítulo ha descrito.

129 COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN –CEV–. “Hay futuro si hay verdad”, cit.

CAPÍTULO CUARTO
ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA:
DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS
A LA PAZ CONDICIONADA

La relación entre Colombia y Estados Unidos durante los últimos 30 años no puede comprenderse como una alianza bilateral ordinaria, por el contrario, ha sido una relación estructurada por asimetrías tan profundas que la distinción entre asociación y dependencia se vuelve insostenible en su análisis. Para cualquier Gobierno colombiano entre 1990 y 2026, Washington no fue el socio externo más importante, fue la variable que condicionó de manera determinante el margen de maniobra disponible para definir prioridades de seguridad, política antidrogas y estrategia de paz. Esa condición no es el producto de ninguna conspiración ni de ninguna debilidad particular de un Gobierno específico, es en realidad una estructura de incentivos construida durante décadas en la que la asistencia exterior estadounidense financió capacidades militares que el Estado colombiano no podía costear por sí solo, a cambio de una subordinación creciente de las agendas domésticas a los criterios de Washington. Entonces, la tensión entre la búsqueda de recursos externos y la preservación de autonomía en la definición de políticas propias es el hilo que recorre la historia de esta relación y que este capítulo se propone examinar en su evolución desde el período 1998-2026.

Como ya se ha mencionado, la categoría conceptual más pertinente para denominar esa dinámica fue la formulada por TICKNER, con el concepto de intervención por invitación, que captura el mecanismo fundamental de la relación bilateral con una validez argumentativa de gran solidez¹³⁰. De este modo, es posible afirmar que los Gobiernos colombianos no fueron víctimas pasivas de la hegemonía norteamericana, más bien fueron actores que calcularon con distintos grados de lucidez las ventajas de atraer la asistencia estadounidense sobre los costos de la condicionalidad que acompañaba a esa asistencia. RODRIGO PARDO y TOKATLIAN habían identificado esa tendencia ya en los años 1980 con la tesis de la subordinación como patrón estructural de la política exterior colombiana y GERHARD DREKONJA la había rastreado hasta el principio del *respice polum* (mirar hacia el norte) que orientó la inserción internacional del país desde los inicios del siglo xx¹³¹. En realidad, lo que la posguerra fría hizo fue transformar el contenido de esa alineación sin cambiar su lógica, sustituye la política anticomunismo por la antinarcóticos y más tarde por la antiterrorismo, como marcos sucesivos de justificación de una dependencia que en cada período se reproducía bajo nuevas formas y con nuevos instrumentos.

130 TICKNER. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", cit.

131 DREKONJA. *Retos de la política exterior colombiana*, cit., pp. 15 a 60.

El argumento central que organiza esta sección del libro sostiene que la asistencia estadounidense a Colombia produjo un resultado en las estructuras paradójico, donde este actor fortaleció la capacidad coercitiva del Estado colombiano frente a los grupos armados sin crear las condiciones para una paz sostenible, porque en ningún momento orientó sus recursos hacia las causas estructurales que el capítulo anterior identificó como los factores constitutivos del conflicto colombiano. Esa paradoja no es accidental sino constitutiva de la racionalidad con que Washington construyó su involucramiento, orientada por sus propias prioridades de seguridad interior, por la dinámica de la política doméstica estadounidense y por los intereses de la industria militar y de seguridad privada que encontró en Colombia un laboratorio y un mercado durante décadas. Comprender esa racionalidad es indispensable para entender por qué la más sofisticada apuesta de construcción de paz que Colombia conoció después de 2016 encontró sus límites en el terreno donde la relación bilateral opera con la misma lógica de siempre.

I. PLAN COLOMBIA, DEPENDENCIA Y CONDICIONALIDAD

Cuando el Gobierno Pastrana presentó en 1998 su propuesta para Colombia, el documento original era una iniciativa de paz con un componente social sustantivo que reconocía las causas estructurales del conflicto, que incluían la desigualdad agraria, la ausencia del Estado en la periferia y la necesidad de alternativas económicas para los cultivado-

res de coca. No obstante, esa iniciativa no sobrevivió el tránsito por Washington y los debates en el Congreso norteamericano frente a la iniciativa del Plan Colombia. Uno de los estudios más documentados sobre ese proceso, producido por ROJAS RIVERA, demuestra con precisión cómo la presión del Departamento de Estado, del Congreso de Estados Unidos y del Comando Sur transformó una propuesta de paz en una estrategia más que todo antinarcóticos con un componente contrainsurgente creciente, para reducir el componente social cercano al 75% del presupuesto original colombiano a apenas el 25% del paquete final aprobado por dicho Congreso en 2000¹³². Sin embargo, aunque el mecanismo fue transparente en sus documentos internos, también fue deliberadamente opaco en sus justificaciones públicas. De este modo, es bien sabido que Washington condicionó la asistencia a la demostración de resultados en reducción de cultivos ilícitos y en capacidad operativa de las fuerzas armadas colombianas, para hacer que cualquier énfasis en desarrollo rural, reforma judicial o inversión social quedara subordinado a los indicadores que el proceso de certificación anual del Departamento de Estado utilizaba para evaluar la “cooperación” colombiana.

Entre 2000 y 2006, Colombia recibió más o menos 4.900 millones de dólares en asistencia total de Estados Unidos, de los cuales entre el 75 y el 80%

132 ROJAS RIVERA. *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, cit., pp. 1 a 80.

fue asistencia militar y de seguridad¹³³. Esa cifra situó a Colombia como el tercer receptor mundial de asistencia militar estadounidense en ese período, detrás de Israel y Egipto. De esta forma, la escala de ese flujo tuvo consecuencias institucionales que WILLIAM AVILÉS analizó al señalar que transformó la estructura de las fuerzas armadas colombianas, multiplicó los efectivos del ejército de 115.000 a más de 250.000 entre 2000 y 2010, modernizó su capacidad de inteligencia y movilidad aérea, y creó una dependencia logística y tecnológica de suministros norteamericanos que se convirtió en un instrumento de presión adicional sobre la política de defensa colombiana¹³⁴. La investigación de PATRICIA SULLIVAN, GIOVANNY RINCÓN ÁLVAREZ y NATHAN MARX sobre la asistencia militar estadounidense a nivel global confirma lo que el caso colombiano ilustra con particular claridad: refleja que los programas de construcción de capacidad de socios suelen aumentar los indicadores de violencia paraestatal sin afectar la capacidad guerrillera cuando no van acompañados de reformas institucionales que limiten la discrecionalidad de las fuerzas receptoras¹³⁵.

133 RUSSELL CRANDALL. *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*, 2.^a ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008, pp. 13 a 46.

134 WILLIAM AVILÉS. *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. New York, State University of New York, 2006, pp. 1 a 30.

135 PATRICIA SULLIVAN, GIOVANNY RINCÓN ÁLVAREZ y NATHAN MARX. "Building Partner Capacity: US Aid to Security Sector Actors", en *Journal of Conflict Resolution*, vol.

El cuadro 1 sistematiza la evolución de la asistencia estadounidense a Colombia entre 1994 y 2025, muestra la distribución entre componente militar y componente social a lo largo de los distintos Gobiernos colombianos y norteamericanos. Allí se revela la persistencia que la desproporción entre ambos componentes es uno de los elementos más reveladores de la estructura de la relación bilateral, con independencia de la orientación política de los Gobiernos de turno en Bogotá o Estados Unidos.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA ESTADOUNIDENSE A COLOMBIA SEGÚN COMPONENTE Y PERÍODO DE GOBIERNO (1994-2024)

PERÍODO/ GOBIERNO	ASISTENCIA TOTAL (US\$ MILLONES)	COMPONENTE MILITAR (%)	COMPONENTE SOCIAL (%)	INSTRUMENTO PRINCIPAL	RESULTADO ESTRUCTURAL
Clinton (1994-2000)	≈ 330	65	35	Certificación antidrogas	Presión sin reforma agraria
Pastrana/ Clinton-Bush (2000-2002)	≈ 1.300	75	25	Plan Colombia (fase I)	Militarización sin negociación
Uribe I y II/ Bush (2002-2010)	≈ 4.900	80	20	APHIS/Plan Patriota/IRA	Debilitamiento FARC, expansión paramilitarismo
Santos/Obama (2010-2018)	≈ 3.200	60	40	Paz Colombia	Acuerdo 2016 sin implementación plena
Duque/ Trump-Biden (2018-2022)	≈ 1.800	72	28	Erradicación forzada/presión PNIS	Retroceso implementación Acuerdo de 2016
Petro/ Biden-Trump (2022-2025)	≈ 487*	55*	45*	Política Nacional de Drogas 2023-2033	Tensión bilateral por descertificación 2025

*Dato en consolidación.

Fuente: Adaptación de CRANDALL. *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*, cit.; SULLIVAN, RINCON Álvarez Y MARX. "Building

69, n.º 6, julio de 2024, pp. 1.033 a 1.058, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00220027241276156>].

Partner Capacity: US Aid to Security Sector Actors”, cit.; ATLANTIC COUNCIL. *Advancing US-Colombia Cooperation on Drug Policy and Law Enforcement*, Washington D. C., Atlantic Council, noviembre de 2023, disponible en [<https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/11/REPORT-US-COLOMBIA-COUNTERNARCOTIC-4.pdf>].

Lo que el cuadro revela con una consistencia que trasciende los cambios de Gobierno es que la variable determinante en la composición de la asistencia no fue la orientación política de Bogotá sino la lógica interna de la política exterior estadounidense hacia la región. El período del Gobierno Santos, que produjo el único acuerdo de paz negociado en la historia reciente del conflicto colombiano, el componente social de la asistencia superó el 35%, aun así, la presión por resultados en erradicación de cultivos nunca desapareció de la agenda bilateral. El rol del *lobby* de la industria militar estadounidense en ese resultado es abordado por GUERRERO SIERRA, MÓNICA ORTIZ ORTIZ Y MARÍA LEYTON SÁNCHEZ en un análisis que demuestra cómo los contratos de las principales empresas contratistas de defensa con el Gobierno colombiano crearon incentivos para mantener el componente militar de la asistencia con independencia de los objetivos declarados de cada fase del Plan Colombia¹³⁶. Esa

136 HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, MÓNICA ORTIZ ORTIZ y MARÍA ALEJANDRA LEYTON SÁNCHEZ. “Repercusión del *lobby* de la industria militar estadounidense en la política antidroga de Colombia”, en HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, MAURICIO HERNÁNDEZ PÉREZ y ANDRÉS CENDELES (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia*, Bogotá, Ediciones Unisa-

imbricación de intereses privados en la lógica de la dependencia es parte de lo que AVILÉS denominó *la dimensión transnacional de la intervención*, que va más allá de los Estados como actores unitarios para incluir una red de intereses corporativos y burocráticos que encontraron en la relación bilateral un mercado estable y en expansión¹³⁷.

II. LA NARCOTIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ACCESO: PASTRANA, URIBE Y LOS REENCUADRES SUCESIVOS

La transformación del conflicto colombiano en un problema de narcotráfico para la política exterior estadounidense no fue un descubrimiento empírico sino una decisión política con antecedentes precisos. A finales de los años 1980, cuando el fin de la Guerra Fría vaciaba de contenido el marco anticomunista que había justificado la asistencia norteamericana a las fuerzas armadas colombianas durante 30 años, la imbricación creciente entre grupos guerrilleros y economías de la coca ofreció un nuevo lenguaje para una relación que de otro modo habría perdido su justificación ante los círculos políticos estadounidenses. El argumento de la narcoguerrilla que los servicios de inteligencia norteamericanos comenzaron a circular en

lle, 2019, pp. 83 a 114, disponible en [https://books.google.com/books?id=2x3kDwAAQBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false].

137 WILLIAM AVILÉS. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, n.º 3, julio de 2008, pp. 410 a 429.

Washington a partir de 1985 con una eficacia que ninguna evidencia empírica sistemática sustentaba hasta entonces, resolvió en simultáneo dos problemas de la política exterior norteamericana. Por una parte, le dio una justificación doméstica para mantener la asistencia militar a un aliado latinoamericano cuyo historial de derechos humanos era difícil de defender y por otra, le permitió eludir el debate sobre las causas sociales del conflicto colombiano reclasificándolo como problema de ley y orden¹³⁸.

El Gobierno Pastrana navegó esa tensión con mayor sofisticación de la que suele reconocérsele. La diplomacia por la paz de PASTRANA ARANGO, que incluyó el proceso de negociación con las FARC-EP en el Caguán entre 1999 y 2002, fue en parte un intento de utilizar la internacionalización del conflicto para crear un espacio político interno que de otro modo era inaccesible, y en parte, una apuesta genuina por una solución negociada que encontraba en el apoyo europeo y de las Naciones Unidas un contrapeso a la presión norteamericana hacia la opción militar. Por tanto, que ese intento fracasara no fue tan solo el resultado de la intransigencia de las FARC-EP o de las dificultades técnicas de la negociación, fue también consecuencia de la presión sistemática de Washington sobre PASTRANA ARANGO para que condicionara los avances en el proceso de paz a resultados medibles en reducción de cultivos, lo que produjo una contradicción que el pro-

138 ARLENE B. TICKNER. "Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism", en *Current History*, vol. 102, n.º 661, febrero de 2003, pp. 77 a 85.

pio proceso no podía sostener. Por su parte, TOM LONG, SEBASTIÁN BITAR y GABRIEL JIMÉNEZ PEÑA han abordado los mecanismos mediante los cuales actores domésticos colombianos, que incluyen a las Fuerzas Armadas y sectores empresariales, utilizaron la condicionalidad norteamericana como recurso para presionar al Gobierno Pastrana hacia el abandono de las concesiones negociadoras, ilustran la complejidad de un proceso en que la dependencia bilateral funcionó en simultáneo como recurso y como restricción para distintos actores¹³⁹.

Con la llegada a la presidencia de URIBE Vélez la ambigüedad desapareció. La Política de Seguridad Democrática lanzada en 2002 adoptó sin reservas el encuadre norteamericano de la amenaza terrorista y lo utilizó como plataforma para maximizar la asistencia estadounidense, clausurar el espacio para alternativas negociadoras y construir una narrativa de éxito que proyectara en el exterior la imagen de un Estado en proceso de recuperar el control de su territorio. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 le ofrecieron a ese proyecto una oportunidad que el Gobierno aprovechó con notable eficacia política. Así, la designación de las FARC-EP y el ELN como organizaciones terroristas por parte del Departamento de Estado y la Unión Europea no solo facilitó el acceso a financiación adicional, también transformó el paisaje diplomá-

139 TOM LONG, SEBASTIÁN BITAR y GABRIEL JIMÉNEZ PEÑA. "Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 39, n.º 4, septiembre de 2020, pp. 466 a 482.

tico de manera que cualquier actor internacional que sostuviera posiciones favorables a la negociación política quedaba expuesto a la acusación de complicidad con el terrorismo. Como BORDA GUZMÁN señaló, esa operación fue más eficaz en el ámbito discursivo que en el militar, porque mientras lograba aislar desde la diplomacia a los grupos armados y reducir los márgenes para la solidaridad internacional con sus reivindicaciones, no debilitó de manera significativa su capacidad operativa, que siguió financiándose de las economías ilícitas con una independencia del apoyo político externo que hacía irrelevante el aislamiento diplomático¹⁴⁰.

El análisis de TICKNER y MORALES sobre la cooperación dependiente asociada entre Colombia y Estados Unidos durante el período 2002-2010, identifica los mecanismos concretos de esa dependencia con una precisión que merece reproducirse en sus implicaciones estructurales¹⁴¹. En ese período, el número de efectivos militares y contratistas estadounidenses presentes en Colombia superó en promedio los 800 por año y la embajada norteamericana en Bogotá se convirtió en una de las más grandes del mundo en términos de personal, con más de 1.200 funcionarios regulares y una influencia sobre las decisiones de política de seguridad

140 BORDA GUZMÁN. "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?", cit.

141 TICKNER y MORALES. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos", cit.

colombiana que ningún otro actor externo igualaba. Esa presencia no era solo el correlato de una asistencia financiera, sino un mecanismo de transferencia de marcos interpretativos, procedimientos operativos y definiciones de amenaza que transformaban en forma progresiva la cultura institucional de las fuerzas armadas colombianas en dirección a los criterios norteamericanos, con independencia de su adecuación a las condiciones específicas del conflicto.

CUADRO 2. LOS REENCUADRES NARRATIVOS DE LA RELACIÓN COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS (1960-2025)

PERÍODO	ENCUADRE DOMINANTE	GOBIERNO COLOMBIANO	GOBIERNO EE. UU.	INSTRUMENTO	EFFECTO SOBRE CAUSAS ESTRUCTURALES
1960-1989	Amenaza comunista	Lleras/Barco	Johnson/Reagan	Asistencia militar/DSN	Militarización sin reforma agraria
1990-2001	Narcotráfico/narcoEstado	Gaviria/Pastrana	Bush I/Clinton	Certificación/ Plan Colombia	Inversión analítica: conflicto como sub-producto de drogas
2001-2010	Terrorismo/narcoterrorismo	Uribe I y II	Bush II/Obama I	APHIS/Plan Patriota	Cierre espacio negociación política
2010-2016	Paz liberal/construcción de paz	Santos I y II	Obama II	Paz Colombia/ La Habana	Reconocimiento político, reformas estructurales comprometidas
2016-2022	Posacuerdo/erradicación	Santos/Duque	Obama/Trump/Biden	PNIS/ erradicación forzada	Implementación insuficiente; retorno presión antidrogas
2022-2025	Paz total/reforma anti prohibicionista	Petro	Biden/Trump	Política Nacional Drogas 2023-2033	Tensión estructural; décadas de causas sin transformar

Fuente: Elaboración propia con base en TICKNER. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, cit.; BORDA GUZMÁN. “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, cit.; CRANDALL. *Driven by Drugs: US Policy Toward*

Colombia, cit.; OROZCO RESTREPO *et al.* "Transformación y desafíos de la política exterior colombiana: Un análisis comparativo de los Gobiernos 2018-2023", cit.

III. EL PERÍODO SANTOS, LA PAZ CONDICIONADA Y LOS LÍMITES DE LA DIVERSIFICACIÓN

El giro que representó el Gobierno Santos en la política de seguridad colombiana no fue tan solo el resultado de una decisión estratégica sobre cómo terminar el conflicto, fue también el producto de una acumulación de evidencias sobre los límites de la estrategia anterior que resultaba ya difícil de ignorar. El debilitamiento militar de las FARC-EP había producido justo lo que la teoría del sistema de guerra predecía: una reorganización sin derrota estratégica, con frentes que adoptaban formatos más descentralizados y dispersos en el territorio, para eludir la presión militar y mantener el control de las economías ilícitas. Las cifras de cultivos de coca, que en el período de mayor intensidad del Plan Colombia habían bajado a un mínimo de 48.000 hectáreas en 2012 antes de remontar hasta 146.000 en 2016, ilustraban con brutal evidencia empírica la limitación estructural de una estrategia de erradicación que no atacaba los incentivos económicos que hacían de la coca la única alternativa viable para miles de familias campesinas en los territorios donde el Estado no llegaba¹⁴².

142 TOBIAS FRANZ. "Plan Colombia: Illegal Drugs, Economic Development and Counterinsurgency: A Political Economy Analysis of Colombia's Failed War", en *Development Policy Review*, vol. 34, n.º 4, julio de 2016, pp. 563 a 583.

El proceso de La Habana que se desarrolló entre 2012 y 2016 con la facilitación de Cuba y Noruega y el apoyo político de Washington bajo la Administración Obama, representó el momento en que la relación bilateral con Estados Unidos adquirió su configuración más equilibrada en décadas. La Administración Obama respaldó el proceso con una claridad que ninguna de sus predecesoras había mostrado, la designación del exembajador BERNIE ARONSON como enviado especial para el proceso de paz colombiano, fue la firma de que Washington reconocía la dimensión política del conflicto de una manera que la retórica antiterrorista del período de BUSH había hecho imposible. ROJAS RIVERA ha analizado ese período al señalar que la participación de Estados Unidos en la construcción de paz, aun bajo BARAK OBAMA¹⁴³, mantuvo una continuidad significativa con la política anterior, donde el énfasis en los compromisos de seguridad y en los puntos del Acuerdo de 2016 relacionados con cultivos ilícitos fue aún mayor que el interés en los compromisos de reforma rural integral y participación política, que son los puntos con menor implementación posterior¹⁴⁴.

143 44.º presidente de Estados Unidos por el Partido Demócrata, en dos períodos entre el 20 de enero de 2009 y el 20 de enero de 2017.

144 DIANA MARCELA ROJAS RIVERA. “Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia”, en *Análisis Político*, vol. 30, n.º 91, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37 a 52, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/70263/64690>].

El Acuerdo de 2016 comprometió al Estado colombiano con reformas que atacaban de modo directo las condiciones estructurales identificadas en el capítulo anterior como los factores constitutivos del conflicto. De este modo, el punto 1 sobre Reforma Rural Integral, el punto 4 sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas con su PNIS y el punto 5 sobre las víctimas con la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, representaban compromisos sin precedentes en la historia de los acuerdos de paz colombianos. También, la asistencia internacional para su implementación incluyó la creación de la Misión de Verificación de la ONU, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea por 130 millones de euros y compromisos bilaterales de Washington por cerca de 450 millones de dólares anuales en los primeros años del posacuerdo bajo el programa Paz Colombia¹⁴⁵. Ese andamiaje multilateral respondía a la lección que el Gobierno Santos extrajo del período anterior, probó que la dependencia unilateral de Washington creaba vulnerabilidades que la diversificación de apoyos podía reducir, aunque no eliminar.

145 RICCARDI y AGUDELO TABORDA. *Más allá de los ideales. La política de ayuda exterior de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia (1998-2016)*, cit., pp. 40 a 90.

IV. DE DUQUE MÁRQUEZ A PETRO URREGO: EL POSACUERDO Y LA PERSISTENCIA DE LA LÓGICA BILATERAL

La llegada de DUQUE MÁRQUEZ al poder reactivó con rapidez la tensión entre los compromisos del Acuerdo de 2016 y las prioridades de la relación bilateral con Washington. La Administración Trump, que llevaba dos años en el poder, había retomado el discurso de la guerra contra las drogas con una intensidad que ninguna administración había adoptado desde la época de RONALD W. REAGAN¹⁴⁶, y el proceso de certificación anual se convirtió de nuevo en un mecanismo de presión sobre las cifras de erradicación que el Gobierno colombiano producía. El resultado fue previsible en su lógica, aunque revelador de su magnitud, pues el PNIS, cuyo diseño reconocía que la sustitución voluntaria articulada con programas de desarrollo rural era la única alternativa sostenible a la erradicación forzada, fue vaciado de recursos mientras se retomaban las aspersiones manuales masivas en regiones donde los acuerdos de sustitución estaban en marcha. En consecuencia, según la evaluación del DNP publicada en 2023, de las 99.097 familias que se inscribieron en el PNIS entre 2017 y 2022, menos del 30% había recibido los pagos completos comprometidos en sus contratos de sustitución para la fecha de cierre del Gobierno Duque, el retorno a la coca en los territorios donde la implementación fue inte-

146 Tampico, Ill, 6 de febrero de 1911-Los Ángeles, 5 de junio de 2004, 40.º presidente de Estados Unidos por el Partido Republicano, en dos períodos entre el 20 de enero de 1981 y el 20 de enero de 1989.

rrumpida, fue documentado en más del 40% de los municipios con presencia del programa¹⁴⁷.

Por su parte, las cifras de la UNODC para 2023 materializaron ese fracaso con una contundencia que ningún informe anterior había alcanzado¹⁴⁸. Las 253.000 hectáreas de coca sembradas en Colombia en ese año representaron un máximo histórico que superaba en un 43% el récord previo registrado en 2017. Además, la producción potencial de clorhidrato de cocaína alcanzó las 1.738 toneladas métricas, para convertir a Colombia en responsable del 67% de la producción global de cocaína. Esos datos no son solo la evidencia de un fracaso de política antidrogas, son la evidencia empírica más elocuente disponible sobre las consecuencias de cuatro décadas de estrategia centrada en la erradicación y la criminalización sin transformación de las condiciones estructurales que hacen de la coca la única alternativa económica viable para las comunidades campesinas de los territorios periféricos. El *lobby* de la industria de seguridad que GUERRERO SIERRA, ORTIZ ORTIZ y LEYTON SÁNCHEZ señalaron como factor determinante en la orientación de la asistencia bilateral, encontró en ese fracaso no un argumento para replantear la estrategia

147 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, cit.

148 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. *Colombia. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*, cit.

sino uno para insistir en más asistencia con los mismos instrumentos.

Con PETRO URREGO comenzó en agosto de 2022 la experiencia más radical de ruptura con el patrón histórico de la relación bilateral. La Política Nacional de Drogas 2023-2033 presentada en septiembre de 2023, fue el documento de política pública más crítico de la lógica prohibicionista que ningún Gobierno colombiano había producido. En este, se eliminó la erradicación forzada como instrumento de política excepto para los cultivos industriales, priorizó el desarrollo territorial y la salud pública sobre la reducción de cultivos como objetivo de la política y reconfiguró la relación con Washington en términos que el Gobierno presentó como una refundación del diálogo bilateral sobre drogas. OROZCO RESTREPO *et al.* han analizado ese giro como la mayor transformación de la política exterior colombiana hacia una mayor autonomía relacional, identifican en el período Petro el primer Gobierno colombiano en décadas que cuestionó en forma explícita la premisa del *respice polum* como fundamento de la inserción internacional del país¹⁴⁹.

La respuesta de Washington a ese giro tuvo en 2025 su expresión más directa cuando la Administración Trump, mediante el mecanismo de descertificación, incluyó a Colombia en la lista de países que no cooperan de manera adecuada en la lucha contra el narcotráfico, una decisión que la Fundación

149 OROZCO RESTREPO, URREGO ESTRADA, GUTIÉRREZ OSSA y GARCÍA TAMAYO. "Transformación y desafíos de la política exterior colombiana: Un análisis comparativo de los Gobiernos 2018-2023", cit.

Ideas para la Paz analizó como la materialización de la tensión estructural que había caracterizado la relación bilateral desde el inicio del Gobierno Petro¹⁵⁰. La descertificación no produjo las sanciones automáticas que prevé la legislación norteamericana, pero instaló un nivel de tensión diplomática que ningún Gobierno colombiano había experimentado desde el período Samper. Esa tensión no era tan solo el resultado de diferencias de política antidrogas, fue la materialización de una divergencia más profunda sobre el modelo de construcción de paz que el Acuerdo de 2016 representaba. Entonces, mientras PETRO URREGO reivindicaba la Paz Total y el desarrollo rural como las respuestas correctas al problema de los cultivos ilícitos, la lógica que ha presidido la relación bilateral desde el Plan Colombia seguía con la evaluación de la cooperación colombiana por los indicadores de erradicación y captura de narcos que Washington nunca dejó de considerar los parámetros definitivos del éxito¹⁵¹.

El cuadro 3 refleja el estado de implementación del Acuerdo de 2016 a 2025, desagregado por punto y por el grado de presión bilateral ejercida por Washington en cada uno; muestra cómo la distribución de esa presión reproduce con exactitud la mis-

150 ANA MARÍA RUEDA R. "One Year of a New Drug Policy in Colombia: What Are the Changes?", Bogotá, Fundación Ideas para la Paz –FIP–, 19 de diciembre de 2024, disponible en [<https://ideaspaz.org/publicaciones/noticias/2024-12/one-year-of-a-new-drug-policy-in-colombia>].

151 ATLANTIC COUNCIL. *Advancing US-Colombia Cooperation on Drug Policy and Law Enforcement*, cit.

ma jerarquía de prioridades que ha caracterizado a la relación bilateral desde el Plan Colombia.

CUADRO 3. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE 2016 SEGÚN PUNTO Y NIVEL DE PRESIÓN BILATERAL ESTADOUNIDENSE (2016-2025)

PUNTO DEL ACUERDO	IMPLEMENTACIÓN A 2025 (%)	ESTADO BAJO DUQUE (2018-2022)	ESTADO BAJO PETRO (2022-2025)	RELACIÓN CON PRESIÓN EE. UU.
1. Reforma rural integral	23%	Paralizado. Sin catastro rural	Avance moderado. Fondo de tierras activo	Baja. Washington privilegia anti-drogas
2. Participación política	51%	Circunscripciones bloqueadas	Avance legislativo parcial	Ninguna. Indiferencia de Washington
3. Fin del conflicto/ reincorporación	62%	198 exguerrilleros asesinados 2022	Programa reincorporación relanzado	Media. Extradición como presión
4. Cultivos ilícitos (PNIS)	18%	PNIS suspendido. Erradicación forzada	PNIS relanzado. 253.000 ha. coca (2023)	Alta. Principal vector de presión bilateral
5. Víctimas/justicia transicional (JEP)	44%	JEP cuestionada por DUQUE Márquez	JEP activa. 11 macro casos abiertos	Media. Extradición en disputa
6. Implementación y verificación	58%	Misión ONU activa pero limitada	Misión ONU renovada (Res. 2704/2023 ³)	Baja. Multilateral sin liderazgo Washington

* NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 2704 (2023), S/RES/2704(2023), de 30 de octubre de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2704\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2704(2023))].

Fuente: Elaboración propia basado en ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* "Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino", cit.; JASON QUINN, MADHAV JOSHI, ELISE DITTA, PATRICK MCQUESTION y CRISTIAN SÁEZ FLÓREZ. "Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset", en *Journal of World Affairs: Voice of the Global South*, vol. 1, n.º 1, abril de 2025, pp. 94 a 120, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/29769442251325358>]; DEPARTAMENTO

NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, cit.; ATLANTIC COUNCIL. *Advancing US-Colombia Cooperation on Drug Policy and Law Enforcement*, cit.

V. LA PARADOJA ESTRUCTURAL

Lo que los cuadros anteriores hacen visible de manera sistemática es lo que el análisis narrativo de cada período permite examinar en detalle: la relación bilateral Colombia-Estados Unidos ha operado durante 30 años con una lógica interna que es independiente de los cambios de Gobierno en Bogotá y relativamente independiente de los cambios de administración en Washington. Esa lógica privilegia en forma sistemática los indicadores de seguridad a corto plazo –reducción de cultivos, capturas de cabecillas, porcentaje de territorio bajo control estatal– sobre las transformaciones estructurales de largo plazo que los diagnósticos más rigurosos identifican como las condiciones necesarias para una paz sostenible. Por tanto, no se trata de que Washington ignore esas condiciones, sino más bien de que su estructura institucional y política no está diseñada para financiar transformaciones de largo plazo cuyos resultados no son visibles en los ciclos presupuestarios anuales ni en los períodos electorales que determinan la política exterior norteamericana.

El estudio de JASON QUINN *et al.* sobre la implementación del Acuerdo de 2016 muestra con claridad lo que esa lógica produce. A diciembre de 2023, los puntos del Acuerdo con mayor porcentaje de implementación son los que corresponden a

compromisos de corto plazo y bajo costo político como el cese al fuego bilateral y los mecanismos de verificación, mientras los que tienen menor implementación son los que afectan intereses estructurales, incluyen la reforma rural integral con el 23%, el PNIS con el 18% y los catastros de tierras con porcentajes marginales¹⁵². El octavo informe Kroc confirma ese diagnóstico al señalar que el rezago en los puntos de reforma estructural no es recuperable en el mediano plazo sin una inversión que ningún Gobierno colombiano ha sido capaz de comprometer y que la asistencia bilateral de Washington no ha estado dispuesta a financiar con la escala requerida¹⁵³. En esta misma línea de ideas OTERO BAHAMÓN *et al.* añaden la dimensión ciudadana de ese déficit con evidencia de encuesta panel que muestra que las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto tienen una satisfacción con la implementación del Acuerdo de 2016 que declina en proporción directa al tiempo transcurrido sin que los compromisos de desarrollo territorial se materialicen¹⁵⁴, lo que crea el desencan-

152 QUINN, JOSHI, DITTA, MCQUESTION y Sáez Flórez. "Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset", cit.

153 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* "Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino", cit.

154 OTERO BAHAMÓN, PANTOJA BARRIOS, STEELE, KURPAN y MALMIN BINNINGSBØ. "The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia's Peace Agreement in War-Affected Regions", cit.

to que los grupos armados explotan para reclutar y para presentarse como alternativa al Estado¹⁵⁵.

La paradoja estructural que este capítulo ha documentado puede formularse con precisión al defender la idea de que la relación con Washington le dio al Estado colombiano la capacidad coercitiva para debilitar por la fuerza a su adversario principal, en vez de apoyar la construcción de una capacidad transformadora para eliminar las condiciones que reproducen ese adversario. Es por ello que ese resultado no puede considerarse como un accidente de implementación, sino la consecuencia previsible de una estrategia de asistencia construida sobre prioridades que nunca coincidieron en forma plena con las necesidades estructurales de la construcción de paz colombiana. Así mismo, otros actores internacionales como la Unión Europea, los organismos multilaterales y los países vecinos, enfrentaron en Colombia la misma tensión entre

155 BENJAMIN LESSING. "Conceptualizing criminal governance", en *Perspectives on Politics*, vol. 19, n.º 3, 2021, pp. 854 a 873; ANA ARJONA. *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; CÉSAR NIÑO, HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA y JOSÉ RIVAS OTERO. "Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia", *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 21, n.º 44, 2023, pp. 887 a 906, disponible en [<https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/1232/978>]; CÉSAR NIÑO, HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA y JAIME WILCHES. "Shared Sovereignties and Criminal Governances in the Context of the Pandemic in Colombia", en *Trends in Organized Crime*, n.º 29, 2024, pp. 1 a 20, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12117-024-09535-3.pdf>].

sus propias prioridades institucionales y las condiciones estructurales del conflicto colombiano, con resultados que en cada caso reproducen, con distintas modulaciones, la paradoja que Washington produjo con mucho mayor escala de recursos y mucha mayor influencia sobre las decisiones del Estado colombiano. De este modo, entender por qué esa paradoja no es exclusiva de la relación bilateral con Washington sino constitutiva de la lógica estructural de internacionalización del conflicto colombiano, es el problema que las siguientes secciones de este libro se proponen explorar.

CAPÍTULO QUINTO

LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA: EL MODELO DE PAZ CIVIL Y SUS CONTRADICCIONES EN EL TERRENO

Entre todos los actores externos que se involucraron en el conflicto colombiano durante las últimas tres décadas, la Unión Europea –UE– ocupa una posición singular. Esta no fue un actor hegemónico con capacidad de condicionar las decisiones del Estado colombiano como Washington, o un actor solo multilateral con mandato de verificación como la ONU, ni un actor regional con intereses geopolíticos directos como Venezuela o Ecuador en su momento. En cambio, fue un actor que construyó con paciencia durante 20 años una presencia basada en principios que el contexto colombiano tendió a validar con el tiempo. Entre ellos, que el conflicto tenía causas estructurales que ninguna estrategia puramente militar podía resolver, que la sociedad civil era un actor indispensable en cualquier proceso de paz sostenible y que la cooperación internacional debía orientarse hacia el fortalecimiento de capacidades locales más que hacia la transferencia de modelos. Esa presencia produjo resultados genuinos y limitaciones también genuinas, la tensión entre unos y otras es lo que este capítulo se propone examinar.

La paradoja que recorre la experiencia europea en Colombia puede formularse en el sentido de que la UE construyó el modelo más consistente

de intervención civil para la paz que ningún actor externo ha sostenido en Colombia, pero ese modelo también reprodujo las limitaciones que la teoría crítica de la paz liberal identifica en la cooperación internacional para el posconflicto. Al privilegiar el fortalecimiento institucional, la inclusión de la sociedad civil y el desarrollo territorial sobre la transformación directa de las condiciones que hacen sostenible la violencia organizada, la cooperación europea produjo resultados en los márgenes del conflicto colombiano sin poder reemplazar ni la presión política que los actores armados requerían ni la voluntad estatal que la implementación de reformas estructurales exigía. Esa limitación no fue el producto de ningún error de diagnóstico, pues en realidad la UE sí entendió antes que Washington que el conflicto colombiano era sobre todo un problema de exclusión y desigualdad.

La imagen propuesta en el presente capítulo es necesaria para dar cuenta de la lógica comparativa que orienta los siguientes apartados de este libro. De este modo, si la asistencia estadounidense fortaleció la capacidad coercitiva del Estado colombiano sin atacar las causas que reproducen el conflicto, la cooperación europea fortaleció la sociedad civil y las instituciones de paz sin poder compensar ni esa dependencia militar ni los Gobiernos colombianos que se negaron de manera sistemática a implementar las reformas comprometidas. Ambos modelos produjeron resultados reales y paradojas estructurales, pero las razones de esas paradojas son diferentes y su comprensión combinada es indispensable para evaluar qué puede y qué no puede lograr

la internacionalización positiva de un conflicto con la complejidad del colombiano¹⁵⁶.

I. LA DIFERENCIACIÓN COMO ESTRATEGIA: DE LA OPOSICIÓN AL PLAN COLOMBIA A LOS LABORATORIOS DE PAZ (1998-2010)

La relación de la Unión Europea con el conflicto colombiano comenzó formalmente en 1998, en el contexto del proceso de paz del Caguán, cuando el Gobierno Pastrana internacionalizó en forma activa el conflicto en busca de legitimidad y recursos para una negociación que la comunidad internacional acompañó con distintos grados de compromiso¹⁵⁷. Desde ese momento inicial, la posición europea se definió por oposición al enfoque norteamericano con una claridad que pocas veces se ha registrado en la política exterior de la UE hacia América Latina. De ese modo, mientras Washington transformaba el Plan Colombia original de PASTRANA ARANGO en una estrategia sobre todo antinarcoóticos y contra-insurgente, el Parlamento Europeo aprobó en 2001 una resolución casi unánime en rechazo del Plan, una posición que el Consejo reiteró en 2004 y que

156 AGUDELO TABORDA y RICCARDI. "La cooperación internacional para la paz en Colombia: Los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)", cit.

157 HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA. "El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida", tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2011, capítulo 6.

la mayoría de los Gobiernos europeos respaldaron. Esa diferenciación no era retórica, pues respondía a una lectura del conflicto colombiano que las instituciones europeas habían construido a partir de su propio proceso de integración y de sus experiencias de cooperación al desarrollo en zonas de conflicto.

La tesis que subyacía a esa posición era que el conflicto colombiano tenía raíces en la exclusión política y la desigualdad agraria que ninguna estrategia de erradicación de cultivos ni de derrota militar podía resolver y que la narcotización del conflicto impulsada desde Washington producía respuestas equivocadas a un problema con un diagnóstico evidente¹⁵⁸. La oposición europea al Plan Colombia no fue una posición pacifista ni una negación de la gravedad de la violencia colombiana, fue una divergencia analítica con consecuencias prácticas sobre qué tipo de cooperación era apropiada. De este modo, lo que la UE ofreció como alternativa fueron los Laboratorios de Paz, un programa de cooperación al desarrollo que entre 2002 y 2011 financió tres ciclos de intervención por un total de 92 millones de euros distribuidos en 220 municipios de las regiones más afectadas por el conflicto, que trabajan con organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas locales y comunidades

158 KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. "Introduction: EU Support for Peace in Colombia. Territorial Approach, Strengthening Civil Society and Human Rights", en ID. (ed.). *European Union Support for Colombia's Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 1 a 48, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

campesinas en torno a tres ejes: derechos humanos y convivencia pacífica, gobernabilidad participativa y desarrollo socioeconómico sostenible¹⁵⁹.

En consecuencia, lo que los Laboratorios de Paz producían no era cooperación al desarrollo en zonas de conflicto, sino la construcción deliberada de un perfil de actor internacional que la UE necesitaba para diferenciarse de Washington en un territorio que hasta entonces había sido solo parte de la esfera de influencia norteamericana¹⁶⁰. Esa lógica de diferenciación tenía una dimensión política que trasciende el análisis de sus resultados empíricos, ya que la UE encontró en Colombia una oportunidad para proyectarse como potencia civil global capaz de operar donde los instrumentos militares resultaban contraproducentes. Es así que la coherencia de esa proyección dependía de que los Laboratorios de Paz produjeran evidencia para demostrar que el enfoque civil era viable incluso en medio de un conflicto activo. La evaluación posterior de los Laboratorios revela que esa apuesta fue en parte exitosa, pues las organizaciones de la sociedad civil que los programas fortalecieron se convirtie-

159 DORLY CASTAÑEDA. “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”, en *Colombia Internacional*, n.º 69, enero-junio de 2009, pp. 162 a 179, disponible en [<https://journals.openedition.org/colombiaint/pdf/17901>].

160 JUANA GARCÍA DUQUE. “European Union Cooperation in Colombia: A Commitment to Peacebuilding in Historical Perspective”, en PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, cit., pp. 129 a 150.

ron más tarde en los socios locales indispensables para la implementación del Acuerdo de 2016 en los territorios, lo que valida hacia atrás la intuición estratégica que orientó la inversión. Pero la misma evaluación mostró que los Laboratorios no lograron reducir en forma significativa los indicadores de violencia en las zonas de intervención durante el período activo del conflicto, lo que plantea una pregunta ineludible: ¿pueden los instrumentos de la paz civil producir resultados en ausencia de condiciones mínimas de seguridad y de voluntad política estatal para la reforma estructural?

CUADRO 4. FASES DE LA COOPERACIÓN UE-COLOMBIA SEGÚN INSTRUMENTO, ENFOQUE Y RESULTADO EN CAUSAS ESTRUCTURALES (1998-2025)

PERÍODO	GOBIERNO COLOMBIANO	INSTRUMENTO UE	ENFOQUE PREDOMINANTE	RELACIÓN CON EE. UU.	RESULTADO EN CAUSAS ESTRUCTURALES
1998-2002	Pastrana	Apoyo político al proceso de paz	Mediación civil, rechazo Plan Colombia	Contrapeso activo	Nulo. Diálogos del Caguán fracasan
2002-2010	Uribe I y II	Laboratorios de Paz (92 M€, 220 municipios)	Construcción de paz en medio del conflicto	Divergencia estratégica	Parcial. Sociedad civil fortalecida, causas estructurales intactas
2010-2016	Santos I y II	Apoyo La Habana + Envío Especial Gilmore	Facilitación política y técnica del Acuerdo	Convergencia multilateral	Acuerdo firmado con compromisos estructurales
2016-2022	Santos → Duque	Fondo Fiduciario (130 M€) + apoyo SIVJRNR	Verificación y apoyo a implementación	Tensión creciente con posición EE. UU.	Limitado. DUQUE frena implementación estructural
2022-2027	Petro	MIP 2021-2027 (75 M€, 39 M€ para paz)	Paz territorial + derechos humanos + medio ambiente	Convergencia con Bogotá; distancia de Washington	En curso. Apertura inédita, pero fragilidad estructural persistente

Fuentes: Elaboración propia basado en GARCÍA DUQUE. "European Union Cooperation in Colombia: A Commitment to Peacebuilding

in Historical Perspective”, cit; ALEXANDRE POLACK. “The European Union’s Support of the Implementation of the Peace Process in Colombia”, en *Global Policy*, vol. 15, n.º S3, 2024, pp. 58 a 67; CARLOS MADRIDEJOS ORNILLA. “The EU Trust Fund for Colombia: Valuable Lessons for Hybrid Peacebuilding”, en *Development Policy Review*, vol. 42, n.º 2, marzo de 2024; PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, cit.

El período Uribe (2002-2010) puso a prueba la capacidad de la UE de mantener su postura en condiciones adversas. El Gobierno Uribe adoptó la narrativa antiterrorista pos-11S con una eficacia política que redujo el espacio disponible para cualquier actor internacional que sostuviera posiciones distintas a la derrota militar de los grupos armados¹⁶¹, la presión del Gobierno colombiano sobre la delegación de la UE en Bogotá para que moderara sus intervenciones públicas sobre derechos humanos fue sostenida por fuentes diplomáticas europeas. De este modo, lo que la UE hizo en ese período fue mantener los Laboratorios de Paz como instrumento de presencia territorial mientras reducía el perfil político de sus declaraciones, una estrategia de neutralidad táctica que preservó el acceso, pero a costa de la capacidad de denuncia que la sociedad civil colombiana reclamaba¹⁶². Esa tensión en-

161 TICKNER y PARDO. “En busca de aliados para la ‘seguridad democrática’: La política exterior del primer año de la administración Uribe”, cit.

162 GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit., capítulo 6, pp. 381 a 430.

tre presencia y voz, entre acompañar sin irritar al Gobierno y defender los principios que justificaban el acompañamiento, iba a reproducirse con mayor intensidad bajo el Gobierno Duque una década más tarde, una de las contradicciones constitutivas del modelo europeo de paz que esta sección examina en sus distintas manifestaciones.

II. LA CONVERGENCIA MULTILATERAL Y EL FONDO FIDUCIARIO: EL PERÍODO SANTOS (2010-2016)

La elección de SANTOS CALDERÓN en 2010 y su decisión de abrir negociaciones con las FARC-EP en 2012 transformaron el papel de la UE en Colombia de manera que ningún otro cambio de Gobierno había producido. Por primera vez en la historia de la relación bilateral, la agenda colombiana convergió con los principios que la UE había sostenido durante más de una década. De este modo, se sostuvo que el conflicto tenía una dimensión política inseparable de su dimensión de seguridad, que la negociación era la única vía hacia una paz sostenible y que las reformas estructurales (reforma agraria, participación política, sustitución de cultivos) eran condiciones necesarias de esa paz. De esta manera, en 2015 la UE no tardó en capitalizar esa convergencia, cuando la alta representante FEDERICA MOGHERINI nombró a EAMON GILMORE como enviado especial para el proceso de paz colombiano, el primer cargo de ese tipo que la UE había creado para un proceso de paz en América Latina. Fue a partir de ese momento que la presencia política europea en el proceso de La Habana adquirió una visibilidad que los Laboratorios de Paz, por su natu-

raleza de cooperación al desarrollo, nunca habían alcanzado¹⁶³.

La expresión más concreta de esa convergencia fue el Fondo Fiduciario de la UE para la Paz en Colombia, aprobado por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2016, meses antes de la firma del Acuerdo, con una dotación inicial de 130 millones de euros aportados por las instituciones de la UE, 21 Estados miembros y terceros países como Chile y Reino Unido. Lo notable del Fondo no era solo su escala sino su diseño, pues fue creado a petición explícita del equipo negociador de SANTOS CALDERÓN, que encontró en el modelo de coordinación del Fondo Fiduciario la solución a un problema de diseño de la cooperación que había frustrado intervenciones anteriores. Entonces, en lugar de tener que coordinar en forma individual con cada donante europeo, Colombia podía negociar sus prioridades con un único interlocutor que las trasladaba al conjunto de los contribuyentes, para reducir los costos de transacción y aumentar la coherencia de la intervención. Esa coincidencia entre la demanda colombiana y la oferta europea (lo que ALEXANDRE POLACK denomina *un ajuste a medida excepcionalmente bien logrado*¹⁶⁴) explica en parte por qué el Fondo Fiduciario gozó de una legitimidad entre los actores colombianos del proceso de paz que ningún otro instrumento de cooperación había alcanzado.

163 GARCÍA DUQUE. "European Union Cooperation in Colombia: A Commitment to Peacebuilding in Historical Perspective", cit.

164 POLACK. "The European Union's Support of the Implementation of the Peace Process in Colombia", cit.

El análisis de los mecanismos operativos del Fondo Fiduciario que CARLOS MADRIDEJOS ORNILLA realizó sobre la base de cuatro años de acompañamiento directo, más de 50 entrevistas con excombatientes, líderes locales y funcionarios europeos y visitas de campo a las zonas de intervención, mostró que el Fondo innovó en tres ámbitos que representaban rupturas reales respecto al modelo de cooperación anterior¹⁶⁵. El primero fue la coordinación interinstitucional, que, al reunir en un mismo instrumento a la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, 21 Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil, se crearon los circuitos de comunicación que la dispersión del sistema europeo de ayuda al desarrollo había hecho imposibles hasta entonces. El segundo fue el uso del *Third Party Funding* para distribuir recursos a las organizaciones de base más débiles y geográficamente aisladas, que en los ciclos anteriores de cooperación habían quedado excluidas en forma sistemática por carecer de la capacidad administrativa requerida por los procedimientos europeos. El tercero, fue la incorporación del enfoque territorial en el diseño de los proyectos, lo que permitió adaptar las intervenciones a las condiciones específicas de cada región en lugar de aplicar esquemas nacionales uniformes que ignoraban la heterogeneidad del conflicto colombiano.

165 MADRIDEJOS ORNILLA. "The EU Trust Fund for Colombia: Valuable Lessons for Hybrid Peacebuilding", cit.

CUADRO 5. EL FONDO FIDUCIARIO DE LA UE PARA LA PAZ EN COLOMBIA: COMPONENTES, RECURSOS, INNOVACIONES Y LIMITACIONES (2016-2025)

COMPONENTE DEL FONDO	RECURSOS COMPROMETIDOS	PUNTO DEL ACUERDO	INNOVACIÓN METODOLÓGICA	LIMITACIÓN IDENTIFICADA
Reforma Rural Integral	≈ 40 M€	1	Enfoque territorial, indicadores de acceso público	Centralismo. Iniciativas desde Bogotá, no desde territorios
Reincorporación de excombatientes (Ecomun, Humanicemos)	10,5 M€ (2020-2024)	3	Apoyo a organizaciones nacionales de excombatientes	Lentitud burocrática; incompatibilidad tiempos donante/comunidad
Justicia transicional (CEV, JEP)	2 M€ (fase II, 2022)	5	Presencia territorial CEV; escucha plural a víctimas	Presión política de DUQUE redujo intervenciones críticas de la UE
Apoyo presupuestal directo al Gobierno	40 M€ (2022)	Transversal	9 indicadores de desempeño en 5 áreas estratégicas	Condicionalidad limitada ante resistencia gubernamental
Sociedad civil y líderes sociales	Integrado en MIP 2021-2027	Transversal	Third Party Funding para osc débiles y aisladas	Neutralidad pública limitó denuncia de asesinatos de líderes

Fuentes: Elaboración propia basado en MADRIDEJOS ORNILLA. “The EU Trust Fund for Colombia: Valuable Lessons for Hybrid Peacebuilding”, cit.; POLACK. “The European Union’s Support of the Implementation of the Peace Process in Colombia”, cit.; TANIA ESPERANZA RODRÍGUEZ TRIANA. “The European Union: A Strategic Partner for Colombia’s Truth Commission”, en PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, cit.; EUROPEAN COMMISSION. Commission Implementing Decision of 14.12.2021, adopting a multianual programme for Colombia for the period 2021-2027, C(2021) 8995 final, disponible en [<https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/2a2af231->

[e7a0-4ce2-b9e4-6460e7023bdf_en?filename=mip-2021-c2021-8995-colombia-decision_en.pdf](#)].

El apoyo de la UE a las instituciones de justicia transicional creadas por el Acuerdo de 2016 (la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas) constituyó otro de los elementos diferenciadores del modelo europeo respecto a la posición norteamericana. Washington nunca mostró el mismo entusiasmo por los mecanismos de justicia transicional que por los compromisos de seguridad del Acuerdo de Paz y la tensión entre el principio de no extradición de los líderes guerrilleros que accedieran a la JEP y las demandas del Departamento de Justicia de Estados Unidos fue una fuente permanente de fricción bilateral. En cambio, la UE construyó una alianza estratégica con la CEV que se materializó en financiamiento para la expansión territorial de la Comisión hacia las regiones más afectadas, apoyo técnico a los métodos de escucha plural y a los procesos de comunicación pública del informe final¹⁶⁶. Esa alianza produjo resultados verificables (la CEV pudo trabajar en territorios que sin el apoyo logístico europeo habrían sido inaccesibles) pero tuvo también un costo político que como ha sido normal no se reconoce: la visibilidad del apoyo europeo a la CEV aumentó la resistencia del uribismo hacia ambas instituciones, que contribuyó al clima de polarización que redujo el impacto político del informe final.

166 RODRÍGUEZ TRIANA. “The European Union: A Strategic Partner for Colombia’s Truth Commission”, cit.

III. EL GOBIERNO DUQUE Y LA TENSIÓN ENTRE PRESENCIA Y DENUNCIA (2018-2022)

La victoria de DUQUE MÁRQUEZ en junio de 2018 reprodujo en escala amplificada la misma tensión que la UE había enfrentado durante el Gobierno Uribe, era el cómo mantener una presencia efectiva en la implementación del Acuerdo de 2016 cuando el Gobierno responsable de implementarlo no creía en él. La diferencia con el período 2002-2010 era que ahora la UE había comprometido de manera pública recursos, reputación política y capital institucional en un acuerdo que el nuevo Gobierno veía con desconfianza profunda y que las organizaciones de la sociedad civil que la cooperación europea había fortalecido durante 20 años eran precisamente las que señalaban al Estado colombiano como responsable de las masacres de líderes sociales y de la parálisis de la implementación¹⁶⁷.

La investigación de GIULIA PICCOLINO y KRISNA RUETTE-ORIHUELA sobre la “paz con legalidad” del Gobierno Duque, muestra que la categoría de estabilización que DUQUE Márquez introdujo como sucedánea de la construcción de paz no era solo una diferencia terminológica, sino que en realidad era un dispositivo discursivo que le permitía navegar entre su oposición al Acuerdo de 2016 y la obliga-

167 GIULIA PICCOLINO y KRISNA RUETTE ORIHUELA. “The Turn from Peacebuilding to Stabilisation: Colombia after the 2018 Presidential Election”, en *Third World Quarterly*, vol. 42, n.º 10, 2021, pp. 2.393 a 2.412, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01436597.2021.1951201?needAccess=true>].

ción internacional de implementarlo¹⁶⁸. Ese dispositivo tenía una consecuencia directa para la posición de la UE, pues la retórica de la estabilización coincidía de modo parcial con el vocabulario de la cooperación europea –seguridad, gobernabilidad, inversión en territorios–, lo que hacía más difícil para las instituciones europeas marcar distancias públicas sin parecer incoherentes con sus propios principios. Fuentes diplomáticas europeas en Bogotá expresaron cómo esa presión del Gobierno Duque obligó a reducir las intervenciones críticas de la delegación de la UE sobre las violaciones de derechos humanos y los asesinatos de líderes sociales, para producir justo la misma paradoja que los Laboratorios de Paz habían enfrentado durante el Gobierno Uribe: una neutralidad táctica que preserva el acceso territorial a costa de la función de denuncia que las organizaciones de base colombianas esperaban de su principal aliado internacional.

Los datos de esa tensión son claros, pues entre 2018 y 2022 el avance en la implementación del Acuerdo de 2016 fue inferior al de los últimos meses del Gobierno Santos, en especial en los puntos que implican reformas estructurales¹⁶⁹. De este modo, las 99.097 familias inscritas en el PNIS recibieron menos del 30% de los pagos comprometidos, el catastro multipropósito avanzó en menos del 5% del territorio proyectado y el sistema de circunscripciones de paz para la participación po-

168 Ibid., pp. 2.400 a 2.408.

169 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, cit.

lítica de las regiones más afectadas por el conflicto fue bloqueado en el Congreso¹⁷⁰. No obstante, la UE continuó con el financiamiento de la implementación con los recursos del Fondo Fiduciario y del apoyo presupuestal directo (40 millones de euros de apoyo presupuestal en 2022 condicionados al cumplimiento de nueve indicadores de desempeño, pero la condicionalidad de ese apoyo encontró los límites que MADRIDEJOS ORNILLA identifica como estructurales en el modelo europeo de cooperación¹⁷¹. Entonces, se corroboró una vez más que la UE no contaba con los instrumentos de presión política que Washington desplegó siempre para condicionar el comportamiento colombiano y su apuesta por la cooperación basada en confianza y alineación con las prioridades del Gobierno receptor le hizo más difícil ejercer la presión que las circunstancias requerían.

IV. PETRO URREGO, LA UE Y EL REENCUADRE DE LA COOPERACIÓN (2022-2025)

La llegada de PETRO URREGO al poder en agosto de 2022 produjo la redefinición más radical de la lógica que había dominado la relación bilateral durante dos décadas. Por primera vez, un Gobierno colombiano adoptaba como agenda de Estado los principios que la UE había sostenido frente a Washington durante 20 años: que la guerra contra las drogas era un fracaso estructural que había producido

170 Idem.

171 MADRIDEJOS ORNILLA. "The EU Trust Fund for Colombia: Valuable Lessons for Hybrid Peacebuilding", cit.

más violencia que la que prometía combatir, que las economías ilícitas eran un problema de desarrollo rural y no de seguridad, que la reforma agraria y la sustitución voluntaria eran los únicos instrumentos con posibilidades de éxito sostenible, y que la implementación del Acuerdo de 2016 era inseparable de cualquier estrategia realista de reducción del conflicto. Esa convergencia, documentada en el Memorando de Entendimiento UE-Colombia¹⁷² y en el Programa Indicativo Plurianual 2021-2027¹⁷³, ha tenido implicaciones analíticas que trascienden la anécdota diplomática¹⁷⁴.

Lo que la convergencia PETRO URREGO-UE revela no es tan solo una coincidencia de agendas, es la validación retrospectiva del diagnóstico que la UE había mantenido contra la corriente durante el período de hegemonía de la lógica securitaria de Washington. La Política Nacional de Drogas 2023-2033¹⁷⁵ que el Gobierno colombiano presentó en

172 UNIÓN EUROPEA y GOBIERNO DE COLOMBIA. “Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y la Unión Europea sobre una agenda de cooperación y diálogo político y sectorial reforzado para la próxima década”, de 21 de septiembre de 2021, disponible en [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/memorando_de_entendimiento_colombia-ue_es.pdf].

173 EUROPEAN COMMISSION. Commission Implementing Decision of 14.12.2021, adopting a multiannual programme for Colombia for the period 2021-2027, cit.

174 PASTRANA BUELVAS y VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, cit.

175 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. “Política Nacional de Drogas 2023-2033. ‘Sembrando vida, desterramos el narcotráfico’”, disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/progra>]

septiembre de 2023 podría haber sido diseñada con los principios de los Laboratorios de Paz, pues privilegia el desarrollo territorial, los derechos de las comunidades cultivadoras y los enfoques de salud pública sobre la erradicación y criminalización. La diferencia es que en 2003 esa agenda era marginal y financiada por un donante externo con 92 millones de euros en seis años, mientras que en 2023 se constituyó en la política oficial del Estado colombiano con una dotación proyectada de 6.000 millones de dólares en cinco años. Esa escala diferente no cambió las condiciones estructurales que hacen difícil la implementación, pero sí cambió en forma radical el contexto político en que la cooperación europea operó¹⁷⁶.

Sin embargo, la convergencia de agendas no eliminó las tensiones que este capítulo ha identificado como constitutivas del modelo europeo. La fragilidad política del Gobierno Petro (sus dificultades con el Congreso, la resistencia del establecimiento a las reformas estructurales y la brecha entre los compromisos declarados y la capacidad institucional disponible para implementarlos) reprodujo tal cual las condiciones que frustraron la implementación del Acuerdo de 2016 bajo SANTOS CALDERÓN. Por ejemplo, la investigación de ISABEL BRAMSEN y LISA STRÖMBOM sobre la dimensión *multitrack* del

mas-co/ODC/Paginas/Politica-Nacional-Drogas-2023-2033.aspx].

176 KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO. "The EU's Peace Work in Colombia: Conclusions, Lessons Learned and Future Prospects", en ID. (ed.). *European Union Support for Colombia's Peace Process*, cit.

proceso de paz colombiano, muestra que la inclusión de la sociedad civil en los distintos niveles de negociación es aún un proceso fragmentado y asimétrico que la cooperación europea ha contribuido a mejorar sin resolver¹⁷⁷. Los datos del octavo informe Kroc sobre la implementación hasta noviembre de 2023 confirman que los puntos estructurales del Acuerdo de 2016 –reforma rural, sustitución de cultivos, participación política en los territorios más afectados– son aún los de menor avance, con independencia del Gobierno que haya estado en el poder.

V. PAZ HÍBRIDA Y BALANCE DEL MODELO EUROPEO

El cuadro comparativo que se presenta a continuación sintetiza las diferencias fundamentales entre el modelo europeo de paz y la lógica estadounidense analizada hasta ahora. Su función en el argumento no es establecer una jerarquía valorativa entre ambos modelos sino mostrar que la paradoja estructural que cada uno produjo tiene causas distintas que se comprenden mejor en relación que de manera aislada.

177 ISABEL BRAMSEN y LISA STRÖMBOM. “Inclusivity in Practice: Patchworks of Inclusion at Multiple Tracks in the Colombian Peace Process”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 2, 2025, pp. 176 a 196, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2024.2380955?needAccess=true>].

CUADRO 6. EL MODELO EUROPEO DE PAZ FRENTE A LA LÓGICA ESTADOUNIDENSE: DIFERENCIAS CONSTITUTIVAS Y PARADOJAS COMPARADAS

DIMENSIÓN	MODELO EUROPEO DE PAZ	LÓGICA ESTADOUNIDENSE
Definición del problema	Conflicto con causas estructurales: exclusión, desigualdad agraria, ausencia del Estado	Problema de narcotráfico, terrorismo y seguridad hemisférica
Instrumento privilegiado	Cooperación civil: sociedad civil, instituciones, desarrollo territorial	Asistencia militar: fuerzas armadas, erradicación, interdicción
Relación con actores armados	Reconocimiento de naturaleza política, apoyo a negociación	Designación como terroristas; rechazo de negociación política
Posición frente a cultivos ilícitos	Sustitución voluntaria, desarrollo rural, enfoque de salud pública	Erradicación forzada, fumigación, criminalización del cultivador
Resultado paradójico	Sociedad civil fortalecida sin presión suficiente sobre causas estructurales	Estado militarmente más fuerte sin reducción de condiciones que reproducen el conflicto
Posición bajo PETRO (2022-2025)	Convergencia inédita: PETRO adopta los principios de la agenda europea	Tensión máxima: descertificación, presión por erradicación

Fuentes: Elaboración propia basado en PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia's Peace Process*, cit.; AGUDELO TABORDA y RICCARDI. "La cooperación internacional para la paz en Colombia: Los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)", cit.; RICCARDI y AGUDELO TABORDA. *Más allá de los ideales. La política de ayuda exterior de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia (1998-2016)*, cit.

La categoría de *paz híbrida* que KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO propone para caracterizar el modelo europeo en Colombia merece una reflexión antes de ser adoptada como descriptor definitivo. La hibridez implica que el modelo europeo superó las limita-

ciones de la paz liberal clásica al integrar elementos de la paz local, el enfoque territorial y la participación de la sociedad civil de una manera que los modelos de intervención puramente externos no contemplan¹⁷⁸. Esa caracterización es en parte correcta, pues los Laboratorios de Paz, el Fondo Fiduciario y el apoyo a la CEV muestran una sensibilidad hacia lo local y lo territorial que el modelo norteamericano nunca tuvo. Pero la hibridez tiene sus propias limitaciones estructurales que el optimismo del concepto a no reflejar, ya que un modelo de paz híbrido es aún uno de paz financiado, diseñado en sus grandes líneas y evaluado en el exterior según criterios que los actores locales no siempre comparten. Es así como la capacidad de los financiadores europeos de sostener el compromiso en el largo plazo depende de ciclos presupuestarios propios, de cambios en las prioridades políticas de los Estados miembros y de la disposición de los Gobiernos colombianos a mantener las condiciones que hacen posible la cooperación. Por tanto, un análisis simple de estas dimensiones demuestra que ninguna de ellas está garantizada ni ofrece estabilidad en la relación de involucramiento.

La evidencia más reciente sobre la relación entre la implementación del Acuerdo de 2016 y la experiencia de las comunidades en los territorios confirma esa limitación de fondo. La encuesta panel de OTERO BAHAMÓN *et al.* en comunidades de zonas afectadas por el conflicto, muestra que la satisfacción ciudadana con la implementación del

178 PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia's Peace Process*, cit.

Acuerdo declina en proporción directa al tiempo transcurrido, sin que los compromisos de desarrollo territorial se materialicen, con independencia de quién los financia o acompaña desde afuera¹⁷⁹. En esa línea, KURTENBACH señala en su estudio de las variaciones de paz en Colombia que las diferencias territoriales en la experiencia del posacuerdo son tan pronunciadas, que hablar de un proceso único de implementación oscurece más de lo que ilumina y que el enfoque territorial que la UE promovió durante 20 años es todavía más un principio declarado que una práctica consistente, incluso en los programas que se nutren de ese enfoque¹⁸⁰. De igual modo, el informe del Atlantic Council de 2024 muestra que la violencia contra las comunidades en las zonas de implementación se incrementó un 36% en el primer trimestre de 2024 respecto al año anterior, afectó a 189 municipios y desplazó a más de 145.000 personas en 2023, esto plantea la pregunta más incómoda que la cooperación europea debe afrontar: ¿puede el fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones de paz producir resultados sostenibles cuando la presencia territorial del Estado es insuficiente y la violencia de los actores armados que sustituyeron a las FARC-EP continúa sin encontrar respuesta efectiva?¹⁸¹.

179 OTERO BAHAMÓN, PANTOJA BARRIOS, STEELE, KURPAN y MALMIN BINNINGSBØ. "The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia's Peace Agreement in War-Affected Regions", cit.

180 KURTENBACH. "Variations of peace in Colombia", cit.

181 US-COLOMBIA ADVISORY GROUP, ISABEL CHIRIBOGA y GEOFF RAMSEY. "A Path Forward for Colombia's 2016

La respuesta que emerge del análisis de este capítulo no es pesimista, aunque si se enmarca en una aspiración de interpretación realista. La cooperación europea ha producido resultados reales en Colombia que ningún análisis honesto puede desconocer. En ese sentido, es necesario resaltar que las organizaciones de la sociedad civil a las que los Laboratorios de Paz acompañaron durante una década fueron las que sostuvieron la memoria de la paz negociada durante el Gobierno Uribe y las que entraron a los territorios en los primeros años de implementación del Acuerdo de 2016 cuando el Estado aún no había llegado. La CEV pudo producir un informe final de la calidad que solo tuvo resultados parciales, en parte porque el apoyo logístico y político europeo le permitió expandir su presencia a zonas en que de otro modo no hubiera operado y por último, el Fondo Fiduciario innovó en la coordinación de donantes de una manera que la fragmentación del sistema europeo de ayuda al desarrollo había hecho hasta ese entonces imposible. Aun así, aunque esos resultados son reales, resultan insuficientes para resolver las condiciones que este libro identifica como constitutivas o causas profundas del conflicto colombiano¹⁸². Es por ello que no se

Peace Accord and Lasting Security”, Washington D. C., Atlantic Council, noviembre de 2024, disponible en [<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/a-path-forward-for-colombias-2016-peace-accord-and-lasting-security/>].

182 JOSHI y MAC GINTY. “Peacemaking as Statebuilding: Colombia’s 2016 Agreement in a Comparative Perspective”, cit.

puede aducir que esa insuficiencia represente el fracaso del modelo europeo, pero si es la expresión más clara de los límites que cualquier actor externo enfrenta cuando opera sobre un conflicto cuyas causas radican en la estructura política y económica interna del Estado que lo alberga. Lo que la experiencia europea añade al argumento central del libro es que incluso el modelo de internacionalización más coherente con el diagnóstico correcto del conflicto colombiano produce resultados insuficientes en ausencia de las condiciones internas que la cooperación externa, por más sofisticada que sea en su diseño, no puede crear.

La pregunta que queda abierta para el siguiente apartado es si los actores multilaterales e institucionales, como la ONU con su Misión de Verificación, la OEA con su histórica MAPP y los países vecinos con sus intereses geopolíticos directos, enfrentaron las mismas tensiones con resultados diferentes, o si el modelo de acompañamiento sin imposición que la UE construyó en Colombia es, en sus rasgos fundamentales, la norma y no la excepción de la internacionalización positiva.

Por último, es necesario hacer una precisión de método para evitar una confusión que este quinto capítulo hubiera podido dejar abierta. El análisis de la Unión Europea que recorre esta sección cubre las instituciones comunitarias –Comisión, Consejo, Parlamento, entre otras– y los Estados miembros en su actuación coordinada dentro del marco de la política exterior común. Noruega, que forma parte del Espacio Económico Europeo, pero no pertenece a la UE, ocupa el lugar analítico que le corresponde en el siguiente capítulo como país garante del

proceso de La Habana y facilitador de los diálogos con el ELN. En ese sentido, Noruega ha cumplido un rol en lo cualitativo distinto al de la cooperación al desarrollo que ejercieron los actores europeos durante dos décadas y que exige ser examinado en compañía de Cuba, Venezuela y Chile, con quienes compartió mesa y responsabilidades en las distintas etapas del proceso de paz colombiano.

CAPÍTULO SEXTO

LOS ACTORES MULTILATERALES, GRUPOS GARANTES Y EL ENTORNO REGIONAL

La internacionalización positiva del conflicto colombiano se apoyó a lo largo de las tres últimas décadas en un conjunto de actores multilaterales, institucionales y regionales cuya diversidad de mandatos, recursos e intereses hizo de la coordinación uno de los retos más difíciles de la diplomacia colombiana¹⁸³. Unos vinieron con mandatos universales y capacidad de verificación, pero sin voluntad política de sus propios miembros para ejercerla; otros con la credibilidad de haber sido testigos de décadas de violencia y sin la distancia necesaria para reclamar neutralidad; otros con el peso de ser los primeros en sufrir el desbordamiento del conflicto y sin la institucionalidad suficiente para procesarlo de manera colectiva. El argumento que recorre este capítulo es que todos ellos, pese a la diversidad de sus mandatos y a la diferencia de sus

183 Sobre el concepto de internacionalización positiva y negativa del conflicto colombiano, véase GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit., capítulo 4, pp. 224 a 290; BORDA GUZMÁN. “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, cit.

recursos, compartieron la misma limitación estructural que define el argumento central de este libro: su efectividad dependió siempre de condiciones internas que ninguno de ellos tenía la capacidad de crear. Lo que este apartado del libro añade a ese argumento es una demostración adicional –quizás la más compleja en términos de actores– de que incluso cuando la comunidad internacional actuó de manera más o menos coordinada, como en el proceso de La Habana y en la Misión de Verificación pos-2016, la persistencia de las causas estructurales del conflicto colombiano limitó los resultados de esa coordinación de maneras que los diseños institucionales más cuidadosos no pudieron anticipar.

I. LA ONU Y EL CONFLICTO COLOMBIANO: DEL PAPEL RESIDUAL A LA CENTRALIDAD VERIFICADORA

La ONU tardó más de 30 años en encontrar en Colombia el mandato que mejor se ajustaba a sus capacidades reales. Durante los Gobiernos Pastrana y Uribe, su presencia en el país fue en lo esencial la expresión práctica de las dos figuras con mayor incidencia política en el ámbito del conflicto armado. Por un lado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, abierta en 1996 después de que el Gobierno Samper cediera ante las presiones de la sociedad civil, y de otro lado, el Asesor Especial del Secretario General, figura creada en 1999 para coordinar el apoyo internacional al proceso de paz de PASTRANA ARANGO que duró hasta 2005, cuando el Gobierno Uribe terminó por obtener lo que había buscado desde el primer día de la administración

del Asesor Especial, JAMES LEMOYNE: que la ONU se retirara de un escenario donde su presencia implicaba reconocer la existencia de un conflicto político que el Presidente negaba en público¹⁸⁴.

La paradoja de ese retiro es uno de los argumentos analíticos más potentes que la historia del acompañamiento internacional ofrece para entender los límites estructurales de los actores multilaterales en conflictos donde el propio Estado receptor no quiere que su conflicto sea reconocido como tal. JAN EGELAND, el primer Asesor Especial, operó entre 1999 y 2001 con la prudencia que imponía un mandato definido en esencia como coordinación de donantes, pero la dinámica del proceso de paz lo fue llevando a funciones de facilitación que nunca habían sido previstas en el convenio con el Gobierno colombiano. Su sucesor, LEMOYNE, llegó en enero de 2002 al cargo, más convencido de que el papel de un tercero facilitador era indispensable en un proceso que llevaba tres años de negociaciones sin haber alcanzado el mínimo acuerdo humanitario, pero encontró en URIBE VÉLEZ a un presidente que veía en cada declaración suya sobre las raíces sociales del conflicto una “justificación al terrorismo”. El hecho de que URIBE VÉLEZ terminara por descalificar a las Naciones Unidas como institución “miedosa, indecisa e ineficaz”¹⁸⁵ no fue una

184 GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit., capítulo 7.

185 La posición de URIBE VÉLEZ ante el Asesor Especial

anécdota diplomática, fue la expresión más clara de la incompatibilidad entre el marco analítico que la ONU traía (el conflicto tenía causas estructurales que ninguna estrategia puramente militar podía resolver) y el marco que el Gobierno Uribe había construido como piedra angular de su legitimidad política y de su alianza con Washington.

La creación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia mediante la Resolución 2366 de 10 de julio de 2017 representa la inversión más completa de esa lógica¹⁸⁶. El mismo tipo de conflicto que la ONU había acompañado durante 15 años desde los márgenes, sin mandato de verificación formal y contra la resistencia activa de un Gobierno, le otorgó ahora un mandato específico, adoptado en forma unánime por el Consejo de Seguridad, para verificar los compromisos de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y las garantías de seguridad para ellos y sus comunidades fruto de los Acuerdos de La Habana de 2016. Así, lo que la Misión representó fue, además de una expansión de los instrumentos de la ONU en Colom-

LEMOYNE quedó resumida en su descalificación pública de las Naciones Unidas como institución “miedosa, indecisa e ineficaz”. HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA. “El acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión del conflicto armado en Colombia (1996-2010)”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 6, n.º 2, 2012, pp. 1 a 25, disponible en [https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_6_2012_2/REIB_06_02_02Guerrero_Sierra.pdf].

186 S/RES/2366(2017), de 10 de julio de 2017, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))].

bia, la validación institucional de que el proceso de La Habana era lo suficientemente sólido como para merecer el aval del máximo organismo de seguridad internacional. Ese aval fue, a su vez, uno de los factores que complicó al Gobierno Duque y su posición contraria a los acuerdos, pues, aunque el Presidente podía ralentizar la implementación del Acuerdo en todos los frentes que dependían de su voluntad política, no podía ignorar que había un mecanismo de verificación internacional que reportaba cada trimestre al Consejo de Seguridad sobre el estado de esa implementación.

Bajo el Gobierno Petro, la Misión experimentó la expansión más significativa de su mandato desde su creación. La Resolución 2673 de 11 de enero de 2023 la facultó para verificar la implementación del capítulo de reforma rural integral y del capítulo étnico del Acuerdo¹⁸⁷, en respuesta a una solicitud conjunta del Gobierno colombiano y de Comunes, el partido surgido de las FARC-EP. La Resolución 2694 de 2 de agosto del mismo año añadió la verificación del cese al fuego entre el Gobierno y el ELN¹⁸⁸, amplía el mandato de la Misión más allá del Acuerdo de 2016 hacia el conjunto de la política de Paz Total. Los informes del Secretario General correspondientes a ese período documentan avances concretos y retrocesos también concretos, entre ellos el Programa Integral de Reincorporación aprobado en 2023 con la participación de casi 500

187 S/RES/2673(2023), de 11 de enero de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))].

188 S/RES/2694(2023), de 2 de agosto de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2694\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2694(2023))].

excombatientes, la apertura del Caso 11 de la JEP sobre violencia sexual y de género, los diálogos con el Estado Mayor Central y con la Segunda Marquetalia, la concentración de *clashes* armados en Antioquia, Arauca, Chocó y Norte de Santander, la persistencia del reclutamiento forzado y la fractura de los ceses al fuego¹⁸⁹. Por su parte, la Resolución 2754 de 30 de octubre de 2024, que renovó el mandato de la Misión hasta octubre de 2025¹⁹⁰, registró en su debate en el Consejo una fisura que iba a hacerse más visible en los meses siguientes, pues la posición de los Estados Unidos comenzó a tensarse en función de las fricciones bilaterales entre Washington y Bogotá, y la renovación de 2025 (una de las más complejas en la historia de la Misión) fue negociada en condiciones de incertidumbre sobre el alcance del mandato que ninguna de las resoluciones anteriores había enfrentado.

189 NACIONES UNIDAS, SECRETARÍA GENERAL. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2023/1033), de 26 de diciembre de 2023, disponible en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2340994.pdf].

190 S/RES/2754(2024), de 30 de octubre de 2024, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2754\(2024\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2754(2024))].

CUADRO 7. LA ONU Y EL CONFLICTO COLOMBIANO: DEL PAPEL RESIDUAL A LA CENTRALIDAD VERIFICADORA (1996-2025)

PERÍODO	GOBIERNO	FIGURA DE LA ONU	FUNCIÓN ASIGNADA	RESULTADO
1996-2002	Samper/ Pastrana	OACNUDH + Asesor Especial (EGELAND)	Derechos humanos; coordinación de apoyos internacionales	Presencia técnica sin incidencia política. PASTRANA ARANGO la usa para coordinar donantes
2002-2005	Uribe I	Asesor Especial (LEMOYNE) + OACNUDH	Facilitación tentativa; verificación DDHH	URIBE VÉLEZ demoniza a LEMOYNE; la ONU retira sus buenos oficios en 2005; paradoja: URIBE VÉLEZ logra lo que buscaba
2006-2016	Uribe II/ Santos	OACNUDH (perfil bajo)	Monitoreo DDHH; apoyo técnico al proceso de La Habana	Santos reactiva presencia; La Habana abre espacio a nueva figura de verificación
2017-2022	Santos/ Duque	Misión de Verificación (Res. 2366)	Verificación reincorporación FARC-EP y garantías de seguridad	Mandato acotado; DUQUE MÁRQUEZ ralentiza implementación pero no bloquea la Misión
2022-2025	Petro	Misión ampliada (Res. 2673 y 2694)	Reforma rural, capítulo étnico, cese al fuego ELN	Mandato más amplio; apertura inédita; fracturas en ceses al fuego limitan resultados

Fuentes: Elaboración propia basado en GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit.; resoluciones del Consejo de Seguridad 2366 (2017), 2673 (2023), 2694 (2023), 2754 (2024) antes citadas; informes del Secretario General S/2023/1033 y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2024/968), de 26 de diciembre de 2024, disponible en [<https://docs.un.org/es/s/2024/968>].

El tránsito entre el papel residual de los períodos Pastrana-Uribe y la centralidad de la Misión pos-2016 no fue un proceso lineal de fortalecimiento

institucional sino el resultado de decisiones políticas colombianas que cambiaron las condiciones de posibilidad del multilateralismo “onusiano”. La ONU no se fortaleció porque mejoraron sus capacidades internas o porque el Consejo de Seguridad se volvió más autónomo respecto de las grandes potencias, lo hizo porque SANTOS CALDERÓN decidió solicitar su presencia y PETRO URREGO decidió ampliar su mandato. Esa dependencia del actor internacional respecto de la voluntad del actor estatal receptor es la expresión más precisa de los límites que la teoría de la internacionalización positiva identifica, donde el acompañamiento externo puede producir resultados sustantivos solo en la medida en que el Estado que lo recibe tiene la voluntad de implementar lo que acordó. Por ello, cuando esa voluntad se debilita o cambia (como ocurrió bajo el mandato de DUQUE Márquez) ni el mecanismo más sofisticado de verificación internacional puede reemplazarla.

II. LA MAPP-OEA, 20 AÑOS DE PRESENCIA TERRITORIAL Y LOS LÍMITES DEL MANDATO RESTRICTIVO

La Misión de Apoyo al Proceso de Paz –MAPP– de la OEA representa el único caso en la historia del acompañamiento internacional al conflicto colombiano en el que un organismo multilateral mantuvo una presencia territorial ininterrumpida durante más de dos décadas, desplegándose en los territorios más afectados por la violencia a través de 13 oficinas regionales. Ese dato de continuidad es en sí mismo un argumento sobre la naturaleza del multilateralismo regional, donde la MAPP pudo

permanecer porque su mandato fue diseñado con restricciones lo bastante amplias, como para no incomodar a ningún Gobierno colombiano de manera definitiva, lo que al mismo tiempo fue la fuente más profunda de sus limitaciones como instrumento de verificación real¹⁹¹.

La MAPP nació mediante la Resolución 859 de 6 de febrero de 2004¹⁹² del Consejo Permanente de la OEA, en un contexto en especial problemático: ante la renuncia de la ONU a participar en el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, el Gobierno Uribe encontró en el ex presidente colombiano CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO¹⁹³ (luego secretario general de la OEA) un aliado dispuesto a acomodar el mandato de la Misión a las necesidades políticas del Gobierno colombiano más que a los estándares de verificación que el proceso requería. El mandato aprobado fue eminentemente pasivo, pues se limitaba a verificar los compromisos de cese al fuego, desarme y reinserción, pero sin facultad de emitir juicios jurídicos o políticos sobre los acuerdos ni de valorar su adecuación a los derechos de las víctimas. Organizaciones como Human Rights Watch

191 GUERRERO SIERRA. "El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida", cit., pp. 498 a 512.

192 "Apoyo al proceso de paz en Colombia", Resolución CP/Res. 859 (1397/04), de 6 de febrero de 2004, disponible en [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/cpres859_04.pdf].

193 Presidente de Colombia por el Partido Liberal, entre el 7 de agosto de 1990 y el 7 de agosto de 1994.

señalaron desde el primer día que ese diseño no podía dar cuenta de los principios de la Carta Democrática Interamericana que la propia resolución invocaba y que su efecto más probable sería conferir legitimidad internacional a un proceso con evidentes problemas de fondo¹⁹⁴.

Los datos de verificación que la MAPP producía en sus primeros años confirmaron esas dudas con una franqueza que los informes de la OEA raramente exhiben. Entre 2003 y 2006 se registró la muerte o desaparición de más de 2.200 personas atribuibles a grupos relacionados con el paramilitarismo durante la vigencia formal del cese de hostilidades. Así mismo, el proceso de desarme mostró que de los más de 35.000 paramilitares desmovilizados, se entregaron menos de 18.000 armas, muchas de ellas en mal estado o no destinadas a operaciones de combate. También, el número de desmovilizados triplicó los estimados iniciales del propio Ministerio de Defensa, lo que dejó al descubierto o un desconocimiento gubernamental absoluto de la dimensión del fenómeno paramilitar, o una deliberada apertura del proceso a personas que no habían hecho parte de las estructuras armadas pero que querían acceder a los beneficios jurídicos y económicos previstos¹⁹⁵. La Misión documentó todo eso

194 GUERRERO SIERRA. "El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida", cit., pp. 498 a 512.

195 "Denuncias de 'El Alemán' sobre falsas desmovilizaciones generan primeras reacciones", Bogotá, *El Espectador*, 5 de marzo

con detalle territorial, lo que le otorgó una credibilidad técnica que ninguna institución colombiana hubiera podido construir en ese tiempo, pero no pudo hacer lo más importante, que era valorar si el proceso en su conjunto representaba una verdadera desmilitarización o tan solo una reconfiguración del fenómeno paramilitar bajo nuevas formas.

La conclusión más incómoda que emerge de la lectura de los primeros informes de la MAPP-OEA es que la Misión identificó desde sus comienzos la tendencia que se convertiría en la herencia más pesada del posacuerdo: los grupos herederos del paramilitarismo no eran organizaciones surgidas de la nada después de 2006, fueron estructuras que absorbieron los circuitos económicos y criminales de las AUC sin asumir su discurso anti insurgente, para transformar en tercera generación lo que había comenzado como autodefensa y evolucionado como narcoparamilitarismo. Esa continuidad estructural, que la MAPP señaló pero que el mandato restrictivo le impidió denunciar con la contundencia que merecía, es el eslabón que conecta la desmovilización paramilitar de 2003-2006 con los grupos neoparamilitares y las estructuras criminales que la Paz Total encontró en operación a escala nacional cuando PETRO URREGO asumió en 2022.

El trigésimo quinto informe de la MAPP-OEA, publicado en noviembre de 2023 y correspondiente al primer semestre de ese año¹⁹⁶, introduce un ele-

de 2011, disponible en [<https://www.elespectador.com/judicial/denuncias-de-el-aleman-sobre-falsas-desmovilizaciones-generan-primeras-reacciones-article-255042/>].

196 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Trigésimo quinto informe de la Misión de Verificación de la Paz Total, Bogotá, 2023.

mento de novedad que refleja la transformación del mandato en el contexto de la Paz Total, pues por primera vez un informe semestral dedica una sección específica a la paz urbana, documenta los procesos de diálogo con estructuras armadas de crimen de alto impacto en Buenaventura, Medellín y Quibdó, y registra tanto las reducciones de homicidios asociadas a los acercamientos del Gobierno con esos actores como la reversión de esas tendencias cuando los procesos se fracturan. El trigésimo sexto informe, correspondiente al segundo semestre de 2023¹⁹⁷, fue presentado en mayo de 2024 cuando la MAPP cumplía 20 años de trabajo ininterrumpido, arroja un balance coherente con el argumento de este apartado y es que la presencia territorial sostenida de la MAPP ha producido un conocimiento irremplazable sobre la dinámica del conflicto en los territorios, pero la estructura del mandato (que sigue sin poder valorar jurídicamente los acuerdos ni denunciar con independencia política plena) es la misma que se diseñó en 2004 para adaptarse a las necesidades del Gobierno Uribe.

simo quinto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA (1.º de enero a 30 de junio de 2023), de noviembre de 2023, disponible en [https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME_MAPPOEA_35.pdf].

197 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Trigésimo sexto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA (1.º de julio a 31 de diciembre de 2023), mayo de 2024, disponible en [<https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2024/06/Informe-Semestral-36-MAPPOEA-1.pdf>].

III. CUBA, NORUEGA Y LOS ALCANCES DEL MODELO DE GARANTÍA BIPARTITA

El proceso de La Habana produjo una innovación institucional que no ha recibido suficiente atención analítica fuera de la literatura especializada en negociaciones de paz: el modelo de garantía bipartita asimétrica. Cuba y Noruega no cumplieron el mismo tipo de función, ni llegaron al proceso con el mismo capital político, ni operaron desde el mismo tipo de relación con los actores colombianos. Su eficacia conjunta dependió de esa asimetría, donde Cuba aportó la credibilidad ante la guerrilla y el espacio físico donde la negociación era posible y Noruega aportó la neutralidad que legitimaba el proceso ante la comunidad internacional y la experiencia técnica acumulada en décadas de facilitación de paz a escala global. De este modo, la combinación de un garante en el que las FARC-EP confiaban y un garante en el que el Gobierno confiaba fue la solución al problema de credibilidad cruzada que en buena medida había hecho fracasar los procesos anteriores. Por ejemplo, en el Caguán, PASTRANA ARANGO nunca pudo resolver el hecho de que sus interlocutores guerrilleros no creían en el compromiso del Estado, sobre todo por la influencia de Estados Unidos en la configuración de la agenda¹⁹⁸.

198 JULIÁN ARÉVALO. "Complex Dynamics in Peace Negotiations: Insiders' Views on the Colombian Experience", en *International Affairs*, vol. 101, n.º 2, marzo de 2025, disponible en [<https://academic.oup.com/ia/article/101/2/523/8004979>], pp. 526 a 529.

La historia de Cuba como actor en el conflicto colombiano es una historia de cuatro décadas de relación con los grupos guerrilleros que el proceso de La Habana convirtió en capital diplomático. Los primeros diálogos formales con participación internacional que el Estado colombiano adelantó con las FARC-EP y el ELN tuvieron lugar en Caracas y Tlaxcala durante el Gobierno de GAVIRIA TRUJILLO entre 1990 y 1994, ya entonces La Habana era el espacio al que recurrían los actores cuando necesitaban un escenario discreto y confiable. Bajo el Gobierno Pastrana, el “grupo de países amigos” para los diálogos con el ELN (conformado por Cuba, España, Francia, Noruega, Suiza y Venezuela) anticipó en miniatura el modelo de garantes múltiples que La Habana institucionalizaría 15 años después¹⁹⁹. No obstante, la diferencia entre ese antecedente y el modelo 2012-2016 no fue solo de escala sino de naturaleza, pues los “países amigos” de PASTRANA ARANGO eran facilitadores sin responsabilidades formales de garantía, mientras Cuba y Noruega asumieron en La Habana funciones de garantes con obligaciones específicas de mantener a las partes

199 GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit., p. 514. Los diálogos con el ELN en Tlaxcala y Caracas durante el Gobierno Gaviria, y el “grupo de países amigos” conformado por Cuba, España, Francia, Noruega, Suiza y Venezuela durante los diálogos con el ELN bajo el Gobierno Pastrana, están documentados en las pp. 420 a 435.

en la mesa, salvaguardar el proceso en momentos de crisis y certificar los acuerdos una vez alcanzados.

Por su parte, Noruega llegó al proceso de La Habana con un perfil que ningún otro actor hubiera podido replicar, que fue el de un Estado soberano de plena confianza occidental, sin presencia geopolítica en América Latina, con experiencia técnica acumulada en los procesos de Oslo y en decenas de intervenciones de facilitación en África, Asia y Oriente Medio, con una consolidada política de Estado de apoyo a la resolución de conflictos que le permite mantener compromisos con independencia de los cambios en la presidencia noruega. El análisis de JULIÁN ARÉVALO sobre las dinámicas internas del proceso de paz colombiano desde la perspectiva de quienes lo vivieron, muestra que la percepción de los garantes entre los negociadores fue muy positiva en el caso de Cuba y Noruega (profesionales, discretos y proactivos, contribuyen a construir confianza) y bastante más crítica respecto a Venezuela, cuya función como acompañante de las negociaciones FARC-EP estuvo siempre tensada por sus propios intereses en el resultado y por la percepción de que sus contribuciones respondían a agendas propias²⁰⁰.

Al respecto, la distinción que BRAMSEN y STRÖMBOM trazan entre los distintos *tracks* del proceso de paz colombiano es relevante también para evaluar el papel de Noruega, pues su función no se limitó a la mesa de La Habana, ya que también incluyó en

200 ARÉVALO. "Complex Dynamics in Peace Negotiations: Insiders' Views on the Colombian Experience", cit.

forma activa el impulso a la incorporación de perspectivas de género en las negociaciones, con apoyo a las organizaciones de mujeres colombianas que presionaban por su inclusión y contribución al diseño del Subcomité de Género, que produjo algunos de los compromisos más innovadores del Acuerdo Final. Esa dimensión del trabajo noruego, que fue del nivel de la garantía formal al de la incidencia en el contenido de los acuerdos, mostró que la distinción entre garante y facilitador de contenido es más porosa en la práctica de lo que las tipologías académicas sugieren²⁰¹.

El sitio oficial del Gobierno noruego²⁰² mostró hasta qué punto el mandato de Oslo se expandió desde la firma del Acuerdo de 2016, ya que Noruega fue en simultáneo garante del proceso FARC-EP, del proceso ELN (reanudado en noviembre de 2022), y de los diálogos con las dos principales disidencias de las FARC-EP: el Estado Mayor Central de los bloques y frentes –EMC– y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano –CNEB–. Esa multiplicación de mandatos sobre actores distintos con agendas distintas y en territorios distintos plantea una pregunta que los estudios sobre facilitación internacional

201 BRAMSEN y STRÖMBOM. “Inclusivity in Practice: Patchworks of Inclusion at Multiple Tracks in the Colombian Peace Process”, cit.

202 GOBIERNO DE NORUEGA. “The Peace Process in Colombia”, Oslo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, 2025, disponible en [https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/peace-and-conflict-resolution/norways_engagement/peace_colombia/id2522231/].

en la resolución de conflictos casi nunca formula: ¿puede un país garante mantener credibilidad simultánea ante actores que se perciben uno al otro como enemigos? La respuesta provisional que la experiencia noruega sugiere es que sí, siempre que el garante mantenga la consistencia de sus principios y la imparcialidad de sus procedimientos, pero también señala que esa credibilidad se erosiona en forma progresiva cuando el proceso al que acompaña produce resultados insatisfactorios para alguno de los actores involucrados, como ocurrió con los ceses al fuego suspendidos de 2024.

IV. VENEZUELA, ECUADOR Y EL VECINDARIO COMO VARIABLE ESTRATÉGICA

Ningún actor en la historia de la internacionalización del conflicto colombiano ha tenido una trayectoria tan discontinua, tan contradictoria y tan reveladora de los límites del multilateralismo regional como Venezuela. En el transcurso de tres décadas, Caracas pasó de ser sede de las primeras negociaciones formales entre el Gobierno colombiano y las guerrillas en 1991 (los diálogos con las FARC-EP y el ELN en el Gobierno Gaviria), también se convirtió en el espacio donde el Gobierno Chávez intentó ejercer como facilitador de los secuestros de las FARC-EP a partir de 2007, se configuró en el santuario estratégico que el ELN utilizó durante el Gobierno Duque para expandirse en el territorio en ambos lados de la frontera, fue el país garante formal del proceso con el ELN bajo el Gobierno Petro y fue el territorio que en enero de 2025 vio cómo el ataque del ELN en el Catatumbo produjo el despla-

zamiento de más de 30.000 personas y la suspensión del proceso de paz.

Esa trayectoria no es el resultado de decisiones erráticas de los distintos Gobiernos venezolanos, sino la expresión de una constante geopolítica que apunta a que Venezuela utiliza su relación con los grupos armados colombianos como variable de su política exterior regional, esa instrumentalización cambia de signo según sus necesidades de cada momento. Bajo el Gobierno de HUGO CHÁVEZ FRÍAS²⁰³, el apoyo a las FARC-EP y el ELN era coherente con su proyecto de “socialismo del siglo XXI” y con su ambición de posicionarse como líder de una alternativa política al modelo neoliberal que Colombia representaba en la región. Bajo el Gobierno Maduro, cuando el ELN comenzó a operar de manera activa en territorio venezolano, la relación se convirtió en una de mutua dependencia, donde Venezuela ofrecía santuario y el ELN ofrecía control de territorios estratégicos para las economías ilegales que sostienen al régimen²⁰⁴.

203 Sabaneta, Venezuela, 28 de julio de 1954-Caracas, 5 de marzo de 2013.

204 FRANCESCA RAMOS PISMATARO (dir.). *Edificando una nueva relación bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo*, Bogotá, Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer, 2023, disponible en [<https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-05/documento-final-edificando-una-nueva-relacion-bilateral-fn.pdf>], pp. 12 a 38.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela el 28 de agosto de 2022, días después de la posesión de PETRO URREGO como presidente, fue el giro de política exterior más rápido y más significativo en la historia reciente de la región. Lo que URIBE VÉLEZ había destruido con el bombardeo de Angostura en 2008 y lo que DUQUE Márquez había consolidado como ruptura a través de su alineamiento con la posición norteamericana sobre la dictadura Maduro, PETRO URREGO lo revirtió en menos de una semana. El giro no fue tan solo diplomático sino estratégico, ya que, sin Venezuela como garante y sede de parte de los diálogos, PETRO URREGO percibía que la Paz Total no era viable en sus ambiciones más amplias²⁰⁵. El informe del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer publicado en 2023, reveló el estado real de esa relación restaurada. Este mostraba una apertura del puente Simón Bolívar como punto de partida para la reconstrucción de la confianza comercial, pero también la persistencia de asuntos sin resolver –como la presencia del ELN o del cabecilla de la Segunda Marquetalia en territorio venezolano–, las economías ilegales fronterizas y la migración de más de 2,5 millones de venezolanos en Colombia, que han hecho de la relación un equilibrio siempre frágil más que una normalización consolidada.

Ecuador ocupa en este análisis una posición diferente, menos de actor con voluntad política sobre el proceso y más de víctima del desbordamiento

205 PASTRANA BUELVAS y VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, cit., pp. 22 a 29.

del conflicto colombiano. La crisis de Angostura de 2008, cuando el ejército colombiano bombardeó el campamento de alias “Raúl Reyes” a dos kilómetros de la frontera ecuatoriana²⁰⁶, produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países y cristalizó el bloque regional antiuribista que durante años bloqueó cualquier posibilidad de cooperación regional en torno al conflicto colombiano. En ese entonces, Colombia se negó a asumir la presidencia *pro tempore* de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– como consecuencia directa de ese ambiente de confrontación (el primer caso en la historia de la organización en que un país rechazaba ese rol)²⁰⁷ y la imagen de URIBE Vélez como factor de desestabilización regional se consolidó como una narrativa que tendría consecuencias políticas mucho más allá de su mandato. Lo que ese episodio mostró, más allá de sus consecuencias inme-

206 CYNTHIA J. ARNSON y MARÍA VICTORIA LLORENTE (eds.). *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia*, Washington D. C. y Bogotá, Woodrow Wilson Center Press y Universidad de los Andes, 2009, disponible en [<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/4cf579f9-2bce-4658-a160-19e81682bcd9/content>], p. 11.

207 GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit., pp. 521 a 540. La negativa de Colombia a asumir la presidencia *pro tempore* de UNASUR como consecuencia del clima de enfrentamiento regional con Ecuador y Venezuela está documentada en pp. 532 a 535.

diatas, es que la frontera colombiana con Ecuador era en forma simultánea el límite de la soberanía formal del Estado y el espacio donde esa soberanía había dejado de existir en la práctica, pues el campamento de “Raúl Reyes” no era una anomalía sino la manifestación más visible de que el conflicto colombiano había desbordado sus fronteras mucho antes que ningún Gobierno admitiera reconocerlo (internacionalización negativa del conflicto).

El desbordamiento del conflicto hacia Ecuador tomó décadas más tarde una forma aún más dramática. En 2024, las organizaciones criminales derivadas del proceso de desmovilización de las FARC-EP y de la expansión territorial del crimen organizado habían convertido a Ecuador en uno de los países con mayor tasa de homicidios per cápita del continente. Esa transformación, que el Gobierno ecuatoriano respondió en enero de 2024 al declarar el estado de conflicto armado interno, no puede entenderse sin la cadena causal que este libro ha trazado: el fracaso de la implementación integral del Acuerdo de 2016 dejó espacios de poder que actores armados más pequeños y más violentos que las antiguas FARC-EP ocuparon con rapidez, y esos actores encontraron en Ecuador un espacio fronterizo con la misma combinación de ausencia estatal, economías ilegales y corrupción institucional que había facilitado la expansión del conflicto colombiano durante décadas.

CUADRO 8. MODELO DE GARANTÍA BIPARTITA DEL PROCESO DE LA HABANA Y SUS DERIVACIONES (2012-2025)

País/ACTOR	FUNCIÓN FORMAL	PROCESO CUBIERTO	APORTE DIFERENCIAL	LIMITACIÓN EN IMPLEMENTACIÓN
Cuba	Garante + sede	FARC-EP (2012-2016) / ELN (2022-)	Credibilidad ante la guerrilla; cuatro décadas de relación con grupos armados colombianos	Sin mecanismos de presión en implementación; influencia decrece pos-firma
Noruega	Garante + facilitador técnico	FARC-EP/ELN/EMC/CNEB	Neutralidad exterior al contexto; experiencia técnica; impulso al enfoque de género	Política de Estado, pero sin capacidad coercitiva. Solo puede "acompañar", no "obligar"
Venezuela	Acompañante (2012) → Garante ELN (2022)	FARC-EP (acompañante) / ELN (garante Petro)	Bajo SANTOS CALDERÓN: Puente con FARC-EP; bajo PETRO URREGO: Garante ELN, facilitador diálogos Caracas	Credibilidad cuestionada. Presencia ELN en Venezuela como variable de presión sobre el proceso
Chile	Acompañante	FARC-EP (2012-2016)	Legitimidad regional; presidencia <i>pro tempore</i> UNASUR durante la negociación	Rol marginal en implementación. Cambios de gobierno reducen continuidad
España/México/Suiza/Brasil	GPAAC (países de acompañamiento, apoyo y cooperación)	ELN (2022-)/EMC/CNEB	España: Sede Madrid y facilitación técnica ELN; México: 5.º ciclo diálogos ELN; Suiza: DIH y ceses al fuego; Brasil: Garante ELN desde 2023	Compromisos de menor intensidad que los garantes. Funciones de observación más que de garantía real

Fuentes: Elaboración propia basado en ARÉVALO. "Complex Dynamics in Peace Negotiations: Insiders' Views on the Colombian Experience", cit.; GOBIERNO DE NORUEGA. "The Peace Process in Colombia", cit.; PASTRANA BUELVAS y VALDIVIESO COLLAZOS. "Colombia ante la paz total de Gustavo Petro", cit.; BRAMSEN y STRÖMBOM. "Inclusivity in Practice: Patchworks of Inclusion at Multiple Tracks in the Colombian Peace Process", cit.; GUERRERO SIERRA. "El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida", cit.

V. UNASUR: EL MULTILATERALISMO REGIONAL DE LAS CUMBRES Y SU DESINTEGRACIÓN

La UNASUR fue durante una década la expresión más ambiciosa del intento de América del Sur de construir un espacio de diálogo político y seguridad colectiva autónomo respecto de la OEA y, sobre todo, respecto de la influencia de los Estados Unidos que la OEA a lo largo de su historia había legitimado. Su trayectoria respecto al conflicto colombiano es un caso de laboratorio para entender los límites del multilateralismo construido sobre la base de cumbres de jefes de Estado en lugar de instituciones con mandato propio.

El análisis de VÍCTOR M. MIJARES y DETLEF NOLTE sobre la desintegración de UNASUR muestra que ninguna de las tres grandes tradiciones teóricas de las relaciones internacionales –realismo neoclásico, liberalismo institucional, constructivismo social– puede por sí sola explicar por qué una organización que en 2008 asumió un papel relevante en la estabilización de crisis regionales, llegó a perder siete de sus 12 miembros en menos de un año entre 2018 y 2019. La combinación de variables que explica ese colapso incluye el cambio ideológico de los Gobiernos de la región (el giro a la derecha que produjo MAURICIO MACRI²⁰⁸, JAIR BOLSONARO²⁰⁹, SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE²¹⁰ y DUQUE Márquez),

208 Presidente de Argentina por el partido Propuesta Republicana, entre el 10 de diciembre de 2015 y el 9 de diciembre de 2019.

209 Presidente de Brasil por el Partido Liberal, entre el 1.º de enero de 2019 y el 1.º de enero de 2023.

210 Santiago de Chile, 1.º de diciembre de 1949-Ilihue, Chile, 6 de

el fracaso de Brasil como líder que pudiera contener las ambiciones venezolanas dentro de un proyecto colectivo y la naturaleza en esencia intergubernamental de una organización que dependía del consenso de todos sus miembros para cualquier decisión²¹¹.

En relación con Colombia, UNASUR tuvo tres momentos de relevancia directa. El primero fue la crisis de Angostura de 2008, cuando la cumbre extraordinaria convocada por el organismo sirvió de escenario para que el bloque antiuribista de jefes de Estado expresara su rechazo al bombardeo colombiano del territorio ecuatoriano, sin que la organización (que aún no había aprobado su tratado constitutivo) pudiera producir ningún mecanismo concreto de resolución. El segundo fue la polémica en torno al acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de siete bases militares colombianas, debatido en la cumbre extraordinaria de Bariloche en agosto de 2009 en una atmósfera de acusaciones mutuas que tampoco produjo decisiones vinculantes. El tercero, fue la lenta normalización de las relaciones Colombia-Ecuador en el marco de las cumbres de UNASUR bajo el Gobierno Santos, que culminó con

febrero de 2024, Presidente de Chile por el Partido Renovación Nacional, en dos períodos, entre el 11 de marzo de 2010 y el 11 de marzo de 2014 y entre el 11 de marzo de 2018 y el 11 de marzo de 2022.

211 DETLEF NOLTE y VÍCTOR M. MIJARES. "UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration", en *Colombia Internacional*, n.º 111, julio-septiembre de 2022, pp. 83 a 109, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2989/1774>].

el anuncio del restablecimiento pleno de relaciones diplomáticas en la IV Cumbre Ordinaria de Georgetown en noviembre de 2010.

Lo que esos tres momentos tienen en común es lo que se señala como el límite estructural de la Misión como instrumento de gestión de conflictos, es decir, UNASUR solo podía reaccionar de modo coyuntural a través de cumbres, sin capacidad de apoyo sostenido a situaciones que requerían medidas de largo aliento coordinadas y participativas. El conflicto colombiano en su fase de implementación del Acuerdo de 2016 requería justo ese tipo de acompañamiento (sostenido, territorial, técnico) que la organización nunca estuvo en condiciones de ofrecer. Entonces, cuando DUQUE MÁRQUEZ anunció la retirada de Colombia de UNASUR en agosto de 2018, la organización ya había dejado de ser un actor relevante en el contexto del conflicto colombiano mucho antes de su desintegración formal.

El vacío que dejó la desintegración de UNASUR no fue llenado por ningún organismo regional con capacidades equivalentes. En ese sentido la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–, que en 2016 había prestado su presidencia *pro tempore* como escenario para la firma del Acuerdo de Paz, carece de la estructura institucional necesaria para funcionar como marco de acompañamiento al posacuerdo. El Foro para el Progreso de América del Sur –PROSUR–, que varios de los países que abandonaron UNASUR intentaron construir como alternativa en 2019, no alcanzó nunca la masa crítica de participación ni el perfil político suficiente. Lo que quedó fue lo que MIJARES y NOLTE describen como el resultado de la desintegración

como un regreso al multilateralismo clásico liderado por Washington a través de la OEA, con menor espacio para la concertación política suramericana autónoma y mayor dependencia de los marcos bilaterales²¹².

CUADRO 9. EL MULTILATERALISMO REGIONAL Y EL CONFLICTO COLOMBIANO: ACTORES, PERÍODOS Y LÍMITES ESTRUCTURALES

ORGANISMO	PERÍODO ACTIVO	RELACIÓN CON COLOMBIA	HITO EN GESTIÓN DEL CONFLICTO	LÍMITE ESTRUCTURAL
UNASUR	2008-2018	Tensa (URIBE)/ Positiva (SANTOS)/ Ruptura (DUQUE)	Crisis de Angostura (2008); bases militares en Colombia (2009); mediación crisis Bolivia	Naturaleza intergubernamental; cumbres como único instrumento real; colapso ideológico 2018
CELAC	2011-presente	Presencia simbólica	Presencia testimonial en firma del Acuerdo de 2016 (presidenta <i>pro tempore</i>)	Sin capacidad operativa ni mecanismos de verificación; foro político sin instrumentos
OEA/MAPP	2004-presente	Activa (URIBE-SANTOS-DUQUE-PETRO)	Único organismo multilateral con presencia territorial continua; 20 años ininterrumpidos (2024)	Mandato restrictivo impide valorar jurídicamente los acuerdos; neutralidad como límite a la denuncia
Venezuela (bilateral)	1990-presente (intermitente)	Variable: Mediador (CHÁVEZ/SANTOS)/ santuario (DUQUE)/ garante (PETRO/MADURO)	Diálogos FARC-EP en Caracas (1991-2002); facilitación CHÁVEZ (2007); garante ELN bajo PETRO	Presencia del ELN en Venezuela como variable de poder venezolana sobre el proceso
Ecuador	Variable	Víctima de desbordamiento (Angostura, 2008); afectado por <i>spillover</i> del conflicto (2024)	Crisis de Angostura como punto de inflexión que bloquea el multilateralismo regional durante años	País afectado, pero sin mandato ni voluntad de acompañamiento formal del proceso

Fuentes: Elaboración propia basado en GUERRERO SIERRA. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-

212 NOLTE y MIJARES. “UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration”, cit., pp. 89 a 102.

2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, cit.; NOLTE y MIJARES. “UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration”, cit.; RAMOS PISMATARO (dir.). *Edificando una nueva relación bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo*, cit.; PASTRANA BUELVAS y VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, cit.; BOTERO, BOTERO, APONTE y ASPRILLA. “Total Peace Policy: Between Light and Shadow. A framework to analyse Colombia’s comprehensive peacebuilding policy”, cit.

VI. LA PAZ TOTAL Y EL MULTILATERALISMO BAJO PETRO URREGO

La política de paz total que el Gobierno Petro puso en marcha desde agosto de 2022 con la Ley 2272 de ese mismo año ya citada, representó el intento más ambicioso de la historia colombiana de negociar en simultáneo con todos los actores armados, produjo una configuración de acompañamiento internacional sin precedentes en la experiencia del país. Para los distintos procesos simultáneos (FARC-EP, ELN, disidencias del EMC, Segunda Marquetalia, grupos de crimen urbano), el Gobierno construyó constelaciones diferentes de garantes, acompañantes y facilitadores que en su conjunto sumaban más de una docena de países con distintos niveles de compromiso y distintas funciones. Para el proceso con el ELN, los países garantes bajo PETRO URRREGO han sido Cuba, Noruega, Brasil, Chile, México y Venezuela; los países de acompañamiento, apoyo y cooperación son Alemania, Estados Unidos, Suecia, Suiza y España²¹³, una ampliación sustancial res-

213 GOBIERNO DE NORUEGA. “The Peace Process in Colom-

pecto al modelo más estrecho del proceso FARC-EP, que refleja tanto las lecciones aprendidas de La Habana como la complejidad mayor del proceso con el ELN.

La incorporación de España como facilitador del proceso con el ELN desde febrero de 2023 tiene una historia más larga de lo que la cobertura mediática sugiere. España fue el país que organizó el “Preacuerdo del Palacio de Viana” en 1998, cuando el Gobierno Samper y el ELN firmaron en Madrid el primer compromiso formal para convocar una convención nacional de paz, un antecedente que nunca llegó a materializarse pero que estableció a España como actor de confianza para el ELN mucho antes de que ningún otro Gobierno europeo lo fuera. La reanudación de ese papel bajo PETRO URRREGO, tres décadas después, es una de las continuidades más reveladoras de la historia del acompañamiento internacional al conflicto colombiano, pues revela que los actores que construyeron capital político con los grupos armados en los momentos de menor visibilidad son los que tienen disponibilidad cuando la apertura política lo permite²¹⁴.

La investigación de ARÉVALO sobre las dinámicas internas de los procesos de paz colombianos, escrita desde la perspectiva de quien participó en

bia”, cit. Los países garantes del proceso con el ELN son Cuba, Noruega, Brasil, Chile, México y Venezuela; los países de acompañamiento, apoyo y cooperación – GPAAC– son Alemania, Estados Unidos, Suecia, Suiza y España.

214 PASTRANA BUELVAS y VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, cit., pp. 18 a 30.

forma directa en las negociaciones con las FARC-EP y el ELN entre 2012 y 2017, ofrece un análisis comparativo riguroso sobre por qué el proceso con las FARC-EP tuvo éxito donde el proceso con el ELN no lo tuvo, y qué puede aprenderse de esa diferencia para los diálogos actuales. Su argumento central, respecto a que el diseño del proceso es una variable independiente que explica los resultados tanto o más que las condiciones estructurales del conflicto, tiene implicaciones directas para la evaluación del acompañamiento multilateral. De esta manera, los garantes y facilitadores pueden contribuir a que ese diseño sea más robusto, pero no pueden resolver la asimetría fundamental entre un Gobierno con límites de tiempo impuestos por el ciclo electoral y un actor armado con horizonte temporal indefinido. El ELN bajo PETRO URREGO demostró esa asimetría con claridad cuando en enero de 2025 el Presidente suspendió los diálogos como respuesta a los ataques del grupo en el Catatumbo, en una decisión que reproducía casi que igual el patrón que llevó al fracaso del proceso con el ELN bajo PASTRANA ARANGO en 2002, donde la guerrilla usó la violencia como instrumento de presión cuando la negociación se estancaba y el Gobierno respondió con la ruptura²¹⁵.

215 JOHNSON, BOTERO, BOTERO, APONTE y ASPRILLA. "Total Peace Policy: Between Light and Shadow. A framework to analyse Colombia's comprehensive peacebuilding policy", cit., pp. 48 a 65. La suspensión de los diálogos con el ELN en enero de 2025 por parte del Gobierno Petro, como respuesta a los ataques del grupo armado en el Catatumbo y el repliegue venezolano ante la crisis son analizados en pp. 58 a 65.

Los informes más recientes de la Misión de Verificación de la ONU confirman que el panorama de la implementación del Acuerdo de 2016 bajo PETRO URREGO combina avances genuinos con fracturas por igual genuinas. En esa línea, el Programa Integral de Reincorporación aprobado en 2023 con participación activa de excombatientes, los progresos en la reforma rural en algunos departamentos y la reapertura de espacios de participación política para el partido Comunes, son avances que el Acuerdo de 2016 en ningún otro período pos-firma había podido registrar²¹⁶. Pero el mismo período registra que la violencia contra líderes sociales y firmantes del Acuerdo continuó a ritmos inadmisibles, que el EMC de las disidencias suspendió el cese al fuego y reinició operaciones militares en más de una decena de departamentos y que la brecha entre los compromisos del Acuerdo y su implementación efectiva en los puntos estructurales como reforma agraria, catastro multipropósito y sustitución de cultivos, es aún la distancia más larga que ningún Gobierno colombiano ha podido recorrer²¹⁷.

216 NACIONES UNIDAS, SECRETARÍA GENERAL. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2024/694), de 26 de septiembre de 2024, disponible en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_generala_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombias2024694_-_esp.pdf].

217 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* "Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación (diciembre de 2023 a noviembre de 2024)", cit.

VII. A MODO DE BALANCE

La pregunta que la revisión de todos estos actores permite responder con cierta precisión es por qué, al haber sido tan diverso el elenco del acompañamiento internacional al conflicto colombiano, los resultados de ese acompañamiento han sido siempre insuficientes. La respuesta que emerge de este capítulo no es que los actores multilaterales e institucionales hayan actuado con incompetencia o con mala fe (con excepciones concretas, como Venezuela, la mayoría actuó con los instrumentos que tenían y dentro de los mandatos que se les asignaron), sino que todos ellos compartieron la misma limitación estructural: su efectividad dependió de condiciones internas que ninguno de ellos tenía capacidad de crear. La ONU pudo verificar la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP solo porque el Acuerdo de 2016 existía y porque los sucesivos Gobiernos colombianos mantuvieron su compromiso con él, pero no pudo forzar la implementación de las reformas estructurales que el Acuerdo prometía. La MAPP-OEA pudo documentar el desbordamiento del proceso de desmovilización paramilitar con precisión territorial, pero no pudo valorar jurídicamente si ese proceso cumplía con los estándares de verdad, justicia y reparación que la Carta Democrática Interamericana y que su propia resolución constitutiva invocaba²¹⁸. Cuba y

218 HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA y JUAN CARLOS SÁNCHEZ SIERRA. "Una 'pedagogía de los sentimientos': Educación de la autoestima en escenarios de justicia transicional", en *Investigación & Desarrollo*, vol. 23, n.º 1, enero-junio de 2015, pp. 58 a 90, disponible en [<https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/6240/6867>].

Noruega pudieron mantener a las partes en la mesa en los momentos más críticos de las negociaciones, pero no pudieron obligarlas a implementar lo que firmaron en unos casos o avanzar en las negociaciones en otros.

La capacidad de verificación e incidencia de todos estos actores, como muestra la investigación de QUINN *et al.* sobre los mecanismos de verificación del Acuerdo de 2016, depende en última instancia de la existencia de un sistema de indicadores que el propio Estado colombiano define, reporta y –en buena medida– controla²¹⁹. Los datos de implementación que la MAPP-OEA y el Instituto Kroc utilizan para sus evaluaciones provienen en gran parte de fuentes gubernamentales colombianas, lo que crea una asimetría de información estructural entre el verificador y el verificado que ningún diseño de mandato internacional ha logrado resolver. Por ello, el Gobierno Duque afirmaba haber avanzado en la implementación mientras las organizaciones de la sociedad civil y la MAPP documentaban lo contrario, por lo que el debate no era solo sobre los hechos sino sobre quién tenía autoridad para definir qué constituía cumplimiento de los compromisos pactados.

Así mismo, la investigación de JOSHI y MAC GINTY sobre el proceso colombiano en perspectiva comparada con otras experiencias de construcción de paz posacuerdo, muestra que la tensión entre la soberanía estatal y los mecanismos de verificación

219 QUINN, JOSHI, DITTA, MCQUESTION y Sáez Flórez. “Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset”, cit.

internacional es una constante en todos los posacuerdos contemporáneos y que Colombia no es una excepción en particular extrema, sino un caso que expone con mayor claridad que la mayoría, esa tensión constitutiva del multilateralismo en contextos de conflicto²²⁰. Lo que sí es específico de Colombia y lo que este capítulo ha intentado mostrar a través del análisis de actores tan diferentes como la ONU, la MAPP-OEA, Cuba y Noruega, Venezuela, UNASUR y los múltiples facilitadores en varios procesos, es que la diversidad del elenco internacional ha sido inversamente proporcional a la capacidad de cada uno de sus componentes para incidir en las condiciones estructurales que sostienen el conflicto. El informe del Atlantic Council de 2024 lo expresa en términos de política pública con la precisión que los marcos académicos a veces evitan: los desafíos de seguridad que el posacuerdo enfrenta se concentran en casi 200 municipios donde la presencia del Estado es aún insuficiente y donde ningún mecanismo de verificación internacional puede sustituir la acción territorial del propio Estado colombiano (esto es casi el 20% de los municipios del país)²²¹.

El capítulo que sigue examina el momento en que todos estos actores (la ONU, los países garantes y los facilitadores regionales) confluyeron de manera más coordinada que en ningún otro período

220 JOSHI y MAC GINTY. "Peacemaking as Statebuilding: Colombia's 2016 Agreement in a Comparative Perspective", cit.

221 ATLANTIC COUNCIL. *Advancing US-Colombia Cooperation on Drug Policy and Law Enforcement*, cit.

de la historia colombiana: el proceso de La Habana entre 2012 y 2016. Ese momento de convergencia multilateral sin precedentes produjo el acuerdo más complejo que un Estado latinoamericano haya firmado con un grupo armado en la historia del continente y abrió en forma simultánea las preguntas más difíciles sobre qué puede y qué no puede lograr la internacionalización positiva de un conflicto cuando las condiciones internas del Estado que lo alberga son las que son.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA HABANA Y LA CONVERGENCIA MULTILATERAL (2010-2016)

I. DE LA ASIMETRÍA MILITAR A LA NEGOCIACIÓN: EL MOMENTO DE MADUREZ Y SUS CONDICIONES

El período comprendido entre 2010 y 2016 constituye la fase más densa y decisiva de la internacionalización positiva del conflicto colombiano y la que produjo el único resultado negociado exitoso en más de cinco décadas de guerra. Para comprenderlo en sus dimensiones propias es preciso partir de una paradoja que varios análisis tendieron a pasar por alto: el proceso de La Habana fue iniciado, diseñado y conducido por el mismo Gobierno que había ejecutado la ofensiva militar más eficaz de la historia moderna contra las FARC-EP. SANTOS CALDERÓN llegó a la presidencia en agosto de 2010 luego de haber sido el ministro de defensa que lideró la “Operación Jaque” y que produjo las bajas más significativas que el Estado colombiano había infligido a la guerrilla, esto incluye la muerte de alias “Raúl Reyes” en marzo de 2008 y la de alias “Mono Jojoy” en septiembre de 2010. Sin embargo, la paradoja es solo aparente, pues fue esa fortaleza militar relativa lo que hizo posible la transición al diálogo, porque permitió que SANTOS CALDERÓN negociara desde una posición de poder sin que la

decisión de ir a la mesa fuera interpretada como una señal de debilidad estratégica²²².

Las FARC-EP llegaron al umbral de 2010 en condiciones diferentes en lo cualitativo a las de cualquier momento anterior de su historia. En 2002, la organización contaba con alrededor de 20.700 combatientes, para 2010, esa cifra había caído a poco más de 8.000, concentrados en zonas periféricas y de frontera donde la presencia estatal era débil. La capacidad operativa de la guerrilla había sido reducida al punto de que los grandes golpes militares del primer Gobierno Uribe (la Operación Fénix, el Plan Patriota, la Operación Jaque) transformaron una organización con vocación insurreccional nacional en un actor regional replegado sobre sus bastiones históricos. Esa transformación no equivalía a una derrota militar, porque las FARC-EP aún conservaban presencia territorial, capacidad de reclutamiento y financiación a través del narcotráfico, pero sí significaba que la victoria militar completa era asintótica para ambos actores y que el costo de seguir buscándola superaba el de explorar una salida negociada²²³.

222 La expresión “convergencia multilateral” designa el fenómeno por el cual el proceso de La Habana reunió en forma simultánea las tres modalidades de participación internacional identificadas en los capítulos precedentes: bilateral (Cuba, Noruega, Venezuela, Chile), multilateral institucional (Naciones Unidas, OEA) y regional (UNASUR, CELAC).

223 ANDRÉS BERMÚDEZ LIÉVANO (ed.). *La fase exploratoria del proceso de paz: Una mirada desde adentro*, Barcelona, Institute for Integrated Transitions –IFIT–, 2019,

La teoría de la “madurez del conflicto” formulada por I. WILLIAM ZARTMAN (el punto en que ambas partes perciben de manera simultánea que se encuentran en un *impasse* mutuamente costoso del que ninguna puede salir de modo unilateral) describe con precisión el momento en que SANTOS CALDERÓN y el entonces comandante de las FARC-EP RODRIGO LONDOÑO ECHEVERRI, alias “Timochenko”, decidieron iniciar contactos secretos a fines de 2010²²⁴. Sin embargo, la madurez del conflicto es una condición necesaria pero no suficiente para que un proceso de paz llegue a buen término. La historia colombiana de los 30 años anteriores, donde se llevaron a cabo los procesos de BELISARIO BETANCUR CUARTAS²²⁵, de VIRGILIO BARCO VARGAS²²⁶ y de GAVIRIA TRUJILLO en los años 1980 y 1990, y el fracaso del Caguán bajo PASTRANA ARANGO en 1999-2002, demostraba con elocuencia que las condiciones estructurales favorables podían disolverse cuando el diseño del proceso era deficiente.

disponible en [<https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf>].

- 224 I. WILLIAM ZARTMAN. “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments”, en *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, n.º 1, 2001, pp. 8 a 18, disponible en [https://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume_1/issue_1/issue1.pdf].
- 225 Amagá, Antioquia, 4 de febrero de 1923-Bogotá, 7 de diciembre de 2018, presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1982 y el 7 de agosto de 1986.
- 226 Cúcuta, 17 de septiembre de 1921-Bogotá, 20 de mayo de 1997, presidente de Colombia por el Partido Liberal, entre el 7 de agosto de 1986 y el 7 de agosto de 1990.

Por lo tanto, la gran variable independiente del proceso de La Habana no fue el momento de madurez, sino la calidad del diseño que SANTOS CALDERÓN y su equipo construyeron antes de que las negociaciones se hicieran públicas²²⁷.

Los contactos secretos iniciados en marzo de 2011 en la frontera colombo-venezolana tuvieron una característica que distinguió al proceso desde su origen: la disciplina metodológica: en lugar de organizar reuniones amplias y sin estructura previa (el error de PASTRANA ARANGO, que cedió una zona de distensión de 42.000 km² sin agenda ni mecanismos de verificación), el equipo de SANTOS CALDERÓN y los representantes de las FARC-EP dedicaron más de año y medio a construir un marco general antes de anunciar el proceso. Ese marco, el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto firmado el 26 de agosto de 2012 en La Habana, fijó la sede exterior, la agenda acotada de seis puntos, los países garantes, el principio de que “nada está acordado hasta que todo está acordado” y la regla de que las operaciones militares continuarían

227 JULIANA TAPPE ORTIZ. “Political leadership for peace processes: Juan Manuel Santos – Between hawk and dove”, en *Leadership*, vol. 17, n.º 1, 2021, pp. 99 a 117, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1742715020951229>]; DAG NYLANDER, RITA SANDBERG y IDUN TVEDT. *Designing Peace: The Colombian Peace Process*, Oslo, Norwegian Centre for Conflict Resolution –NOREF–, febrero de 2018, disponible en [<https://www.noref.no/Publications/Regions/Latin-America/Designing-peace-the-Colombian-peace-process>].

durante las negociaciones. Según ONUR BAKINER y JARAMILLO CARO, cada uno de esos elementos fue una lección aprendida de los fracasos anteriores y cada uno contribuyó a blindar el proceso contra perturbaciones externas que de otro modo habrían podido descarrilarlo²²⁸.

Por otra parte, como ya se había discutido en el capítulo anterior, el papel de Cuba y Noruega como países garantes merece una consideración específica. La Habana aportó la sede y una legitimidad histórica con la guerrilla que ningún otro actor regional podía ofrecer, ya que el Gobierno de Cuba había sido durante décadas un interlocutor de las FARC-EP y comprendía sus códigos políticos y organizacionales con una profundidad que superaba la de cualquier mediador externo. Por su parte, Noruega aportó una experiencia acumulada en procesos de paz en América Central, Medio Oriente y África, así como una reputación de imparcialidad y discreción que protegió al proceso de las presiones domésticas colombianas durante la fase secreta. Así mismo, Venezuela y Chile cumplieron funciones de acompañamiento en una fórmula que distribuía

228 ONUR BAKINER. "Why do Peace Negotiations Succeed or Fail? Legal Commitment, Transparency, and Inclusion during Peace Negotiations in Colombia (2012-2016) and Turkey (2012-2015)", en *Negotiation Journal*, vol. 35, n.º 4, octubre de 2019, pp. 471 a 513; SERGIO JARAMILLO CARO. "The Possibility of Peace", en JORGE LUIS FABRA ZAMORA, ANDRÉS MOLINA OCHOA y NANCY C. DOUBLEDAY (eds.). *The Colombian Peace Agreement: A Multidisciplinary Assessment*, Londres, Routledge, 2021.

responsabilidades sin concentrar la influencia en ningún actor único. De este modo, la geometría de esa constelación internacional fue diseñada en consciencia para maximizar la credibilidad del proceso ante actores con desconfianzas opuestas, pues no era un secreto que la guerrilla desconfiaba de Washington, el Gobierno desconfiaba de Caracas y ambos necesitaban un marco institucional que neutralizara esas tensiones sin excluir a ninguno²²⁹.

CUADRO 10. LÍNEA DE TIEMPO DEL PROCESO DE LA HABANA (2010-2016)

■ Hitos del proceso negociador ■ Eventos del contexto que condicionaron el proceso

AÑO	HITO DEL PROCESO O DEL CONTEXTO
2010	Inicio de contactos secretos en Colombia y Venezuela con facilitación de HUGO CHÁVEZ. SANTOS CALDERÓN asume la presidencia en agosto y abre canales directos con las FARC-EP.
2011	Tres reuniones preliminares en la frontera colombo-venezolana. Nombramiento del equipo negociador gubernamental (FRANK PEARL, SERGIO JARAMILLO CARO, ENRIQUE SANTOS CALDERÓN).
2012	Fase exploratoria en La Habana (febrero-agosto). Firma del Acuerdo General el 26 de agosto. Cuba y Noruega designados garantes formales.

- 229 JULIÁN ARÉVALO. "Uncertain Readiness: Process Design and Complexity Management in Peace Negotiations", en *International Studies Review*, vol. 26, n.º 1, marzo de 2024, disponible en [<https://academic.oup.com/isr/article/26/1/viae006/7601090>]; SONIA GARZÓN RAMÍREZ. "Making Peace, Fighting Battles in Colombia: An Annotated Interview with Juanita Goebertus", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 17, n.º 5, 2023, pp. 646 a 664, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2023.2239030?needAccess=true>].

2012	Noviembre: operación militar colombiana mata a "Alfonso Cano", máximo comandante de las FARC-EP. Estas confirman que el proceso continúa. Instalación formal en Oslo (18 de octubre) y primer ciclo en La Habana (19 de noviembre).
2013	Acuerdo sobre el Punto 1 (Reforma rural integral, mayo) y el Punto 2 (Participación política, noviembre). Primera crisis pública por ataque guerrillero en Arauca.
2014	Junio: cinco delegaciones de víctimas (60 personas) presentan testimonios ante los negociadores en La Habana. Septiembre: creación de la Subcomisión de Género.
2014	Noviembre: las FARC-EP secuestran al general RUBÉN DARÍO ALZATE. SANTOS CALDERÓN suspende las rondas. Liberación el 30 de noviembre; el proceso se retoma.
2015	Mayo: acuerdo sobre el Punto 4 (Solución al problema de drogas ilícitas / PNIS). Septiembre: SANTOS CALDERÓN y "Timochenko" se saludan en La Habana; acuerdo sobre el Punto 5 preliminar (Víctimas/JEP).
2015	Diciembre: acuerdo definitivo sobre el Punto 5 completo (SIVJRN, JEP, CEV, UBPD).
2016	Junio: firma del cese bilateral definitivo en La Habana con presencia del secretario general de la ONU BAN KI-MOON.
2016	Agosto: firma del primer Acuerdo Final en La Habana. 26 de septiembre: firma pública en Cartagena ante 14 presidentes latinoamericanos.
2016	2 de octubre: plebiscito - 50,2% vota No; abstención: 62,6%. Crisis del proceso. El 7 de octubre SANTOS CALDERÓN recibe el Nobel de Paz.
2016	Octubre-noviembre: renegociación con la oposición encabezada por URIBE Vélez; 58 modificaciones incorporadas. 24 de noviembre: firma del Acuerdo Final definitivo en el Teatro Colón, Bogotá.
2017	Julio: Resolución 2366 de 2017 cit., del Consejo de Seguridad de la ONU - creación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Fuentes: Elaboración propia basado en BERMÚDEZ LIÉVANO (ed.). *La fase exploratoria del proceso de paz: Una mirada desde adentro*, cit.; NYLANDER, SANDBERG y TVEDT. *Designing Peace: The Colombian Peace Process*, cit.; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", La Habana y Bogotá, 24 de noviembre de 2016, disponible en [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=79893], cit.; NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 2366 de 2017, cit. Los hitos en azul corresponden al proceso negociador; los hitos en rojo corresponden a eventos del contexto que pusieron a prueba la resiliencia del proceso.

II. EL DISEÑO DEL PROCESO COMO VARIABLE EXPLICATIVA

La comparación entre los procesos de paz colombianos del siglo xx y el de La Habana arroja una interesante conclusión y es que el éxito o el fracaso de una negociación de paz con grupos insurgentes no se determina en el momento de la firma, sino que se proyecta en las decisiones de diseño que se toman antes de que el proceso sea público. El Cuadro 11 sistematiza esa comparación a lo largo de ocho variables críticas de diseño para los tres procesos de mayor envergadura en la historia colombiana reciente²³⁰.

CUADRO 11. DISEÑO DE LOS PROCESOS DE PAZ COLOMBIANOS: BETANCUR CUARTAS (1982-1986), PASTRANA ARANGO (1998-2002) Y SANTOS CALDERÓN (2010-2016)

VARIABLE DE DISEÑO	BETANCUR (1982-1986)	PASTRANA (1998-2002)	SANTOS (2010-2016)
Sede exterior	No	No (Caguán, Colombia)	Sí (La Habana)
Agenda acotada anterior a la negociación formal	No	No (agenda abierta)	Sí (Acuerdo General, agosto de 2012)

230 ESRA DILEK y BAŞAR BAYSAL. "Peace negotiation process and outcome: Considering Colombia and Turkey in comparative perspective", *Peacebuilding*, vol. 10, n.º 4, 2022, pp. 449 a 469.

Confidencialidad en fase inicial	Parcial	No	Sí (2010-2012, fase secreta completa)
Continuidad operaciones militares durante las negociaciones	No (cese unilateral)	No (zona de distensión)	Sí (principio explícito del diseño)
Garantes internacionales formales	No	No (solo facilitadores informales)	Sí (Cuba y Noruega; Chile y Venezuela acompañantes)
Mecanismo de verificación internacional	No	No	Sí (Misión ONU, Res. 2366 de 2017)
Participación directa de víctimas en la mesa	No	No	Sí (cinco delegaciones, 60 víctimas, 2014)
Subcomisión de género	No	No	Sí (septiembre de 2014)

Fuentes: Elaboración propia basado en NYLANDER, SANDBERG y TVEDT. *Designing Peace: The Colombian Peace Process*, cit.; BERMÚDEZ LIÉVANO (ed.). *La fase exploratoria del proceso de paz: Una mirada desde adentro*, cit.; RAMÍREZ (2006) CUÁL ES ESTE???, BAKINER. "Why do Peace Negotiations Succeed or Fail? Legal Commitment, Transparency, and Inclusion during Peace Negotiations in Colombia (2012-2016) and Turkey (2012-2015)", cit.; DILEK y BAYSAL. "Peace negotiation process and outcome: Considering Colombia and Turkey in comparative perspective", cit.

Tres elementos del diseño de La Habana merecen énfasis especial porque explican fenómenos que de otra manera quedarían sin respuesta. El primero es

la continuidad de las operaciones militares durante las negociaciones. La decisión fue contraintuitiva y costó políticamente, pues a lo largo de los cuatro años de negociaciones públicas, las FARC-EP realizaron ataques contra la infraestructura y el Gobierno colombiano continuó con la presión militar en las zonas de operación guerrillera. Pero esa continuidad evitó la trampa del cese bilateral prematuro, que en el Caguán había servido para que las FARC-EP reorganizaran sus estructuras mientras las negociaciones se dilataban en forma indefinida. Por ello, en La Habana, el cese definitivo bilateral fue el último punto acordado, no el primero concedido, lo que preservó los incentivos de ambas partes para avanzar²³¹.

El segundo elemento fue el principio de “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Ese principio tuvo una consecuencia que la investigación de ARÉVALO resume en que, en los primeros tres años de negociaciones, las FARC-EP mantuvieron una posición de ambigüedad sobre si en realidad querían llegar a un acuerdo²³². Solo fue hasta 2015, en una plenaria interna de la organización en La Habana, que la guerrilla tomó la decisión defi-

231 La continuidad de las operaciones militares durante las negociaciones fue un principio defendido públicamente por SANTOS CALDERÓN desde el anuncio del proceso en septiembre de 2012. La justificación estratégica era evitar el precedente del Caguán, donde la zona de distensión fue interpretada como una concesión unilateral que debilitó la posición negociadora del Estado.

232 ARÉVALO. “Complex Dynamics in Peace Negotiations: Insiders’ Views on the Colombian Experience”, cit.

nitiva de ir por el acuerdo. En realidad, hasta ese momento “siempre tuvieron un plan B”, pero lo que evitó que esa ambigüedad disolviera el proceso fue que los compromisos parciales acumulados, como el de la creación de la JEP y el de participación política, habían generado una estructura de incentivos en la que retirarse era más costoso que avanzar.

El tercero fue la participación de víctimas. En junio de 2014, las partes adoptaron la decisión sin precedentes de invitar a cinco delegaciones de 12 personas cada una, seleccionadas por la Iglesia, la ONU y la Universidad Nacional de Colombia, a presentar sus testimonios ante los negociadores en La Habana. La investigación de RODDY BRETT demuestra que esta decisión no fue decorativa, pues las delegaciones influyeron en el contenido del punto 5 sobre justicia transicional, ampliaron el universo de victimización reconocida y modificaron las dinámicas relacionales entre víctimas y perpetradores en el espacio de la mesa²³³. Por su puesto, los límites de esta estrategia también fueron reales y susceptibles de críticas, pues 60 personas no pueden representar a ocho millones de víctimas. Además, al retorno a Colombia, varios de estos delegados se vieron sometidos a amenazas y hostigamientos. No obstante, el hecho de que un proceso de paz entre un Estado y una guerrilla incorporara la voz directa de las víctimas como parte estructural de la ne-

233 RODDY BRETT. “Victim-Centred Peacemaking: The Colombian Experience”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 16, n.º 4, 2022, pp. 475 a 497, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2022.2104437?needAccess=true>].

gociación fue, por primera vez en la historia de los conflictos colombianos, una innovación que determinó de forma importante su éxito²³⁴.

Por otra parte, la incorporación del enfoque de género siguió una trayectoria diferente. En ese sentido, cuando las negociaciones formales comenzaron en octubre de 2012, una sola persona de los 20 integrantes de las dos delegaciones era mujer. Por ello, como anota JOANA DÍEZ, la presión de organizaciones de la sociedad civil, coordinadas sobre todo en la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz de octubre de 2013, llevó al nombramiento de nuevas negociadoras en el equipo gubernamental y además, a la creación de la Subcomisión de Género en septiembre de 2014, la única en su tipo en la historia de los procesos de paz del mundo²³⁵. La Subcomisión revisó de manera retroactiva los cuatro primeros puntos del Acuerdo para incorporar perspectivas de género y redactó el quinto con una visión de los impactos diferenciados del conflicto sobre mujeres y comunidades LGBTIQ+. Sin embargo, ese proceso no estuvo exento de controversias, debido a que la incorporación del lenguaje de “género” en el Acuerdo se convirtió más adelante en el argumento central de la campaña del “No” en el plebiscito de re-

234 RODDY BRETT. *Victim-Centred Peacemaking: Colombia's Santos-FARC-EP Peace Process*, Bristol, Bristol University Press, 2025.

235 CAMILA GARCÍA. “Gender perspective in the making: The case of the Colombian peacebuilding process”, en *Global Policy*, vol. 15, n.º S3, 2024, pp. 26 a 38, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.13354>].

frendación, que lo reencuadró como “ideología de género” con efectos electorales determinantes.

III. EL ACUERDO FINAL COMO PRODUCTO POLÍTICO: LOS SEIS PUNTOS Y SUS FRAGILIDADES

El Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá es el documento más ambicioso de gobernanza de posconflicto producido en América Latina en el siglo XXI, y –es posible– uno de los textos de justicia transicional más complejos en la historia de los acuerdos de paz internacionales. Sus 310 páginas articulan seis puntos que van desde la reforma estructural del campo colombiano hasta la creación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que pasa por la reincorporación de más de 13 mil excombatientes, la participación política de una organización que durante 50 años había rechazado el sistema institucional y un programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en los municipios más afectados por la economía de la coca²³⁶.

236 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, cit.

CUADRO 12. LOS SEIS PUNTOS DEL ACUERDO FINAL: AMBICIÓN TRANSFORMADORA, CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y BRECHA RESULTANTE (2016)

PUNTO	CONTENIDO CENTRAL	AMBICIÓN TRANSFORMADORA	CAPACIDAD INSTITUCIONAL (2016)	BRECHA RESULTANTE
1	Reforma Rural Integral –RRI– y PDETS	Muy alta	Baja	Muy alta
2	Participación política de las FARC-EP	Alta	Media	Media
3	Fin del conflicto DDR/ ZVTN/ETCR	Alta	Media (exp. Previa con AUC 2003-2006)	Alta
4	Solución al problema de drogas (PNIS)	Alta	Baja	Alta
5	Víctimas: SIVJRRR, JEP, CEV, UBPD	Muy alta	Media-alta (diseño detallado desde la mesa)	Media
6	Implementación y verificación: CSIVI, Misión ONU, Kroc	Alta	Media	Media

Fuentes: Elaboración propia basado en DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, cit.; CAMILO RAMÍREZ GUTIÉRREZ y DANIEL R. QUIROGA VILLAMARÍN. “Shredded. Colombia’s Special Jurisdiction for Peace in an Increasingly Illiberal Context of Misinformation and Backlash”, en *Journal of International Criminal Justice*, vol. 20, n.º 1, marzo de 2022, pp. 139 a 166, disponible en [<https://academic.oup.com/jicj/article/20/1/139/6544116>]; PAMINA FIRCHOW, M. FERNANDA CABEZAS, MIRANDA PURSLEY y JASON QUINN. “Comparing everyday peace preferences with the commitments of the 2016 Colombian Peace Agreement”, en *International Affairs*, vol. 101, n.º 6, noviembre de 2025, pp. 2103 a 2128, disponible en [<https://academic.oup.com/ia/article/101/6/2103/8315419>]; ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, cit.

El cuadro 12 sistematiza los seis puntos del Acuerdo Final en términos de su ambición transformadora, de la capacidad institucional real que el Estado colombiano tenía para implementarlos en 2016 y de la brecha resultante entre esas dos dimensiones. La comparación revela una asimetría significativa, pues los puntos de mayor ambición transformadora (el punto 1 sobre reforma rural integral y el punto 3 sobre fin del conflicto y DDR) corresponden en forma exacta a aquellos donde la capacidad institucional del Estado era más débil. El punto 1 requería la distribución de tres millones de hectáreas en un fondo de tierras, la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDETS– en 170 municipios de alta conflictividad histórica y la actualización del catastro multipropósito en un territorio donde ese instrumento había estado abandonado durante décadas. Todo eso requería no solo recursos financieros, sino también presencia institucional sostenida en territorios donde el Estado había sido siempre un actor intermitente²³⁷.

El punto 5 sobre víctimas presenta la relación inversa que refleja una muy alta ambición y una capacidad institucional media-alta derivada del detalle con que fue negociado en La Habana. El Sistema

237 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, cit., Punto 3, pp. 129 a 171; RAMÍREZ GUTIÉRREZ y QUIROGA VILLAMARÍN. “Shredded. Colombia’s Special Jurisdiction for Peace in an Increasingly Illiberal Context of Misinformation and Backlash”, cit.

Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que integra la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y el sistema de reparaciones colectivas, fue el punto que consumió más tiempo de negociación y el que produjo el diseño institucional más detallado. Esa atención al diseño explica que, a nueve años de la firma, la JEP sea el componente del Acuerdo de 2016 que exhibe mayor avance relativo con sus primeros dos fallos históricos emitidos en septiembre de 2025, a pesar de haber enfrentado intentos sistemáticos de debilitamiento por parte del Gobierno de Duque entre 2018 y 2022²³⁸.

Es claro que la brecha entre ambición y capacidad no era invisible en el momento de la firma. Tanto los propios negociadores gubernamentales como observadores académicos y organismos internacionales señalaron de manera repetida que el Acuerdo era un documento de transformación a largo plazo que requería una cadena de condiciones políticas, fiscales e institucionales que ningún Gobierno colombiano había sostenido a lo largo de la historia por más de un período presidencial. Esa advertencia estaba incorporada en la propia estructura del texto: el punto 1 establecía plazos de 15 años para los PDETS, el punto 3 reconocía en forma implícita que la reincorporación de excombatientes era un proceso de una generación y el punto 5 otorgó a la JEP un mandato de 15 años con posibilidad de extensión a 20. En consecuencia, los

238 FIRCHOW, CABEZAS, PURSLEY y QUINN, “Comparing everyday peace preferences with the commitments of the 2016 Colombian Peace Agreement”, cit.

plazos largos eran un reconocimiento de las limitaciones del Estado, pero eran también una apuesta sobre la continuidad de la voluntad política a través de múltiples ciclos electorales²³⁹.

IV. EL PLEBISCITO DE OCTUBRE DE 2016 Y LA FRACTURA ENTRE ÉLITES NEGOCIADORAS Y SOCIEDAD COLOMBIANA

El 2 de octubre de 2016 Colombia celebró el plebiscito para ratificar el Acuerdo Final. La participación fue del 37,4% del electorado habilitado (13.066.047 votos sobre 34.899.945) y el resultado fue un “No” mayoritario por un margen de 53.894 sufragios, equivalente al 0,4% del total de votos emitidos²⁴⁰. El resultado sorprendió a casi todos los observadores nacionales e internacionales, incluido al propio equipo negociador. De este modo, aunque las encuestas previas habían proyectado una ventaja del “Sí” de entre 10 y 12%, la brecha entre esa proyección y el resultado real reflejó no solo un fracaso de las herramientas de medición de opinión sino, más

239 JUAN SEBASTIÁN LARA RODRÍGUEZ y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ ROMERO. “Peacemaking through the lens of participation: Revisiting the 2016 Colombian peace accord”, en *Latin American Policy*, vol. 14, n.º 2, 2023, pp. 195 a 218.

240 La cifra exacta es de 13.066.047 votos emitidos sobre 34.899.945 habilitados, con 6.431.376 votos a favor (49,78%) y 6.377.482 en contra (50,21%), para una diferencia de 53.894 sufragios. La abstención fue del 62,57%. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. *Resultado del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz*, Bogotá, 2 de octubre de 2016.

importante aún, la estructura sociopolítica que el proceso de La Habana, centrado en la confidencialidad y en la legitimidad hacia fuera del país, no había procesado de manera adecuada²⁴¹.

Por otra parte, la geografía del voto fue también el dato más revelador. Los departamentos de mayor exposición directa al conflicto armado (Chocó, Nariño, Cauca y varias zonas del Caribe) registraron mayorías favorables al Acuerdo Final que en algunos casos superaron el 70%. Por el contrario, varios de los grandes centros urbanos del interior del país votaron en forma mayoritaria en contra. La paradoja que esa distribución evidencia es de alcance estructural, pues las comunidades que habían sufrido el conflicto con mayor intensidad optaron por la salida negociada, mientras que las que lo habían experimentado de manera más residual, optaron por rechazar las condiciones propuestas por el Acuerdo Final. El análisis estadístico de MARÍA FERNANDA MUÑOZ y MÓNICA PACHÓN confirma que el apoyo al expresidente URIBE Vélez y su partido Centro Democrático fue el predictor más robusto del voto "No"²⁴², con mayor capacidad explicativa que cualquier variable sociodemográfica²⁴³.

241 ISA MENDES, MAÍRA SIMAN y MARTA FERNÁNDEZ. "The Colombian peace negotiations and the invisibility of the 'no' vote in the 2016 referendum", en *Peacebuilding*, vol. 8, n.º 3, 2020, pp. 321 a 343.

242 MARÍA FERNANDA MUÑOZ y MÓNICA PACHÓN. "Paz sí, ¿pero no así? Voter profiles and attitudes toward the 2016 Colombian peace agreement", en *Latin American Politics and Society*, vol. 63, n.º 1, 2021, pp. 95 a 117.

243 SEBASTIÁN RAMÍREZ RUIZ. "The unexpected results of

CUADRO 13. EL PLEBISCITO DEL 2 DE OCTUBRE DE 2016: GEOGRAFÍA DEL VOTO Y FRACTURA ÉLITES NEGOCIADORAS-SOCIEDAD COLOMBIANA

CATEGORÍA TERRITORIAL	TENDENCIA DEL VOTO	ABSTENCIÓN APROXIMADA	RELACIÓN CON EL CONFLICTO	OBSERVACIÓN SINTÉTICA
Zonas de conflicto intensivo (Chocó, Nariño, Cauca, Arauca, Caribe costero)	Sí mayoritario	Alta (>65%)	Afectación directa	Las comunidades más golpeadas votaron a favor del Acuerdo Final
Grandes centros urbanos e interior (Bogotá, Medellín, Eje Cafetero, Cali)	No mayoritario	Media (55-65%)	Afectación indirecta	Los sectores menos expuestos fueron los más escépticos
Costa Caribe y Pacífico (fuera de zonas de conflicto intenso)	Mixto con tendencia a Sí	Muy alta (>70%)	Variable	La alta abstención diluyó el resultado en estas regiones
Colombianos en el exterior	Sí (67%)	Moderada	Nula	La diáspora respaldó el Acuerdo Final de modo mayoritario
Total nacional	50,2% No 49,8% Sí	62,6% sobre 34,9 millones habilitados	-	Margen: 53.894 votos sobre más de 13 millones emitidos

Fuentes: Elaboración propia basado en REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. *Resultado del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz*, cit.; MENDES, SIMAN y FERNÁNDEZ. "The Colombian peace negotiations and the invisibility of the 'no' vote in the 2016 referendum", cit.; MUÑOZ y PACHÓN. "Paz sí, ¿pero no así? Voter profiles and attitudes toward the 2016 Colombian peace agreement", cit.; RAMÍREZ RUIZ. "The unexpected results of the peace referendum changed conflict termination preferences in Colombia", cit.

La campaña del "No" estuvo articulada alrededor de tres argumentos centrales, ninguno de los cua-

the peace referendum changed conflict termination preferences in Colombia", en *Research & Politics*, vol. 11, n.º 1, enero de 2024, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/20531680241233793>].

les abordaba el texto del Acuerdo Final en sus términos técnicos. El primero fue el argumento de la impunidad, donde la JEP fue presentada como un mecanismo que permitiría a los comandantes de las FARC-EP pasar de frente a la política sin pagar condenas de cárcel, lo que ignoró que el sistema de sanciones propias era en realidad más oneroso que el que muchos sistemas de justicia transicional comparados habían establecido. El segundo fue el argumento económico, que difundió la idea de que el Acuerdo Final contemplaba la colectivización del campo y la expropiación de propiedades privadas, esto distorsionó las provisiones de la Reforma Rural Integral que en ningún caso incluían medidas de ese tipo. Por último, el tercero fue la “ideología de género”, que aducía que el enfoque de género incorporado en forma transversal en el texto del Acuerdo Final fue reencuadrado como una agenda de transformación de los valores familiares colombianos, lo que movilizó el voto de congregaciones evangélicas y sectores católicos conservadores con una eficacia que ningún análisis previo había anticipado²⁴⁴.

La renegociación que siguió al plebiscito duró menos de dos meses. Entre octubre y noviembre de 2016, el equipo negociador incorporó 58 de las 60 modificaciones propuestas por los líderes del “No”, sobre todo en lo relativo a la extradición de

244 RICHARD GEORGI. “Peace that Antagonizes: Reading Colombia’s Peace Process as Hegemonic Crisis”, en *Security Dialogue*, vol. 54, n.º 2, abril de 2023, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/09670106221084444>].

exguerrilleros condenados por delitos posteriores a la firma y a la participación política de quienes no reconocieran de modo pleno sus responsabilidades ante la JEP. Por último, el 24 de noviembre se firmó el Acuerdo definitivo en el Teatro Colón de Bogotá. Para este ejercicio, en lugar de un nuevo plebiscito, el Gobierno optó por la ratificación parlamentaria, que el Congreso terminó por aprobar con la abstención de los partidos de oposición liderados por el Centro Democrático. Ese procedimiento resolvió el problema jurídico del Acuerdo Final, pero no disolvió la polarización política que el plebiscito había cristalizado y que el Gobierno Duque convertiría dos años después en política de Estado²⁴⁵.

V. LA CONVERGENCIA MULTILATERAL COMO PRODUCTO Y COMO LEGADO

El Acuerdo de noviembre de 2016 fue el producto más visible de la internacionalización positiva del conflicto colombiano, pero no fue el único. El proceso de La Habana generó, además del texto del Acuerdo Final, una constelación institucional internacional de alcance sin precedentes en la historia del conflicto. De este modo, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas creada por la Resolución 2366 de 2017 ya citada, con mandato

245 La renegociación incorporó 58 de las 60 modificaciones propuestas por la oposición, principalmente en lo relativo a la extradición de exguerrilleros por delitos cometidos después de la firma, la participación política de condenados por delitos de lesa humanidad y la competencia de la JEP sobre terceros civiles.

trimestral renovado y poderes de verificación sobre el cumplimiento del proceso de reincorporación; la incorporación del capítulo étnico del Acuerdo al mandato de la Misión mediante la Resolución 2673 de 2023 ya citada; el Fondo Europeo para la Paz como mecanismo de financiación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDETS– y los proyectos de reincorporación; el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame como verificador académico independiente; y una red de países acompañantes, organizaciones multilaterales e instituciones académicas que convirtieron la implementación del Acuerdo de 2016 colombiano en el proceso de construcción de paz más monitoreado del mundo en el período 2016-2025.

De tal modo, esa convergencia multilateral no fue un efecto adyacente del proceso, fue un componente deliberado del diseño. El equipo negociador entendió que el proceso necesitaba legitimidad internacional no solo como respaldo político externo sino como mecanismo de verificación que generara costos reputacionales al Estado colombiano si incumplía y a las FARC-EP si reincidían. La presencia de la ONU, de la Unión Europea, de Noruega y de Cuba en roles de verificación y acompañamiento creó una estructura de rendición de cuentas que ningún proceso colombiano anterior había tenido. Por tanto, no se trataba de que los actores externos tuvieran poder coercitivo sobre los actores domésticos, se trataba de que la visibilidad internacional de cualquier incumplimiento elevaba su costo político hasta convertirlo en una decisión conscientemente adoptada, no en una omisión técnica. Esa lógica explica por qué el proceso sobrevivió al cam-

bio de Gobierno en 2018, cuando DUQUE MÁRQUEZ llegó al poder con una agenda crítica del Acuerdo, sin que ninguno de los mecanismos institucionales centrales fuera formalmente desmantelado²⁴⁶.

El legado del proceso de La Habana en la historia de la internacionalización del conflicto colombiano es doble. Por una parte, demostró que la internacionalización positiva puede producir resultados sustantivos cuando el Estado receptor tiene voluntad política real y cuando el diseño del proceso incorpora esa voluntad en mecanismos concretos de verificación y rendición de cuentas. Por otra parte, dejó expuesta con claridad la brecha entre lo que la negociación puede producir y lo que la implementación puede sostener. En este sentido, el Acuerdo de 2016 fue el producto de cuatro años de negociación entre cuadros con la formación y disciplina para diseñar compromisos complejos, pero su implementación requería la acción coordinada de miles de funcionarios, alcaldes, gobernadores, jueces y militares, muchos de los cuales no habían participado en ninguno de los debates de La Habana y algunos de los cuales eran bastante hostiles a sus resultados²⁴⁷.

El proceso de La Habana concluyó el 24 de noviembre de 2016 con la firma del Acuerdo defini-

246 RETTBERG. "Peace-making amidst an unfinished social contract: The case of Colombia", cit.

247 JOSHI y MAC GINTY. "Peacemaking as Statebuilding: Colombia's 2016 Agreement in a Comparative Perspective", cit.; PICCOLINO y RUETTE ORIHUELA. "The Turn from Peacebuilding to Stabilisation: Colombia after the 2018 Presidential Election", cit.

tivo en el Teatro Colón de Bogotá, pero la historia que ese Acuerdo puso en marcha apenas comenzaba. La historia de si Colombia tendría, durante el período posterior, la voluntad política y la capacidad institucional para hacer realidad aquel texto denso y ambicioso es la pregunta con la que el capítulo octavo abre su análisis del posacuerdo y de la Paz Total.

CAPÍTULO OCTAVO

POSACUERDO, PAZ TOTAL Y LOS LÍMITES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN POSITIVA (2016-2025)

I. SANTOS Y EL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN (2016-18)

La firma del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016 marcó el inicio de la implementación, sin duda la fase más exigente del proceso de paz colombiano. El texto producido en La Habana era en extremo ambicioso, esa ambición comenzó a encontrar sus primeras fricciones casi de inmediato. El Gobierno Santos llegó al período de implementación con una legitimidad internacional sin precedentes (el Nobel de Paz recibido el 7 de octubre de 2016 era su expresión más visible), pero con una legitimidad doméstica fragilizada por el resultado del plebiscito y con menos de dos años de mandato para iniciar el despliegue de un Acuerdo diseñado para 15. La combinación de esos dos elementos, aprobación externa y desgaste interno, es la que habría de definir los alcances de ese primer ciclo de implementación²⁴⁸.

248 La tesis de este capítulo verifica el argumento central del libro: la internacionalización positiva del conflicto colombiano produce resultados sustantivos solo cuando el diseño externo encuentra una voluntad política interna sostenida. El período 2016-2025 ofrece tres ciclos presidenciales que permiten examinar esa hipótesis con evidencia comparativa directa.

Entre diciembre de 2016 y agosto de 2018, la implementación avanzó de manera desigual pero reconocible en los componentes más urgentes. En primer lugar, el proceso de dejación de armas fue verificado por la ONU con la concentración de 8.994 armas en las 26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización; en segundo lugar, 13.185 combatientes fueron acreditados como desmovilizados y comenzaron el proceso de reincorporación a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización; en tercer lugar, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas iniciaron operaciones; y por último, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial fueron diseñados con participación comunitaria en los 170 municipios priorizados. Esos avances fueron reales, aunque insuficientes, pues lo que el primer ciclo no pudo resolver fue la brecha entre el ritmo de la firma y el ritmo de la implementación, ya que el Estado colombiano no llegó a los territorios liberados por las FARC-EP con la velocidad necesaria para impedir que otros actores armados los ocuparan²⁴⁹.

Es posible afirmar que la arquitectura de verificación internacional construida alrededor del Acuerdo funcionó con relativa eficacia en ese período. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas, creada por la Resolución 2366 de 2017 ya citada, desplegó equipos en los principales espa-

249 JOSHI y MAC GINTY. "Peacemaking as Statebuilding: Colombia's 2016 Agreement in a Comparative Perspective", cit.

cios de reincorporación y produjo informes trimestrales que documentaban tanto los avances como las brechas. El Instituto Kroc inició el monitoreo en tiempo real de las 578 estipulaciones del Acuerdo, con una metodología diseñada de modo específico para este proceso y que, por primera vez en la historia de los acuerdos de paz internacionales, situaba a una institución académica como verificador oficial²⁵⁰. Esa constelación de monitoreo era el resultado directo del diseño de La Habana, donde los actores externos habían sido incorporados no solo como testigos, sino como garantes de la transparencia del proceso, con la consecuencia de que cualquier incumplimiento significativo era visible en el exterior casi en tiempo real²⁵¹.

Sin embargo, la primera señal de alerta sobre la dependencia del proceso respecto de la voluntad política interna no provino de los actores armados sino del sistema político colombiano. Las elecciones presidenciales de mayo y junio de 2018 pusieron en la presidencia a DUQUE Márquez, candidato del Centro Democrático y heredero político de URIBE Vélez, con una plataforma que había prometido hacer “trizas” el Acuerdo de 2016 durante la campaña y que, aunque moderó ese lenguaje después de la primera vuelta, nunca abandonó su oposición de fondo. Entonces, la continuidad formal del

250 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación” cit.

251 QUINN, JOSHI, DITTA, MCQUESTION y SAEZ FLOREZ. “Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset”, cit.

Acuerdo bajo el nuevo Gobierno era garantizada por los mecanismos de verificación internacional y por el costo reputacional de su ruptura, por lo que su implementación sustantiva dependía de una voluntad política que el resultado electoral de 2018 había interrumpido.

II. DUQUE MÁRQUEZ Y LA RALENTIZACIÓN DELIBERADA (2018-2022)

Para iniciar, es importante señalar que, a pesar de los indicios y expectativas, DUQUE MÁRQUEZ no desmanteló el Acuerdo como había anunciado, pero tampoco lo implementó con la convicción que el texto requería. Lo que produjo fue un modelo que PICCOLLINO y RUETTE-ORIHUELA han denominado como el “giro hacia la estabilización”, que era una reorientación discursiva y presupuestal que subordinaba los componentes transformadores del Acuerdo a la recuperación del control territorial²⁵². Esta estrategia se orientó al sustituir la reforma rural integral por el catastro multipropósito, el PNIS por la erradicación forzada bajo presión estadounidense y los PDETS por las denominadas “zonas futuro”, que reproducían la lógica de militarización sin los componentes de participación comunitaria y desarrollo rural que el texto original establecía.

Los datos del Instituto Kroc documentan esa trayectoria con un sólido rigor empírico. De este modo, si el Gobierno Santos había cumplido el 86%

252 PICCOLLINO y RUETTE ORIHUELA. “The Turn from Peacebuilding to Stabilisation: Colombia after the 2018 Presidential Election”, cit.

de sus compromisos de 2017, el primer año de DUQUE MÁRQUEZ registró solo el 61% de cumplimiento, el segundo el 42% y el tercero el 50%. Para 2021, el informe del Instituto señalaba que la mitad de las provisiones sin implementar dependían de condiciones previas (financiación, marcos normativos, instituciones) que el Gobierno Duque no creaba. La paradoja más reveladora de ese período fue que los presupuestos de paz siguieron en aumento (en promedio, un 5% anual según la Contraloría General de la República), pero ese crecimiento no se traducía en avance programático, porque los recursos no llegaban a los territorios donde el Acuerdo los requería, es decir, era un crecimiento del gasto sin densidad institucional²⁵³.

Las objeciones que el Gobierno Duque planteó en marzo de 2019 a la Ley Estatutaria de la JEP constituyeron el momento de mayor tensión del período. La Corte Constitucional rechazó las objeciones y reafirmó la integridad del sistema de justicia transicional, pero el intento de debilitarlo dejó una huella política. Lo que estaba en juego no era solo la jurisdicción de la JEP, sino la señal de que el Gobierno colombiano enviaba a los firmantes del Acuerdo de 2016 sobre las garantías del proceso: si el Estado podía intentar modificar en forma

253 MADHAV JOSHI. "Does the Implementation Status of Gender Provisions Affect the Implementation of a Peace Agreement? Evidence From Colombia's 2016 Peace Agreement Implementation Process", en *Policy Studies Journal*, vol. 53, n.º 4, diciembre de 2024, pp. 1.152 a 1.163, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/psj.12584>].

retroactiva las reglas del sistema de justicia transicional al que se habían sometido, la credibilidad de los compromisos estatales quedaba en duda. Por su parte, el efecto negativo sobre el proceso de reincorporación fue evidente, ya que varios comandantes medios que habían iniciado el proceso de acreditación comenzaron a dudar y algunos optaron por alejarse de los espacios de reincorporación hacia zonas con menor exposición²⁵⁴.

La dimensión territorial del giro fue la más costosa en términos de seguridad. La fragmentación del conflicto posterior a la desmovilización de las FARC-EP había producido un escenario en el que el ELN, las disidencias y los grupos herederos del paramilitarismo compitieron por el control de los territorios que la guerrilla liberó. El Estado colombiano no llegó a esos territorios con la velocidad necesaria bajo el Gobierno Santos y, bajo Duque, los recursos que habrían podido llenar ese vacío fueron redirigidos hacia la lógica de la estabilización militar. El resultado fue que, para finales del mandato de DUQUE Márquez, las disidencias de las FARC-EP habían pasado de alrededor de 1.749 combatientes en 2018 a más de 5.000 para 2022, el ELN había recuperado y superado sus capacidades previas al Acuerdo de 2016 y el Clan del Golfo consolidaba de modo exponencial su presencia en

254 EMERSON DAVID DEVIA ACEVEDO y CÉSAR NIÑO. “Dilemas de la militarización en el posconflicto armado colombiano: ‘Del enemigo interno’ a ‘la paz total’”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 83, 2025, pp. 89 a 110, disponible en [<https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/6547/4802>].

territorios hasta ese momento controlados por las FARC-EP. Esa expansión no fue a pesar de los ceses al fuego y las negociaciones de paz sino, en buena medida, gracias a ellos²⁵⁵.

CUADRO 14. LOS TRES GOBIERNOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL (2016-2025): AVANCES Y RETROCESOS POR PUNTO

PUNTO DEL ACUERDO	SANTOS CALDERÓN (2016-2018)	DUQUE MÁRQUEZ (2018-2022)	PETRO URREGO (2022-2025)
Punto 1. Reforma Rural Integral (PDETS, Fondo de Tierras)	Avance inicial: PDETS diseñados participativamente; Fondo de Tierras activado; catastro sin financiar.	Paralización práctica: Zonas Futuro sustituyen PDETS; catastro rezagado; recorte presupuestal del 10 al 20%.	Reactivación: acuerdo Fedegán (3 M/ha); ANT vuelve a operar; presupuesto récord; PDETS prorrogados al 2037 (feb. 2026).
Punto 2. Participación política (Comunes, circunscripciones de paz)	FARC-EP transita a Partido Comunes; 10 curules transitorias; CPTR instaladas.	Sin apoyo activo al partido Comunes; oposición a circunscripciones especiales de paz; iniciativas bloqueadas.	Mayor apertura hacia Comunes; circunscripciones especiales aprobadas (2023); Comunes participa en consultas de paz.
Punto 3. Fin del conflicto (DDR, ZVTN, ETCR)	Desarme verificado (8.994 armas); 26 ZVTN convertidas en ETCR; ARN operativa; 13.185 acreditados.	Reducción presupuestal a reincorporación; ETCR sin status jurídico definitivo; + 300 excombatientes asesinados.	Incremento de recursos ARN; intento de reactivar mesas con disidencias; ETCR en proceso de formalización.
Punto 4. Drogas ilícitas (PNIS, sust. voluntaria)	PNIS lanzado (dic. 2017). ~99.000 familias inscritas; primeros pagos entregados.	Recorte PNIS; retorno a erradicación forzada bajo presión EE. UU.; record erradicación. (400.000 ha) sin impacto en cultivos.	Erradicación forzada suspendida; nueva política de drogas (oct. 2023); énfasis en sustitución voluntaria y economías lícitas.

255 NIÑO, GUERRERO SIERRA y RIVAS OTERO. “Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia”, cit.

Punto 5. Víctimas (JEP, CEV, UBPD)	JEP instalada (2018); CEV inicia operaciones; UBPD constituida; primeros macro casos abiertos.	Seis objeciones a Ley Estatutaria JEP; intento de excluir militares; CEV operativa sin apoyo político.	Primeras dos sentencias JEP (sept. 2025); informe CEV acogido (2022); UBPD fortalecida; SIVJRNR más avanzado.
Punto 6. Verificación (CSIVI, Misión ONU, Kroc)	Misión ONU creada (Res. 2366 de 2017, cit.); Kroc inicia monitoreo; CSIVI funcional.	Reducción del roles de la CSIVI; tensiones con Misión ONU; Kroc documenta descenso en ritmo de cumplimiento.	Misión ONU ampliada (Res. 2673; 2694; 2754, todas cit.).

Fuentes: Elaboración propia basado en ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, cit.; ID. “Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación”, cit.; QUINN, JOSHI, DITTA, MCQUESTION y Sáez Flórez. “Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset”, cit.; PICCOLLINO y RUETTE ORIHUELA. “The Turn from Peacebuilding to Stabilisation: Colombia after the 2018 Presidential Election”, cit.; OTERO BAHAMÓN, PANTOJA BARRIOS, STEELE, KURPAN y MALMIN BINNINGSBØ. “The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia’s Peace Agreement in War-Affected Regions”, cit.; NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Informes S/2024/694 y S/2024/968 ya citados.

III. LA PAZ TOTAL DE PETRO URREGO (2022-2025): LA SIMULTANEIDAD COMO APUESTA Y COMO DILEMA

La llegada de PETRO URREGO a la presidencia en agosto de 2022 representó la ruptura más profunda en la continuidad de la política exterior colombiana en décadas. Por primera vez en la historia del país, un Gobierno de izquierda con raíces en un grupo guerrillero (M-19) asumía el poder y lo hacía con una agenda de paz que prometía no solo

retomar la implementación del Acuerdo de 2016, sino extender la lógica negociadora a todos los actores armados activos en el territorio nacional. La codificación de esa apuesta en la Ley 2272 de 2022 ya citada, conocida como la ley de Paz Total, fue el primer acto legislativo de la nueva administración, aunque el contenido de esta, además de revelar la ambición del proyecto, también dejaba entrever sus fragilidades estructurales²⁵⁶.

La Paz Total era en su concepto novedosa y operativamente arriesgada. Su novedad consistía en reconocer que el conflicto colombiano posacuerdo no era ya el enfrentamiento entre el Estado y una guerrilla con proyecto político, era más bien la materialización de una constelación de violencias heterogéneas que combinaban insurgencia residual, crimen organizado transnacional, control territorial criminal y violencia urbana estructural. Por tanto, su riesgo consistía en que esa heterogeneidad exigía instrumentos muy distintos para cada tipo de actor, pero se planteó con una ley que estableció un marco común que equiparaba bajo una misma lógica negociadora a organizaciones con racionalidades, capacidades y motivaciones incompatibles como el ELN con su proyecto político de largo aliento, el Clan del Golfo con su estructura empresarial criminal y las bandas urbanas de Buenaventura con sus dinámicas de control territorial en contextos de pobreza extrema²⁵⁷.

256 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* “Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación”, cit.

257 OTERO BAHAMÓN, PANTOJA BARRIOS, STEELE, KURPAN y

La simultaneidad de mesas fue la decisión más expuesta a crítica desde el inicio. El exnegociador JARAMILLO CARO, protagonista del proceso de La Habana, advirtió que abrir tantas mesas a la vez corría el riesgo de diluir la capacidad estatal de negociación y de enviar señales contradictorias a actores con incentivos opuestos²⁵⁸. La evidencia posterior confirmó esa advertencia con datos concretos, pues entre enero de 2023 y finales de 2024, siete procesos paralelos consumían recursos institucionales, equipos negociadores y capital político del Gobierno en simultáneo, sin que ninguno de ellos alcanzara la profundidad analítica y el respaldo estatal que el proceso de La Habana había tenido. El cuadro 15 sintetiza el estado de cada mesa al momento de la crisis del Catatumbo²⁵⁹.

MALMIN BINNINGSBØ. "The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia's Peace Agreement in War-Affected Regions", cit.; JOHNSON, BOTERO, BOTERO, APONTE y ASPRILLA. "Total Peace Policy: Between Light and Shadow. A framework to analyse Colombia's comprehensive peacebuilding policy", cit.

- 258 ANGÉLICA DURÁN MARTÍNEZ y JULIANA GARCÍA VILLAMIZAR. "Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la 'Paz Total'", *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 44, n.º 2, 2024, pp. 243 a 268, disponible en [<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v44n2/0718-090X-revcipol-s0718-090x2024005000112.pdf>].
- 259 RÍOS SIERRA. "ELN y la paz total en Colombia: Las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba", cit.

CUADRO 15. LA PAZ TOTAL DE PETRO URREGO: ACTORES, TIPO DE PROCESO Y ESTADO DE LAS MESAS AL MOMENTO DEL CATATUMBO (ENERO DE 2025)

ACTOR	TIPO DE PROCESO	ESTADO (ENE. 2025)	COMBATIENTES APROXIMADOS	OBSERVACIÓN PRINCIPAL
ELN	Negociación política	Suspendida	6.000	Ofensiva del Catatumbo (16 ene. 2025): +100 muertos, +55.000 desplazados. PETRO URREGO suspende diálogos el 17 de enero. La mesa más avanzada colapsa en el peor momento del mandato.
EMBF (facción Calarcá)	Negociación política	Activa (con crisis)	2.958	Siete ciclos completados; el grupo creció de 1.400 a 2.958 combatientes durante la negociación; cese no prorrogado en abril de 2025; evidencia de instrumentalización de la mesa.
EMC (facción Mordisco)	Negociación política	Suspendida	1.500	Expulsado de la mesa en abril de 2024 tras ataque a comunidad indígena en Toribio (Cauca); múltiples escaladas en 2025 con drones explosivos.
CNEB (Segunda Marquetalia facción Mendoza)	Negociación política	Activa (avanzada)	1.200-2.000	Seis ciclos; acuerdos 13 y 14 firmados; ZUF en Roberto Payán (Nariño) y Valle del Guamuez (Putumayo); entrega voluntaria de 5,5 toneladas de material de guerra.
Comuneros del Sur (escisión ELN)	Negociación política	Activa (más avanzada)	100-237	Primer grupo en entregar armas bajo la paz total (abril de 2025); nueve acuerdos firmados: desminado, sustitución de 5.000 ha de coca, verdad y memoria.
Clan del Golfo (EGC)	Sometimiento a la justicia	En crisis (sin ruptura formal)	4.500	Mesa en Doha desde septiembre de 2025; PETRO URREGO acusó incumplimientos en marzo de 2026; proceso más complejo jurídicamente por naturaleza criminal del grupo.
Bandas urbanas (Medellín, Buenaventura, Quibdó)	Diálogo socio-jurídico	Activa (inestable)	14.200	Tres laboratorios urbanos; Quibdó el más estable; Buenaventura el más volátil; Medellín con crisis institucional en 2026; Sin marco jurídico de cierre definido.

Fuentes: Elaboración propia con base en fuentes oficiales, de centros de investigación y periodísticas.

La implementación de la Paz Total arrojó una interesante paradoja, pues la política redujo en efecto la violencia entre el Estado y los grupos armados negociantes durante los períodos de cese al fuego,

pero esa reducción fue paralela al fortalecimiento organizativo y la expansión territorial de esos mismos grupos, que instrumentalizaron los espacios de tregua para reclutar combatientes, consolidar control territorial y profundizar su inserción en economías ilícitas²⁶⁰. Entre 2017 y 2024, el número total de combatientes en grupos armados ilegales creció un 85%, al pasar de más o menos 6.500 a más de 25.000. Por supuesto, la Paz Total no produjo ese crecimiento por sí sola, pues el vacío territorial posacuerdo y la implementación deficiente bajo el Gobierno Duque habían preparado el terreno, pero los ceses al fuego otorgados como medidas de confianza contribuyeron de manera no intencional a un escenario de “paz armada” en el que el Estado negociaba mientras sus interlocutores se fortalecían²⁶¹.

El análisis territorial de las zonas de “gobernanza criminal y soberanía compartida” en Colombia permite comprender por qué ese escenario era en su estructura previsible²⁶². En los 18 departamentos con mayor presencia de actores armados ilegales, concentrados en zonas fronterizas y corredores

260 JERÓNIMO RÍOS SIERRA. “Las polisemias de la paz en Colombia: Paz territorial, paz con legalidad y paz total”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 203, 2024, pp. 223 a 250, disponible en [<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-03/40382rep20308rios-sierra.pdf>].

261 NIÑO, GUERRERO SIERRA y WILCHES. “Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia”, cit.

262 Idem.

de narcotráfico, la negociación no ocurrió sobre vacíos de poder sino sobre territorios donde el orden ya había sido producido y estabilizado por estructuras ilegales con capacidad coercitiva, gobernanza criminal y, en algunos casos, formas de legitimidad social construidas a lo largo de años. En esos contextos, una política de paz que ofrecía ceses al fuego y mesas de negociación sin transformar las estructuras económicas subyacentes tendía, de manera inevitable, a estabilizar los órdenes existentes antes que a transformarlos. En consecuencia, la negociación se convertía en un mecanismo de reconocimiento implícito de la autoridad de facto de los grupos armados, no de su disolución²⁶³.

Las percepciones ciudadanas registraron ese escenario con una consistencia que los indicadores de seguridad confirmaban. Para junio de 2024, el 66% de los colombianos consideraba que la Paz Total avanzaba en la dirección equivocada y el 85% percibía un empeoramiento de la situación de seguridad. Ese nivel de desaprobación no era solo el reflejo de la polarización política colombiana ni de una campaña mediática de la oposición, respondía con claridad a realidades concretas en los territorios donde el conflicto persistía y donde las comunidades más afectadas por la violencia no percibían transformaciones tangibles en sus condiciones de vida²⁶⁴.

263 CÉSAR NIÑO. "Why Has Peace Not Come to Colombia? Between Total Peace and Armed Peace", en *Journal of Strategic Security*, vol. 17, n.º 2, 2024, pp. 77 a 88, disponible en [<https://www.jstor.org/stable/48794005?seq=1>].

264 GERMÁN SILVA GARCÍA, BERNARDO PÉREZ SALAZAR y PA-

IV. EL CATATUMBO DE ENERO DE 2025 Y EL PUNTO DE INFLEXIÓN

El 16 de enero de 2025, el ELN lanzó una ofensiva militar coordinada en la región del Catatumbo, departamento de Norte de Santander, dirigida contra estructuras del Frente 33 del Estado Mayor (la facción de las disidencias de las FARC-EP con la que había mantenido un acuerdo de coexistencia territorial desde 2018). El ataque fue simultáneo en cinco municipios, incluyó asesinatos selectivos de líderes comunitarios y firmantes del Acuerdo de 2016, y produjo en menos de una semana más de 80 muertos, unos 100 secuestrados y el desplazamiento forzado de más de 30.000 personas. Al cierre del primer trimestre de 2025, el total de desplazados superaba los 62.000 y más de 27.000 personas permanecían en situación de confinamiento²⁶⁵.

Las implicaciones de la crisis del Catatumbo para la Paz Total fueron inmediatas y multidimensionales, provocaron que el 17 de enero de 2025 el presidente PETRO URREGO anunciara la suspen-

BLO ELÍAS GONZÁLEZ MONGUÍ. "La Paz Total. ¿El crimen si paga? Percepciones del conflicto y la negociación en Colombia", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 16, n.º 1, 2025, pp. 1 a 24, disponible en [<https://derechocienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/467/422>].

265 INTERNATIONAL CRISIS GROUP –ICG–. "Colombia: From 'Total Peace' to Local Peace", Bogotá y Bruselas, ICG, 30 de enero de 2025, disponible en [<https://www.crisis-group.org/cmt/latin-america-caribbean/andes/colombia/colombia-total-peace-local-peace>].

sión de los diálogos con el ELN, declarara el estado de conmoción interior y desplegara más de 5.000 soldados en la región²⁶⁶. Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue convocado de urgencia el 22 de enero de ese año y el representante especial del Secretario General, CARLOS RUIZ MASSIEU, informó que los hechos del Catatumbo representaban “el mayor desafío que ha enfrentado el proceso de paz desde la firma del Acuerdo”. De otro lado, DIEGO FERNEY TOVAR HENAO, representante de los firmantes del Acuerdo de 2016, fue más directo, describe la situación como “la mayor crisis humanitaria que hemos enfrentado desde que firmamos el Acuerdo”²⁶⁷.

Lo que el Catatumbo reveló no era el rotundo fracaso de una mesa específica, era la exposición de la contradicción estructural de la Paz Total en su conjunto. La política había apostado por la negociación simultánea con actores que en el territorio se disputaban mediante actos violentos el control de las mismas rutas del narcotráfico, zonas de cultivo de coca, minas ilegales de oro y comunidades. Entonces, como expone JUANITA DURÁN, los ceses al

266 HUMAN RIGHTS WATCH –HRW–. “Colombia: Armed Groups Batter Border Region”, Washington D. C., HRW, 26 de marzo de 2025, disponible en [<https://www.hrw.org/news/2025/03/26/colombia-armed-groups-batter-border-region>].

267 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. “Dialogue ‘Central Axis in Construction of Peace’ in Colombia, Special Representative Tells Security Council”, Sesión New York, 22 de enero de 2025, disponible en [<https://press.un.org/en/2025/sc15972.doc.htm>].

fuego negociados con cada uno de esos actores por separado eran con el Estado, no entre ellos, de manera que la Paz Total podía producir reducciones de violencia entre los grupos armados y el Estado sin poder reducir (y en algunos casos, mientras intensificaba) la violencia entre los propios grupos que peleaban por el territorio y sus rentas criminales²⁶⁸. En este sentido, el ELN y el Frente 33 habían mantenido un equilibrio territorial mientras ambos negociaban con el Gobierno, pero cuando ese equilibrio se rompió por motivaciones económicas ligadas al control de 52.000 hectáreas de cultivos de coca, la Paz Total no tenía ningún mecanismo para mantenerlo²⁶⁹.

El Catatumbo también puso en evidencia los límites de la coordinación entre los procesos de Paz Total y la estrategia de seguridad del Estado. Un oficial militar colombiano entrevistado por el Inter-

268 JUANITA DURÁN. "Institutional Architecture of Total Peace. A normative review studied in practice", en *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence –SOCACE–, Research Paper 33*, Birmingham, University of Birmingham, marzo de 2025, disponible en [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP33-InstitutionalArchitecture-ENG-Mar25_final.pdf].

269 PROTECTION CLUSTER COLOMBIA. "Colombia. Protection Analysis. Norte de Santander. Protection risk analysis in the Catatumbo Sub-Region", Ginebra, Protection Cluster Colombia, abril de 2025, disponible en [https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2025-04/pau25_protection_analysis_update_colombia_catatumbo_eng.pdf].

national Crisis Group días después de los ataques, sintetizó el diagnóstico con una franqueza poco habitual: “es doloroso, pero tenemos que admitir que las amenazas han superado nuestra capacidad de combatirlas”, lo que hizo evidente el debilitamiento deliberado de las capacidades de las Fuerzas Armadas por parte del Gobierno, sobre todo, durante la gestión de IVÁN VELÁSQUEZ GÓMEZ como Ministro de Defensa. De otro lado, la concentración de recursos militares en la operación contra el Estado Mayor Central en el Cauca, lanzada meses antes, había dejado a otras regiones con capacidad reducida. todo esto hace ver que los grupos armados que comprendían con precisión esas limitaciones de recursos habían aprovechado la distracción para lanzar nuevas campañas en territorios con menor presencia estatal. De este modo, la Paz Total había priorizado la negociación sobre la seguridad, pero cuando la negociación se vino abajo, el Estado no tuvo la capacidad militar para responder a todas las escaladas simultáneas que ese colapso desencadenó.

V. BALANCE DE LA INTERNACIONALIZACIÓN POSITIVA A NUEVE AÑOS DEL ACUERDO

El balance de nueve años de implementación del Acuerdo de 2016 confirma que la internacionalización positiva del conflicto colombiano fue capaz de producir el instrumento de construcción de paz más ambicioso de América Latina –y tal vez del mundo– en el siglo XXI, pero no pudo garantizar las condiciones internas necesarias para implementarlo con la coherencia que su diseño requería. El

esquema de verificación construido alrededor del Acuerdo (la Misión de Verificación de la ONU, el Instituto Kroc, el Fondo Europeo para la Paz, los países garantes...) funcionó con rigor y transparencia, por lo que problema no fue la verificación sino lo que ella revelaba: una brecha creciente entre compromisos asumidos y transformaciones efectivas, en especial en los puntos de mayor ambición transformadora²⁷⁰.

Los datos del noveno informe del Instituto Kroc publicado en junio de 2025, consolidan ese diagnóstico con una claridad que ningún argumento político puede relativizar²⁷¹. Al cierre del octavo año de implementación, el 31% de las 578 estipulaciones del Acuerdo de 2016 estaban por completo implementadas, el 20% en nivel intermedio, el 38% en nivel mínimo y el 11% sin iniciar. Por esto, los ámbitos más rezagados eran justo los más transfor-

270 MADHAV JOSHI, MATTHEW HAUENSTEIN y JASON QUINN. "Expanding the Peace Accords Matrix Implementation Dataset: Partial Peace Agreements in the Comprehensive Peace Agreement Negotiation and Implementation Process, 1989-2021", en *Journal of Peace Research*, vol. 62, n.º 6, noviembre de 2025, pp. 2.162 a 2.174, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00223433251322596>].

271 ECHAVARRÍA ÁLVAREZ *et al.* "Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación", cit. El informe señala expresamente que los próximos años serán críticos y que no hay evidencia de que sea factible completar el 49% restante de compromisos dentro del plazo de 15 años establecido en el propio Acuerdo de 2016.

madores, entre ellos, la descentralización y la reforma de la administración civil, seguidos por los derechos de las mujeres, los derechos de las minorías étnicas y el desarrollo económico y social. Por su parte, las dimensiones con mayor avance eran las que implicaban menos transformación estructural y más acción institucional discreta, como los mecanismos de cese al fuego, las reformas constitucionales formales y las medidas de desmovilización. En conclusión, el Acuerdo de 2016 había avanzado donde le costaba menos al Estado y se había rezañado donde más importaba a las comunidades.

Esa asimetría en la implementación tiene consecuencias directas sobre la legitimidad del proceso. El estudio de OTERO BAHAMÓN *et al.* demuestra que la satisfacción ciudadana con la implementación responde a la presencia de medidas concretas en las comunidades, no a los avances normativos o institucionales que ocurren en Bogotá²⁷². Las comunidades afectadas por el conflicto que perciben cambios tangibles en su seguridad, en el acceso a servicios o en las oportunidades económicas reportan mayor apoyo al Acuerdo Final; por su parte, las que no perciben esos cambios reportan creciente desengaño, con independencia de cuántos compromisos haya ratificado el Congreso de la República o cuántas resoluciones haya adoptado el Consejo de Seguridad. Esa brecha entre la legitimidad institucional del proceso, que la comunidad internacional sostenía con instrumentos robustos y la legitimidad comunitaria, que dependía de transformacio-

272 OTERO BAHAMÓN, PANTOJA BARRIOS y STEELE. "The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia's Peace Agreement in War-Affected Regions", cit.

nes territoriales que no llegaban, ha sido la grieta más profunda del posacuerdo colombiano.

La dimensión internacional del balance tiene dos registros distintos que conviene separar. El primero es el de los mecanismos formales de verificación, que funcionaron con una eficacia sin precedentes en la historia de los acuerdos de paz internacionales. El Consejo de Seguridad renovó el mandato de la Misión de Verificación en 11 ocasiones consecutivas, la incorporación del capítulo étnico y rural al mandato de la Misión mediante la Resolución 2673 de 2023 citada antes amplió el alcance de la verificación y los datos del Instituto Kroc se convirtieron en la referencia técnica universal para cualquier evaluación de la implementación. Ese andamiaje no fue cosmético, pues generó costos reputacionales reales para el Estado colombiano cuando incumplía, proporcionó información técnica que los actores políticos domésticos usaban en sus propias disputas sobre el proceso y mantuvo visible en la agenda internacional un proceso que, de otro modo, habría perdido atención mediática en la competencia con otras crisis globales.

El segundo registro es el de los límites estructurales de la estrategia de la arquitectura institucional. La Misión de Verificación podía documentar que los firmantes del Acuerdo de 2016 eran asesinados a un ritmo que sumaba más de 400 en ocho años, con una impunidad del 90% sobre esos crímenes; podía registrar que el ritmo de implementación de la reforma rural era insuficiente para completar los compromisos en el plazo de 15 años establecido en el texto; podía advertir que la fragmentación del conflicto después de la desmovilización de las FARC-EP había creado un escenario de

violencia más complejo que el anterior al Acuerdo Final. Todo eso podía registrarlo, verificarlo y comunicarlo, pero lo que no podía hacer era garantizar que el Gobierno colombiano de turno asignara los recursos necesarios, construyera la presencia estatal en los territorios abandonados o procesara de modo institucional los conflictos sociales de fondo que el Acuerdo de 2016 prometía transformar. En ese sentido, es claro que junto al hecho de que la internacionalización positiva había alcanzado su límite estructural, esta no podía sustituir la voluntad política interna, ni evitar los vaivenes propios de los ciclos electorales.

El proceso de reincorporación ilustra esa conclusión de forma precisa. Más del 90% de los excombatientes de las FARC-EP que firmaron el Acuerdo Final honraron su compromiso de no retornar a las armas. Sin embargo, para finales de 2024, como se acaba de decir, más de 400 de ellos habían sido asesinados, la impunidad sobre esos crímenes alcanzaba el 90% y el 80% había abandonado los espacios territoriales de reincorporación, no por voluntad propia, sino por las amenazas de los grupos que disputaban el territorio que las FARC-EP habían liberado. El Estado colombiano había producido con el apoyo internacional el proceso de desmovilización más exitoso en términos de cumplimiento guerrillero de la historia latinoamericana, pero había fallado, con ese mismo apoyo internacional, en garantizar la seguridad de quienes habían cumplido²⁷³.

La historia de la internacionalización del conflicto colombiano que este libro ha examinado a

273 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 2754 (2024), cit.

lo largo de sus ocho capítulos concluye, de modo inevitable, con una paradoja que su introducción anunciaba con la cita de DEAS: “no piensen que presencias extranjeras pueden producir acuerdos milagrosos”. No porque la internacionalización haya sido irrelevante (sin ella, ni el Acuerdo de 2016 habría sido posible ni su implementación parcial habría alcanzado los niveles documentados), sino porque la experiencia colombiana demuestra con una claridad que ningún otro caso latinoamericano puede igualar que la efectividad de la internacionalización positiva es directamente proporcional a la coherencia de la voluntad política interna. Cuando SANTOS CALDERÓN construyó esa coherencia, La Habana fue posible. Cuando DUQUE MÁRQUEZ la interrumpió, la verificación internacional documentó la ralentización sin poder revertirla. Cuando PETRO URREGO intentó ampliarla a todos los frentes en simultáneo, la arquitectura multilateral registró los avances y los retrocesos con igual rigor, pero no pudo dotar de capacidad estatal a un Estado que era aún selectivamente fuerte pero precario en el territorio. Por tanto, lo que Colombia necesita para cerrar en forma definitiva la brecha entre el Acuerdo que firmó y la paz que todavía no tiene, no está en ninguna resolución del Consejo de Seguridad ni en ningún informe del Instituto Kroc, está en la reforma agraria que lleva décadas sin completarse, en la presencia estatal legítima en los territorios que el Estado nunca llegó a integrar de manera plena y en la voluntad política sostenida de hacer efectivas las transformaciones que el más ambicioso texto de paz de América Latina lleva ya nueve años en espera.

CONCLUSIONES

El recorrido analítico de este libro permite formular una proposición que la literatura comparada sobre internacionalización de conflictos ha eludido con demasiada frecuencia: la intervención externa en un conflicto armado interno no es un elemento independiente que produce paz o la bloquea, sino una variable interviniente cuyo efecto está determinado por la estructura interna del conflicto sobre el que opera. Colombia no es tan solo un caso en el que la internacionalización funcionó a medias, es una experiencia en la que esa proposición puede verificarse con el mayor rigor empírico disponible, porque ningún otro conflicto de duración comparable ha atravesado tantas fases de internacionalización diferentes, con instrumentos, actores y resultados distintos, mientras las causas estructurales permanecían reconociblemente intactas. Esa persistencia no es una anomalía que deba explicarse como deficiencia de los actores externos, por el contrario, es la evidencia más sólida de que la internacionalización opera sobre condiciones que no puede transformar por sí sola.

El conflicto colombiano fue reencuadrado de modo sucesivo como amenaza comunista, como problema de narcotráfico, como terrorismo y como objeto de construcción de paz negociada, no porque su naturaleza interna cambiara en forma radical en cada transición, sino porque las prioridades del orden internacional de seguridad cambiaron y los actores estatales colombianos aprendieron, con

notable eficacia política, a traducir su conflicto al lenguaje de la agenda global de turno. Esa capacidad de traducción tuvo consecuencias ambivalentes y duraderas. Por un lado, garantizó el acceso continuo a recursos externos que el Estado colombiano no habría podido generar en su interior de forma fácil, para financiar desde la contrainsurgencia hasta los mecanismos de justicia transicional. Por otro lado, subordinó de manera sistemática el diagnóstico de las causas estructurales del conflicto a las prioridades de los actores que financiaban su gestión, al producir lo que este libro ha llamado *elasticidad narrativa*, es decir, la capacidad del conflicto colombiano de adaptarse a múltiples encuadres interpretativos sin que ninguno de ellos llegara a las raíces que lo alimentaban.

Esta elasticidad narrativa no fue un producto accidental de la historia, en realidad fue el resultado de una decisión estratégica sostenida por las élites gobernantes colombianas a lo largo de más de seis décadas. La literatura especializada ha identificado esa tendencia con varios nombres (*respice polum*, intervención por invitación, cooperación dependiente asociada), pero ninguno de esos conceptos captura en forma plena su dimensión operativa, que es la capacidad de un Estado periférico para instrumentalizar el lenguaje del orden internacional en beneficio de sus propias prioridades de consolidación del poder interno, para pagar el costo de una dependencia estructural que redujo de modo progresivo su margen de autonomía estratégica. Es por ello por lo que se puede afirmar que Colombia, lejos de ser internacionalizada pasivamente, eligió serlo de manera calculada, lo hizo porque encontró

en esa elección un mecanismo eficaz para acceder a recursos que de otro modo no habría tenido. Por ello, reconocer esa agencia no equivale a justificar sus consecuencias, implica es a entender el fenómeno con precisión.

El segundo aporte de este libro es de naturaleza conceptual, por lo que su alcance trasciende el caso colombiano. El análisis territorial del posacuerdo, en particular, la evidencia acumulada sobre el período de la Paz Total, permite problematizar y avanzar en categorías como las de gobernanzas criminales y soberanías compartidas²⁷⁴. En este sentido, se puede apreciar que en amplias zonas del territorio colombiano la ausencia del Estado no produce solo un contexto de anomia sino que permite la construcción de un régimen alternativo de orden, producido y sostenido por actores armados no estatales que replican las funciones clásicamente atribuidas al Estado (protección, regulación social, administración de justicia informal, control de economías lícitas e ilícitas) desde la ilegalidad y en competencia directa con la autoridad oficial.

En consecuencia, el análisis y la aplicación de estas categorías tiene implicaciones directas para el diseño de políticas de paz. Una estrategia de

274 LESSING. "Conceptualizing criminal governance", cit.; ARJONA. *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, cit.; NIÑO, GUERRERO SIERRA y RIVAS OTERO. "Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia", cit.; NIÑO, GUERRERO SIERRA y WILCHES. "Shared Sovereignties and Criminal Governances in the Context of the Pandemic in Colombia", cit.

construcción de paz que opera como si los territorios donde negocia fueran vacíos de poder (susceptibles de ser llenados con instituciones, PDETS y programas de sustitución de cultivos) subestima en forma sistemática la densidad de los órdenes preexistentes que debe desplazar. No se trata solo de construir presencia estatal donde no la hay, se trata de disputar soberanía en territorios donde otros actores ya la ejercen con una eficacia que los datos de violencia entre Estado y grupos armados no capturan.

La Paz Total de PETRO URREGO ha demostrado ese límite con gran claridad. Los ceses al fuego con el ELN, el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia redujeron de manera efectiva los enfrentamientos entre esos grupos y las fuerzas estatales, pero esa reducción fue paralela al crecimiento del 85% en combatientes de los grupos negociantes, con la expansión de sus áreas de influencia y con la intensificación de la violencia entre ellos, una violencia que las cifras de seguridad pública tendían a no registrar en su magnitud real porque no involucraba de manera directa al Estado, pero que, como lo demostró el Catatumbo, afectaban de modo incultable a la población civil de las zonas de enfrentamiento. Los ceses al fuego no pararon la guerra, la desplazaron hacia los territorios y las poblaciones que los grupos delincuenciales se disputaban entre sí, por lo que la paradoja no es una falla de ejecución de la Paz Total, es la consecuencia lógica de una política que negoció con los productores de gobernanza criminal sin transformar las condiciones económicas, territoriales e institucionales que hacen de ese régimen alternativo de orden una op-

ción más rentable y más estable que la presencia estatal en los territorios.

El tercer aporte de este libro es empírico y comparado. Colombia ha sido con frecuencia presentada como un caso exitoso de internacionalización positiva del conflicto armado, esa presentación tiene fundamento, pues el Acuerdo de 2016 fue el instrumento de construcción de paz más ambicioso producido en América Latina en el siglo XXI, la arquitectura de verificación que lo rodea no tiene paralelo en la historia de los procesos de paz internacionales y la Jurisdicción Especial para la Paz ha producido los primeros fallos de justicia transicional de su tipo en la región. Esos logros son reales y no deben ser disminuidos, pero los datos del Instituto Kroc al cierre del octavo año de implementación (31% de estipulaciones plenamente cumplidas, 38% en nivel mínimo, 11% sin iniciar), sitúan el caso colombiano en una posición que la narrativa del éxito no puede sostener sin grandes matices. El Acuerdo Final avanzó donde el cumplimiento era institucional y poco costoso para el Estado, aunque se rezagó donde implicaba redistribución de poder, tierra y recursos en los territorios donde el conflicto tuvo lugar. Por tanto, esa asimetría no es aleatoria, lo que refleja es el mapa de los intereses que el Acuerdo de 2016 amenazaba y que ningún actor externo tenía la capacidad de transformar.

La evidencia comparada refuerza ese diagnóstico. El análisis de JOSHI, MATTHEW HAUENSTEIN y QUINN sobre 34 acuerdos de paz desde 1989 demuestra que los procesos que alcanzan mayor durabilidad son los que mantienen impulso en las fases iniciales de implementación, justo las fases en

las que Colombia perdió velocidad con el cambio de Gobierno en 2018²⁷⁵. Por tanto, la variable que con más consistencia explica el éxito o el fracaso de un proceso de paz no es la calidad del diseño del acuerdo (aunque importa), ni el nivel de acompañamiento internacional (aunque también importa), sino por sobre todo la continuidad de la voluntad política interna a través de los primeros ciclos electorales y cambios de Gobierno posteriores a la firma. En ese sentido, Colombia es un experimento involuntario de lo que sucede cuando esa continuidad se interrumpe, ya formalmente los acuerdos no se deshacen, pero su implementación sustantiva se detiene en los puntos que más importan y la comunidad internacional, con toda su sofisticación verificadora, no puede revertirlo.

Eso conduce a la pregunta que este trabajo de investigación no puede responder pero que su análisis permite formular con precisión, ¿puede un Estado con la estructura selectiva del colombiano (democrático, territorialmente precario en sus periferias, con economías ilícitas muy integradas en su tejido político y social, con élites que han encontrado a través de la historia en el conflicto un mecanismo de reproducción del poder) producir la voluntad política sostenida que la implementación de un acuerdo transformador requiere sin antes transformar las condiciones que hacen de la guerra

275 JOSHI, HAUENSTEIN y QUINN, "Expanding the Peace Accords Matrix Implementation Dataset: Partial Peace Agreements in the Comprehensive Peace Agreement Negotiation and Implementation Process, 1989-2021", cit.

un equilibrio funcional para demasiados actores? La pregunta es incómoda porque su respuesta más honesta sugiere que la secuencia lógica del proceso colombiano estuvo invertida desde el inicio, ya que se negoció la paz antes de construir las condiciones que la hacen sostenible, para apostar a que el propio proceso de implementación crearía esas condiciones. Esa apuesta no era irracional, pues en el Acuerdo de 2016 había una lógica de transformación gradual que reconocía esa secuencia, pero dependía de una continuidad política que se difuminó en los “ires y venires” de los ciclos electorales y los cambios de Gobierno.

El recorrido analítico de este libro abre, al mismo tiempo que cierra, tres líneas de investigación que la comunidad académica tiene pendientes. La primera es la operacionalización comparada de las categorías de gobernanzas criminales y soberanías compartidas. En este trabajo, estas categorías se fundamentan y problematizan en la evidencia colombiana, pero su utilidad analítica depende de su capacidad para viajar a otros contextos donde la fragmentación de la soberanía y la producción de orden por actores armados no estatales adoptan formas distintas. No obstante, lo que falta no es más descripción de casos, sino una metodología que permita medir en forma sistemática los alcances de estas categorías, distinguirlas de la mera debilidad estatal y predecir bajo qué condiciones tienden a desarrollarse, estabilizarse o a colapsar.

La segunda línea es la relación entre ciclos electorales y durabilidad de acuerdos de paz en democracias con conflictos estructurales. En este sentido, Colombia es tal vez el caso más documentado,

pero no el único. Nepal, Filipinas, Guatemala y más cerca en el tiempo, Mozambique, ofrecen variaciones en las que la misma hipótesis podría contrastarse con rigor: ¿existe un umbral de implementación, un punto de no retorno, a partir del cual un acuerdo de paz se vuelve lo bastante irreversible como para sobrevivir a cambios de Gobierno hostiles? El caso colombiano sugiere que ese umbral no se alcanzó en 2018, pero no dice dónde está ni qué tipo de compromisos institucionales producen la irreversibilidad que la continuidad electoral no puede garantizar. Responder esa pregunta requiere diseños de investigación comparados que combinen análisis institucional con economía política y sus implicaciones para el diseño de futuros procesos de paz son directas.

La tercera línea que este libro tocó con más insistencia sin poder cerrarla, fue la economía política de la implementación diferencial. El patrón documentado por el Instituto Kroc (el Acuerdo de 2016 avanza donde el cumplimiento es barato y se rezaga donde redistribuye poder) no se queda en un hallazgo descriptivo, es la puerta de entrada a una pregunta estructural: ¿qué actores específicos, con qué intereses concretos, en qué territorios, tienen incentivos para bloquear cada punto del Acuerdo Final? La respuesta a esa pregunta requiere una metodología distinta a la de este trabajo, más cercana a la economía política del conflicto que a las relaciones internacionales, pero es el puente exacto entre ambas disciplinas que el campo necesita construir. Un análisis sistemático de los ganadores y perdedores de la implementación, desagregado por punto del Acuerdo de 2016 y por actor político,

económico y armado, permitiría predecir con mayor precisión dónde se concentrarán los bloqueos en futuros procesos y cómo diseñar mecanismos de verificación que los anticipen en lugar de limitarse a documentarlos.

Sin duda, las implicaciones de ese diagnóstico van más allá de Colombia. El orden liberal de paz construido desde los años 1990, con sus mecanismos de verificación, sus condicionalidades de asistencia, sus tribunales de justicia transicional y sus misiones de construcción de paz, produjo en Colombia su versión más elaborada y su desafío más honesto. Es así que el caso más monitoreado del mundo, con la arquitectura de verificación más sofisticada disponible, no pudo garantizar la implementación de los compromisos más fundamentales del Acuerdo de Paz, la pregunta sobre qué puede y qué no puede hacer ese orden en otros contextos se vuelve urgente. La respuesta que el caso colombiano ofrece es precisa, apunta a que el orden liberal de paz puede generar diseños, puede crear incentivos, puede elevar el costo reputacional del incumplimiento y puede movilizar recursos, pero no puede construir presencia estatal legítima en territorios donde el Estado nunca llegó. Tampoco puede transformar economías ilícitas que ofrecen más rentabilidad y más seguridad que las alternativas legales disponibles, ni puede sostener la voluntad política de élites que tienen más que perder con la paz que con la guerra continuada. Esos límites no son accidentales, son estructurales y el caso colombiano los ha revelado con una riqueza surgida por desgracia de profundas y prolongadas frustraciones.

Colombia avanza en 2026 con un conflicto que, en términos formales, terminó hace una década y que en términos materiales se ha fragmentado, complejizado y, en algunos territorios, intensificado. Llega con un Acuerdo que es en simultáneo el mayor logro de su historia reciente y la evidencia más clara de sus limitaciones estructurales. Llega con una arquitectura internacional de construcción de paz que funciona con rigor y que documenta, trimestre a trimestre, la distancia entre lo que se comprometió y lo que se ejecutó. Llega con la pregunta que este trabajo planteó en su introducción y que el recorrido de ocho capítulos no resuelve, sino que hace más precisa: si la internacionalización del conflicto ha sido, durante seis décadas, la estrategia que permitió gestionar los síntomas sin tocar las causas, ¿qué tipo de política, interna e internacional, simultánea y sostenida, podría por último invertir esa lógica? La respuesta a esa pregunta no está en ningún capítulo de este libro, está en las decisiones que Colombia tome en los próximos años sobre la reforma agraria que lleva décadas inconclusa, sobre la presencia estatal en los territorios que nunca integró a plenitud y sobre el tipo de paz que está dispuesta a construir cuando nadie la mira.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDELO TABORDA, JAIRO y DAVIDE RICCARDI. “La cooperación internacional para la paz en Colombia: Los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)”, en *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol. 10, n.º 1, 2019, pp. 107 a 134, disponible en [<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/61477/4564456549615>].
- ARÉVALO, JULIÁN. “Complex Dynamics in Peace Negotiations: Insiders’ Views on the Colombian Experience”, en *International Affairs*, vol. 101, n.º 2, marzo de 2025, pp. 523 a 541, disponible en [<https://academic.oup.com/ia/article/101/2/523/8004979>].
- ARÉVALO, JULIÁN. “Uncertain Readiness: Process Design and Complexity Management in Peace Negotiations”, en *International Studies Review*, vol. 26, n.º 1, marzo de 2024, disponible en [<https://academic.oup.com/isr/article/26/1/viae006/7601090>].
- ARJONA, ANA. *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- ARNSON, CYNTHIA J. y MARÍA VICTORIA LLORENTE (eds.). *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia*, Washington D. C. y Bogotá,

Woodrow Wilson Center Press y Universidad de los Andes, 2009, disponible en [<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/4cf579f9-2bce-4658-a160-19e81682bcd9/content>].

ATLANTIC COUNCIL. *Advancing US-Colombia Cooperation on Drug Policy and Law Enforcement*, Washington D. C., Atlantic Council, noviembre de 2023, disponible en [<https://www.atlantic-council.org/wp-content/uploads/2023/11/REPORT-US-COLOMBIA-COUNTERNARCOTIC-4.pdf>].

AVILÉS, WILLIAM. *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. New York, State University of New York, 2006.

AVILÉS, WILLIAM. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, n.º 3, julio de 2008, pp. 410 a 429.

BAGLEY, BRUCE M. y JONATHAN D. ROSEN (eds.). *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: From Uribe to Santos and Beyond*, Lanham, Lexington Books, 2015.

BAKINER, ONUR. "Why do Peace Negotiations Succeed or Fail? Legal Commitment, Transparency, and Inclusion during Peace Negotiations in Colombia (2012-2016) and Turkey (2012-2015)", en *Negotiation Journal*, vol. 35, n.º 4, octubre de 2019, pp. 471 a 513.

- BARBÉ, ESTHER. "Orden en transición y normas en discusión", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, mayo-septiembre de 2023, pp. 21 a 36, disponible en [https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/21-36_ESTHER%20BARBÉ.pdf].
- BERMÚDEZ LIÉVANO, ANDRÉS (ed.). *La fase exploratoria del proceso de paz: Una mirada desde adentro*, Barcelona, Institute for Integrated Transitions -IFIT-, 2019, disponible en [<https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf>].
- BERNAL, JOSÉ LUIS y ARLENE B. TICKNER. "Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia", en ARLENE B. TICKNER y SEBASTIÁN BITAR (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2017, pp. 3 a 38.
- BORDA GUZMÁN, SANDRA. "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?", en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, pp. 66 a 89, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2596/1155>].
- BRAMSEN, ISABEL y LISA STRÖMBOM. "Inclusivity in Practice: Patchworks of Inclusion at Multiple Tracks in the Colombian Peace Process", en

- Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 2, 2025, pp. 176 a 196, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2024.2380955?needAccess=true>].
- BREDA, TIZIANO. “‘Total Peace’ Paradox in Colombia: Petro’s Policy Reduced Violence, but Armed Groups Grew Stronger”, Washington D. C., ARMED CONFLICT LOCATION AND EVENT DATA –ACLED–, noviembre de 2024, disponible en [<https://acleddata.com/report/total-peace-paradox-colombia-petros-policy-reduced-violence-armed-groups-grew-stronger/>].
- BRETT, RODDY. *Victim-Centred Peacemaking: Colombia’s Santos-FARC-EP Peace Process*, Bristol, Bristol University Press, 2025.
- BRETT, RODDY. “Victim-Centred Peacemaking: The Colombian Experience”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 16, n.º 4, 2022, pp. 475 a 497, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2022.2104437?needAccess=true>].
- BUZAN, BARRY; OLE WÆVER y JAAP DE WILDE. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- CASTAÑEDA, DORLY. “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”, en *Colombia Internacional*, n.º 69, enero-junio de 2009, pp. 162 a 179, disponible en [<https://journals.openedition.org/colombiaint/pdf/17901>].

CENDALES, ANDRÉS; HUGO GUERRERO SIERRA y LAURA OÑATE. “A theory on political violence in hybrid regimes: Insights from Colombia”, en *Frontiers in Political Science*, vol. 6, 2024, disponible en [<https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2024.1440122/pdf>].

COLLIER, PAUL y ANKE HOEFFLER. “Greed and grievance in civil war”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 56, n.º 4, 2004, pp. 563 a 595.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN –CEV–. “Hay futuro si hay verdad”, Bogotá, CEV, 2022, disponible en [<https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA:

Ley 2272 de 4 de noviembre de 2022, “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 52.208, de 4 de noviembre de 2022, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044824>].

Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, *Diario Oficial*, n.º 52.400, de 19 de mayo de 2023, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30046580>].

COSER, LEWIS A. *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press, 1956.

CRANDALL, RUSSELL. *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*, 2.^a ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.

DAVIES, SHAWN; THERÉSE PETTERSSON, MARGARETA SOLLENBERG y MAGNUS Öberg. “Organized violence 1989–2024, and the challenges of identifying civilian victims”, en *Journal of Peace Research*, vol. 62, n.º 4, julio de 2025, [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00223433251345636>].

“Denuncias de ‘El Alemán’ sobre falsas desmovilizaciones generan primeras reacciones”, Bogotá, *El Espectador*, 5 de marzo de 2011, disponible en [<https://www.elespectador.com/judicial/denuncias-de-el-aleman-sobre-falsas-desmovilizaciones-generan-primeras-reacciones-articulo-255042/>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, La Habana y Bogotá, 24 de noviem-

bre de 2016, disponible en [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=79893].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–*, Bogotá, DNP, 2023, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_institucional_resultados_programa_nacional_sustitucion_cultivos_ilicitos_PNIS_Informe_resultados.pdf].

DEVIA ACEVEDO, EMERSON DAVID y CÉSAR NIÑO. “Dilemas de la militarización en el posconflicto armado colombiano: ‘Del enemigo interno’ a ‘la paz total’”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 83, 2025, pp. 89 a 110, disponible en [<https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/6547/4802>].

DILEK, ESRA y BAŞAR BAYSAL. “Peace negotiation process and outcome: Considering Colombia and Turkey in comparative perspective”, *Peacebuilding*, vol. 10, n.º 4, 2022, pp. 449 a 469.

DREKONJA KORNAT, GERHARD. *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Universidad de los Andes –CEREC/CEI–, 1983.

DUFFIELD, MARK. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres y Nueva York, Zed Books, 2001.

DURÁN, JUANITA. "Institutional Architecture of Total Peace. A normative review studied in practice", en *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence –SOCACE–*, Research Paper 33, Birmingham, University of Birmingham, marzo de 2025, disponible en [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP33-InstitutionalArchitecture-ENG-Mar25_final.pdf].

DURÁN MARTÍNEZ, ANGÉLICA y JULIANA GARCÍA VILLAMIZAR. "Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la 'Paz Total'", *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 44, n.º 2, 2024, pp. 243 a 268, disponible en [<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v44n2/0718-090X-revcipol-s0718-090x2024005000112.pdf>].

ECHAVARRÍA ÁLVAREZ, JOSEFINA *et al.* "Navegando las aguas de la paz: Avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación (diciembre de 2023 a noviembre de 2024)", Notre Dame, IN, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2025, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/55272305/1>].

ECHAVARRÍA ÁLVAREZ, JOSEFINA *et al.* "Siete años de implementación del Acuerdo Final: Perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino", Octavo informe comprensivo (diciembre de 2022 a noviembre de 2023), Notre Dame, IN, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2024, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/46146288/1>].

EUROPEAN COMMISSION. Commission Implementing Decision of 14.12.2021, adopting a multiannual programme for Colombia for the period 2021-2027, C(2021) 8995 final, disponible en [https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/2a2af231-e7a0-4ce2-b9e4-6460e7023bdf_en?filename=mip-2021-c2021-8995-colombia-decision_en.pdf].

FABRA ZAMORA, JORGE LUIS; ANDRÉS MOLINA OCHOA y NANCY C. DOUBLEDAY (eds.). *The Colombian Peace Agreement: A Multidisciplinary Assessment*, Londres, Routledge, 2021.

FIRCHOW, PAMINA; M. FERNANDA CABEZAS, MIRANDA PURSLEY y JASON QUINN. "Comparing everyday peace preferences with the commitments of the 2016 Colombian Peace Agreement", en *International Affairs*, vol. 101, n.º 6, noviembre de 2025, pp. 2103 a 2128, disponible en [<https://academic.oup.com/ia/article/101/6/2103/8315419>].

FRANZ, TOBIAS. "Plan Colombia: Illegal Drugs, Economic Development and Counterinsurgency: A Political Economy Analysis of Colombia's Failed War", en *Development Policy Review*, vol. 34, n.º 4, julio de 2016, pp. 563 a 583.

FUKUYAMA, FRANCIS. *The End of History and the Last Man*, Nueva York, The Free Press, 1992.

GALTUNG, JOHAN. "Cultural violence", en *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3, 1990, pp. 291 a 305.

GALTUNG, JOHAN. "Violence, peace and peace research", en *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, 1969, pp. 167 a 191.

GARCÍA, CAMILA. "Gender perspective in the making: The case of the Colombian peacebuilding process", en *Global Policy*, vol. 15, n.º S3, 2024, pp. 26 a 38, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.13354>].

GARCÍA DUQUE, JUANA. "European Union Cooperation in Colombia: A Commitment to Peacebuilding in Historical Perspective", en KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia's Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 129 a 150, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

GARZÓN RAMÍREZ, SONIA. "Making Peace, Fighting Battles in Colombia: An Annotated Interview with Juanita Goebertus", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 17, n.º 5, 2023, pp. 646 a 664, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2023.2239030?needAccess=true>].

GEORGI, RICHARD. "Peace that Antagonizes: Reading Colombia's Peace Process as Hegemonic Crisis", en *Security Dialogue*, vol. 54, n.º 2, abril de 2023, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/09670106221084444>].

- GINDELE, REBECCA; MIYERLANDY CABANZO y JULIA MARGARET ZULVER. "Aspirational 'Total Peace': Feminism in the Face of Resurging Violence in Chocó, Colombia", *Global Studies Quarterly*, vol. 5, n.º 1, enero de 2025, disponible en [<https://academic.oup.com/isagsq/article/5/1/ksaf006/8006453>].
- GLEDITSCH, KRISTIAN SKREDE; IDEAN SALEHYAN y KENNETH SCHULTZ. "Fighting at home, fighting abroad: How civil wars lead to international disputes", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n.º 4, 2008, pp. 479 a 506.
- GOBIERNO DE NORUEGA. "The Peace Process in Colombia", Oslo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, 2025, disponible en [https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/peace-and-conflict-resolution/norways_engagement/peace_colombia/id2522231/].
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E. *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional – ODECOFI– y Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP–, 2014.
- GONZÁLEZ ARANA, ROBERTO; HÉCTOR GALEANO DAVID y LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO. "Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿Aliado incondicional?", en *Económicas CUC*, vol. 36, n.º 1, pp. 79 a 106, disponible en [<https://>

revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/672/23].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO. “El acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión del conflicto armado en Colombia (1996-2010)”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 6, n.º 2, 2012, pp. 1 a 25, disponible en [https://www.urjc.es/imagenes/ceib/revista_electronica/vol_6_2012_2/REIB_06_02_02Guerrero_Sierra.pdf].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO. “El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (1998-2010): Entre la falta de voluntad y la injerencia consentida”, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2011.

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO. “Los conflictos intraestatales contemporáneos: Una aproximación a sus causas estructurales”, en *Equidad y Desarrollo*, n.º 18, julio-diciembre de 2012, pp. 107 a 119, disponible en [<https://equidad.lasalle.edu.co/article/view/795/720>].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO; ANDRÉS CENDALES y MAURICIO ROBERTO SÁNCHEZ TORRES. “Los Estados Unidos frente al conflicto colombiano: El Plan Colombia y la falacia de la ayuda”, en HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, MAURICIO HERNÁNDEZ PÉREZ y ANDRÉS CENDALES (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia*

Colombia, Bogotá, Ediciones Unisalle, 2019, pp. 35 a 64, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=2x3kDwAAQBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO; CAMILA ANDREA FÚQUENE LOZANO y FEDERICO LOZANO NAVARRETE. “Conflicto armado y margen de maniobra: Un recorrido sobre las transformaciones en la intensidad de la alineación entre Colombia y los Estados Unidos”, en HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, MAURICIO HERNÁNDEZ PÉREZ y ANDRÉS CENDALES (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia*, Bogotá, Ediciones Unisalle, 2019, pp. 65 a 82, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=2x3kDwAAQBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO; MAURICIO HERNÁNDEZ PÉREZ y ANDRÉS CENDALES (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia*, Bogotá, Ediciones Unisalle, 2019, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=2x3kDwAAQBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO; MÓNICA ORTIZ ORTIZ y MARÍA ALEJANDRA LEYTON SÁNCHEZ. “Repercusión del *lobby* de la industria militar estadounidense en la política antidroga de Colombia”, en HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA, MAURICIO HERNÁNDEZ PÉREZ y ANDRÉS

CENDALES (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia*, Bogotá, Ediciones Unisalle, 2019, pp. 83 a 114, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=2x3kD-wAAQBAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false].

GUERRERO SIERRA, HUGO FERNANDO y JUAN CARLOS SÁNCHEZ SIERRA. “Una ‘pedagogía de los sentimientos’: Educación de la autoestima en escenarios de justicia transicional”, en *Investigación & Desarrollo*, vol. 23, n.º 1, enero-junio de 2015, pp. 58 a 90, disponible en [<https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/6240/6867>].

GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO. *El orangután con sa-coleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Debate-IEPRI, 2014.

GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO. *Tierra, guerra, política: Vuelta a las raíces*, Bogotá, Debate-Penguin Random House, 2025.

GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?*, Bogotá, Debate-Penguin Random House, 2020.

GUZMÁN CANTILLO, JOSÉ; LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO y ALEXANDER UGALDE ZUBIRI. “Internacionalizar el conflicto y el postconflicto en Colombia: Una aproximación a las nuevas formas de cooperación”, en ALEXANDER UGALDE

- ZUBIRI e ITZIAR PEREA OZERIN (coords.). *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*, Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2022, pp. 499 a 537, disponible en [<https://addi.ehu.es/handle/10810/59609>].
- HOBDEN, STEPHEN y JOHN M. HOBSON (eds.). *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- HOLSTI, KALEVI J. *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- HUMAN RIGHTS WATCH –HRW–. “Colombia: Armed Groups Batter Border Region”, Washington D. C., HRW, 26 de marzo de 2025, disponible en [<https://www.hrw.org/news/2025/03/26/colombia-armed-groups-batter-border-region>].
- HUNTINGTON, SAMUEL P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP –ICG–. “Colombia: From ‘Total Peace’ to Local Peace”, Bogotá y Bruselas, ICG, 30 de enero de 2025, disponible en [<https://www.crisisgroup.org/cmt/latin-america-caribbean/andes/colombia/colombia-total-peace-local-peace>].
- INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS. “Symposium on Colombia’s Special Jurisdiction

for Peace”, vol. 107, n.º 930, 2025, disponible en [<https://international-review.icrc.org/articles/symposium-on-colombias-special-jurisdiction-of-peace-930>].

JARAMILLO CARO, SERGIO. “The Possibility of Peace”, en JORGE LUIS FABRA ZAMORA, ANDRÉS MOLINA OCHOA y NANCY C. DOUBLEDAY (eds.). *The Colombian Peace Agreement: A Multidisciplinary Assessment*, Londres, Routledge, 2021.

JOHNSON, KYLE; FELIPE BOTERO, MARIANA BOTERO, ANDRÉS APONTE y LUCÍA ASPRILLA. “Total Peace Policy: Between Light and Shadow. A framework to analyse Colombia’s comprehensive peace-building policy”, en *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence –SOCACE–, Research Paper 34*, Birmingham, University of Birmingham, marzo de 2025, disponible en [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP34-TotalPeacePolicy-ENG-Mar25_final.pdf].

JOHNSON, MCKENZIE F.; LUZ ÁNGELA RODRÍGUEZ y MANUELA QUIJANO HOYOS. “Governing after FARC: Environmental peacebuilding in Caquetá, Colombia”, en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 52, n.º 1, 2024, pp. 129 a 156.

JOSHI, MADHAV. “Does the Implementation Status of Gender Provisions Affect the Implementation of a Peace Agreement? Evidence From Colombia’s 2016 Peace Agreement Implementation Process”, en *Policy Studies Journal*, vol. 53, n.º

4, diciembre de 2024, pp. 1.152 a 1.163, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/psj.12584>].

JOSHI, MADHAV; MATTHEW HAUENSTEIN y JASON QUINN. "Expanding the Peace Accords Matrix Implementation Dataset: Partial Peace Agreements in the Comprehensive Peace Agreement Negotiation and Implementation Process, 1989-2021", en *Journal of Peace Research*, vol. 62, n.º 6, noviembre de 2025, pp. 2.162 a 2.174, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00223433251322596>].

JOSHI, MADHAV y ROGER MAC GINTY. "Peacemaking as Statebuilding: Colombia's 2016 Agreement in a Comparative Perspective", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 5, 2025, pp. 651 a 676, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2025.2458917?needAccess=true>].

KALDOR, MARY. "In defense of new wars", en *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, n.º 1, 2013, pp. 1 a 16, disponible en [<https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-sijsd-files/journals/1/articles/24/submission/proof/24-1-211-2-10-20130520.pdf>].

KALDOR, MARY. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999.

KALYVAS, STATHIS N. “‘New’ and ‘old’ civil wars: A valid distinction?”, en *World Politics*, vol. 54, n.º 1, octubre de 2001, pp. 99 a 118.

KRAUTHAMMER, CHARLES. “The unipolar moment”, en *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 1, 1990/1991, pp. 23 a 33.

KURTENBACH, SABINE. “Variations of peace in Colombia”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 19, n.º 4, 2024, pp. 457 a 474, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2024.2323723?needAccess=true>].

LARA RODRÍGUEZ, JUAN SEBASTIÁN y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ ROMERO. “Peacemaking through the lens of participation: Revisiting the 2016 Colombian peace accord”, en *Latin American Policy*, vol. 14, n.º 2, 2023, pp. 195 a 218.

LEDERACH, JOHN PAUL. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington D. C., United States Institute of Peace Press, 1997, disponible en [https://professorbell-readings.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/john_paul_lederach_building_peace_sustainable_rb-ok-org.pdf].

LEDERACH, JOHN PAUL. *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, New York, Oxford University Press, 2005, disponible en [<https://gruposhumanidades14.wordpress.com/>].

[wp-content/uploads/2014/10/john-paul-lederach-the-moral-imagination_the-art-and-soul-of-building-peace.pdf](#)].

LESSING, BENJAMIN. “Conceptualizing criminal governance”, en *Perspectives on Politics*, vol. 19, n.º 3, 2021, pp. 854 a 873.

LONG, TOM; SEBASTIÁN BITAR y GABRIEL JIMÉNEZ PEÑA. “Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 39, n.º 4, septiembre de 2020, pp. 466 a 482.

MAC GINTY, ROGER. *Everyday Peace. How So-called Ordinary People can Disrupt Violent Conflict*, New York, Oxford University Press, 2021.

MAC GINTY, ROGER. *International Peacebuilding and Local Resistance. Hybrid Forms of Peace*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

MADRIDEJOS ORNILLA, CARLOS. “Local Economic Development for Peacebuilding: The Reincorporation of FARC’s Former Combatants in Agua Bonita, Colombia”, en *Development in Practice*, vol. 35, n.º 3, 2025, pp. 446 a 461.

MADRIDEJOS ORNILLA, CARLOS. “The EU Trust Fund for Colombia: Valuable Lessons for Hybrid Peacebuilding”, en *Development Policy Review*, vol. 42, n.º 2, marzo de 2024.

MENDES, ISA; MAÍRA SIMAN y MARTA FERNÁNDEZ.

“The Colombian peace negotiations and the invisibility of the ‘no’ vote in the 2016 referendum”, en *Peacebuilding*, vol. 8, n.º 3, 2020, pp. 321 a 343.

MERLE, MARCEL. *Sociología de las relaciones internacionales*, ROBERTO MESA (trad.), Madrid, Alianza Editorial, 2007.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. “Política Nacional de Drogas 2023-2033. ‘Sembrando vida, desterramos el narcotráfico’”, disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Politica-Nacional-Drogas-2023-2033.aspx>].

MÜNKLER, HERFRIED. *The New Wars*, Cambridge, Polity Press, 2005.

MUÑOZ, MARÍA FERNANDA y MÓNICA PACHÓN. “Paz sí, ¿pero no así? Voter profiles and attitudes toward the 2016 Colombian peace agreement”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 63, n.º 1, 2021, pp. 95 a 117.

MUÑOZ MUÑOZ, FRANCISCO ADOLFO (ed.). *La paz imperfecta*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2001.

NACIONES UNIDAS. “Dialogue ‘Central Axis in Construction of Peace’ in Colombia, Special Representative Tells Security Council”, Sesión SC/15972, de 22 de enero de 2025, disponible en [<https://press.un.org/en/2025/sc15972.doc.htm>].

NACIONES UNIDAS. “Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz” (A/47/277 - S/24111), 17 de junio de 1992, disponible en [<https://docs.un.org/es/A/47/277>].

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005”, A/60/L.1, disponible en [<https://docs.un.org/es/A/RES/60/1>].

NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD:

“Dialogue ‘Central Axis in Construction of Peace’ in Colombia, Special Representative Tells Security Council”, Sesión New York, 22 de enero de 2025, disponible en [<https://press.un.org/en/2025/sc15972.doc.htm>].

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2023/1033), de 26 de diciembre de 2023, disponible en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2340994.pdf].

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2024/694), de 26 de septiembre de 2024, disponible en [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_generala_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf].

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General (S/2024/968), de 26 de diciembre de 2024, disponible en [<https://docs.un.org/es/s/2024/968>].

Resolución 2366 (2017), S/RES/2366(2017), de 10 de julio de 2017, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))].

Resolución 2673 (2023), S/RES/2673(2023), de 11 de enero de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))].

Resolución 2694 (2023), S/RES/2694(2023), de 2 de agosto de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2694\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2694(2023))].

Resolución 2704 (2023), S/RES/2704(2023), de 30 de octubre de 2023, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2704\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2704(2023))].

Resolución 2754 (2024), S/RES/2754(2024), de 30 de octubre de 2024, disponible en [[https://docs.un.org/es/S/RES/2754\(2024\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2754(2024))].

NEWMAN, EDWARD. “The ‘new wars’ debate: A historical perspective is needed”, en *Security Dialogue*, vol. 35, n.º 2, 2004, pp. 173 a 189.

NIÑO, CÉSAR. “Why Has Peace Not Come to Colombia? Between Total Peace and Armed Peace”, en *Journal of Strategic Security*, vol. 17,

n.º 2, 2024, pp. 77 a 88, disponible en [<https://www.jstor.org/stable/48794005?seq=1>].

NIÑO, CÉSAR; HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA y JAIME WILCHES. “Shared Sovereignties and Criminal Governances in the Context of the Pandemic in Colombia”, en *Trends in Organized Crime*, n.º 29, 2024, pp. 1 a 20, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12117-024-09535-3.pdf>].

NIÑO, CÉSAR; HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA y JOSÉ RIVAS OTERO. “Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia”, *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 21, n.º 44, 2023, pp. 887 a 906, disponible en [<https://revista-cientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/1232/978>].

NOLTE, DETLEF y VÍCTOR M. MIJARES. “UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration”, en *Colombia Internacional*, n.º 111, julio-septiembre de 2022, pp. 83 a 109, disponible en [<https://revistas.unian-des.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2989/1774>].

NYLANDER, DAG; RITA SANDBERG y IDUN TVEDT. *Designing Peace: The Colombian Peace Process*, Oslo, Norwegian Centre for Conflict Resolution – NOREF–, febrero de 2018, disponible en [<https://www.noref.no/Publications/Regions/Latin->

[America/Designing-peace-the-Colombian-peace-process](#)].

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022* Bogotá, UNODC-SIMCI, 2023, disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf].

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. *Colombia. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*, Bogotá, UNODC, febrero 2025, disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_informe_monitoreo_2023.pdf].

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS:

“Apoyo al proceso de paz en Colombia”, Resolución CP/Res. 859 (1397/04), de 6 de febrero de 2004, disponible en [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/cpres859_04.pdf].

Trigésimo quinto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA (1.º de enero a 30 de junio de 2023), de noviembre de 2023, disponible en [https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME_MAPPOEA_35.pdf].

Trigésimo sexto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA (1.º

de julio a 31 de diciembre de 2023), mayo de 2024, disponible en [<https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2024/06/Informe-Semestral-36-MAPPOEA-1.pdf>].

OROZCO RESTREPO, GABRIEL ANTONIO; GLEIDY ALEXANDRA URREGO ESTRADA, JAHIR ALEXANDER GUTIÉRREZ OSSA y YADI MARCELA GARCÍA TAMAYO. “Transformación y desafíos de la política exterior colombiana: Un análisis comparativo de los Gobiernos 2018-2023”, en *El Ágora USB*, vol. 24, n.º 2, 2024, pp. 539 a 560, disponible en [<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/7007/5509>].

OTERO BAHAMÓN, SILVIA; SEBASTIÁN PANTOJA BARRIOS, ABBEY STEELE, CASPER KURPAN y HELGA MALMIN BINNINGSBØ. “The Micro-foundations of Peace: Attitudes Towards the Implementation of Colombia’s Peace Agreement in War-Affected Regions”, en *International Peacekeeping*, vol. 32, n.º 3, 2025, pp. 560 a 588, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13533312.2025.2471445?needAccess=true>].

PARDO, RODRIGO y JUAN GABRIEL TOKATLIAN. *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1989.

PARIS, ROLAND. *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

PASTRANA BUELVAS, EDUARDO y ADRIÁN VALDIVIESO COLLAZOS. “Colombia ante la paz total de Gustavo Petro”, en *Documentos de Trabajo*, n.º 78, Madrid, Fundación Carolina, 2023, disponible en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/03/DT_FC_78.pdf].

PÉCAUT, DANIEL. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, 4.^a ed., Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2012.

PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS. “Introduction: EU Support for Peace in Colombia. Territorial Approach, Strengthening Civil Society and Human Rights”, en ID. (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 1 a 48, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS. “The EU’s Peace Work in Colombia: Conclusions, Lessons Learned and Future Prospects”, en ID. (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 355 a 392, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

PICCOLINO, GIULIA y KRISNA RUETTE ORIHUELA. "The Turn from Peacebuilding to Stabilisation: Colombia after the 2018 Presidential Election", en *Third World Quarterly*, vol. 42, n.º 10, 2021, pp. 2.393 a 2.412, disponible en [<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01436597.2021.1951201?needAccess=true>].

PIZARRO LEONGÓMEZ, EDUARDO. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

POLACK, ALEXANDRE. "The European Union's Support of the Implementation of the Peace Process in Colombia", en *Global Policy*, vol. 15, n.º S3, 2024, pp. 58 a 67.

PROTECTION CLUSTER COLOMBIA. "Colombia. Protection Analysis. Norte de Santander. Protection risk analysis in the Catatumbo Sub-Region", Ginebra, Protection Cluster Colombia, abril de 2025, disponible en [https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2025-04/pau25_protection_analysis_update_colombia_catatumbo_eng.pdf].

QUINN, JASON; MADHAV JOSHI, ELISE DITTA, PATRICK MCQUESTION y CRISTIAN SÁEZ FLÓREZ. "Verifying the Implementation of the 2016 Colombian Peace Agreement: A New Methodology and Dataset", en *Journal of World Affairs: Voice of the Global South*, vol. 1, n.º 1, abril de 2025, pp. 94

a 120, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/29769442251325358>].

RAMÍREZ V., SOCORRO y LUIS ALBERTO RESTREPO M. *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP– y Siglo XXI Editores, 1989.

RAMÍREZ GUTIÉRREZ, CAMILO y DANIEL R. QUIROGA VILLAMARÍN. “Shredded. Colombia’s Special Jurisdiction for Peace in an Increasingly Illiberal Context of Misinformation and Backlash”, en *Journal of International Criminal Justice*, vol. 20, n.º 1, marzo de 2022, pp. 139 a 166, disponible en [<https://academic.oup.com/jicj/article/20/1/139/6544116>].

RAMÍREZ RUIZ, SEBASTIÁN. “The unexpected results of the peace referendum changed conflict termination preferences in Colombia”, en *Research & Politics*, vol. 11, n.º 1, enero de 2024, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/20531680241233793>].

RAMOS PISMATARO, FRANCESCA (dir.). *Edificando una nueva relación bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo*, Bogotá, Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer, 2023, disponible en [<https://>

urosario.edu.co/sites/default/files/2023-05/documento-final-edificando-una-nueva-relacion-bilateral-fn.pdf].

RAMSBOTHAM, OLIVER; TOM WOODHOUSE y HUGH MIALL. *Contemporary Conflict Resolution*. 4.^a ed., Cambridge, Polity Press, 2016.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. *Resultado del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz, Bogotá*, 2 de octubre de 2016.

RETTBERG, ANGELIKA. "Peace-making amidst an unfinished social contract: The case of Colombia", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 14, n.º 1, 2020, pp. 84 a 100.

RETTBERG, ANGELIKA; RALF J. LEITERITZ, CARLO NASI y JUAN DIEGO PRIETO (eds.). *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2018.

RICCARDI, DAVIDE y JAIRO AGUDELO TABORDA. *Más allá de los ideales. La política de ayuda exterior de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia (1998-2016)*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2024.

RICHANI, NAZIH F. *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*, 2.^a ed., Albany, State University of New York Press, 2013.

RICHMOND, OLIVER P. *A Post-Liberal Peace*, Londres, Routledge, 2011.

RÍOS SIERRA, JERÓNIMO. “ELN y la paz total en Colombia: Las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba”, *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, vol. 9, n.º 1, 2024, pp. 91 a 105, disponible en [<https://www.uajournals.com/cisdejournal/journal/17/6.pdf>].

RÍOS SIERRA, JERÓNIMO. *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*, Madrid, Sílex, 2021.

RÍOS SIERRA, JERÓNIMO. “La ‘paz total’ en Colombia: Más sombras que luces en la transformación de la violencia”, Madrid, Ministerio de Defensa de España, 2025, disponible en [<https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la-paz-total-en-colombia-mas-sombras-que-luces-en-la-transformacion-de-la-violencia>].

RÍOS SIERRA, JERÓNIMO. “Las polisemias de la paz en Colombia: Paz territorial, paz con legalidad y paz total”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 203, 2024, pp. 223 a 250, disponible en [<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-03/40382rep20308rios-sierra.pdf>].

ROBAYO CORREDOR, ALEJANDRO *et al.* “Seis años de implementación del Acuerdo Final: Retos y oportunidades en el nuevo ciclo político”, Notre Dame, IN, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de

Paz, 2023, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/43760949/1>].

RODRÍGUEZ CONTRERAS, ANA MARÍA *et al.* “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, 2022, disponible en [<https://curate.nd.edu/ndownloader/files/43742325/1>].

RODRÍGUEZ TRIANA, TANIA ESPERANZA. “The European Union: A Strategic Partner for Colombia’s Truth Commission”, en KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO (ed.). *European Union Support for Colombia’s Peace Process*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 299 a 324, disponible en [<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-24797-2.pdf>].

ROJAS RIVERA, DIANA MARCELA. *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, Bogotá, Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, 2015.

ROJAS RIVERA, DIANA MARCELA. “Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia”, en *Análisis Político*, vol. 30, n.º 91, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37 a 52, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/70263/64690>].

RUEDA R., ANA MARÍA. “One Year of a New Drug Policy in Colombia: What Are the Changes?”, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz –FIP–, 19 de diciembre de 2024, disponible en [<https://ideaspaz.org/publicaciones/noticias/2024-12/one-year-of-a-new-drug-policy-in-colombia>].

RUSTAD, SIRI AAS. “Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2023”, Oslo, Peace Research Institute Oslo, 2024, disponible en [https://cdn.cloud.prio.org/files/92a7aad5-3572-4886-9e9c-8aa155f1d0f4/Conflict_Trends-2024_DIGITAL.pdf?inline=true].

SILVA GARCÍA, GERMÁN; BERNARDO PÉREZ SALAZAR y PABLO ELÍAS GONZÁLEZ MONGUÍ. “La Paz Total. ¿El crimen si paga? Percepciones del conflicto y la negociación en Colombia”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 16, n.º 1, 2025, pp. 1 a 24, disponible en [<https://derechoy-cienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/467/422>].

SULLIVAN, PATRICIA; GIOVANNY RINCÓN ÁLVAREZ y NATHAN MARX. “Building Partner Capacity: US Aid to Security Sector Actors”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 69, n.º 6, julio de 2024, pp. 1.033 a 1.058, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00220027241276156>].

TAPPE ORTIZ, JULIANA. “Political leadership for peace processes: Juan Manuel Santos – Between hawk and dove”, en *Leadership*, vol. 17, n.º 1, 2021, pp. 99

a 117, disponible en [<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1742715020951229>].

THOUMI, FRANCISCO E. *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

TICKNER, ARLENE B. "Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism", en *Current History*, vol. 102, n.º 661, febrero de 2003, pp. 77 a 85.

TICKNER, ARLENE B. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, pp. 90 a 111, disponible en [<https://revistas.unian-des.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2597/10348>].

TICKNER, ARLENE B. y MARÍA CATALINA MONROY HERNÁNDEZ. "Política exterior de Colombia: Más allá de los lugares comunes", en *Desafíos*, vol. 34, n.º especial, semestre II de 2022, disponible en [<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/12715/11237>].

TICKNER, ARLENE B. y MATEO MORALES. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos", en *Colombia Internacional*, n.º 85, 2015, pp. 171 a 205, disponible en [<https://journals.openedition.org/colombiaint/pdf/11631>].

TICKNER, ARLENE B. y MATEO MORALES. "Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy", en BRUCE M. BAGLEY y JONATHAN D. ROSEN (eds.). *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: From Uribe to Santos and Beyond*, Lanham, Lexington Books, 2015, pp. 241 a 262.

TICKNER, ARLENE B. y RODRIGO PARDO. "En busca de aliados para la 'seguridad democrática': La política exterior del primer año de la administración Uribe", en *Colombia Internacional*, n.ºs 56-57, junio de 2003, pp. 64 a 81, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2507/1066>].

TICKNER, ARLENE B. y SEBASTIÁN BITAR (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2017.

TOKATLIAN, JUAN GABRIEL. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000.

TRUYOL Y SERRA, ANTONIO. *La teoría de las relaciones internacionales como sociología (Introducción al estudio de las relaciones internacionales)*, 2.ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

UGALDE ZUBIRI, ALEXANDER e ITZIAR PEREA OZERIN (coords.). *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*, Bilbao, Universidad del País Vasco/

Euskal Herriko Unibertsitatea, 2022, pp. 499 a 537, disponible en [<https://addi.ehu.es/handle/10810/59609>].

UNIÓN EUROPEA y GOBIERNO DE COLOMBIA. “Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y la Unión Europea sobre una agenda de cooperación y diálogo político y sectorial reforzado para la próxima década”, de 21 de septiembre de 2021, disponible en [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/memorando_de_entendimiento_colombia-ue-es.pdf].

US-COLOMBIA ADVISORY GROUP, ISABEL CHIRIBOGA y GEOFF RAMSEY. “A Path Forward for Colombia’s 2016 Peace Accord and Lasting Security”, Washington D. C., Atlantic Council, noviembre de 2024, disponible en [<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/a-path-forward-for-colombias-2016-peace-accord-and-lasting-security/>].

WALLENSTEEN, PETER. *Understanding Conflict Resolution*, 6.^a ed., Londres, Sage, 2023.

ZARTMAN, I. WILLIAM. “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments”, en *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, n.º 1, 2001, pp. 8 a 18, disponible en [https://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume_I/issue_1/issue1.pdf].

ZARTMAN, I. WILLIAM. *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, New York, Oxford University Press, 1989.

LOS AUTORES

HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA. Profesor Titular y director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada, sede Campus. Doctor *Cum Laude* en Relaciones Internacionales y Globalización y DEA en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Posdoctor en Altos Estudios del Derecho de la Universidad de Salamanca. Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada. Máster en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Ortega y Gasset. Máster en Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Es Investigador Senior ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia. Ha sido consultor ante organismos multilaterales y analista habitual en medios de comunicación. Sus áreas de interés son la crisis de la democracia y el Estado en el contexto de la globalización, el análisis de los conflictos armados y la relación entre la política y la revolución digital.

HENRY LAVERDE ROJAS. Economista de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Economía de la Universidad de los Andes y Doctor en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Cuenta con amplia experiencia en análisis cuantitativo y econométrico, así como en formulación de políticas públicas

y evaluación de impacto. Su producción académica se ha difundido en revistas científicas de alto impacto a nivel internacional. Posee más de 15 *años de trayectoria* como líder de procesos de investigación y docencia en instituciones de educación superior. En la actualidad se desempeña como profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada, sede Campus. Ha participado como consultor para diversas entidades del sector público colombiano, entre ellas el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Planeación Minero Energética, el Fondo Nacional de Turismo, la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el Departamento Nacional de Planeación, entre otras.

CARLOS ALFONSO LAVERDE RODRÍGUEZ. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada, sede Campus. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Sociólogo y economista con maestría en Estudios Políticos y Sociales y especialización en Historia del Pensamiento Económico por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador en temas de mercados de trabajo no clásico, relaciones y formas de apropiación del derecho y conciencia legal, crimen organizado transnacional y economías ilegales.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–
en junio de 2026

Se compuso en caracteres Cambria de 10,5 y 8 pts.

Bogotá, Colombia

