

ANÁLISIS POLÍTICO





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas en todo el mundo, 6 de ellas en Latinoamérica. En Colombia, la Fundación trabaja con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo sostenible. Apoyamos iniciativas democráticas, promovemos la protección y el respeto de los derechos humanos y contribuimos al fortalecimiento de una sociedad civil crítica. Desde finales de 2016, la oficina de la Fundación para Colombia está establecida en Bogotá.

**¿Una paz posible?
Retos tras el Acuerdo de Paz
de 2016**

ideas verdes
ANÁLISIS POLÍTICO

¿Una paz posible? Retos tras el Acuerdo de Paz de 2016

©Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá – Colombia

Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0

Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivadas

Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 n.º 15-40

Bogotá - Colombia

Representante: Evelyn Hartig

T +57 1 37 19 111

E co-info@co.boell.org

W co.boell.org

Edición

Fundación Heinrich Böll

Oficina Bogotá - Colombia

Portada

Andrés Bernal

Todos los derechos reservados

Autores y autoras
por orden alfabético

Diana Salcedo

Freddy Ordóñez

Laura Bonilla

Leonardo González Perafán

Mónica Amador Jiménez

Óscar Alejandro Chala

Diagramación

Karina Martínez

Impresión

Huellas Litográficas Ltda.

Primera edición

Octubre de 2026

Coordinación editorial

Evelyn Hartig

Luisa Rodríguez Gaitán

Ángela Valenzuela Bohórquez

Impreso y hecho en Colombia

ISSN

2590-499X

Revisión de textos

Elisa Amézquita

Índice

Introducción	6
---------------------------	----------

Por Evelyn Hartig y Luisa Rodríguez Gaitán

I. Justicia transicional y construcción de paz: aportes de la JEP desde la investigación territorializada.....	13
---	-----------

Por Freddy Ordóñez Gómez

II. ¿Crimen o política? Los actores armados del posacuerdo y los límites de la categoría de crimen organizado.....	31
---	-----------

Por Laura Bonilla y Óscar Alejandro Chala

III. La agenda ambiental en la construcción de paz en Colombia: desde el Acuerdo de Paz a la Paz con la Naturaleza	53
---	-----------

Por Mónica Amador-Jiménez

IV. Diez años después del Acuerdo de Paz persisten los homicidios de líderes sociales y la afectación de los procesos comunitarios	75
---	-----------

Por Leonardo González Perafán

V. De la implementación a la defensa de lo alcanzado: desafíos para las medidas de género del Acuerdo Final de Paz	95
---	-----------

Por Diana Salcedo López

Introducción

Por Evelyn Hartig¹ y Luisa Rodríguez Gaitán²

Hace casi exactamente diez años, el 24 de noviembre de 2016, se firmó en el Teatro Colón de Bogotá el Acuerdo Final de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano. Este acontecimiento se convirtió en un hito nacional e internacional. Diez años después, el panorama global es complejo y los conflictos armados se han multiplicado de manera sustancial. En 2025 se registró en el mundo el mayor número de conflictos activos desde 1946, con un aumento del 23 % entre 2016 y 2025³. En Colombia, pese a encontrarse en un periodo de posacuerdo, el conflicto se ha reconfigurado a través de la mutación y expansión de redes del crimen organizado y de nuevos actores y estructuras armadas ilegales que mantienen permanentes disputas territoriales, con graves violaciones de los derechos humanos y afectaciones a las comunidades y sus territorios^{4 5}.

En este escenario global y nacional, marcado por el aumento de los conflictos, junto a un preocupante auge de gobiernos de ultraderecha y escenario global de los retrocesos democráticos —según el V-Dem Institute, el 74 % de la población mundial vive actualmente bajo gobiernos autoritarios—⁶, el Acuerdo de Paz de Colombia sigue representando una gran esperanza y conserva especial importancia como instrumento para transformar las causas que dieron origen al conflicto armado en el país. Si bien su implementación ha estado atravesada por la continuidad de la violencia como principal obstáculo estructural y ha enfrentado desafíos de distinta naturaleza, principalmente durante dos periodos de gobierno con orientaciones prácticamente opuestas, también ha dejado numerosos avances y aprendizajes.

El inicio de los diálogos entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, las negociaciones de paz y la firma final del Acuerdo de Paz tuvieron lugar durante los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2018). En esos años también comenzó la implementación, mediante la creación de instituciones clave

¹ Directora de la Fundación Heinrich Böll, Oficina de Bogotá, Colombia.

² Coordinadora del Programa de Democracia y Derechos Humanos de la Fundación Heinrich Böll, Oficina de Bogotá, Colombia.

³ Peace Research Institute Oslo (PRIO) (2026).

⁴ González Posso (2026).

⁵ Fundación Paz & Reconciliación (Pares) (2025).

⁶ Nord, *et al.* (2026).

para este propósito. Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), la falta de voluntad política para implementar el Acuerdo de manera integral y efectiva marcó un ritmo más lento en este proceso. En ese contexto, las iniciativas de construcción de paz impulsadas desde los territorios y las organizaciones sociales, con el acompañamiento decisivo de la cooperación internacional, sostuvieron la apropiación social del proceso y su territorialización. El gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) representó un cambio significativo en la orientación política frente al Acuerdo. Al menos en términos programáticos, vinculó la paz con la negociación, la transformación territorial, la reducción de la desigualdad social y la participación de los actores sociales, con el propósito de impulsar la implementación integral y priorizar algunos de sus principales rezagos, como la reforma rural integral. Esta apuesta se complementó y articuló con una agenda de construcción de paz más amplia, enmarcada en la política de “Paz Total”. Sin embargo, los niveles de ejecución fueron insuficientes para traducirse en transformaciones territoriales sostenibles, en un contexto marcado por la persistencia de las dinámicas de violencia en diferentes regiones.

Actualmente, el gobierno entrante del presidente Abelardo de la Escriella ha manifestado, tanto en su programa⁷ ⁸ como en su discurso de posesión del 7 de agosto de 2026, su distanciamiento de las salidas negociadas al conflicto. También ha expresado reparos frente a la misión y el funcionamiento de una parte de la arquitectura institucional que sustenta y permite materializar el Acuerdo de Paz. Esto ha significado una ruptura con el enfoque de los últimos cuatro años. Las negociaciones con los grupos armados ya no son el instrumento central de la política de paz del Estado. A finales de agosto de 2026, De la Escriella puso fin a tres procesos de diálogo heredados de la política de Paz Total⁹. De esta forma, inició el tránsito de la negociación política hacia una lógica de seguridad militarista que combina la presión militar, las acciones penales y el restablecimiento del control estatal. Bajo el mandato de De la Escriella, la paz se entiende cada vez más como el resultado del restablecimiento del monopolio estatal de la fuerza. Quien deponga las armas y se someta a la justicia podrá encontrar un camino hacia la legalidad; quien no lo haga deberá ser combatido con todo el poder del Estado. Por ello, resulta aún más urgente insistir en lo que el Acuerdo ha significado, significa y representa como vía hacia las transformaciones que Colombia sigue necesitando desde hace más de cincuenta años.

Por lo tanto, la verdadera disputa no se centrará únicamente en determinar qué instituciones seguirán existiendo formalmente, sino también en el peso real

⁷ Ospina (2026a).

⁸ Ospina (2026b).

⁹ Presidencia de la República de Colombia (2026).

que tendrán bajo un gobierno que entiende la seguridad principalmente como una tarea militar y policial. En este contexto, el papel de la sociedad civil consiste en evitar que la política de paz se reduzca al combate armado y en promover que se sigan priorizando los derechos de las víctimas, la búsqueda de la verdad, la reparación, la superación de la desigualdad territorial y la participación de las comunidades afectadas.

Diez razones para insistir en el Acuerdo de Paz

Los diálogos sostenidos durante más de cuatro años (2012-2016) en la Mesa de Conversaciones de La Habana y el Acuerdo Final de Paz que resultó de ellos dieron lugar a cambios y avances de gran importancia para la transformación social, política y cultural del país: i) el reconocimiento de la urgencia de atender y superar las causas estructurales del conflicto armado y la violencia en el país como única vía real para poner fin al conflicto social y armado; ii) el posicionamiento del diálogo y la negociación como una opción viable y exitosa para alcanzar la seguridad integral y la paz; iii) el reconocimiento de que construir la verdad sobre lo ocurrido en el país es un primer paso indispensable para sanar y reparar; iv) la opción por la justicia restaurativa, y no solamente por la justicia punitiva, para abrir paso a la reparación de las víctimas, la reflexión de la institucionalidad y la sociedad, y la posibilidad de redención de quienes causaron daños; v) la incorporación de los enfoques territorial, étnico, de género y reparador en todo el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; vi) el reconocimiento del papel fundamental e indispensable de la participación activa de la sociedad civil y la apuesta por la pluralidad de voces en la construcción de paz; vii) la posibilidad de abrir camino a los proyectos de vida de distintos sujetos sociales y políticos, como lo demuestra el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos, que comprende su identidad, su historia, su cultura y su relación con la tierra y el territorio; viii) la reconstrucción del tejido social y comunitario en las regiones periféricas; ix) la creación de centenares de iniciativas de construcción de paz —institucionales, organizativas y comunitarias— impulsadas de manera autónoma por víctimas, mujeres, comunidades étnicas, campesinos, jóvenes, excombatientes, organizaciones sin ánimo de lucro y organismos de cooperación; y x) el reconocimiento y el respaldo que el Acuerdo ha recibido de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, debido a su carácter de acuerdo especial en el marco del derecho internacional humanitario y a su incorporación al bloque de constitucionalidad.

Por supuesto, existen muchas más razones para no olvidar lo que representa este Acuerdo e insistir en la importancia y la urgencia de su implementación.

Esta lista es apenas una manera simbólica de honrar la década transcurrida. Sin embargo, aún existen numerosos obstáculos y deficiencias por superar, así como varias obligaciones del Estado y de los actores armados por cumplir, tal como se expone más adelante en los análisis de los diferentes artículos que componen esta edición especial de *Ideas Verdes*.

Desde el inicio de los diálogos de paz y de la implementación del Acuerdo, la cooperación internacional ha desempeñado un papel clave como garante y observadora. También ha brindado apoyo técnico, político y financiero a programas derivados del Acuerdo e impulsados por las instituciones estatales, las comunidades y las organizaciones sociales.

En los últimos años, la cooperación internacional ha atravesado una reconfiguración de sus alcances, caracterizada por ajustes en la priorización de países y estrategias, recortes presupuestales y cambios en las modalidades de acompañamiento. Aun así, diversos actores y organizaciones en Colombia coinciden en que su papel seguirá siendo indispensable para respaldar los avances del Acuerdo de Paz y contribuir a garantizar su implementación en medio del cambio de gobierno.

En un momento en que las salidas negociadas pierden terreno frente a las lógicas de seguridad militarizada en distintas regiones del mundo, la experiencia colombiana sigue siendo un referente para el debate internacional sobre la resolución de conflictos armados. Esta experiencia concibe la paz como la transformación de las condiciones estructurales que producen violencia y no simplemente como el silenciamiento de las armas. En un mundo atravesado por guerras, el caso colombiano también evidencia la importancia de fortalecer el multilateralismo, la diplomacia internacional y la participación de la sociedad civil para sostener los procesos de paz. Por esta razón, mantener la financiación de la cooperación internacional durante este periodo de transición constituye una inversión en la viabilidad misma de la paz negociada.

Sobre esta edición especial de *Ideas Verdes*

A una década de su firma, el proceso de paz colombiano demuestra con claridad que los cambios institucionales y territoriales han avanzado en medio de altos niveles de violencia armada, la persistencia del crimen organizado, los ataques y asesinatos de líderes y lideresas sociales, y la profundización de las desigualdades y los conflictos socioambientales. Al mismo tiempo, las agendas relacionadas con la justicia transicional, la paz con la naturaleza, la participación política y el enfoque de género continúan siendo referentes esenciales para la construcción de paz en Colombia y para el debate internacional en este campo.

Con motivo del décimo aniversario del Acuerdo de Paz, esta edición especial de *Ideas Verdes* se publica, de manera excepcional, en formato de libro y no de revista, con el fin de evaluar con mayor amplitud los avances, las limitaciones y los desafíos persistentes de la implementación del Acuerdo, así como de proyectar posibles estrategias y rutas de acción para los próximos años.

Las autoras y los autores, con una amplia trayectoria académica y política, ofrecen en sus textos insumos para identificar aprendizajes y bloqueos estructurales, así como recomendaciones dirigidas tanto a la sociedad civil y a las instituciones del Estado colombiano como a la cooperación internacional.

Esperamos que esta edición especial de *Ideas Verdes* contribuya a reconocer la importancia de sostener los esfuerzos de construcción de paz en el actual momento de transición política e institucional que atraviesa el país. Las reflexiones, los análisis y las recomendaciones aquí presentados buscan servir como insumo para la toma de decisiones, la creación y el fortalecimiento de alianzas, y el establecimiento de puentes entre los diferentes actores comprometidos con la paz en Colombia. En últimas, el Acuerdo de Paz es un compromiso de Estado y no de gobierno, por lo que su cumplimiento trasciende los ciclos electorales.

Referencias

- Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2025) Balance de Grupos armados 2025. <https://www.pares.com.co/balance-de-grupos-armados-2025/>
- González Posso, C. (2026). *Complejos Macrocriminales y regímenes de poder armado en la recomposición del conflicto violento en Colombia*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). <https://indepaz.org.co/complejos-macrocriminales-y-regimenes-de-poder-armado-en-la-recomposicion-del-conflicto-violento-en-colombia/> 18 de agosto 2026.
- Nord, M., Altman, D., Fernandes, T., Good God, A., & Lindberg, S. I. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?* University of Gothenburg: V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf
- Ospina, D. (2026a, 5 de julio). Abelardo de la Espriella anuncia el desmonte de la paz total y la reactivación de órdenes de captura desde el 7 de agosto. *infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2026/07/06/abelardo-de-la-espriella-anuncia-el-desmonte-de-la-paz-total-y-la-reactivacion-de-ordenes-de-captura-desde-el-7-de-agosto/> <https://www.infobae.com/colombia/2026/07/14/de-la-espriella-cuestiono-a-la-jep-y-afirmo-que-trabajara-para-que-timochenko-este-preso-de-por-vida/>
- Ospina, D. (2026b, 14 de julio). De la Espriella cuestionó a la JEP y afirmó que trabajará para que ‘Timochenko’ “esté preso de por vida”. *infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2026/07/14/de-la-espriella-cuestiono-a-la-jep-y-afirmo-que-trabajara-para-que-timochenko-este-preso-de-por-vida/>
- Peace Research Institute Oslo (PRIO). (2026). *Conflict trends: A global overview, 1946–2025*. <https://cdn.cloud.prio.org/files/6f3c619f-6267-4d6b-be19-7bb16dfad782/Conflict%20trends%20A%20global%20overview%201946-2025%20-%20PRIO%20Paper%202026.pdf?inline=true>
- Presidencia de la República de Colombia. (2026, 30 de agosto). *Gobierno del Presidente De La Espriella pone fin a tres procesos de falso diálogo con grupos armados: “Se acabaron las mesas sin resultados”*. Prensa. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Presidente-De-La-Espriella-pone-fin-a-tres-procesos-de-falso-260830.aspx>



I. Justicia transicional y construcción de paz: aportes de la JEP desde la investigación territorializada

Por Freddy Ordóñez Gómez

Introducción

A diez años de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera —en adelante, Acuerdo Final de Paz—, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición —en adelante, también, Sistema Integral o SIVJRGNR—, acordado por las partes, dio lugar a importantes diseños institucionales y metodológicos. Entre ellos se encuentran la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el desarrollo de investigaciones organizadas mediante macrocasos¹. Algunos de estos incorporaron el territorio como unidad de análisis y, de este modo, se apartaron de aproximaciones centradas exclusivamente en los hechos victimizantes, las víctimas individuales o los actores armados.

Estos avances, sin embargo, se producen en un contexto marcado por la persistencia de la violencia, la presencia de grupos armados y la actuación de diversas estructuras de poder en distintos territorios del país. Por lo tanto, el desafío para los próximos años no consiste únicamente en que la JEP culmine los macrocasos y expida las sentencias. También implica determinar de qué manera el conocimiento generado sobre las victimizaciones y la verdad construida pueden contribuir a transformar las condiciones que hicieron posibles los crímenes, fortalecer las garantías de no repetición y aportar a la construcción de una paz estable y duradera.

Este texto analiza si la investigación territorializada de los hechos ocurridos durante el conflicto armado interno, desarrollada por la JEP, puede convertirse en una herramienta para enfrentar las estructuras de violencia e impunidad que

¹ Actualmente, la JEP trabaja en 11 macrocasos, en los que investiga, esclarece y sanciona a los máximos responsables de los hechos más graves ocurridos durante el conflicto armado. Cada macrocaso agrupa y prioriza los crímenes más graves y representativos, de acuerdo con determinados criterios y factores, en lugar de investigar cada delito o hecho por separado.

persisten en los territorios. Se parte de la premisa de que la investigación de macrocasos territoriales constituye una innovación relevante para la justicia transicional y la construcción de paz, pues supera los enfoques clásicos o dominantes —denominados *mainstream* por Sharp²— sobre este tipo de justicia y sus fines.

La JEP, los macrocasos y una *metodología territorial restaurativa* para investigar la violencia

El Punto 5 del Acuerdo Final de Paz dispuso, en el numeral 5.1.2, sobre justicia, la creación de la JEP. También estableció sus principios básicos, la configuración de las amnistías y los indultos, su estructura institucional, sus procedimientos y el régimen de sanciones³.

La JEP pasó de lo acordado en el Acuerdo Final de Paz a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, que incorporó el Sistema Integral a la Carta Política de 1991 a través de un título transitorio. Esta inclusión no modificó la estructura orgánica de las ramas del poder público, mientras que la institucionalidad creada garantizó la autonomía y la especialidad del Sistema Integral. Además, se promulgaron la Ley 1820 de 2016, que establece disposiciones sobre amnistías, indultos y tratamientos penales especiales; la Ley 1922 de 2018, que contiene las reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz; y la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP.

Durante mucho tiempo, los fallos de la Corte Constitucional centraron su atención en la tensión entre la justicia y la paz, presentadas como principios en contradicción y, en determinados momentos, como objetivos opuestos. A partir del Acuerdo Final de Paz, el alto tribunal reevaluó este enfoque y señaló que:

Tanto la paz como la justicia son valores fundantes del Estado Constitucional de Derecho. Por lo tanto, antes que una transacción, en la justicia transicional operan arreglos constitucionales profundos, amplios y flexibles para propiciar el cese de las confrontaciones armadas⁴.

Además de estas reflexiones constitucionales, la Corte abordó la justicia restaurativa como un énfasis especial del Sistema Integral para alcanzar la justicia y como paradigma orientador de la Jurisdicción Especial para la Paz. De acuerdo

² Sharp (2019b).

³ Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (2016).

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-073 (2026, párr. 202).

con el Acto Legislativo 01 de 2017, este modelo busca principalmente restaurar el daño causado y reparar a las víctimas del conflicto, en especial para superar las situaciones de exclusión social derivadas de la victimización. Para ello, sitúa en el centro las necesidades y la dignidad de las víctimas, y adopta un enfoque integral orientado a garantizar la justicia, la verdad y la no repetición⁵.

Por su parte, la Corte Constitucional explicó que la justicia restaurativa se distancia de la concepción retributiva de los sistemas penales y se centra en las víctimas, su reparación y la reconstrucción del tejido social⁶. En este modelo:

El sistema sancionatorio se estructura, no en función de sus componentes retributivos, sino en función de la necesidad de garantizar la verdad y la reparación a las víctimas y al conglomerado social, y de asegurar las condiciones para que no se replique la vulneración de derechos originada en el conflicto armado⁷.

La arquitectura institucional propuesta en el Acuerdo Final de Paz debe responder a la necesidad de investigar un universo masivo de hechos y conductas, sin reproducir la lógica de persecución judicial *caso a caso* propia de la justicia penal ordinaria. Esta lógica haría materialmente imposible el cumplimiento del mandato de la Jurisdicción. Por esta razón, “tanto los criterios de priorización como de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional”⁸. La estrategia de priorización y el mecanismo de selección han permitido construir unidades de investigación capaces de relacionar múltiples hechos, víctimas y responsables, así como de identificar patrones de macrocriminalidad en los denominados macrocasos.

Ahora bien, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas —en adelante, Sala de Reconocimiento o SRVR—⁹, es, desde la perspectiva de la magistrada Ana Caterina Heyck, uno de los órganos de la Jurisdicción que opera bajo “la lógica de la justicia transicional”¹⁰.

⁵ Acto Legislativo 01 (2017).

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-080 (2018).

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-674 (2017, núm. 5.3.2.4.2.). La idea de *justicia retributiva* se sustenta en que la respuesta adecuada frente a un delito es imponer un castigo proporcional al daño causado. Su objetivo principal es buscar un equilibrio social frente a los delitos, definidos por el Estado a través del Congreso. Para ello, impone sanciones mediante el aparato judicial con el propósito de restablecer el orden moral, legal y social, sin centrarse necesariamente en la rehabilitación del infractor ni en la reparación de la víctima.

⁸ Acto legislativo 01 (2017, art. 3).

⁹ La SRVR está integrada por seis magistradas y magistrados. A partir de criterios de selección y priorización, investiga mediante macrocasos los hechos más graves y representativos del conflicto; recibe, contrasta y coteja informes; recibe versiones individuales y colectivas; convoca audiencias de reconocimiento de responsabilidad; y presenta ante el Tribunal para la Paz las resoluciones de conclusiones de los macrocasos priorizados.

¹⁰ Para la autora, en la JEP se encuentra “una tensión entre justicia ordinaria y justicia restaurativa”

Mediante el impulso de los macrocasos, la Sala actúa a partir de una dinámica caracterizada por “la planeación, la priorización de casos, la selección, la focalización de recursos para sortear el desafío de la masividad”¹¹. Entre sus funciones se encuentra concentrarse en los casos más graves y en las conductas o prácticas más representativas. Para ello, puede acumular casos semejantes y adoptar criterios de selección, priorización y representatividad de los delitos, así como de descongestión^{12 13}.

Estas pautas fueron establecidas en el documento *Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas*, del 28 de junio de 2018. En este se plantea la necesidad de responder a contextos de violencia generalizada y crímenes de sistema, y se presenta un proceso de priorización compuesto por tres grandes etapas: agrupación, concentración y priorización¹⁴. Las dos primeras son previas a la priorización de un macrocaso. Los lineamientos también diferencian la selección de la priorización¹⁵.

Asimismo, el documento expone que la priorización parte de dos supuestos básicos. En primer lugar, todos los periodos y las decisiones de priorización deben considerar los factores de competencia material, personal y temporal. En segundo lugar, la priorización es, “en esencia, un proceso de decisiones de estrategia y de gestión [...]. Por esta razón, la priorización debe ser dinámica y progresiva, pensada a partir del flujo de información”¹⁶. Este proceso debe considerar dos dimensiones: el impacto y la disponibilidad de la información. A su vez, el impacto comprende dos componentes: uno subjetivo y otro objetivo¹⁷.

Con base en estos criterios, la Sala de Reconocimiento priorizó inicialmente y avocó el conocimiento de siete macrocasos entre el 4 de julio de 2018 y el 1 de marzo de 2019, en lo que se denominó “la primera ronda de priorización”¹⁸. Posteriormente, entre el 30 de agosto de 2022 y el 6 de septiembre de 2023, avocó

(Heyck, 2022, p. 24).

¹¹ Heyck (2022, pp. 32-33).

¹² Acto Legislativo 01 (2017).

¹³ Ley 1957 (2019, art. 9).

¹⁴ Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) (2018a).

¹⁵ La priorización es una estrategia de gestión que permite determinar el orden en el que se investigan los asuntos, de acuerdo con criterios estratégicos. La selección, por su parte, permite establecer cuáles asuntos se procesan y cuáles se descartan (SRVR, 2018a, párr. 18).

¹⁶ SRVR (2018a, párr. 25).

¹⁷ El componente subjetivo del impacto se refiere a las características de las víctimas de los presuntos responsables, mientras que el componente objetivo corresponde a los hechos (SRVR, 2018a, párr. 36).

¹⁸ Ariza (2024, p. 12).

el conocimiento de otros cuatro macrocasos en una segunda ronda de priorización. De este modo, a la fecha, se encuentran abiertos 11 macrocasos.

Según Ariza, para definir los primeros siete macrocasos, la priorización se realizó a partir de tres unidades de análisis: el tipo de conductas, los sujetos afectados y el territorio¹⁹. De la totalidad de macrocasos, tres se configuraron a partir de lecturas territorializadas del conflicto armado, es decir, tomaron el territorio como unidad de análisis: el Macrocaso 02, sobre la situación de los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas, en el departamento de Nariño; el Macrocaso 04, sobre la situación territorial de la región de Urabá —que incluye la subregión del norte de Urabá y comprende los municipios de Tierralta y Valencia, en Córdoba, y San Pedro de Urabá, en Antioquia—; y el Macrocaso 05, sobre la situación territorial de la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca²⁰.

La territorialización como elemento orientador de la priorización representa una ruptura con los mecanismos de justicia transicional que centraban sus decisiones en los tipos de violaciones graves de los derechos humanos e infracciones graves del derecho internacional humanitario; en las estructuras armadas, sus mandos y áreas de operación; o en las divisiones político-administrativas. Aunque las referencias al enfoque territorial son mínimas en los marcos normativos fundamentales de la JEP,²¹ la SRVR incluyó el impacto diferenciado sobre los pueblos étnicos y sus territorios, así como sobre las comunidades campesinas y sus territorios, entre los criterios subjetivos de impacto²². Además, en los autos mediante los cuales avocó el conocimiento de estos macrocasos, indicó que, en desarrollo de los objetivos y criterios orientadores del Sistema Integral, la aplicación del enfoque territorial es:

Una de las estrategias para lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de las particularidades del contexto en los territorios afectados, con miras a la rendición de cuentas, la construcción de la verdad plena, la reparación de las víctimas y la reconciliación²³.

¹⁹ Ariza (2024, p. 15).

²⁰ Es importante señalar que, en el Macrocaso 09, “Crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano”, la unidad de análisis corresponde a los sujetos afectados. Sin embargo, debido a que estos sujetos son los pueblos y territorios étnicos, el macrocaso supone una ruptura con los mecanismos de justicia transicional centrados exclusivamente en las personas victimizadas. También se aparta de la manera como el territorio era entendido por la justicia transicional dominante o *mainstream*: únicamente como el espacio geográfico en el que se producían las afectaciones y los crímenes. En este sentido, la acreditación de territorios étnicos como víctimas constituye un hito para la justicia transicional.

²¹ Fundamentalmente, Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP (2016, pp. 6, 128) y Ley 1922 de 2018 (artículo 1, literal c).

²² SRVR (2018a).

²³ SRVR (2018a, párr. 12).

Así se establece en el Auto 040 de 2018, mediante el cual la Sala avocó el conocimiento de los hechos vinculados con la situación territorial de la región de Urabá.

En los macrocasos territorializados, afirma Ariza, “la unidad territorial englobó a los actores que comparecen de manera obligatoria ante la Sala: las FARC-EP y la Fuerza Pública”²⁴. A estos se suman quienes comparecen voluntariamente ante la Jurisdicción²⁵. Esto ha sido posible gracias a una comprensión más precisa del contexto y a la adopción del enfoque territorial como una metodología de investigación contextualizada, orientada hacia una justicia transicional prospectiva y restaurativa²⁶.

De esta manera, la Sala de Reconocimiento entiende que la metodología territorial exige el uso de procedimientos multidisciplinarios para recopilar información y contrastar las piezas procesales²⁷. Estos procedimientos desbordan la investigación jurídica tradicional, propia de la justicia ordinaria y de la justicia transicional *mainstream*, y permiten configurar una metodología territorial restaurativa de investigación^{28 29 30}. Lo anterior debe ir acompañado de una conceptualización que supere la noción del territorio como el simple lugar donde ocurren los hechos victimizantes. En su lugar, la Sala lo entiende como:

Una categoría de análisis que permite un abordaje investigativo complejo y relacional, facilita la comprensión de dimensiones y de sujetos colectivos, revela patrones de sistematicidad y macrocriminalidad y asegura la comprensión de este como víctima a partir de la consideración del carácter estratégico de sus conflictividades³¹.

Estas lecturas territoriales y socioespaciales del conflicto armado y la construcción de paz, elaboradas por la SRVR de la JEP, representan una novedad en la justicia transicional y se distancian de su teoría y práctica paradigmáticas. La territorialización no constituye únicamente una forma de delimitar espacialmente los casos,

²⁴ Ariza (2024, p. 16).

²⁵ Los comparecientes voluntarios ante la JEP son terceros civiles y agentes del Estado no combatientes que deciden someterse libremente a esta Jurisdicción para responder por conductas relacionadas con el conflicto armado.

²⁶ SRVR (2024, párrs. 28, 36).

²⁷ SRVR (2024, párr. 61).

²⁸ SRVR (2024, párr. 65).

²⁹ SRVR (2025, p. 35 y ss).

³⁰ Que la metodología territorial sea restaurativa implica que también tenga “un enfoque participativo, dialógico y restaurativo con las víctimas y comunidades campesinas y pertenecientes a Pueblos Étnicos [...] para asegurar su participación efectiva y plena en los procesos ante la JEP” (SRVR, 2024, párr. 72).

³¹ SRVR (2024, párr. 61).

sino que configura una aproximación integral a la violencia. Así, posibilita análisis que revelan no solo las victimizaciones, sino también el entramado de relaciones sociales, económicas y políticas que hicieron posible y configuraron la violencia en territorios específicos. En este sentido, el Macrocaso 04 resulta especialmente significativo para examinar el alcance y las potencialidades de esta aproximación.

Potencialidades y límites de la investigación territorial. Perspectivas y aprendizajes a partir del macrocaso 04

En el Macrocaso 04, sobre la situación territorial de la región de Urabá, la Sala de Reconocimiento aplicó el enfoque territorial durante la primera fase de *agrupación*. Esta estrategia buscaba comprender mejor las dinámicas regionales del conflicto y las particularidades de los territorios afectados, con miras a la rendición de cuentas, la construcción de la verdad plena, la reparación de las víctimas y la reconciliación³². En esta fase, la Sala construyó “una unidad de análisis territorial a partir de los informes recibidos”³³, que comprendió el Urabá antioqueño, el Darién chocoano y el Bajo Atrato.

La delimitación realizada por la SRVR surgió de la mención sistemática del territorio de Urabá como unidad provisional en la información disponible³⁴. Para definirla, la Sala tuvo en cuenta los hechos victimizantes generalizados y reproducidos sistemáticamente durante un periodo determinado³⁵; la relevancia de este territorio en el contexto del conflicto armado colombiano; y las dinámicas espaciales y de acumulación de capital relacionadas tanto con actividades económicas lícitas como con economías ilegales. A medida que avanzó el macrocaso, las iniciativas y apuestas económicas, legales e ilegales, dejaron de presentarse únicamente como generadoras de “profundas tensiones y conflictos por la disputa y control territorial”³⁶. La investigación comenzó también a identificar las articulaciones, los encuentros y las conexiones entre estas iniciativas y la confrontación armada en el territorio^{37 38}.

En la etapa de concentración, la Sala de Reconocimiento estableció hechos y, en particular, identificó hitos espaciotemporales que vinculaban la región de Urabá

³² SRVR (2018b).

³³ Córdoba (2024, p. 68).

³⁴ SRVR (2018b).

³⁵ Para el Macrocaso 04, este periodo se definió entre 1986 y 2016.

³⁶ SRVR (2018b, párr. 18).

³⁷ SRVR (2024, párr. 70).

³⁸ SRVR (2025).

con diversas dinámicas económicas y políticas en tensión. Asimismo, identificó a presuntos responsables y víctimas, con el fin de reunir los elementos necesarios para adoptar la decisión de priorización. Posteriormente, mediante el Auto 04 de 2024, amplió los territorios priorizados para conocer los hechos vinculados con la Situación Territorial Urabá. Esta ampliación incluyó los municipios de Tierralta y Valencia, en Córdoba, y San Pedro de Urabá, en Antioquia, pertenecientes a la región del norte de Urabá³⁹. La decisión se sustentó en “la naturaleza dinámica y progresiva de la estrategia de priorización”⁴⁰ y permitió, además, vincular al Macrocaso 04 a seis terceros civiles por su participación en hechos relacionados con el conflicto armado interno.

Este aspecto tiene una importancia metodológica particular: *el territorio no fue simplemente el punto de partida de la investigación; también fue un resultado de ella*. A medida que la Sala reconstruyó los hechos y sus conexiones, se amplió la comprensión del territorio investigado. Esto muestra que territorializar una investigación no consiste en seleccionar previamente una porción del espacio y trasladar una metodología convencional a un área geográfica definida. Implica permitir que las relaciones y dinámicas descubiertas durante la investigación transformen la comprensión del territorio, así como de sus límites, configuraciones y marcos espaciales.

Como consecuencia de la instrucción judicial adelantada, la Sala de Reconocimiento obtuvo nuevos elementos para determinar las circunstancias geográficas, económicas, sociales y culturales en las que ocurrieron las conductas. Estos elementos también permitieron examinar la estructura y el funcionamiento de las organizaciones criminales, sus planes y móviles, e identificar a los responsables, las víctimas y sus condiciones particulares⁴¹.

Al determinar los hechos, calificar las conductas y atribuir responsabilidades a 21 integrantes retirados de la fuerza pública, ocho exintegrantes de las FARC-EP y cinco terceros civiles, la Sala de Reconocimiento retoma la conceptualización del territorio expuesta previamente en el macrocaso⁴². Es importante señalar que este es el primer auto de determinación de los hechos y las conductas (ADHC) correspondiente a un macrocaso territorial⁴³. En este se acreditaron 54 672 víctimas:

³⁹ SRVR (2024).

⁴⁰ SRVR (2024, párr. 12).

⁴¹ SRVR (2024, párr. 14).

⁴² En el Auto 09 de 2025, la SRVR entiende el territorio “como un sistema relacional complejo, en el que convergen diversas realidades, necesidades, problemas, intereses, actores y dinámicas sociales, jurisdicciones y proyectos que inciden y lo transforman simultáneamente en periodos y lugares específicos” (SRVR, 2025, p. 10).

⁴³ Después de la expedición de este auto, se abre la etapa en la que se define la ruta procesal según el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad de los comparecientes.

808 como víctimas individuales y las 53 864 restantes como integrantes de 131 sujetos colectivos⁴⁴.

En la providencia se identificaron tres patrones de macrocriminalidad: i) eliminación por prejuicio de enemigo; ii) vaciamiento del territorio con fines de despojo y desplazamiento; y iii) control sociocultural y territorial mediante la captura del territorio, la cooptación de formas organizativas propias y las afectaciones a las libertades individuales cometidas por las FARC-EP. Asimismo, se determinó que los graves actos de violencia perpetrados constituyen los crímenes de guerra de homicidio, ataque contra la población civil, ataque contra bienes de carácter civil o bienes culturales y aborto forzado, así como los crímenes de lesa humanidad de asesinato y desaparición forzada.

La metodología de investigación territorializada permitió evidenciar que la disputa por la región de Urabá no se produjo únicamente entre dos aparatos armados, sino que involucró a diversos actores. Esta disputa se orientó hacia el control político, económico y territorial de un espacio considerado estratégico para el desarrollo de proyectos económicos y de infraestructura a gran escala. Según la Sala, estos intereses ejercieron una presión estructural dirigida a transformar el orden social y territorial existente⁴⁵.

En este contexto, actores estatales, privados y armados recurrieron a distintas formas de violencia para eliminar, desarticular o expulsar a quienes consideraban obstáculos para consolidar sus proyectos de desarrollo. Entre estos actores se encontraban sectores empresariales, autoridades políticas locales y regionales, las FARC-EP, el EPL y, posteriormente, las estructuras paramilitares articuladas con la Casa Castaño⁴⁶. En el caso de los grupos paramilitares, estos establecieron una alianza criminal con empresarios agroindustriales y ganaderos para llevar el *progreso* a la zona⁴⁷. Esta idea reproduce una frase común en Urabá, detrás de la cual se oculta la violencia: en esta región se ha dado una “construcción de nación por parte del sector privado”⁴⁸.

La manera como se configuraron el territorio y el orden social vigente en Urabá permite comprender que la violencia no fue únicamente el resultado de las acciones criminales de los grupos armados, ni un episodio aislado o una anomalía del proceso de acumulación de capital. También operó como un mecanismo sistemático que facilitó la imposición, expansión y profundización de determinados intereses económicos. En este sentido, la territorialización amplía la capacidad explicativa de

⁴⁴ El universo de víctimas del Macrocaso 04 se estimó inicialmente en 787 000 personas.

⁴⁵ SRVR (2025, p. 14).

⁴⁶ SRVR (2025, p. 14).

⁴⁷ SRVR (2025, p. 91).

⁴⁸ Ordóñez (2025).

la justicia transicional: no se limita a acumular hechos, sino que busca comprender las relaciones que los conectan y explican su ocurrencia.

Ahora bien, los distintos periodos de funcionamiento de los mecanismos del Sistema Integral plantean una dificultad: los hallazgos que la JEP incorpore en las sentencias en firme del Tribunal para la Paz no podrán remitirse ni servir como fuente a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), pues esta entregó su Informe Final y terminó su mandato en 2022. Surge entonces la pregunta: ¿cómo saldrá esa verdad judicial de los estrados de la Jurisdicción y cómo se garantizará a la sociedad el derecho a conocer la verdad de todo lo ocurrido, si la dimensión colectiva de este derecho está asociada al Informe Final de la CEV?

Con la construcción territorializada de macrocasos, la Sala de Reconocimiento de Verdad va más allá de identificar las responsabilidades de los comparecientes y las afectaciones sufridas por individuos y grupos poblacionales. También examina lo que se ha denominado responsabilidades sistémicas⁴⁹. Cuando la violencia se investiga dentro del entramado territorial que la hizo posible, la responsabilidad no se agota en las estructuras y los mandos ni se reduce al autor material o al integrante de una organización armada. La investigación puede avanzar hacia la identificación de las relaciones entre distintos actores y de las condiciones que posibilitaron la actuación de las estructuras armadas. Esto resulta especialmente relevante cuando la justicia transicional aborda contextos en los que la violencia se articuló con intereses económicos, decisiones políticas, formas de control territorial y la participación o tolerancia de agentes estatales y privados.

La *metodología territorial restaurativa* y la investigación de macrocasos territorializados le brindan a la JEP la posibilidad de contribuir a modificar el *statu quo* en el posconflicto y promover los cambios necesarios en los territorios golpeados por la violencia. De esta manera, puede responder a una preocupación surgida en el campo de la justicia transicional: cómo establecer conexiones y sinergias entre este tipo de justicia y la construcción de paz⁵⁰.

Cuando existen coincidencias espaciales y temporales, los diálogos territoriales entre componentes, mecanismos y medidas pueden contribuir a transformaciones más profundas. Sin embargo, si los programas de construcción de paz no están acompañados de cambios en las apuestas de desarrollo y en las condiciones socioeconómicas y culturales de quienes habitan el territorio, la conflictividad puede continuar y afectar los procesos de justicia transicional. También puede favorecer la permanencia de otros actores armados en el territorio, con los cuales será necesario buscar alternativas de diálogo o sometimiento a la justicia.

⁴⁹ Moncayo (2016).

⁵⁰ Sharp (2019a).

En la región de Urabá coinciden la JEP, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos en el Acuerdo Final de Paz. De acuerdo con lo pactado en La Habana, los PDET tienen un carácter reparador y deben desplegarse de manera armónica, simultánea y progresiva. Esto permitiría llevar a cabo las transformaciones necesarias para enfrentar las condiciones asociadas con los patrones de macrocriminalidad identificados en el Macrocaso 04. A ello se suma la necesidad de crear o mantener espacios de negociación con otros grupos armados y de conversación con estructuras armadas, con el propósito de alcanzar acuerdos de paz o establecer procesos de sometimiento a la justicia.

Recomendaciones

La experiencia del Macrocaso 04 muestra que la investigación basada en una *metodología territorial restaurativa* puede ampliar la capacidad explicativa de la justicia transicional. También puede contribuir a identificar las relaciones, los actores y las condiciones que hicieron posible la violencia, más allá de las partes en confrontación. Sin embargo, que este potencial se traduzca en transformaciones territoriales no depende exclusivamente de la JEP. Para ello, es necesario articular el conocimiento producido por la Jurisdicción con las instituciones responsables de la construcción de paz, las autoridades territoriales, las organizaciones sociales, las comunidades y la cooperación internacional. Para el periodo 2026-2030, se proponen cinco ámbitos de actuación:

1. Fortalecer la capacidad de la Jurisdicción Especial para la Paz para adelantar los macrocasos e investigar y comprender territorialmente la violencia

Es necesario preservar y fortalecer la capacidad técnica y financiera de la JEP para desarrollar las investigaciones de los macrocasos territoriales mediante la *metodología territorial restaurativa*. La experiencia del Macrocaso 04 muestra que el territorio puede constituirse en una unidad de análisis con gran capacidad para revelar relaciones entre actores, proyectos económicos, estructuras de poder y formas de violencia. Estas relaciones difícilmente podrían identificarse mediante investigaciones centradas exclusivamente en hechos individuales o en organizaciones armadas.

2. Fortalecer la responsabilidad estatal frente al conocimiento y la apropiación social de la verdad

La entrega del Informe Final y la terminación del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en 2022, sumadas a la continuidad de la JEP en el ejercicio de sus funciones, hacen necesario establecer mecanismos institucionales que incluyan entidades externas al Sistema Integral. Estos mecanismos deben orientarse a articular, preservar, divulgar y promover la apropiación social de las verdades producidas por ambas instituciones, como parte del derecho a la verdad, la reparación, las garantías de no repetición y los procesos de preservación de la memoria.

Con ello se busca evitar que la verdad judicial producida en los macrocasos permanezca circunscrita a los estrados de la Jurisdicción, que las decisiones judiciales no sean apropiadas socialmente y que se difundan tesis revisionistas y negacionistas.

3. Hacer que los hallazgos de la justicia transicional orienten la acción de las autoridades en los territorios y garantizar la participación efectiva de las comunidades y las víctimas

Las autoridades nacionales y territoriales deben incorporar los hallazgos de las investigaciones territorializadas en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a los territorios afectados por el conflicto. La información producida por la JEP sobre los patrones de violencia, las estructuras de poder, las afectaciones colectivas y las dinámicas de apropiación y transformación territorial no debería permanecer como un insumo exclusivamente judicial. Esto exige establecer mecanismos concretos de articulación entre las decisiones de la JEP y los instrumentos de construcción de paz y transformación territorial. Por ejemplo, la prórroga de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional, establecida mediante la Ley 2565 de 2026, constituye una oportunidad para fortalecer esta articulación.

4. Seguir orientando la cooperación internacional hacia el fortalecimiento de las capacidades territoriales

La cooperación internacional puede seguir contribuyendo a preservar y fortalecer las capacidades institucionales, sociales y comunitarias necesarias para que las investigaciones y el trabajo de la JEP tengan efectos duraderos en los territorios. Se requiere, por ejemplo, ampliar los esfuerzos para fortalecer las capacidades locales de documentación, preservación y apropiación de la memoria. También es necesario garantizar la participación de las víctimas, así como la socialización,

comprensión y seguimiento de las decisiones judiciales y la construcción de garantías de no repetición.

Asimismo, será necesario brindar acompañamiento técnico y financiero a las iniciativas que articulen la justicia transicional, la construcción de paz y la transformación territorial. Este apoyo debería privilegiar los procesos de largo plazo y evitar que la cooperación reproduzca intervenciones fragmentadas, dirigidas de manera directa y exclusiva desde el Gobierno nacional o desvinculadas de las dinámicas territoriales identificadas por la propia Jurisdicción.

5. Fortalecer el papel de las organizaciones sociales en la apropiación y el seguimiento de la justicia transicional

Las organizaciones de víctimas, los movimientos populares, las comunidades campesinas, los pueblos étnicos, las organizaciones de derechos humanos, los centros universitarios de estudio e investigación y otros actores de la sociedad civil deben ser reconocidos como sujetos fundamentales para la apropiación territorial de los resultados de la justicia transicional.

Asimismo, una vez concluidas las actuaciones judiciales, la sociedad civil puede contribuir a mantener abierta la discusión sobre las relaciones entre verdad, justicia y transformación territorial. Esto permitiría dar continuidad a los hallazgos de la JEP sobre los vínculos entre las apuestas de desarrollo, la configuración territorial, el accionar de los grupos armados y las violaciones de los derechos humanos. El propósito debe ser evitar la repetición de estas violencias, reparar los daños causados y construir memoria para que no vuelvan a ocurrir.

Para cerrar, cabe insistir en que una de las principales contribuciones de la investigación territorial de macrocasos adelantada por la JEP al campo de la justicia transicional no consiste únicamente en haber incorporado el territorio como una categoría de análisis que permite un abordaje investigativo complejo y relacional. También radica en haber abierto la posibilidad de comprender mejor las dinámicas regionales y producir un conocimiento relacional sobre las condiciones de producción y reproducción de la violencia, las particularidades del contexto, la verdad plena y las afectaciones diferenciales. Este conocimiento puede proyectarse hacia la reparación, la no repetición, la construcción de paz y la transformación territorial.

Acerca de **Freddy Ordóñez**

Abogado, especialista en Epistemologías del Sur, magíster en Derecho con profundización en Derechos Humanos y DIH, y estudiante del doctorado en Derecho de la Universidad Libre. Es investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) desde 2007; fue presidente de su Junta Directiva entre 2017 y julio de 2025 y, desde agosto de 2025, se desempeña como director ejecutivo. Integra el grupo de investigación Historia, Ambiente y Política, el grupo de trabajo de CLACSO Pensamientos Jurídicos Críticos y Conflictos Sociopolíticos y el Centro de Pensamiento Amazonía (CEPAM). Es profesor de la Maestría en Derechos Humanos y Gobernanza de la Universidad Cooperativa de Colombia (Pasto), docente ocasional del pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y docente de posgrado en la Universidad Autónoma de Colombia. Es columnista de *Ámbito Jurídico* y de la revista *Raya*.

Referencias

- Ariza, J. (2024). Evolución de la jurisprudencia de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas en materia de priorización de macrocasos. En D. Lozano (coord.), *Decisiones de la JEP: Aportes a la justicia transicional y restaurativa. Tomo 3: Macrocasos y justicia restaurativa en la JEP* (pp. 11–23). Jurisdicción Especial para la Paz.
- Congreso de la República de Colombia. (2017, 4 de abril). *Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial*, n.º 50.196. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615>
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 6 de junio). *Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Diario Oficial*, n.º 50 976. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94590>.
- Córdoba, S. (2024). De la tierra a la reparación: Análisis del enfoque territorial en el Macrocaso 04 investigado por la JEP. En D. Lozano (coord.), *Decisiones de la JEP: Aportes a la justicia transicional y restaurativa. Tomo 3: Macrocasos y justicia restaurativa en la JEP* (pp. 66–76). Jurisdicción Especial para la Paz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 14 de noviembre). *Sentencia C-674 de 2017* (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M. S.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-674-17.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 15 de agosto). *Sentencia C-080 de 2018* (Antonio José Lizarazo Ocampo, M. S.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2026, 9 de abril). *Sentencia C-073 de 2026* (Natalia Ángel Cabo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/C-073-26.htm>.
- Gobierno de la República de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- Heyck, A. C. (2022). Diagnóstico y transformación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En D. Rojas (ed.), *La JEP vista por sus jueces (2020-2021)* (pp. 23–59). Jurisdicción Especial para la Paz.

- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). (2018a, 28 de junio). *Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas*. <https://bapp.com.co/documento/criterios-y-metodologia-de-priorizacion-de-casos-y-situaciones-en-la-sala-de-reconocimiento-de-verdad-de-responsabilidad-y-de-de-terminacion-de-los-hechos-y-conductas-jurisdiccio-especial-para-la-p/>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). (2018b, 11 de septiembre). *Auto n.º 040 de 2018, Radicación n.º 004: Situación territorial de la región de Urabá*.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). (2024, 19 de noviembre). *Auto 04 de 2024: Situación territorial de la región de Urabá, Caso n.º 04 de 2018*.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). (2025, 28 de noviembre). *Auto n.º 09 de 2025: Caso 04, Situación territorial de la región de Urabá*.
- Moncayo, V. M. (2016). Un aporte a la verdad del conflicto armado en Colombia. En B. Rajland & M. Benente (coords.), *El derecho y el Estado: Procesos políticos y constituyentes en Nuestra América* (pp. 261–272). CLACSO.
- Ordóñez, F. (2025, 22 de agosto). Puerto Antioquia y la consulta previa a los Consejos Comunitarios del Golfo de Urabá. *Revista Raya*. <https://revista-raya.com/freddy-ordonez-gomez/1256-puerto-antioquia-y-la-consulta-previa-a-los-consejos-comunitarios-del-golfo-de-uraba.html>
- Sharp, D. (2019a). Más allá de las listas de requisitos del posconflicto: Conectar la construcción de paz y la justicia transicional desde una lente crítica. En F. Torres, L. Arbour, D. Sharp, & L. Waldorf, *Justicia transicional y posconflicto* (pp. 97–166). Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.
- Sharp, D. (2019b). What would satisfy us? Taking stock of critical approaches to transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 13(3), 570–589.





II. ¿Crimen o política? Los actores armados del posacuerdo y los límites de la categoría de crimen organizado

Por Laura Bonilla y Óscar Alejandro Chala

Introducción

En 2016, Colombia firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera —en adelante Acuerdo de Paz— con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), una de las guerrillas más antiguas del mundo en ese momento. Si bien el país había suscrito otros acuerdos de paz a lo largo de su extensa historia de violencia armada organizada, el de 2016 incorporó, como ningún otro, no solo las condiciones tradicionales de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR). Además, incluyó profundas reformas políticas y sociales, así como compromisos en materia de verdad, justicia, reparación y participación de las víctimas, ampliación democrática, reforma agraria y desarrollo territorial, entre otros asuntos, organizados en seis puntos.

Con la firma del Acuerdo, gran parte del país entendió que se había cerrado un ciclo y que Colombia entraría en una fase de posconflicto en la que los demás grupos armados se acogerían a mecanismos de desarme voluntario. También se consideraba que la mayoría de los grupos armados organizados que permanecían activos no contaban con grandes propuestas de reforma social o política y que aquellas que aún las sostenían, como la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), podrían encontrar cabida en el amplio Acuerdo firmado.

El proceso no estuvo exento de polémica. El mismo año de la firma se realizó un plebiscito en el que poco más de la mitad de los votantes rechazó el Acuerdo inicial, mientras que poco menos de la mitad lo respaldó. En medio de esa ruptura de la sociedad colombiana frente a lo pactado, el Gobierno nacional del entonces presidente Juan Manuel Santos introdujo modificaciones mediante un acuerdo con distintas colectividades políticas y recurrió a la vía legislativa para tramitar algunos de los asuntos que generaban mayor tensión. De este modo, el Acuerdo inicial fue sustituido por otro muy similar, que contó con la intervención del órgano

legislativo colombiano y logró incorporarse al marco constitucional del Estado. Es decir, después de un arduo proceso político, el Acuerdo forma parte, hoy en día, de los compromisos constitucionales del Estado colombiano.

Uno de los aspectos fundamentales de la firma del Acuerdo, tanto en su espíritu como en su texto, fue el compromiso del Estado colombiano de promover activamente las garantías de no repetición. Después de un conflicto que dejó diez millones de víctimas y en el que actores armados legales e ilegales tuvieron responsabilidad como perpetradores, esta expectativa de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional que acompañó el proceso de paz era más que legítima. La amplitud de lo pactado, el entramado institucional que se crearía con su firma y lo que parecía constituir una salvaguarda constitucional respaldaban el optimismo.

No obstante, casi de inmediato surgieron nuevas estructuras de poder armado, como comenzó a documentarlo en su momento la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), 2017¹. Algunas contaban con la participación de antiguos mandos medios de las ya desmovilizadas FARC-EP, pero, en su mayoría, eran el resultado de la combinación o reconfiguración de grupos preexistentes. Ante el vacío de regulación dejado en los territorios donde la antigua guerrilla había tenido mayor presencia y control, estas organizaciones encontraron una oportunidad para expandirse geográficamente y aumentar su poder, relevancia y control territorial.

Esta situación no era nueva en Colombia. En 2006 se desmovilizó la mayor confederación de grupos paramilitares que había tenido el país —las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)— y, por lo menos, 33 grupos residuales se mantuvieron en armas². Para el momento de la desmovilización de las FARC-EP, en 2016, esas estructuras, conocidas como bandas criminales (Bacrim), se habían concentrado principalmente en dos organizaciones que ya contaban con una capacidad significativa: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia —también conocidas como los Urabeños, los Úsuga o el Clan del Golfo—, hoy denominadas Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), grupo armado territorial asentado, como su nombre lo indica, en la Sierra Nevada de Santa Marta.

La pregunta, entonces, es la siguiente: ¿por qué se considera que Colombia entró en un nuevo ciclo de violencia si, para esa época, algunos grupos armados residuales ya habían logrado superar guerras territoriales y establecer acuerdos de diversa índole para recuperar su poder armado, cometer graves violaciones de los derechos humanos y consolidar un entramado de relaciones con la política y con las economías legales e ilegales? La respuesta no es sencilla, pero parte de

¹ Fundación Paz y Reconciliación (PARES) (2017).

² Bonilla (2025).

una premisa desarrollada con claridad por académicos como Francisco Gutiérrez Sanín en sus trabajos más recientes.

En primer lugar, Gutiérrez Sanín distingue un ciclo inicial de la violencia en Colombia, denominado La Violencia, que se extendió aproximadamente desde la segunda mitad de la década de 1940 hasta comienzos de la de 1960. Sus protagonistas armados fueron las guerrillas liberales, las autodefensas comunistas, las agencias de seguridad del Estado y distintos agentes del Partido Conservador, entre ellos, según el autor, un número considerable de sacerdotes radicalizados vinculados a esta colectividad³. El ciclo se cerró formalmente con el pacto entre liberales y conservadores que dio origen al Frente Nacional, instaurado en 1958, el cual puso fin, para todos los efectos prácticos, al enfrentamiento bipartidista armado, aunque sus últimos focos se prolongaron durante algún tiempo. En el plano ideológico, este ciclo contó con una amplia capa de intelectuales orgánicos y con una estrecha articulación entre los aparatos armados y los partidos históricos, vínculo que se mantuvo vigente hasta bien entrado el Frente Nacional.

El segundo ciclo es el de la guerra insurgente/contrainsurgente, que enfrentó a guerrillas marxistas y nacionalistas, agencias de seguridad del Estado y paramilitares —estos últimos íntimamente vinculados con el Estado, según se ha documentado en el informe final de la Comisión de la Verdad⁴, pero con un amplio margen de autonomía—. Las primeras guerrillas de esa orientación aparecieron a mediados de los años sesenta y, hacia comienzos de los ochenta, el país ya estaba sumido en la guerra, según prácticamente cualquier indicador razonable. Ambos bandos contaron también con una capa intelectual orgánica robusta, a diferencia de lo que Gutiérrez Sanín observa en el tercer ciclo actual.

Esta última afirmación constituye una de las nuevas características, independientemente de las raíces que todos los ciclos tienen en el pasado y en sus estructuras antecesoras. Hoy son escasos los grupos que cuentan con una capa intelectual orgánica robusta, incluido el ELN, la única estructura activa que se conserva como la guerrilla más longeva del mundo. En la actualidad no existen intenciones insurgentes en el sentido estricto de la palabra, y las estructuras provenientes de grupos de autodefensa y paramilitares han renunciado al discurso contrainsurgente para centrarse en otras formas de enunciación que se abordarán más adelante en este artículo.

Así, el tercer ciclo se puede fechar en los años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz de 2016, particularmente entre 2017 y 2018. A diferencia de los dos ciclos anteriores, este carece de un oligopolio claro de la violencia y de metarrelatos capaces de dotar de un sentido político unificado a los actores que lo protagonizan.

³ Gutiérrez Sanín (2020).

⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y a la No Repetición. (2022).

En su lugar, el país observa una constelación fragmentada de estructuras armadas —disidencias de las FARC-EP, el ELN, el Estado Mayor Central y decenas de organizaciones de alcance local— que combinan, en proporciones variables, control territorial, rentas ilícitas, gobernanza social y algunas trayectorias heredadas del ciclo anterior. Su rasgo distintivo no es tanto la multiplicación de siglas como el tránsito de un conflicto nacional centrado en la disputa por el poder hacia múltiples conflictos territorializados, con objetivos cada vez menos legibles desde el centro político y de poder nacional⁵.

Frente a esta heterogeneidad, en los diez años transcurridos desde la firma del Acuerdo de Paz, el país tuvo, entre 2018 y 2022, un gobierno que ignoró gran parte de la implementación de lo pactado —en especial, los puntos de mayor relevancia reformista, relacionados con la tierra y la reforma política— y, entre 2022 y 2026, el primer gobierno de izquierda de la historia republicana de Colombia. Este último, si bien asumió la responsabilidad de avanzar en la implementación, prefirió apartarse del articulado para ejecutar su propia política de paz.

Paradójicamente, ninguno de los dos gobiernos optó por comprender y redefinir las características del nuevo ciclo de violencia. Mientras el primero, bajo la presidencia de Iván Duque, no tuvo ningún tipo de acercamiento, diálogo o negociación con los grupos remanentes, el segundo intentó desarrollar una ambiciosa política de negociación —conocida como Paz Total— con todas las estructuras armadas presentes en el país. De esta manera, amplió el marco para incluir no solo a grupos con alguna consideración política, sino también a los que denominó estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. La paradoja consiste en que durante ninguno de los dos gobiernos se detuvo el crecimiento de estos grupos en número de hombres en armas, capacidad y control territorial; por el contrario, este se mantuvo al alza, con negociaciones y sin ellas.

Tanto el gobierno de Iván Duque como el de Gustavo Petro —este último durante sus dos últimos años de mandato— categorizaron a los actores de este ciclo como organizaciones criminales. Incluso en medio de las negociaciones, el ELN fue descrito como una estructura meramente narcotraficante. En los debates más comunes del país sobre la política de acercamiento del gobierno de Petro a los grupos armados, la ya mencionada Paz Total, se llegó a considerar el reconocimiento de un término relativamente nuevo en Colombia: *gobernanza criminal*⁶. Este concepto reconoce que, en la actualidad, las estructuras armadas organizadas no tienen como único objetivo la captura de rentas ilegales, sino también la suplantación de las instituciones estatales y el ejercicio de una especie de gobierno paralelo.

⁵ Badillo Sarmiento & Trejos Rosero (2025).

⁶ Para profundizar en este concepto y en su relación con Colombia, puede consultarse el destacado trabajo de Ana Arjona (2016).

Esto involucra un discurso político —no necesariamente ideológico— y el uso de importantes recursos para mantener el orden, el control y la legitimidad mediante la violencia como principal mecanismo, aunque no como el único.

Colombia entró en una duplicidad de esfuerzos de paz durante el gobierno de Petro, es decir, en los últimos cuatro años. Por una parte, ha intentado implementar, con un éxito muy parcial, las disposiciones del Acuerdo de Paz: solo el 35 % de ellas se ha cumplido, según los informes de seguimiento del Instituto Kroc⁷. Por otra, ha procurado llevar a cabo una política de paz ambiciosa, aunque parcial y con dificultades evidentes para sostener simultáneamente nueve esfuerzos de negociación con grupos que el propio Estado no había caracterizado adecuadamente⁸.

La Ley 2272 de 2022, que da sustento normativo a la política de Paz Total, formaliza esta operación al crear la figura de las “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” para los grupos que no califican como insurgencias reconocidas^{9 10}. El efecto práctico es doble: por un lado, abre la puerta a mesas de diálogo con actores que el marco jurídico anterior solo contemplaba como objetivos militares; por otro, los despoja de estatus político y, con él, de la obligación estatal —vigente en toda negociación con actores políticos armados desde 1990— de ofrecer, a cambio, pactos territoriales vinculantes. Al mismo tiempo, crea una suerte de *ranking* político de los grupos armados, en el que resulta determinante para el tratamiento que reciban cuán políticos o criminales se consideran. Esta clasificación dificulta su comprensión y la de sus objetivos, dado que, en este ciclo, prácticamente todos presentan características tanto políticas como criminales.

Este artículo busca profundizar en este aspecto, no solo por las características específicas del caso colombiano, sino también por su relación con un debate de relevancia internacional: la caracterización actual del crimen organizado, los retos globales de la política de drogas, las características híbridas de estas organizaciones y el creciente control territorial que ejercen. Este último se entiende como su capacidad para imponer normas y reglas de comportamiento, así como para suplantar funciones básicas del Estado, entre ellas la provisión de bienes y servicios públicos, la seguridad y la justicia. Estos aspectos, que podrían parecer estrictamente locales, son determinantes en 2026 para comprender cómo adaptar la cooperación internacional en materia de construcción de paz y estabilidad. También abren la puerta a una conversación más amplia sobre si las prioridades de las políticas de seguridad y drogas en el mundo responden a estos retos o corren el riesgo de quedar atrapadas en operaciones con costos financieros y en materia

⁷ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2025).

⁸ Bonilla (2024).

⁹ Chaverra Colorado (2026).

¹⁰ Johnson *et al.* (2025).

de derechos humanos muy altos, pero que finalmente no producen resultados en la vida de las personas.

Así, este artículo parte del caso colombiano para analizar cómo debe entenderse hoy el crimen organizado; la existencia de una gobernanza armada en relación con la capacidad estatal para garantizar normas, derechos y seguridad en los distintos territorios del país; la manera en que lo establecido en el Acuerdo de Paz de 2016 puede adaptarse para responder eficazmente a estas dinámicas; y la forma en que la comunidad internacional, incluida Alemania, puede orientar su cooperación hacia la construcción de un Estado más presente y eficaz que contribuya a la paz y la seguridad territorial.

Este propósito implica, como primer punto, problematizar la clasificación existente de las estructuras de crimen organizado y comprenderlas en su justa proporción. En las páginas siguientes se sostendrá que las categorías utilizadas hasta hoy son, hasta cierto punto, una ficción operativa. Es cierto que el crimen organizado existe como una red compleja de relaciones políticas, económicas y sociales, y que causa un profundo daño en el tejido social y democrático de países que, como Colombia, sufren este flagelo a gran escala. Sin embargo, su uso como categoría principal para describir la complejidad del tercer ciclo de violencia en Colombia resulta insuficiente para garantizar la paz y la seguridad territorial. Se mostrará cómo el país, a partir de una concepción limitada de lo que son y significan las estructuras armadas, ha terminado por reproducir estrategias tanto en la paz como en la guerra. Estas se limitan a una fuerte presencia militar en los territorios, con pocos o nulos efectos sobre la estructura y la capacidad de los grupos armados actuales, sin comprometer recursos ni garantizar una presencia institucional de largo plazo. En estas condiciones, la gobernanza armada encuentra muchas más posibilidades de crecer.

La pregunta que guía el análisis es, entonces: ¿en qué medida las definiciones de crimen organizado y gobernanza criminal, más allá de su uso retórico en la política pública, contribuyen efectivamente, por una parte, a la construcción de instituciones estatales y, por otra, a la construcción de paz en los territorios donde estos grupos ejercen control?

Este artículo sostiene que la categoría de crimen organizado no es una ficción en el sentido de ser falsa: describe, con distinto grado de precisión, un conjunto real de prácticas de rentabilidad ilícita, coerción y regulación territorial que hoy caracterizan a buena parte de los actores armados colombianos. La ficción radica, más bien, en el uso de esa categoría como explicación suficiente y como fundamento único de la política pública de seguridad y paz para todo el tercer ciclo de violencia. Esta operación permite al Estado actuar mediante un repertorio esencialmente contrainsurgente —presencia militar, judicialización y negociación de sometimiento— sin asumir la obligación política que sí acompañó las negociaciones

con actores reconocidos como insurgencias: comprometerse con pactos territoriales duraderos en los microterritorios donde la burocracia estatal no puede, o no quiere, instalarse de manera sostenida.

El argumento se desarrolla en tres movimientos. Primero, se revisa críticamente el estado de la discusión conceptual sobre el crimen organizado y la gobernanza criminal, y se muestra que se trata de categorías en disputa, antes que de descripciones estables. Segundo, se problematiza su incorporación a la política pública colombiana, con particular atención a la Paz Total y a sus efectos verificables sobre la violencia contra la población civil. Tercero, se argumenta que esta incorporación reproduce una contrainsurgencia sin pactos territoriales, en la que el desarrollo territorial —mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)— ha terminado por sustituir la política de paz propiamente dicha, más que por complementarla. El artículo cierra con recomendaciones orientadas a una implementación no dogmática del espíritu del Acuerdo de Paz de 2016 durante el período 2026-2030.

Revisión crítica del concepto de crimen organizado y gobernanza criminal

La literatura internacional sobre el crimen organizado carece de un núcleo definitorio estable. La Convención de Palermo¹¹ ofrece la definición jurídica de referencia —un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer delitos graves para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material—, pero autores como Klaus von Lampe y Letizia Paoli han mostrado que ese umbral formal admite lecturas muy distintas, según se privilegie la estructura organizativa, la continuidad temporal o el ánimo de lucro como criterio decisivo. Benjamin Lessing intenta ordenar el campo al distinguir la gobernanza criminal de las formas de gobernanza estatal, corporativa y rebelde a partir de su carácter incrustado en dominios más amplios de poder estatal, y propone un marco centrado en el quién, el qué y el cómo de esa gobernanza¹². El propio crecimiento del campo —documentado bibliométricamente por Niño y colaboradores¹³ y revisado sistemáticamente por Tolentino Ramos y su equipo¹⁴— es síntoma de un concepto todavía en construcción, más que de un consenso consolidado.

¹¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

¹² Lessing (2021).

¹³ Niño *et al.* (2023).

¹⁴ Tolentino Ramos *et al.* (2025).

Los datos empíricos recientes complican aún más el panorama. Uribe y colaboradores, mediante encuestas representativas realizadas en dieciocho países, estiman que entre 77 y 101 millones de personas en América Latina experimentan algún tipo de gobernanza criminal. Además, encuentran una correlación positiva entre esa gobernanza y la presencia estatal objetiva: no es la ausencia del Estado, sino ciertas formas de su presencia, lo que explica la persistencia del fenómeno¹⁵. En la misma línea, Blattman y su equipo muestran, para el caso de Medellín, que el aumento de la presión estatal puede incrementar, más que reducir, los incentivos de las estructuras armadas para gobernar a la población, en la medida en que un territorio ordenado y leal protege mejor las rentas ilícitas frente a la incautación¹⁶. Estos hallazgos erosionan la intuición según la cual el crimen organizado y el vacío estatal son sinónimos e invitan a preguntar qué tipo de relación entre el Estado y los actores armados produce cada configuración territorial concreta, en lugar de asumir una sola.

Un problema adicional, directamente vinculado con la generalización excesiva del concepto, es lo que podría denominarse la *sobrenarcotización* del crimen organizado en Colombia. La tendencia a identificar el crimen organizado con el narcotráfico —comprensible, dada la historia de los cárteles y el peso que la guerra contra las drogas ha tenido en la agenda bilateral con Estados Unidos y en la cooperación internacional— distorsiona tanto el diagnóstico como la respuesta.

Los datos disponibles muestran que los grupos armados organizados del tercer ciclo han diversificado sustancialmente su portafolio económico: la minería ilegal de oro, la extorsión de las economías lícitas e ilícitas, el acaparamiento de tierras y el lavado de activos representan hoy fuentes de renta tan significativas como la coca¹⁷. Esta diversificación económica tiene una consecuencia política central: combatir la economía de la coca —incluso con éxito— no equivale a dismantelar la gobernanza armada, porque las estructuras que la sostienen se adaptan y financian por múltiples vías. La pregunta relevante para el diseño de la política no es únicamente cómo reducir la oferta de cocaína, sino qué tipo de presencia institucional puede competir efectivamente con las múltiples funciones que estos grupos ejercen sobre las comunidades: seguridad, resolución de disputas, provisión de servicios básicos y acceso a mercados legales e ilegales.

El problema se agrava cuando el concepto se aplica a organizaciones con una genealogía insurgente o paramilitar. Markus Schultze-Kraft introdujo la noción de *orden crimilegal*, similar a lo que otros autores denominan órdenes híbridos, para describir situaciones en las que la frontera entre la legalidad y la ilegalidad se

¹⁵ Uribe et al. (2026).

¹⁶ Blattman et al. (2025).

¹⁷ Vélez et al. (2025).

desdibuja de manera estructural^{18 19}. En estos casos, lo legal y lo ilegal se entrelazan de forma estable y duradera dentro de un mismo orden social o político, más allá de la simple corrupción. Los órdenes crimilegales han sido frecuentes en Colombia, por ejemplo, entre 1998 y 2006, período durante el cual las relaciones entre políticos locales y paramilitares fueron mucho más allá de los acuerdos orientados a obtener beneficios mutuos. Estas relaciones permitían que los actores criminales —en este caso, los paramilitares— operaran dentro de un orden aparentemente legal y negociaran con representantes del Estado.

En términos simples, en un orden crimilegal, los actores criminales —narco-trafficantes, grupos armados y redes de corrupción— no operan “por fuera” o “en contra” del Estado, sino que participan activamente en la manera en que se gobierna un territorio, en ocasiones en alianza con funcionarios públicos, políticos locales o élites económicas legales. Como resultado, la distinción moral y social entre “lo legítimo” y “lo criminal” se vuelve borrosa. En ciertas zonas o momentos, infringir la ley formal puede considerarse socialmente aceptable o incluso necesario, mientras que apearse estrictamente a la legalidad puede percibirse como ineficaz o ilegítimo.

La literatura sobre gobernanza rebelde —entendida como el conjunto de funciones de administración y control que ejercen los grupos armados no estatales sobre poblaciones y territorios^{20 21}— documenta, además, que buena parte de lo que hoy se interpreta como “gobernanza criminal” en los territorios colombianos reproduce funciones de regulación, resolución de disputas y provisión de bienes que las FARC-EP, el ELN y las AUC ejercieron durante décadas bajo un registro explícitamente político, como se señaló anteriormente. Por ello, denominar crimen organizado a la continuidad de esas prácticas, sin reconocer su origen, puede ocasionar serias dificultades para formular una respuesta estatal legítima, tanto en materia de negociación y paz como de seguridad, convivencia e incluso defensa. En el siguiente apartado se revisan los usos del concepto en la política reciente de seguridad y paz en Colombia y se analizan los retos futuros.

¹⁸ Schultze-Kraft (2016).

¹⁹ Schultze-Kraft (2018).

²⁰ Loyle *et al.* (2022).

²¹ Loyle *et al.* (2023).

Problematización: los usos del concepto en la política pública reciente de seguridad y de paz en Colombia

La política de Paz Total tradujo esta ambigüedad conceptual en una arquitectura jurídica de dos vías. Para los grupos reconocidos como insurgencias —el ELN y, en su momento, las disidencias con vocería política— se abrió la vía de la negociación de paz propiamente dicha, con la expectativa, al menos declarativa, de alcanzar acuerdos de fondo sobre la reforma territorial. Para los demás grupos, clasificados como estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, se habilitó una vía de sometimiento a la justicia, centrada en beneficios penales individuales y colectivos, pero sin el mismo estándar de negociación política²². Johnson y colaboradores²³ muestran, mediante estudios de caso en Buenaventura, Arauca y Tumaco, que el resultado de esta arquitectura no ha sido homogéneo: el fortalecimiento de la gobernanza criminal durante los ceses al fuego depende del actor, la zona y la población involucrada. Sin embargo, en varios de los casos analizados, la disminución de la presión militar coincidió con una expansión, no con una contracción, del control territorial de los grupos cobijados por el cese.

La evidencia cuantitativa más reciente refuerza esta lectura. El documento de trabajo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (CEDE-CESED) (Mejía *et al.*, 2026)²⁴ evalúa causalmente los ceses al fuego decretados en enero de 2023 y encuentra un patrón de sustitución estratégica de la violencia: mientras que la violencia más visible —homicidios y enfrentamientos— no mostró efectos estadísticamente significativos, la menos visible contra la población civil se disparó, con incrementos notables en la extorsión, las amenazas y el reclutamiento forzado de menores, junto con un aumento sostenido de un índice compuesto de gobernanza criminal. Los propios autores advierten que su indicador probablemente subestima el efecto real, dado que mide comportamientos que, por definición, son más difíciles de detectar que aquellos regulados formalmente por el cese. El hallazgo es significativo para el argumento de este artículo. Si el diseño de la Paz Total trata a estos grupos principalmente como actores económicos racionales —susceptibles de ser desincentivados mediante el costo de oportunidad de la negociación—, pero estos responden desplazando la coerción hacia ámbitos no regulados por el pacto, el diagnóstico inicial sobre su naturaleza está, cuando menos, incompleto.

²² Chaverra Colorado (2026).

²³ 2025.

²⁴ Mejía *et al.* (2026).

Esta tensión no es exclusiva del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Devia-Acevedo y Niño documentan que el gobierno de Iván Duque (2018-2022) adoptó una hipersecuritización orientada a la búsqueda de un “enemigo interno”, mientras que el de Gustavo Petro implementó una desecuritización militar enmarcada en la Paz Total²⁵. Ambos enfoques, señalan los autores, tuvieron efectos críticos sobre el control territorial y el combate contra los actores armados no estatales, aunque por vías opuestas. El punto no es reivindicar un término medio abstracto entre securitización y desecuritización, sino observar que, en ambos casos, la pregunta sobre el tipo de actor al que se enfrentaba el Estado —insurgente, paramilitar, organización criminal pura o alguna de las categorías híbridas que la propia literatura ha tenido que formular— quedó subordinada a la urgencia de producir una respuesta de gobierno, y no al contrario.

Contrainsurgencia sin pactos territoriales: los límites de la seguridad estatal en los microterritorios

La guerra contrainsurgente colombiana —entendida como el conjunto de estrategias militares, de inteligencia y de negociación desarrolladas históricamente para enfrentar a guerrillas con un proyecto político y que, en Colombia, incluyó tanto la acción armada del Estado como la de los grupos paramilitares—, con todas sus atrocidades, dejó una lección estructural que la política actual parece haber olvidado: la negociación con actores políticos armados obligaba al Estado a comprometerse con arreglos territoriales de mediano plazo, aunque después fueran incompletos o se incumplieran. El Acuerdo de 2016 es el ejemplo más elaborado de esa lógica, con la Reforma Rural Integral y los PDET como sus instrumentos centrales para la sustitución territorial de la guerra. En cambio, cuando el Estado enfrenta a actores clasificados como organizaciones criminales, el repertorio de respuesta se reduce casi por completo a la seguridad y la judicialización, sin que exista una obligación equivalente de establecer pactos territoriales. Esto se debe a que, formalmente, no se está negociando con un proyecto político, sino sometiendo a la justicia a una organización delictiva.

El problema es que, en la práctica, el Estado tampoco logra sustituir con una presencia institucional plena la gobernanza que ejercen estos grupos. Blair y colaboradores evaluaron experimentalmente el programa ComunPaz, diseñado para reemplazar la gobernanza rebelde mediante el fortalecimiento de la resolución de

²⁵ Devia-Acevedo & Niño (2025).

disputas comunales y de la coordinación entre las autoridades estatales y comunitarias en antiguas zonas de dominio de las FARC-EP²⁶. Encontraron mejoras en la calidad de la resolución de disputas y en la confianza hacia algunas instituciones estatales, pero ningún incremento en el uso efectivo de esas instituciones ni en la confianza hacia las autoridades comunales: el programa logró debilitar la confianza en los actores armados, pero no consiguió que el Estado ocupara su lugar.

Bonilla Calle, en su estudio sobre la gobernanza criminal de la minería de oro en el Bajo Cauca²⁷ —una subregión del departamento de Antioquia, en el noroeste de Colombia, donde la extracción aurífera informal ha sido históricamente cooptada por grupos armados— y en el municipio de Buriticá, documenta un patrón similar: la cooptación de funciones institucionales por parte de actores armados no surge tanto de la ausencia estatal como de su incapacidad para cumplir satisfactoriamente esas funciones. Esta incapacidad obedece a múltiples factores estructurales: la limitada capacidad burocrática de los municipios más alejados; la excesiva centralización presupuestal en el nivel nacional; la falta de conectividad digital y de vías de transporte, en particular de vías terciarias; las brechas geográficas; y un diseño institucional del sector de seguridad y defensa que limita la capacidad de decisión de los alcaldes en estas materias y los obliga a competir por recursos escasos de seguridad y convivencia frente a entidades del orden nacional. Esta situación termina legitimando, a los ojos de las comunidades, la autoridad de facto de quien sí cumple esas funciones.

Este vacío se agrava en los microterritorios, entendidos como unidades geográficas de escala subregional —generalmente corredores rurales, enclaves de economías ilícitas o zonas de frontera— en las que el Estado carece de una presencia institucional estable y un actor armado ejerce una autoridad de facto. En estos espacios, como los corredores rurales de frontera, los enclaves mineros y los puertos secundarios, el Estado tampoco cuenta con la capacidad burocrática necesaria para instalar una institucionalidad estable. Por ello, cualquier forma de autoridad organizada, aunque sea coercitiva y extractiva, tiende a ocupar el espacio que deja.

Wilches Tinjacá y colaboradores encuentran que la inversión de los PDET en la mayoría de los corredores priorizados no logró traducirse en una reducción de la violencia criminal entre 2017 y 2020, con la excepción parcial del corredor Amazonía-Guaviare²⁸. Su explicación es que los actores ilegales reacomodan sus intereses territoriales y se adaptan a las transformaciones institucionales del posacuerdo, en lugar de replegarse ante ellas. La contrainsurgencia sin pactos

²⁶ Blair *et al.* (2022).

²⁷ Bonilla Calle (2022).

²⁸ Wilches Tinjacá *et al.* (2023).

territoriales no es, entonces, una simple falla de implementación; es la consecuencia esperable de tratar como un problema exclusivamente policivo aquello que, en los microterritorios, continúa funcionando como una disputa por el orden político local.

El desarrollo territorial como sustituto de la política de paz: un límite institucional del Acuerdo

Uno de los desplazamientos más silenciosos de la última década ha sido la transformación de los PDET, concebidos originalmente como instrumentos de la Reforma Rural Integral y, por lo tanto, como piezas de un pacto político mayor, en el principal —y, a menudo, único— vehículo institucional de la política de paz territorial. Jiménez Martín y Nández-Ortiz reconstruyen las trayectorias gubernamentales de implementación territorial del Acuerdo entre 2016 y 2023 y muestran cómo, bajo gobiernos de distinto signo, la promesa de justicia espacial contenida en el Acuerdo se ha reducido progresivamente a metas de ejecución presupuestal e indicadores de cobertura de infraestructura, en detrimento de su contenido originalmente redistributivo y político²⁹.

Por su parte, García Giraldo documenta retrasos significativos en la implementación de los PDET, atribuibles a fallas en la articulación entre entidades estatales y a restricciones relacionadas con la disponibilidad presupuestal y la sostenibilidad fiscal³⁰. Fernández Osorio y Lizarazo Ospina, al analizar la evolución de los indicadores asociados con la implementación del Acuerdo, encuentran una paradoja reveladora: mientras variables como la tierra dedicada a la agricultura, el gasto en educación o el producto interno bruto per cápita muestran una evolución favorable, otros indicadores más directamente relacionados con la seguridad de las comunidades —desempleo, mortalidad y homicidios— se mantienen en niveles desfavorables³¹. El desarrollo territorial, medido en sus propios términos técnicos, puede avanzar sin que ello implique una reducción efectiva de la violencia o del control territorial que ejercen los grupos armados sobre la vida cotidiana de las comunidades.

Torres-Pedraza y García-Romero ilustran esta desconexión mediante un estudio comparado de San José y Calamar (Guaviare) e Ituango (Antioquia)³². En estos escenarios, el espacio dejado por el Estado ha sido ocupado por una articulación híbrida entre agencias de cooperación internacional —organismos multilaterales

²⁹ Jiménez Martín & Nández-Ortiz (2025).

³⁰ García Giraldo (2020).

³¹ Fernández Osorio & Lizarazo Ospina (2022).

³² Torres-Pedraza & García-Romero (2023).

y bilaterales que financian proyectos de desarrollo y paz en territorios de pos-conflicto—, excombatientes reincorporados y juntas de acción comunal, o por combinaciones inestables de agencias estatales, grupos armados y autoridades comunitarias. En estos casos, el desarrollo territorial no sustituye tanto la violencia como la política: permite mostrar avances medibles —kilómetros de vías, hectáreas sustituidas y escuelas construidas— sin que ello obligue a resolver la pregunta política de fondo: quién gobierna efectivamente esos territorios y bajo qué reglas. Ese desplazamiento de lo político hacia lo técnico es, en última instancia, la otra cara de la ficción del crimen organizado: si el problema se define como crimen y se atiende como un déficit de desarrollo, la pregunta sobre el pacto territorial pendiente queda, una vez más, sin respuesta.

Recomendaciones de política pública: hacia una implementación no dogmática del espíritu del Acuerdo (2026-2030)

Primero, abandonar la clasificación binaria entre insurgencia reconocida y crimen organizado de alto impacto como criterio único para el diseño de la política. La evidencia revisada muestra que los actores armados del tercer ciclo se distribuyen a lo largo de un espectro que incluye proyectos con vocación de autoridad política local, arreglos crimilegales híbridos y estructuras de crimen organizado en un sentido más estricto³³. Un sistema de caracterización más detallado —que incorpore la genealogía, las funciones de gobernanza ejercidas y el grado de politización del proyecto armado— permitiría determinar de manera diferenciada qué debe negociarse, qué debe someterse a la justicia y qué debe combatirse, en lugar de encauzar toda esta heterogeneidad por una sola vía administrativa.

Segundo, condicionar cualquier proceso de sometimiento colectivo, no solo las negociaciones formales de paz, a compromisos territoriales verificables y no únicamente a beneficios penales individuales. La lección de la gobernanza rebelde es que la legitimidad y la sostenibilidad de cualquier salida negociada dependen de que el Estado ofrezca, a cambio del desarme, una capacidad de gobernanza territorial al menos comparable con la que se está desmontando³⁴.

Tercero, incorporar sistemáticamente el monitoreo de la violencia menos visible —extorsión, amenazas, reclutamiento y confinamientos— como criterio central para verificar los ceses al fuego y los procesos de sometimiento, y no solo como un indicador secundario. El hallazgo del CEDE-CESED sobre la sustitución estratégica

³³ Schultze-Kraft (2016).

³⁴ Loyle *et al.* (2022).

de la violencia³⁵ sugiere que, sin una veeduría comunitaria independiente y un monitoreo reforzado de estas modalidades, cualquier cese al fuego corre el riesgo de traducirse en una expansión de la gobernanza criminal disfrazada de pacificación.

Cuarto, recuperar el carácter político del desarrollo territorial. Esto implica que los PDET y los instrumentos que los sucedan durante el período 2026-2030 dejen de evaluarse únicamente mediante indicadores de ejecución técnica y se sometan también a una evaluación explícita de sus efectos sobre el control territorial armado y la seguridad ciudadana, con mecanismos de participación comunitaria que tengan una capacidad real para vetar o reorientar las inversiones priorizadas.

Quinto, fortalecer la capacidad de las autoridades locales y comunales para ejercer funciones de resolución de disputas y provisión de bienes públicos básicos, en consonancia con la evidencia experimental sobre programas como ComunPaz³⁶. No basta con debilitar la legitimidad de los actores armados; es indispensable que exista una alternativa institucional efectivamente disponible y confiable a la que pueda recurrir la población.

Sexto, reconocer que el crimen organizado y las economías ilícitas que lo financian son fenómenos transnacionales que requieren respuestas igualmente coordinadas. La cooperación internacional —en particular, la de Alemania y la Unión Europea— no puede sustituir la responsabilidad del Estado colombiano de proveer bienes y desarrollar capacidades territoriales, pero sí puede contribuir de manera decisiva en tres direcciones. Primero, mediante asistencia técnica para los procesos legislativos de descentralización de recursos y competencias que Colombia tiene pendientes y que representan una oportunidad estructural para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para responder a las dinámicas de control armado. Segundo, mediante el respaldo a medidas no coercitivas, pero de eficacia documentada, dirigidas a desmontar el capital armado de los grupos: el fortalecimiento de las capacidades locales para prevenir el reclutamiento forzado, la mejora de la regulación sobre armas, la modernización de los puertos de entrada, la transferencia de tecnología y el desarrollo de programas de empleabilidad y oportunidades para poblaciones en riesgo. Tercero, mediante el apoyo a sistemas independientes de monitoreo de la violencia menos visible —extorsión, amenazas, confinamiento y reclutamiento— que permitan evaluar con mayor precisión el efecto real de los ceses al fuego y los procesos de sometimiento sobre la vida cotidiana de las comunidades.

³⁵ Mejía *et al.* (2026).

³⁶ Blair *et al.* (2022).

Conclusiones

La categoría de crimen organizado no es una ficción en el sentido de ser falsa: describe, con distinto grado de precisión, un conjunto real de prácticas de rentabilidad ilícita, coerción y regulación territorial que hoy caracterizan a buena parte de los actores armados colombianos. La ficción radica, más bien, en el uso de esa categoría como explicación suficiente y como fundamento único de la política pública de seguridad y paz para todo el tercer ciclo de violencia. Esta operación permite al Estado actuar mediante un repertorio esencialmente contrainsurgente —presencia militar, judicialización y negociaciones de sometimiento— sin asumir la obligación política que sí acompañó las negociaciones con actores reconocidos como insurgencias: comprometerse con pactos territoriales duraderos en los microterritorios donde la burocracia estatal no puede, o no quiere, instalarse de manera sostenida.

El resultado, documentado mediante la evidencia revisada en este artículo, es un país en el que el desarrollo territorial ha terminado por sustituir la política de paz, más que por ponerse a su servicio, y en el que los ceses al fuego pueden coexistir con la expansión de la gobernanza criminal sobre la población civil. Superar esta ficción no requiere negar la dimensión criminal de los actores armados contemporáneos, sino reconocer su heterogeneidad política real y reintroducir, en el diseño institucional del período 2026-2030, la pregunta que el lenguaje técnico del crimen organizado ha permitido eludir durante casi una década: ¿qué tipo de pacto territorial está dispuesto a ofrecer el Estado colombiano a cambio de la paz en sus microterritorios? La respuesta a esta pregunta es, en última instancia, la única salida de la ficción.

El gobierno de Abelardo de la Espriella heredará esta pregunta sin resolver. El desafío central del período 2026-2030 no consiste en elegir entre seguridad y negociación, sino en reconocer que, sin una presencia institucional sostenida en los territorios —capacidad burocrática, conectividad, justicia y bienes públicos—, ninguna negociación con actores armados produce una paz duradera. Las conversaciones y los acuerdos con grupos armados son instrumentos necesarios, pero su contenido debe ser distinto del ensayado en la Paz Total. En lugar de mesas de sometimiento sin compromisos estatales, se necesitan pactos que exijan al Estado garantizar su presencia en los microterritorios que hoy gobiernan otros actores. Esto requiere, como señalan las recomendaciones del artículo, superar la categoría de crimen organizado como lectura única y adoptar una mirada diferenciada para cada territorio —las zonas de disputa y las zonas de dominio tienen lógicas distintas y requieren herramientas diferentes— que permita concentrar los recursos donde produzcan resultados sostenibles en la vida de las comunidades.

Acerca de **Laura Bonilla y Óscar Alejandro Chala**

Laura Bonilla Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Cuenta, además, con el Diploma de Altos Estudios Europeos en Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Es investigadora sénior con más de quince años de experiencia en el análisis del conflicto armado, la violencia política y los actores armados en Colombia. Trabajó durante más de siete años en la Corporación Nuevo Arcoíris y se desempeñó como analista del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Entre sus publicaciones se destacan *¿Plomo es lo que viene?* (PARES, 2024) y el capítulo «Capital armado», incluido en el libro colectivo *Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia* (Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia [Fescol], 2025). Actualmente es subdirectora para América Latina y el Caribe de la Fundación Paz y Reconciliación (PARES), donde lidera estrategias de investigación y análisis sobre seguridad, conflicto armado y construcción de paz en Colombia, Venezuela y Guatemala.

Óscar Alejandro Chala Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de la Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Es analista político e investigador en temas de democracia, corrupción y actores armados. Participó como asistente de investigación en la elaboración de este artículo.

Referencias

- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.
- Badillo Sarmiento, R., & Trejos Rosero, L. F. (2025). Governing the underworld: How organized crime governs other criminals in Colombian cities. *Trends in Organized Crime*, 28, 359–385. <https://doi.org/10.1007/s12117-023-09507-z>
- Blair, R. A., Moscoso-Rojas, M., Vargas Castillo, A., & Weintraub, M. (2022). Preventing rebel resurgence after civil war: A field experiment in security and justice provision in rural Colombia. *American Political Science Review*, 116(4), 1258–1277. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000284>
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2025). Gang rule: Understanding and countering criminal governance. *The Review of Economic Studies*, 92(3), 1497–1531. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>
- Bonilla Calle, D. (2022). Gobernanza criminal de la minería del oro en la región del Bajo Cauca y en el municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos*, 65, 241–270. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a09>
- Bonilla, L. (2024). *¿Plomo es lo que viene? Anotaciones frente a la Paz Total*. Fundación Paz y Reconciliación.
- Chaverra Colorado, F. A. (2026). Total peace, a quest for peace between bilateral and multilateral. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 17(1), 16–23. <https://doi.org/10.21501/22161201.5181>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y a la No Repetición. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. <https://www.comisiondelaverdad.co/>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000, 15 de noviembre). <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Devia-Acevedo, E. D., & Niño, C. (2025). Dilemas de la militarización en el posconflicto armado colombiano: “del enemigo interno” a “la paz total”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 83, 89–110. <https://doi.org/10.17141/iconos.83.2025.6547>
- Fernández Osorio, A. E., & Lizarazo Ospina, Y. X. (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: enfoques en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Novum Jus*, 16(2), 215–250. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.9>
- Fundación Paz y Reconciliación (PARES). (2017). *Zonas post-FARC: dinámicas de conflicto y violencia en los territorios dejados por las FARC-EP*. <https://www.pares.com.co/zonas-postfarc/>

- García Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454–481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2025). *Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación del Acuerdo Final de Paz de Colombia*. Universidad de Notre Dame.
- Jiménez Martín, C., & Nández-Ortiz, P. J. (2025). Trayectorias gubernamentales sobre la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz (2016–2023). *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 35(1), 132–144. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n1.117353>
- Johnson, K., Botero, F., Botero, M., Aponte, A., & Asprilla, L. (2025). *Política de Paz Total: entre luces y sombras. Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia* [Documento de investigación SOC ACE n.º 34]. Universidad de Birmingham.
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854–873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Loyle, C. E., Braithwaite, J. M., Cunningham, K. G., Huang, R., Huddleston, R. J., Jung, D. F., & Rubin, M. A. (2022). Revolt and rule: Learning about governance from rebel groups. *International Studies Review*, 24(4), viac043. <https://doi.org/10.1093/isr/viac043>
- Loyle, C. E., Cunningham, K. G., Huang, R., & Jung, D. F. (2023). New directions in rebel governance research. *Perspectives on Politics*, 21(1), 264–276. <https://doi.org/10.1017/S1537592721001985>
- Mejía, D., Rivera, F., & Vargas, J. F. (2026). *Los ceses al fuego de la Paz Total y la sustitución estratégica de la violencia*. Documento CEDE-CESED n.º 32. Universidad de los Andes.
- Niño, C., Erazo-Patiño, L. A., Guerrero Sierra, H. F., & Rojas Mora, J. E. (2023). Gobernanzas criminales: análisis bibliométrico de la agenda de investigación. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43), 577–600. <https://doi.org/10.21830/19006586.1158>
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25–44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Schultze-Kraft, M. (2018). Making peace in seas of crime: Crimilegal order and armed conflict termination in Colombia. *Crime, Law and Social Change*, 69(4), 475–496. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9759-2>

- Tolentino Ramos, M. O., Pérez Santana, X. G., Cruz, E., & Buenrostro García, A. (2025). Gobernanza criminal en América Latina: una revisión de la literatura. *Jóvenes en la Ciencia*, 37, 1–15. <https://doi.org/10.15174/jc.2025.4904>
- Torres-Pedraza, J. P., & García-Romero, J. E. (2023). Transiciones inacabadas: un estudio comparado de la implementación del Acuerdo de Paz de La Habana en los municipios de San José y Calamar (Guaviare) e Ituango (Antioquia). *Revista CS*, 39, 31–60. <https://doi.org/10.18046/recs.i39.5278>
- Uribe, A., Lessing, B., Schouela, N., & Stecher, E. (2026). Criminal governance in Latin America: Prevalence and correlates. *Perspectives on Politics*, 24(1), 124–142. <https://doi.org/10.1017/S1537592725101849>
- Vélez, M. A., Velásquez, M., Ramos, B. I., Millán-Orduz, D., y Ospina-Ramírez, V. E. (2025). *Transiciones entre economías (i)lícitas y regulaciones armadas en el posacuerdo*. Documentos CEDE 2025-32. Universidad de los Andes.
- Wilches Tinjacá, J. A., Atehortúa Santamaría, R., Salamanca López, M. E., & Pico Bonilla, C. M. (2023). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, índices de violencia y gobernanzas criminales en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 841–863. <https://doi.org/10.21830/19006586.1182>





III. La agenda ambiental en la construcción de paz en Colombia:

desde el Acuerdo de Paz a la Paz con la Naturaleza

Por Mónica Amador-Jiménez

Introducción

El Acuerdo de Paz suscrito en 2016 entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) ha sido estudiado desde las perspectivas de la seguridad, la justicia y la reincorporación. Sin embargo, poco se ha examinado sobre su dimensión ambiental. Este artículo examina cómo se incorporaron los asuntos ambientales durante la implementación del Acuerdo de Paz, con el objetivo de comprender de qué manera la integración entre paz y ambiente contribuyó a transformar el paradigma desde el cual se concibe la paz en Colombia. En particular, busca responder la siguiente pregunta: ¿de qué manera la incorporación paulatina de la agenda ambiental durante la implementación del Acuerdo de Paz modificó la concepción de paz en Colombia entre 2016 y 2025? Para ello, explora los factores que movilizaron este cambio de concepción tradicional de la paz hacia la paz con la naturaleza. Finalmente, presenta recomendaciones dirigidas a quienes toman decisiones, principalmente al Gobierno y a la sociedad civil de Alemania, tras treinta años de apoyo a la paz y al ambiente en Colombia.

La incorporación de la naturaleza en la implementación del Acuerdo de Paz transformó progresivamente el propio concepto de paz en Colombia. Así, esta dejó de entenderse únicamente como el silenciamiento de las armas y comenzó a concebirse como una transformación socioecológica de las relaciones entre la sociedad, el territorio y la naturaleza.

Tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la deforestación aumentó en Colombia, especialmente en la Amazonía. Este fenómeno estuvo relacionado con la apropiación de tierras y afectó parques nacionales naturales, resguardos indígenas y otras áreas protegidas. La deforestación se intensificó, en parte, debido a la retirada de

los combatientes. Como consecuencia, grupos armados ilegales emergentes reconfiguraron el orden social y territorial, particularmente en el arco norte amazónico, en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Meta y Guaviare. Su objetivo era apropiarse de las rentas, las actividades extractivas, las tierras, los cobros ilegales, las *caletas*¹ y las rutas que anteriormente estaban bajo el control de las FARC-EP. Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), la limitada implementación del Acuerdo y la débil presencia estatal facilitaron que los territorios abandonados por esta guerrilla fueran ocupados por grupos armados y redes criminales vinculadas con el narcotráfico, como el Frente Primero, liderado por alias Gentil Duarte.

Los retrasos en la consolidación de la paz territorial pusieron en riesgo tanto a los firmantes del Acuerdo como a los ecosistemas estratégicos² ³. La persistencia del conflicto, las economías ilegales y la deforestación han llevado al límite la resiliencia de la Amazonía y de los ecosistemas andinos y de la Orinoquía, lo que ha agravado el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y los pasivos ambientales (véase tabla 1).

Tabla 1. Tendencias de la deforestación en Colombia entre 2016 y 2025

Año	Colombia (ha)	Amazonía (ha)	Amazonía como % del total nacional	Variación nacional anual
2016	178 597	70 074	39,20 %	—
2017	219 973	144 147	65,50 %	23,20 %
2018	197 159	138 176	70,10 %	−10,4 %
2019	158 893	98 256	61,80 %	−19,4 %
2020	171 685	109 302	63,70 %	8,10 %
2021	174 103	112 899	64,80 %	1,40 %
2022	123 517	71 185	57,60 %	−29,1 %
2023	79 256	44 274	55,90 %	−35,8 %
2024	113 608	77 124	67,90 %	43,30 %

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras oficiales del Ideam–SMBYC⁴.

¹ Una *caleta* es un lugar clandestino u oculto utilizado para almacenar armas, recursos, suministros u otros bienes. En el contexto colombiano, el término está particularmente asociado con las dinámicas del conflicto armado.

² Los ecosistemas estratégicos son áreas naturales esenciales para regular el agua y el clima, conservar la biodiversidad y sostener el bienestar de las comunidades. En Colombia, incluyen principalmente los páramos, los humedales, los bosques secos y húmedos, los manglares, los arrecifes coralinos, los pastos marinos, los estuarios y las lagunas costeras.

³ Franco Gantiva (2024, p. 38).

⁴ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2026).

En un escenario marcado por la reconfiguración del control territorial tras la salida de las FARC-EP de varias zonas, el área cultivada con coca en Colombia pasó de cerca de 48 000 hectáreas en 2013 a 171 000 en 2017, mientras que la producción potencial de clorhidrato de cocaína alcanzó las 1058 toneladas. Esta expansión se concentró, principalmente, en el corredor Amazonía-Pacífico, conformado por Nariño, Cauca y Putumayo. En Guaviare, Meta y Caquetá, por el contrario, los cultivos de coca disminuyeron gradualmente, mientras que la ganadería aumentó.

Entre 2016 y 2018, el hato bovino se incrementó un 44,3% en Guaviare, un 34,2% en Caquetá y un 16,7% en Meta, lo que representó aproximadamente 865 540 animales adicionales. El crecimiento de estas dos economías extractivas favoreció la ocupación, la densificación del poblamiento y la transformación de parques nacionales, reservas naturales y resguardos indígenas,⁵ en contextos caracterizados por la ilegalidad y el control territorial ejercido por grupos armados. Esto evidencia la relación entre el conflicto armado, las economías extractivas, el acaparamiento de tierras y la expansión de la frontera agropecuaria en la Amazonía colombiana^{6 7}.

Entre 2014 y 2018, Colombia experimentó simultáneamente una expansión de la oferta, una mayor concentración territorial y un aumento de la productividad de la cocaína, junto con una reconfiguración de las estructuras criminales. Esto condujo a la transformación progresiva del narcotráfico en una economía más eficiente y especializada territorialmente, con una cadena productiva diversificada y fragmentada. Su control dejó de estar exclusivamente en manos de las FARC-EP y pasó a ser ejercido por diversos grupos armados y mafias transnacionales procedentes de México, Brasil y Europa del Este.

La pandemia de COVID-19 agravó el saqueo de la Amazonía colombiana. La menor presencia estatal facilitó el accionar de grupos armados y redes dedicadas al acaparamiento de tierras, mientras se expandían la minería ilegal, la ganadería, la tala y la ocupación del bosque. Estas dinámicas aumentaron la presión sobre las comunidades campesinas que carecían de alternativas económicas⁸. La convergencia entre el conflicto y la degradación ambiental mostró que restaurar los ecosistemas también implica reconstruir las condiciones necesarias para alcanzar una paz duradera y un desarrollo sostenible en el posconflicto.

⁵ Los Parques Nacionales Naturales son áreas protegidas por el Estado para conservar los ecosistemas y el patrimonio natural y cultural. Las reservas naturales son espacios públicos o privados destinados a proteger la biodiversidad y gestionarla de manera sostenible. Por su parte, los resguardos indígenas son territorios de propiedad colectiva de las comunidades indígenas, gobernados de acuerdo con su autonomía y sus normas propias.

⁶ Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (2016).

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018).

⁸ Amador-Jiménez & Millner (2021. pp. 8, 11–12).

En Colombia, esta nueva sensibilidad impulsó una mayor movilización institucional y social contra la deforestación amazónica. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en la Amazonía promovieron iniciativas como *Amazonía Sin Llamas*, *Amazonía Viva* y los compromisos de Visión Amazonía en 2021⁹, a las que se sumó *Salvemos la Selva* en 2022. Estas acciones contribuyeron a fortalecer la protección de la Amazonía y la conciencia ambiental en el país.

Las políticas de paz y las políticas ambientales desarrolladas durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque mantuvieron ambas agendas separadas. En 2015, el Gobierno de Santos vinculó a Colombia con el Acuerdo de París y suscribió la primera Declaración Conjunta de Intención con Alemania, Noruega y el Reino Unido. Esta declaración buscaba reducir la deforestación neta mediante el financiamiento de iniciativas REDD+ y los pagos por resultados. Sin embargo, el aumento de la deforestación después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 obstaculizó el cumplimiento de estas metas. Durante el Gobierno de Duque, la política ambiental se enfocó en la seguridad y el control territorial mediante la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (Conaldef) y la puesta en marcha de la Operación Artemisa en 2019¹⁰. Esta estrategia de pacificación basada en la seguridad y la conservación sustituyó el enfoque participativo de la paz territorial. Además, al desatender las causas estructurales de los conflictos socioambientales, generó nuevos escenarios de violencia, vulneró derechos humanos y consolidó la percepción de las comunidades como un “enemigo interno”, sin lograr una reducción significativa y sostenida de la deforestación¹¹.

En este contexto, Amador-Jiménez y Millner¹² sostienen que la Operación Artemisa —como una forma de “militarización verde”¹³— terminó por concentrar la vigilancia y la coerción en las comunidades rurales¹⁴, mientras permanecían

⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2021).

¹⁰ La Operación Artemisa fue una estrategia del Gobierno colombiano iniciada en 2019 para combatir la deforestación y los delitos ambientales. Articuló a las Fuerzas Militares, la Policía, la Fiscalía y las autoridades ambientales, especialmente en la Amazonía y los parques nacionales. Sus intervenciones se dirigieron contra la tala, el acaparamiento ilegal de tierras, los cultivos ilícitos y la ganadería extensiva, pero generaron vulneraciones de los derechos humanos y la estigmatización de procesos sociales y territoriales.

¹¹ Samper *et al.* (2024, p. 10).

¹² Amador-Jiménez & Millner (2021, pp. 11–13).

¹³ La militarización verde consiste en emplear personal, técnicas, tecnologías y alianzas militares o paramilitares para alcanzar objetivos de conservación ambiental. Aunque busca combatir delitos como la deforestación y la caza furtiva, puede generar violencia, restricciones territoriales y vulneraciones de los derechos de las comunidades locales (Lunstrum, 2014; Duffy *et al.*, 2019).

¹⁴ La militarización de la conservación tiende a identificar al *colono-campesino* como responsable directo de la pérdida del bosque, aun cuando las investigaciones han demostrado que los campesinos empobrecidos pueden ser utilizados como mano de obra por estructuras dedicadas al

intactas las estructuras económicas y armadas que promovían la apropiación de tierras, la ganadería, la tala y otras actividades económicas ilegales que operaban con impunidad en la Amazonía. De este modo, la política de paz del Gobierno de Iván Duque en zonas fronterizas y de alta vulnerabilidad ambiental tendió a convertirse en una forma de “paz extractiva” (*extractive peace*). Esta no estaba orientada a fortalecer la cohesión social, sino a pacificar e integrar las comunidades de frontera para facilitar el control territorial y la extracción de recursos minerales¹⁵.

Si bien la política de Juan Manuel Santos, orientada hacia la conservación sostenible, y la de Iván Duque, caracterizada por un enfoque de “militarización verde”, evidenciaron un interés por incorporar la agenda ambiental internacional y aplicarla en Colombia, ambas aproximaciones permanecieron, en buena medida, desligadas de una comprensión sustantiva de la dimensión ambiental como parte de la infraestructura institucional y territorial necesaria para construir la paz. Esta desconexión resulta particularmente significativa al examinar las experiencias de las personas firmantes del Acuerdo de Paz, las víctimas del conflicto armado y las comunidades de los territorios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como los procesos desarrollados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) constituidos tras la firma del Acuerdo Final.

Para estos actores y territorios, las cuestiones ambientales y la relación con la naturaleza, particularmente en la Amazonía colombiana, trascendieron el ámbito convencional de la conservación y se convirtieron en medios concretos de sustento, reincorporación y transformación territorial, personal y colectiva. La naturaleza adquirió así un lugar central en los procesos mediante los cuales las personas y las comunidades buscaron reconstruir sus proyectos de vida, transitar hacia la vida civil y crear nuevas formas de convivencia en territorios profundamente afectados por la guerra.

Como se mostrará a continuación, numerosas iniciativas surgidas en el contexto del posacuerdo han situado la dimensión ambiental en el centro de estos procesos. Los proyectos de restauración ecológica, investigación científica, ecoturismo y reconexión con la naturaleza, entre otros, han articulado objetivos ambientales con procesos de reincorporación, reconciliación, perdón y compensación. En estas experiencias, la naturaleza deja de entenderse únicamente como escenario, recurso o víctima silenciosa de la guerra y adquiere una función activa en la transformación de las relaciones sociales y territoriales.

acaparamiento de tierras y presionados por las mafias para talar. Sin embargo, los costos y la infraestructura necesarios para transformar grandes extensiones de bosque en praderas difícilmente están al alcance de estas poblaciones campesinas (Amador-Jiménez *et al.*, 2024).

¹⁵ Johnson *et al.* (2025).

Lo ambiental en el Acuerdo de Paz

El componente ambiental no constituye un tema independiente dentro del Acuerdo Final de Paz de 2016, sino que se encuentra distribuido en la Reforma Rural Integral (Punto 1), la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (Punto 4), la reincorporación y los mecanismos de implementación. No obstante, la dimensión ambiental se presenta como una condición necesaria para planificar el territorio, promover el desarrollo rural y construir la paz, pues vincula el manejo sostenible de los recursos naturales con la transformación de las causas estructurales del conflicto.

La mayoría de los elementos ambientales se concentra en el Punto 1, relativo a la Reforma Rural Integral, que propone un modelo de desarrollo basado en el uso responsable del territorio, el acceso equitativo a la tierra y la función social y ecológica de la propiedad. Una de sus principales herramientas es el Plan de Zonificación Ambiental, formulado mediante un proceso participativo con las comunidades. Este plan busca cerrar la frontera agrícola, delimitar las áreas adecuadas para la producción y proteger los bosques, páramos, humedales, cuencas hidrográficas y otros ecosistemas de importancia ambiental. Asimismo, pretende ordenar el territorio, cuyo uso fue alterado durante el conflicto; promover el aprovechamiento sostenible del suelo; y transformar las relaciones de tenencia, uso y concentración de la tierra. Para ello, articula el acceso a la tierra con su vocación productiva y su protección ambiental.

Otro indicador ambiental incluido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final se refiere a las comunidades víctimas del conflicto o ubicadas en territorios priorizados por los PDET que reciben incentivos y subsidios ambientales. Este indicador permite evaluar los avances en la distribución de herramientas económicas y en el acceso a ellas por parte de las poblaciones afectadas por la guerra o asentadas en territorios PDET. Estos apoyos buscan promover el uso sostenible de los recursos naturales, la restauración y la conservación ambiental, así como la creación de alternativas productivas sostenibles.

La dimensión ambiental también se relaciona con el Fondo de Tierras, según el cual el acceso a la tierra y su uso deben considerar tanto la función ecológica de la propiedad como la protección de las áreas de especial importancia ambiental.

En el Punto 3 del Acuerdo de Paz, relativo al fin del conflicto, el componente ambiental se vincula principalmente con la reincorporación económica y social de los excombatientes. En este contexto, la formulación de proyectos productivos debe incorporar criterios de sostenibilidad. Este punto también contempla la participación de las comunidades y la planificación territorial, lo que facilita la integración de la perspectiva ambiental en los procesos locales de reincorporación y desarrollo.

El Punto 4, relativo a la solución del problema de las drogas ilícitas, establece una relación directa con la dimensión ambiental, particularmente mediante el

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). También contempla medidas orientadas a la recuperación sostenible de los territorios afectados por las economías ilícitas, mediante iniciativas de restauración de ecosistemas, recuperación de suelos, protección de fuentes hídricas y reducción de la deforestación.

Estos son los principales elementos ambientales incluidos en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, el documento hace énfasis, principalmente, en la creación y el fortalecimiento de la infraestructura institucional necesaria para avanzar en la Reforma Rural Integral, la reincorporación, la estabilización territorial, la sustitución de los cultivos ilícitos y la transición hacia economías legales con criterios ambientales. Aun así, carece de un enfoque ecosistémico que permita identificar los beneficios ambientales directos para la resiliencia ecosistémica¹⁶ y reconocer las contribuciones de la naturaleza en los territorios afectados por el conflicto.

Las acciones de implementación han involucrado a diversas entidades del Estado, como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Gran parte de la implementación se evalúa mediante indicadores de gestión relacionados con la creación de instrumentos, programas y mecanismos de coordinación, así como con los avances administrativos. En contraste, los indicadores orientados a medir las transformaciones territoriales han tenido un menor desarrollo, especialmente aquellos destinados a identificar los efectos ambientales y socioecológicos de la implementación.

La crítica al énfasis en la gestión y a la ausencia de un enfoque explícito o de un apartado ambiental propio en el Acuerdo de Paz debe analizarse a la luz del contexto social y cultural en el que este fue formulado. En ese momento, la dimensión ambiental se entendía principalmente como un componente técnico y complementario, y no como un eje central de la construcción de paz. Esta perspectiva comenzó a transformarse con mayor fuerza después de la pandemia, las campañas contra la deforestación y las movilizaciones sociales ocurridas durante el Gobierno de Iván Duque, conocidas como el “estallido social”. Este último proceso también impulsó una transformación cultural en el país. En conjunto, estos acontecimientos contribuyeron al surgimiento de una nueva sensibilidad social,

¹⁶ La resiliencia ecosistémica es la capacidad de un ecosistema para absorber perturbaciones y reorganizarse sin perder sus funciones, estructuras y relaciones ecológicas esenciales. Implica resistir o adaptarse a fenómenos como los incendios, las sequías, la contaminación o el cambio climático sin pasar a un estado ecológico diferente (Holling, 1973).

en la que la naturaleza, los territorios y las relaciones con el ambiente adquirieron mayor relevancia en el debate público colombiano.

La implementación del Acuerdo de Paz se encuentra con la naturaleza

El Instituto Kroc¹⁷ publica informes periódicos sobre la implementación del Acuerdo de Paz, los cuales permiten analizar sus avances y dificultades en distintas dimensiones. En su informe de 2023, señaló que la implementación de los compromisos ambientales todavía presentaba avances limitados y que una parte importante de estos permanecía en fases iniciales¹⁸. No obstante, sus informes también permiten reconocer una relación cada vez más estrecha entre la construcción de paz, la conservación ambiental y la adaptación al cambio climático, especialmente en territorios estratégicos como la Amazonía colombiana.

Según el Instituto Kroc, en 2023, 84 de las 578 disposiciones monitoreadas del Acuerdo de Paz tenían un enfoque ambiental. De estas, el 58 % registraba un nivel mínimo de implementación y solo el 11 % se había implementado por completo. También se identificaron algunos avances: el 82,6 % del total de las propuestas e iniciativas PDET estaba relacionado con asuntos ambientales y objetivos climáticos, y cerca de tres billones de pesos se destinaron a proyectos ambientales. A pesar de estos progresos, las cifras muestran que persisten importantes brechas entre los compromisos ambientales y su materialización efectiva en los territorios¹⁹.

A partir de 2024, la política ambiental adquirió mayor visibilidad. Durante el gobierno de Gustavo Petro y la gestión de Susana Muhamad como ministra de Ambiente, se fortaleció una agenda orientada a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos, proteger la biodiversidad, combatir la deforestación, implementar el Acuerdo de Escazú y promover un ordenamiento ambiental basado en las características de las ecorregiones colombianas. Este contexto contribuyó a posicionar la dimensión ambiental como un componente central de las políticas de desarrollo y transformación territorial del país, y favoreció el surgimiento de un nuevo enfoque: la paz con la naturaleza.

Este enfoque cobró especial importancia durante la organización de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16), entre 2023 y 2024. La preparación de este encuentro contribuyó a situar los asuntos ambientales

¹⁷ El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz realiza el seguimiento técnico a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.

¹⁸ Sáez Flórez *et al.* (2023).

¹⁹ Sáez Flórez *et al.* (2023).

no solo como elementos técnicos o complementarios, sino como componentes fundamentales de las transformaciones territoriales necesarias para construir la paz.

El enfoque de paz con la naturaleza coincidió con la política de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro. Esta última planteó que, además de implementar el Acuerdo de Paz, era necesario crear espacios de diálogo y negociación con distintos grupos armados y estructuras surgidas después de su firma²⁰. La Paz Total fue una apuesta arriesgada, cuestionada principalmente por la falta de metodologías y de una comprensión adecuada del ciclo de violencia vigente, sus causas y las formas de abordarlo. Sin embargo, también evidenció un cambio conceptual: la naturaleza dejó de entenderse como un actor pasivo y pasó a reconocerse como sujeto de derechos y elemento activo en las negociaciones con los grupos armados y en la construcción de paz.

En cuanto a la implementación, el Plan Nacional de Zonificación Ambiental, cuya ejecución fue asignada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²¹, avanzó en los municipios PDET mediante las Zonificaciones Ambientales Participativas (ZAP). Estos instrumentos integraron el conocimiento de las comunidades con información biofísica para fortalecer la gobernanza territorial. Asimismo, contribuyeron a comprender los conflictos socioambientales e identificar posibles soluciones sostenibles y alternativas de desarrollo compatibles con la conservación²².

Uno de los antecedentes retomados para la zonificación fueron los Acuerdos de Altamira, suscritos el 18 de junio de 2021 entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Mesa de Diálogo Campesina del Caquetá y Sur del Meta. Estos acuerdos no habían sido atendidos por el Gobierno de Iván Duque²³. Durante 2024, el Instituto Humboldt vinculó como socios técnicos a Amazon Conservation Team (ACT) y Tropenbos Colombia para desarrollar las Zonificaciones Ambientales

²⁰ La política incluyó acercamientos con grupos disidentes y emergentes, así como con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con el cual las negociaciones se habían suspendido durante el Gobierno anterior. También se avanzó en mesas con los Conquistadores de la Sierra, las agrupaciones armadas urbanas de Barranquilla, Medellín y Buenaventura, y el Clan del Golfo. Además, participaron disidencias de las antiguas FARC-EP, posteriormente reorganizadas en estructuras como la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y el Estado Mayor de Bloques y Frentes.

²¹ Esta responsabilidad se estableció mediante el documento CONPES 3932 de 2018, en cumplimiento del punto 1.1.10 del Acuerdo Final.

²² MADS (2025, pp. 7–9).

²³ Para atender estos acuerdos, se estructuró un proyecto financiado por el Fondo Colombia Sostenible, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt mediante el convenio ATN/CM-19365-CO, suscrito en octubre de 2022.

Participativas en el departamento del Caquetá²⁴ e integrar estos ejercicios en el proceso de construcción de las ZAP²⁵.

La implementación territorial incluyó talleres de cartografía social, análisis productivos e identificación de Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA), así como la presentación de alternativas relacionadas con el acceso a la tierra, su uso y su gobernanza para las comunidades campesinas asentadas en las reservas forestales establecidas mediante la Ley 2 de 1959. También se promovió la Mesa de Gobernanza para la Paz con la Naturaleza y las Comunidades del Guaviare, con el propósito de articular a las instituciones y las comunidades en torno a la gestión del agua, la economía forestal, la biodiversidad, la contención de la deforestación y la paz territorial.

Asimismo, se instalaron los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad y se implementó el programa Conservar Paga²⁶, que llegó al 43 % de las 16 000 familias previstas debido a dificultades de gestión y a la persistencia del conflicto armado. Los acuerdos registraron un cumplimiento superior al 94 %; sin embargo, la reducción de la deforestación se concentró en algunos núcleos, como consecuencia de las dinámicas del conflicto²⁷.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también abordó asuntos como los derechos territoriales, el catastro multipropósito, las áreas protegidas y las Zonas de Reserva Campesina. Además, realizó un seguimiento a los compromisos derivados de los pactos territoriales suscritos con las juntas de acción comunal, principalmente en los departamentos del Caquetá, Meta y Guaviare.

Como resultado de este proceso, la estrategia de ordenamiento ambiental trascendió la escala local mediante la ampliación de la Zonificación Ambiental a una escala de 1:100 000²⁸. Esta ampliación incorporó 277 nuevos municipios y alcanzó una cobertura total de 555 municipios, equivalentes a 68 023 631 hectáreas y al 59,6 % del territorio continental colombiano. La zona cubierta comprende municipios PDET, áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 y territorios con Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad. Estos avances consolidaron una base técnica para orientar las decisiones de ordenamiento ambiental y

²⁴ La organización ONF Andina asumió la implementación de 300 planificaciones prediales sostenibles en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar.

²⁵ MADS (2025, pp. 7–10).

²⁶ Conservar Paga fue un programa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fortalecido durante la gestión de Susana Muhamad para contener la deforestación mediante acuerdos con comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Otorgó incentivos económicos, principalmente pagos por servicios ambientales, a las familias que se comprometieran a conservar y restaurar los bosques, especialmente en la Amazonía colombiana (MADS, 2024).

²⁷ Caicedo Cano (2025).

²⁸ La ampliación se desarrolló en el marco del convenio RE-1212, suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), las corporaciones autónomas regionales y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz durante la implementación territorial del Acuerdo Final²⁹.

Los ministerios de Ambiente y Agricultura articularon la Reforma Rural Integral con el ordenamiento ambiental. La modificación del Decreto 1777 de 1996 y la expedición del Acuerdo 315 de 2023 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) permitieron constituir Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en las reservas forestales establecidas mediante la Ley 2 de 1959, sin necesidad de sustraer estos territorios de dicha categoría de protección. De esta manera, se buscó integrar la conservación ambiental con la economía campesina³⁰.

Entre 2024 y 2025, se aprobaron las ZRC de Pradera, Alto Sinú, Guardiania de Chiribiquete y Cuenca del Río Las Piedras, mientras avanzó la constitución de las de Orteguaza, San Pedro y Roncesvalles. Por su parte, la Resolución 0057 de 2025 reglamentó las concesiones forestales campesinas para fortalecer la gobernanza y la seguridad jurídica de las comunidades asentadas en reservas forestales. Este instrumento articuló la conservación, el desarrollo rural y la construcción de paz³¹.

La incorporación gradual de la dimensión ambiental en las políticas de construcción de paz, reparación de víctimas y desarrollo territorial se evidencia en las acciones, los proyectos y los programas relacionados con la implementación ambiental del Acuerdo de Paz entre 2023 y 2026. Esta articulación se expresa principalmente en cuatro ámbitos:

- 1. Conservación y restauración ambiental.** Comprende acciones de restauración ecológica, protección de la biodiversidad y las fuentes hídricas, pagos por servicios ambientales (PSA), reducción de la deforestación y adaptación al cambio climático. En este ámbito se destaca la participación de la ART, los PDET y el Fondo Colombia en Paz, mediante el programa Colombia Sostenible.
- 2. Transformación productiva rural.** Ha sido impulsada por la ADR, la ART, el Fondo Colombia en Paz (FCP) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Incluye sistemas agroforestales, ganadería sostenible y regenerativa, sistemas silvopastoriles, meliponicultura, aprovechamiento sostenible de productos amazónicos y negocios verdes. Estas acciones se complementan con instrumentos de planificación e inversión del DNP, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la Paz (OCAD Paz) y el Sistema General de Regalías.

²⁹ MADS (2025, pp. 12–13).

³⁰ MADS (2025, pp. 2–4).

³¹ MADS (2025, pp. 3–4).

3. **Justicia ambiental y reparación ecológica.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha incorporado el ambiente, la naturaleza y el territorio en su Sistema Restaurativo mediante iniciativas como *Siembras de Vida* y el reconocimiento de los territorios y ecosistemas afectados por el conflicto. No obstante, algunas experiencias, como los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR)³² desarrollados en el Catatumbo, enfrentan limitaciones relacionadas con la gobernanza, la articulación institucional, los recursos y las capacidades técnicas³³. A su vez, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la Unidad para las Víctimas han incorporado componentes ambientales en los procesos de reparación colectiva.
4. **Memoria ambiental y paz.** El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado tanto los daños ecológicos ocasionados por el conflicto como las prácticas de resistencia y protección territorial desarrolladas por las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas.

En conjunto, estas iniciativas evidencian una mayor articulación entre la construcción de paz, la estabilización territorial, la reparación, el desarrollo rural sostenible y la conservación ambiental.

Reducción en la tendencia de la deforestación 2023 a 2025

Durante el periodo posterior a la firma del Acuerdo, y pese al aumento de la deforestación, numerosas personas firmantes identificaron en los territorios oportunidades para desarrollar nuevos proyectos de vida relacionados con la bioeconomía, el ecoturismo, la forestería comunitaria, la conservación y la investigación de la biodiversidad. Entre estas experiencias se encuentran algunas vinculadas con iniciativas como Colombia BIO y Visión Amazonía.

La relación entre la reincorporación y la conservación se manifiesta de manera emblemática en Miravalle, Caquetá, donde las personas firmantes y las comunidades pusieron en marcha iniciativas de ecoturismo comunitario para la paz,

³² Los TOAR son trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador que realizan los comparecientes ante la JEP para reconocer sus responsabilidades y reparar los daños causados. Han contribuido a materializar la justicia restaurativa mediante acciones concertadas con las víctimas y las comunidades, y pueden formar parte de las sanciones propias impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz.

³³ Bonilla Ovallos *et al.* (2024, pp. 30, 37, 42–43).

como Caguán Expeditions³⁴ y Remando por la Paz. Estos proyectos integraron la protección de la naturaleza, la reconciliación y la generación de ingresos.

No obstante, la reconfiguración de los grupos armados convirtió a las personas firmantes en objetivos de amenazas y homicidios. Desde la firma del Acuerdo hasta el 30 de enero de 2026, se registraron 467 personas firmantes asesinadas. El ETCR de Miravalle, ubicado en el departamento del Caquetá, en el norte de la Amazonía, fue amenazado por grupos armados disidentes. Esta situación obligó a reubicar, por razones de seguridad, a 44 excombatientes y sus familias. El caso evidencia la relación entre los grupos armados que amenazan y atacan a las personas firmantes y aquellos que ejercen control territorial en el arco norte de la Amazonía, donde promueven la deforestación y las economías ilegales asociadas. Estas dinámicas obstaculizan tanto la consolidación de la paz como el ordenamiento ambiental.

La consolidación de la paz está estrechamente relacionada con la gobernanza ambiental y la contención del extractivismo. En los territorios donde convergen la deforestación, el acaparamiento de tierras, la minería ilegal, los cultivos ilícitos y el control armado, la evolución de la deforestación debe interpretarse no solo como un indicador ambiental, sino también como un indicador del control territorial y de los avances o retrocesos en la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de una paz sostenible.

Desde 2022, el Gobierno procuró vincular la reducción de la deforestación con el fortalecimiento de la gobernanza territorial y los acuerdos comunitarios de conservación. Este enfoque coincidió con una disminución significativa de la pérdida de bosque. La superficie deforestada en Colombia pasó de 123 517 hectáreas en 2022, un 29,1 % menos que en 2021, a 79 256 hectáreas en 2023, lo que representó una reducción adicional del 35,8 % y el nivel más bajo registrado en los últimos años. En la Amazonía, la deforestación disminuyó de 71 185 a 44 274 hectáreas durante el mismo periodo^{35 36}. En 2024, la superficie deforestada en el país aumentó a 113 608 hectáreas, un 43 % más que en 2023. Sin embargo, esta cifra se mantuvo un 34 % por debajo de la registrada en 2021, por lo que, pese al repunte, continuó formando parte de una tendencia de reducción a mediano plazo³⁷.

³⁴ El ecoturismo se ha consolidado como una estrategia de construcción de paz ambiental, pues vincula la conservación de la biodiversidad con la generación de oportunidades económicas y medios de vida sostenibles para las comunidades afectadas por el conflicto. En Colombia, la evidencia muestra que esta actividad posee un potencial especialmente relevante en los territorios del posconflicto, incluidos los municipios PDET, donde convergen una gran riqueza biológica y cultural. Estas características convierten el ecoturismo en una herramienta clave para articular la conservación, el desarrollo local y la construcción de paz (Echeverri *et al.*, 2025).

³⁵ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2024).

³⁶ MADS (2024).

³⁷ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2025).

La política de Paz Total ha tenido efectos diferenciados en los territorios. En la Amazonía, los diálogos y la mayor presencia estatal contribuyeron a reducir la deforestación. No obstante, desde 2025 se registraron retrocesos debido a las dificultades en las negociaciones y a los cambios en la orientación de la política ambiental. Esta situación evidencia que los resultados de conservación dependen, en buena medida, de la estabilidad de los procesos de paz y del fortalecimiento de la gobernanza ambiental.

Los retrocesos en la reducción de la deforestación también reflejan una disputa entre distintos modelos de desarrollo para la Amazonía. Por una parte, se encuentran las economías extractivas e ilegales vinculadas con los mercados globales del oro, el narcotráfico y la tierra, así como algunas modalidades de “extractivismo verde”, entre ellas los mercados de carbono. Por otra, se sitúan las cosmovisiones indígenas y campesinas, que proponen diversas formas de habitar la selva y desarrollar actividades productivas sin destruirla. En este contexto, la paz con la naturaleza, promovida desde 2024 por el sector ambiental y la sociedad civil, no constituyó un discurso ingenuo, sino una propuesta política que cuestionó los intereses asociados con la conversión del bosque en pastizales, la expansión de la ganadería y la especulación con la tierra, dinámicas favorecidas por el conflicto armado.

Paz con la Naturaleza: un nuevo paradigma en la construcción de paz

La COP16 de Biodiversidad, celebrada bajo el lema “Paz con la Naturaleza”, proyectó desde Colombia una nueva narrativa sobre la relación entre las sociedades, la naturaleza y los territorios. Asimismo, contribuyó a consolidar un cambio de paradigma hacia políticas de conservación más inclusivas, que fortalecen la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y locales, y vinculan la protección de la biodiversidad con la participación y la justicia socioambiental³⁸.

El enfoque de paz con la naturaleza parte del reconocimiento de que la crisis ambiental no se limita a la degradación de los ecosistemas o la pérdida de biodiversidad, sino que también constituye una crisis de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. Esta situación es el resultado de formas históricas de apropiación y transformación sustentadas en relaciones asimétricas, extractivas y violentas. Por consiguiente, establecer una relación armónica con la naturaleza requiere transformar las estructuras económicas, políticas, sociales y epistemológicas que sustentan su explotación y profundizan las desigualdades socioambientales³⁹.

³⁸ Anderson (2025).

³⁹ Amador-Jiménez (2025).

Esta narrativa adquiere una dimensión particular en los territorios afectados por el conflicto armado, la deforestación y las disputas por los recursos naturales. Los conflictos no solo afectan a las poblaciones humanas, sino que también degradan los ecosistemas al convertirlos en escenarios, recursos e instrumentos de guerra. En este contexto, alcanzar la paz con la naturaleza implica “retirar a la naturaleza del conflicto”, reforzar su protección y situar la gestión ambiental en el centro de la construcción de paz⁴⁰.

La paz con la naturaleza constituye un paradigma socioambiental que propone transitar de relaciones de dominación, extracción y violencia hacia relaciones de reciprocidad, cuidado, justicia y coexistencia entre los seres humanos y las naturalezas⁴¹. La triple crisis ambiental —el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación— no puede resolverse únicamente mediante áreas protegidas, instrumentos técnicos o financiación ambiental. Su solución requiere condiciones estructurales como la construcción de paz, la protección de quienes defienden los territorios, la transformación de la matriz económica y energética, la justicia ambiental, la profundización de la democracia y el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos y ontologías⁴².

Un caso emblemático es el de la Amazonía, que atraviesa un punto de inflexión marcado por profundas transformaciones y crecientes conflictos socioambientales. Frente a esta situación, las políticas convencionales de conservación, desarrollo y paz, al permanecer separadas, no logran revertir las dinámicas de violencia y degradación. Por ello, es necesario adoptar enfoques contextualizados, menos jerárquicos y más vinculados con las realidades locales y territoriales, que permitan articular de manera efectiva la conservación y la construcción de paz⁴³.

La incorporación de la agenda ambiental durante la implementación del Acuerdo produjo una transformación de la propia idea de paz. Esta dejó de entenderse exclusivamente como el cese de la violencia entre actores armados y se convirtió, de manera progresiva, en una propuesta para reorganizar las relaciones entre la sociedad, el territorio y la naturaleza. La paz con la naturaleza no sustituye la paz territorial ni la justicia social, sino que amplía ambas perspectivas. Al reconocer los territorios, los ecosistemas y los seres no humanos como parte de la comunidad política, redefine las condiciones necesarias para imaginar una paz duradera en Colombia.

De cara a los próximos años, el principal desafío será mantener y profundizar la perspectiva de paz con la naturaleza ante un nuevo Gobierno que podría apartarse

⁴⁰ Amador-Jiménez (2025).

⁴¹ Amador-Jiménez (2025).

⁴² Amador-Jiménez (2025).

⁴³ Revelo Rebolledo & Uribe (2024).

de esta propuesta política. Su continuidad requerirá una acción articulada entre las organizaciones sociales, las instituciones públicas y los actores internacionales. A partir de esta corresponsabilidad, se presentan las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones: la cooperación alemana y sus contribuciones a la Paz con la Naturaleza en Colombia

Desde la década de 1990, la cooperación alemana en Colombia ha integrado el desarrollo sostenible, el fortalecimiento institucional, la construcción de paz y la protección ambiental mediante iniciativas como el Programa Forestal Río Magdalena, el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz (Cercapaz)⁴⁴. Después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, esta cooperación se intensificó en ámbitos como el desarrollo rural, la reincorporación, la reparación de las víctimas, la equidad de género, la gobernanza y los territorios PDET. Estas acciones se han desarrollado a través de KfW, GIZ y fondos multilaterales a los que ha contribuido Alemania⁴⁵.

Desde 2016, la cooperación alemana ha promovido la paz y la sostenibilidad en Colombia mediante KfW⁴⁶, con recursos destinados al desarrollo rural, la infraestructura, el agua, la energía y el fortalecimiento institucional en territorios PDET⁴⁷. Mediante la Declaración Conjunta de Intención (DCI) con Noruega y el Reino Unido, renovada en 2019 por USD 366 millones, y REM Colombia–Visión Amazonía, se ha apoyado la reducción de emisiones, la protección de los bosques, la gobernanza territorial y las alternativas productivas sostenibles⁴⁸.

Alemania ha aportado recursos, conocimiento y capital político a la paz, la democracia y la conservación ambiental en Colombia, y ha mantenido su cooperación a lo largo de diferentes gobiernos. Esta continuidad es clave para construir una paz con la naturaleza a largo plazo, que evalúe los impactos ambientales y aquellos relacionados con los medios de vida⁴⁹, y que trascienda la gestión de los recursos

⁴⁴ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2026).

⁴⁵ Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) (2025).

⁴⁶ Kreditanstalt für Wiederaufbau es el banco público de desarrollo de Alemania y financia proyectos de cooperación, infraestructura, clima y sostenibilidad en distintos países.

⁴⁷ APC-Colombia (2025).

⁴⁸ MADS (2019).

⁴⁹ Zelli & Krause (2025).

naturales al incorporar el conocimiento y la participación de las comunidades locales en la gobernanza ambiental y la resolución de conflictos⁵⁰.

Se sugiere que Alemania consolide su cooperación mediante el diálogo con las instituciones colombianas y priorice el apoyo a las organizaciones sociales y las comunidades locales que protegen los bosques y sostienen procesos de paz, con el fin de garantizar su continuidad más allá de los cambios de gobierno.

La naturaleza ha dejado de ser únicamente el escenario en el que se construye la paz y ha comenzado a convertirse en una dimensión constitutiva de aquello que debe protegerse para que exista una paz territorial sostenible. Por lo tanto, las inversiones alemanas en bosques tropicales ubicados en contextos de posconflicto no deben analizarse solo a partir de sus resultados climáticos y ambientales directos, sino también de sus efectos sobre la gobernanza territorial, la conflictividad y la construcción de paz.

Tras una década del Acuerdo de Paz, Alemania puede aprovechar los aprendizajes adquiridos y orientar su cooperación hacia 2030 mediante un nuevo enfoque de cooperación ambiental para la paz. La experiencia colombiana muestra que proteger los bosques, fortalecer la gobernanza ambiental y promover medios de vida sostenibles son condiciones para construir legitimidad, reducir los conflictos y consolidar una paz duradera, cuya efectividad depende del respaldo público y de la cooperación internacional.

⁵⁰ Malamud (2024).

Acerca de **Mónica Amador-Jiménez**

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, doctora en Antropología Social por la Universidad de Oslo, magíster en Estudios de Género y Cultura por la Universidad de Chile y especialista en Sistemas de Información Geográfica por la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria académica se inscribe en la ecología política, la antropología ambiental y los estudios de género, con especial énfasis en los conflictos socioambientales, la deforestación, la conservación de la biodiversidad y las relaciones entre paz, territorio y naturaleza. Ha sido investigadora y docente en las universidades de Bristol, Exeter y del Rosario, y ha colaborado con instituciones públicas y organizaciones especializadas en Colombia y América Latina. Sus investigaciones, desarrolladas principalmente en la Amazonía, los Andes y el Magdalena Medio colombianos, articulan el análisis etnográfico con perspectivas interdisciplinarias sobre conocimientos territoriales, resiliencia socioecológica, tecnologías de monitoreo ambiental y derechos de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Actualmente es investigadora posdoctoral del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, en el marco del Programa Orquídeas Mujeres en la Ciencia de Minciencias Colombia.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia). (2025). La cooperación alemana, un aliado clave para la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. <https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/noticias/la-cooperacion-alemana-un-aliado-clave-para-la-implementacion-del-acuerdo>
- Amador-Jiménez, M., & Millner, N. (2021). Militarisation under COVID-19: Understanding the differential impact of lockdown on the forests of Colombia. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 769365. <https://www.frontiersin.org/journals/human-dynamics/articles/10.3389/fhumd.2021.769365/full>
- Amador-Jiménez, M., Ramos, P. A., & Richter, S. (2024). Complementary ways of seeing “the nature”: Integrating varieties of knowledge practices in the management of local environmental conflicts in Colombia. *Environment and Security*, 2(1), 47–74. <https://doi.org/10.1177/27538796241232031>
- Amador-Jiménez, M. (2025). Paz con la naturaleza: Un nuevo paradigma ambiental. En D. Morales, M. P. Hernández Ospina, & L. Correa (eds.), *Paz ambiental: Ecos de la naturaleza en la transformación social* (pp. 90–102). Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ); Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. <https://www.instituto-capaz.org/publicacion/libro-paz-ambiental-ecos-de-la-naturaleza-en-la-transformacion-social-2/>
- Anderson, C. B. (2025). COP16 and the process of consolidating an inclusive conservation paradigm [Editorial]. *Conservation Biology*, 39, e14438. <https://doi.org/10.1111/cobi.14438>
- Bonilla Ovallos, M. E., Valencia Gallardo, M. T., & Carrascal Vergel, A. M. (2024). Territorialización de la justicia transicional restaurativa en Colombia: El caso de los TOAR anticipados en la subregión del Catatumbo. *Reflexión Política*, 26(54), 36–46. <https://doi.org/10.29375/01240781.5250>
- Caicedo Cano, J. C. (2025, 8 de agosto). El freno de Petro a la tala en la Amazonía avanza, pero no basta. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-amazonia/plan-contr-la-deforestacion-promete-pero-tiene-poca-cobertura/>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2026). *Colombia: For peacebuilding and environmental protection*.
- Duffy, R., Massé, F., Smidt, E., Marijnen, E., Büscher, B., Verweijen, J., Ramutsindela, M., Simlai, T., Joanny, L., & Lunstrum, E. (2019). Why we must question the militarisation of conservation. *Biological Conservation*, 232, 66–73. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.01.013>
- Franco Gantiva, A. M. (2024). Action and fight against the climate crisis in the midst of the Colombian conflict and post-conflict: Efforts from the public and private sectors. *Sovereignty and Climate Dialogue*, 3(1), 32–45.

- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). (2016). *Censo pecuario nacional 2016*. <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2024). *Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia 2023: Resumen de resultados*. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. <https://www.ideam.gov.co/file-download/download/public/19945>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2025). *Monitoreo de la superficie de bosque y deforestación en Colombia 2024*. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2026). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia: Resumen ejecutivo de resultados. Año 2025*. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. <https://www.ideam.gov.co/file-download/download/public/21833>
- Johnson, M. F., Rodríguez, L. A., & Quijano Hoyos, M. (2025). Governing after FARC: Environmental peacebuilding in Caquetá, Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 52(1), 129–156. <https://doi.org/10.1080/03066150.2024.2326577>
- Lunstrum, E. (2014). Green militarization: Anti-poaching efforts and the spatial contours of Kruger National Park. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(4), 816–832. <https://doi.org/10.1080/00045608.2014.912545>
- Malamud, M. (2024). Paz ambiental y gestión local en sociedades posconflicto. *methaodos.revista de ciencias sociales*, 12(2), m241202001. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9782172.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2019, 9 de diciembre). *Colombia, Alemania, Noruega y Reino Unido, unidos para reducir la deforestación en Colombia*. Gobierno de Colombia. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-alemania-noruega-y-reino-unido-unidos-para-reducir-la-deforestacion-en-colombia/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2021, 20 de enero). *Amazonía Sin Llamas: Una campaña que nos une*. Programa Visión Amazonía.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2024, 13 de septiembre). *Programa Conservar Paga impulsa histórica reducción de la deforestación en Caquetá*. <https://www.minambiente.gov.co/programa-conservar-paga-impulsa-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-caqueta/>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2025). *Respuesta a la Defensoría del Pueblo sobre la incidencia de la agenda ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las mesas de diálogo en el marco de la Política de Paz Total* [Documento institucional]. Pp. 7–9.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI).
- Revelo Rebolledo, J., & Uribe, S. (2024). Desarrollo y conservación en la región amazónica: Trayectorias históricas, conflictos y alternativas [Editorial]. *Análisis Político*, (109), 3–5. <https://doi.org/10.15446/anpol.v37n109.118364>
- Sáez Flórez, C., Quinn, L., Menjura, T., & Márquez, J. (2023). *How the 2016 Colombian Final Accord responds to environmental challenges*. Peace Accords Matrix, Kroc Institute for International Peace Studies, Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/gb19f478f7x>
- Samper, J. A., Krause, T., & López, J. (2024). “Everyone decided to declare war on the forest”: Between territorial peace and pacification in the Colombian Andean-Amazon. *Ecology and Society*, 29(4), 46. <https://doi.org/10.5751/ES-15589-290446>
- Zelli, F., & Krause, T. (2025). The nature of peace: Trajectories of environmental peacebuilding between dominant narratives and power relations. *Ecology and Society*, 30(2), 5. <https://doi.org/10.5751/ES-15971-300205>



IV. Diez años después del Acuerdo de Paz persisten los homicidios de líderes sociales y la afectación de los procesos comunitarios

Por Leonardo González Perafán

Introducción

Diez años después de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante: Acuerdo de Paz), Colombia sigue contando líderes y lideresas sociales asesinados. Los nombres cambian; los territorios, muchas veces, se repiten; y detrás de cada nuevo registro surge la misma pregunta: ¿por qué continúa siendo tan peligroso liderar un proceso comunitario en Colombia?

La pregunta, sin embargo, puede estar mal formulada. A los líderes y lideresas sociales no los asesinan simplemente por ser líderes. Son atacados por lo que hacen, por los derechos que defienden, por los intereses que afectan y, especialmente, por los procesos colectivos que representan. Los líderes sociales reclaman tierras, promueven la sustitución de cultivos de uso ilícito, protegen el agua y otros bienes comunes, representan a sus comunidades, denuncian abusos, participan en juntas de acción comunal y en procesos organizativos de víctimas, y defienden los derechos de las mujeres, las personas LGBTIQ+, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, entre muchas otras actividades.

Por eso, detrás del asesinato de un líder o una lideresa existe un daño que las estadísticas difícilmente alcanzan a mostrar. La víctima es una persona concreta y su pérdida es irreparable, pero la violencia también puede afectar a la organización que representaba y a la capacidad de una comunidad para continuar defendiendo colectivamente sus derechos. Después de un homicidio pueden sobrevenir el miedo, el desplazamiento de otros liderazgos, la disminución de la participación, la dificultad para encontrar relevos o el abandono de las reivindicaciones comunitarias.

Esta perspectiva obliga a ampliar la manera en la que se entiende la protección. Los mecanismos individuales son indispensables cuando una vida está en riesgo,

pero resultan insuficientes frente a violencias que buscan restringir la autonomía comunitaria, debilitar organizaciones o imponer —mediante la coerción— determinadas reglas sobre la vida de las comunidades. Si el daño trasciende a la persona, la protección también debe hacerlo.

Los líderes y lideresas sociales son, en ese sentido, parte esencial de la infraestructura democrática de los territorios: hacen posible que las comunidades se organicen, representen sus intereses, tramiten conflictos, defiendan bienes comunes y exijan derechos. Esta dimensión resulta especialmente importante diez años después de la firma del Acuerdo de Paz, que propuso ampliar la democracia, fortalecer la participación y transformar los territorios históricamente afectados por el conflicto armado en Colombia¹.

A partir de los registros del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), con corte al 7 de agosto de 2026², y del diálogo con fuentes institucionales y sociales, este artículo examina la evolución y la concentración territorial de la violencia, pero también aquello que las cifras no muestran: sus efectos sobre las organizaciones y las comunidades. El argumento central es sencillo: si la violencia busca debilitar los procesos colectivos, la protección no puede limitarse a los individuos. Proteger el liderazgo social exige garantizar también los procesos comunitarios, fortalecer sus capacidades organizativas y de autoprotección, y actuar sobre las condiciones territoriales que reproducen el riesgo. Es, en últimas, proteger la democracia y las posibilidades de construir paz en los territorios.

Durante la década posterior al Acuerdo de Paz también se amplió el marco institucional para la protección de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. A las garantías previstas en el propio Acuerdo se sumaron políticas, rutas específicas de prevención y protección, e instrumentos como el Decreto 660 de 2018, mediante el cual se creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios³. Más recientemente, el Decreto 1028 de 2026 adoptó la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos, que incluye componentes de respeto, prevención, protección, justicia efectiva y garantías de no repetición⁴. Estos desarrollos representan avances importantes en el diseño institucional; sin embargo, la persistencia de asesinatos, amenazas y restricciones

¹ Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (2016).

² Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2026).

³ Decreto 660 de 2018.

⁴ Decreto 1028 de 2026.

al ejercicio del liderazgo evidencia que aún existe una brecha entre el desarrollo normativo y su implementación efectiva en los territorios.

Diez años después: lo que revelan las cifras y lo que no alcanzan a decir

La violencia contra líderes y lideresas sociales antecede a la firma del Acuerdo de Paz y tiene raíces profundas en la historia del conflicto armado y en las disputas por la tierra, la participación política y el poder local. Sin embargo, el Acuerdo de 2016 generó nuevas expectativas y obligaciones en materia de garantías para la participación, la protección de las organizaciones sociales y la seguridad en los territorios. La persistencia de la violencia durante el posacuerdo puso en evidencia las limitaciones de la respuesta estatal. En 2023, mediante la Sentencia SU-546, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población líder y defensora de derechos humanos, tras identificar la vulneración masiva y sistemática de sus derechos y las fallas estructurales en la respuesta del Estado⁵.

La realidad territorial fue más compleja. La salida de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) de amplias zonas del país modificó los equilibrios territoriales, pero no estuvo acompañada, en todos los casos, por una presencia integral y suficientemente rápida del Estado. En varios territorios se produjeron disputas entre actores armados, reconfiguraciones de estructuras existentes y nuevos intereses en torno a las economías ilegales, la tierra, los recursos y los corredores estratégicos. Desde los primeros años del posacuerdo, distintas organizaciones advirtieron que la violencia contra los liderazgos constituía no solo una vulneración de derechos, sino también un obstáculo para la implementación del Acuerdo de Paz⁶.

Entre la firma del Acuerdo de Paz, el 24 de noviembre de 2016, y el 7 de agosto de 2026, el Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz registró el asesinato de **1887 líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos** en Colombia⁷ (véase figura 1).

Las cifras deben leerse con precaución. Las organizaciones que documentan la violencia contra los liderazgos utilizan metodologías y criterios de verificación diferentes, por lo que sus registros no siempre coinciden. Además, algunos

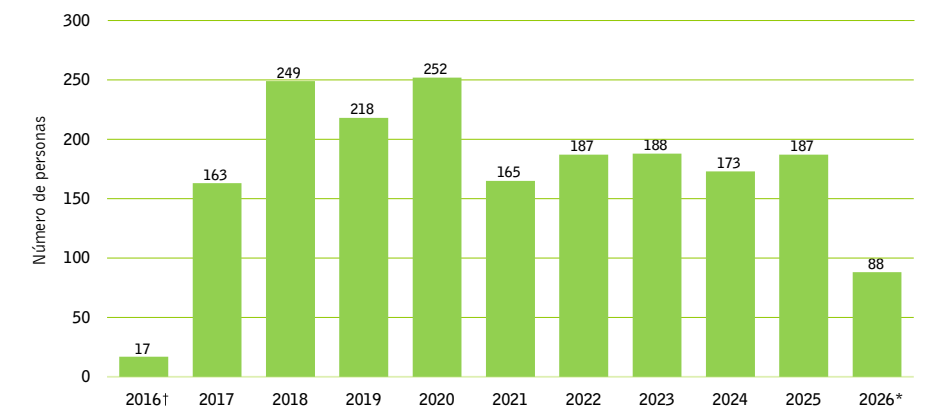
⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-546 (2023).

⁶ Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP), Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2017).

⁷ Indepaz (2026).

estudios han advertido la existencia de subregistro⁸ (Rozo & Ball, 2024). Para evitar comparaciones entre universos distintos, este artículo utiliza la serie de Indepaz para analizar la evolución cuantitativa y recurre a otras fuentes para contrastar e interpretar las tendencias.

Figura 1. Asesinatos de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, desde la firma del Acuerdo de Paz al 7 de agosto de 2026



Fuente: elaboración propia con información del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades (Indepaz, 2026).

† Para 2016, desde el 24 de noviembre, fecha de firma del Acuerdo Final.

* Para 2026, corte al 7 de agosto.

La evolución a lo largo de la década muestra cambios importantes. Durante el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) se registró el periodo con mayor número de asesinatos de líderes sociales desde la firma del Acuerdo de Paz. En contraste, durante el gobierno del presidente Gustavo Petro (2022–2026) se observó una reducción frente al cuatrienio inmediatamente anterior. Esta disminución es relevante y debe reconocerse, pero no significa que el problema se haya superado.

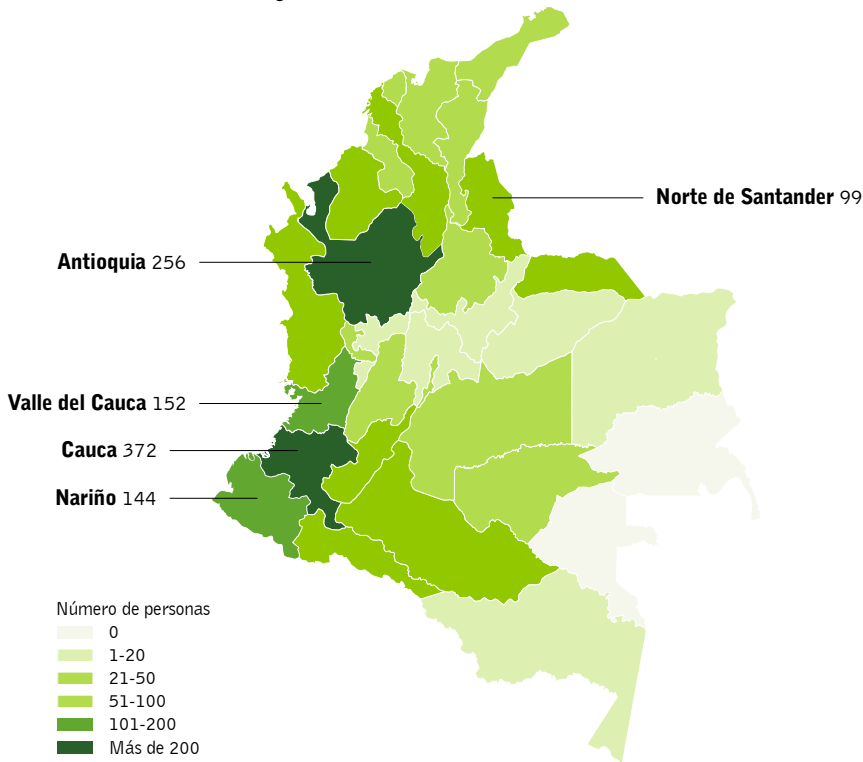
Una geografía que se repite

Más allá de las variaciones entre gobiernos, una característica se ha mantenido a lo largo de la última década: la violencia contra el liderazgo social presenta una distribución geográfica persistente. Los asesinatos no se distribuyen de manera homogénea en Colombia, sino que se concentran especialmente en los departamentos del Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Norte de Santander,

⁸ Rozo & Ball (2024).

que aparecen de forma reiterada entre los más afectados (véase figura 2). Desde los primeros años del posacuerdo, diversas investigaciones han identificado esta concentración territorial de las agresiones contra líderes sociales^{9 10}.

Figura 2. Distribución departamental de los asesinatos de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos desde la firma del Acuerdo de Paz, 24 de noviembre de 2016–7 de agosto de 2026



Fuente: elaboración propia con información del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades (Indepaz, 2026). Base cartográfica: SimpleMaps, a partir de divisiones administrativas de Colombia.

En estos territorios confluyen, con intensidades y características distintas, economías ilegales, disputas por la tierra y los recursos naturales, y corredores estratégicos para la movilidad de actores armados y armas, así como para el control de rentas ilícitas. A ello se suma una presencia estatal fragmentada y, en varios casos, insuficiente para garantizar de manera sostenida los derechos, la justicia y la seguridad.

La persistencia de la violencia debe analizarse, además, en el contexto de la reconfiguración del conflicto armado tras la dejación de armas de las FARC-EP,

⁹ Cinep/PPP *et al.* (2017).

¹⁰ González Perafán (2025).

pactada en el Acuerdo de Paz. La salida de esta organización de distintas regiones no significó el fin de las disputas territoriales. Otros actores armados ampliaron su presencia o disputaron el control de poblaciones, economías y corredores estratégicos, lo que generó nuevas confrontaciones y formas de coerción sobre las comunidades. En ese escenario, los liderazgos sociales pueden convertirse en obstáculos para quienes pretenden imponer decisiones sobre el territorio, regular la vida comunitaria o apropiarse de sus rentas.

Sin embargo, existe otra característica que merece atención: muchos de estos territorios también cuentan con una importante tradición de organización social. Esta relación no significa que la existencia de organizaciones fuertes produzca violencia, sino que, allí donde las comunidades se organizan para defender el territorio, reclamar derechos, promover alternativas económicas, proteger bienes comunes o participar en las decisiones públicas, pueden entrar en tensión con actores e intereses que buscan controlar esos mismos territorios y poblaciones.

Cauca: la persistencia de la violencia y de la organización

El departamento del Cauca, ubicado en el suroccidente de Colombia, constituye el ejemplo más evidente. A lo largo de la década se ha mantenido como el territorio con el mayor número acumulado de asesinatos de líderes y lideresas sociales, según los registros de Indepaz. Sin embargo, reducir el caso caucano a la presencia de grupos armados dejaría por fuera una parte fundamental de la explicación.

El Cauca también es un territorio con una extraordinaria historia de resistencia. Los procesos indígenas, campesinos, afrodescendientes, comunales, ambientales, de mujeres y de víctimas han construido durante décadas formas de organización, movilización, defensa territorial y autoprotección. Las comunidades no son actores pasivos atrapados entre estructuras armadas: establecen límites, denuncian, reclaman derechos y construyen mecanismos para defender la vida y el territorio.

Esa capacidad organizativa es relevante. Determinados liderazgos pueden convertirse en obstáculos para quienes pretenden controlar corredores, apropiarse de rentas, imponer decisiones sobre el territorio o subordinar a las comunidades. El riesgo, por lo tanto, no depende solamente de la presencia de actores armados, sino también de las acciones que las comunidades organizadas emprenden frente a esos poderes.

Las cifras permiten dimensionar esta violencia y localizar los territorios críticos, pero tienen un límite. Un registro puede indicar quién fue asesinado, dónde ocurrió el crimen y qué tipo de liderazgo ejercía la víctima. Difícilmente puede mostrar qué sucedió después con la junta de acción comunal que presidía, el proceso de restitución de tierras que acompañaba, la organización de mujeres que impulsaba o la comunidad que representaba. Ese vacío conduce a una pregunta distinta: ¿qué

pierde una comunidad cuando asesinan a uno de sus líderes? Responderla exige pasar del conteo de personas al análisis de los procesos colectivos que estas representan.

No les asesinan simplemente por ejercer liderazgo

Hablar de asesinatos de líderes sociales puede dar lugar a una simplificación: asumir que la condición de líder explica por sí misma el riesgo. Sin embargo, el liderazgo social no es una categoría homogénea, pues se construye alrededor de una práctica, una comunidad, un territorio y unas reivindicaciones específicas.

Un presidente de una junta de acción comunal que reclama la construcción de una vía, una autoridad indígena que defiende el territorio, una lideresa que acompaña a mujeres víctimas de violencia o un dirigente campesino que promueve la sustitución de cultivos de uso ilícito pueden agruparse estadísticamente bajo la categoría de liderazgo social. No obstante, representan procesos diferentes y entran en tensión con intereses distintos. Por eso, para comprender la violencia no basta con preguntar quién fue asesinado. Es necesario preguntarse qué hacía esa persona, qué proceso colectivo representaba y qué intereses podía afectar con su actuación (véase tabla 1).

Tabla 1. Efectos de la violencia contra los liderazgos sociales

Liderazgo	Lo que representa o defiende	Lo que puede resultar afectado
Comunal	Representación y gestión comunitaria.	Juntas de Acción Comunal, participación e interlocución institucional.
Indígena y afrodescendiente	Territorio, autonomía y derechos colectivos.	Autoridades propias y organización territorial.
Campesino	Tierra, derechos rurales, sustitución y proyectos productivos.	Asociaciones, permanencia y alternativas económicas.
Ambiental	Agua, ecosistemas y bienes comunes.	Defensa comunitaria del territorio.
Víctimas	Verdad, reparación y restitución.	Procesos de reclamación y participación.
Mujeres y personas LGBTIQ+	Igualdad, autonomía y derechos.	Organizaciones, redes de cuidado y participación.
Juvenil	Participación, cultura y alternativas frente a la violencia.	Procesos juveniles y relevo generacional.

Fuente: elaboración propia a partir de Indepaz (2026), Cinep/PPP (2024) y Comisión de la Verdad (2022).

Los liderazgos cumplen, además, una función de articulación: conectan a las comunidades con las instituciones, convocan a sus integrantes, acompañan sus reclamaciones, contribuyen a tramitar conflictos y visibilizan situaciones que, de otra manera, podrían permanecer ocultas. Por eso, atacar a quien articula una organización puede producir efectos que trascienden a la víctima y debilitan la participación y la capacidad colectiva de acción. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición destacó, precisamente, el valor de estas redes para sostener la vida comunitaria y las posibilidades de resistencia frente a la violencia¹¹.

Catatumbo: cuando el asesinato golpea un proceso

El asesinato, en 2026, de Freiman Velásquez, joven líder de la Asociación por la Unidad Campesina del Catatumbo (Asuncat), permite observar esta dimensión. El Catatumbo es una región ubicada en el nororiente de Colombia, en la frontera con Venezuela. La Defensoría del Pueblo advirtió que su muerte golpeó los procesos juveniles, campesinos y comunitarios de la región y afectó el trabajo de una organización que ya había enfrentado amenazas y estigmatización¹².

En una base de datos, el caso aparece necesariamente como una víctima: un nombre, una fecha, un municipio y un tipo de liderazgo. Sin embargo, alrededor de esa persona existe una organización y unas relaciones comunitarias que también pueden resultar afectadas. El miedo puede incidir en quién está dispuesto a asumir una vocería, participar en una reunión, presentar una denuncia o representar a su comunidad.

El homicidio es la expresión más extrema de estas violencias, pero no la única. Las amenazas, los desplazamientos, los atentados, la estigmatización y otras formas de intimidación pueden reducir progresivamente el espacio disponible para la organización social¹³. Una organización puede continuar existiendo formalmente y, sin embargo, tener cada vez menos capacidad para reunirse, deliberar, elegir representantes, movilizarse o dialogar con el Estado. A este deterioro de las condiciones que permiten actuar colectivamente podemos denominarlo *precarización de la organización social*.

Esta perspectiva permite comprender mejor determinados regímenes violentos de dominación. No se trata de una gobernanza compartida entre actores armados y comunidades, sino de relaciones profundamente asimétricas, en las que la amenaza

¹¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (2022).

¹² Defensoría del Pueblo (2026).

¹³ Cinep/PPP (2024).

y la coerción buscan restringir la autonomía, producir obediencia y condicionar la participación. La Defensoría del Pueblo ha advertido sobre escenarios de constreñimiento de los liderazgos y restricciones a la interlocución libre entre las comunidades y las autoridades¹⁴.

La diferencia es importante: más que gobernanza, existe dominio y subordinación. Si una comunidad deja de reunirse, una organización abandona una reclamación o nadie quiere reemplazar, por temor, a un dirigente asesinado, la violencia puede haber alcanzado su propósito incluso sin producir nuevos homicidios. El homicidio de Velásquez también revela los límites de la protección individual: se movilizaba en un vehículo asignado a su esquema de protección por la Unidad Nacional de Protección (UNP) y dos de las personas asesinadas eran sus escoltas. Además, el riesgo en la zona había sido advertido previamente mediante la Alerta Temprana de Inminencia 006 de 2026¹⁵.

Contar los asesinatos sigue siendo indispensable, pero no es suficiente. Estas violencias no solo acaban con la vida de líderes y lideresas, sino que también producen una precarización progresiva de la organización social. Si el daño alcanza al proceso colectivo, la siguiente pregunta es inevitable: ¿qué significa realmente proteger un liderazgo? (véase figura 3).

¹⁴ Defensoría del Pueblo (2025).

¹⁵ Defensoría del Pueblo (2026).

Figura 3. De la violencia contra los liderazgos a la precarización de la organización social



Ciclo que se reproduce si no hay protección integral

Respuesta integral de protección		Protección de la vida y la integridad Medidas individuales y colectivas oportunas y eficaces.
		Fortalecimiento organizativo y de autoprotección Apoyo a capacidades, redes de apoyo y estrategias colectivas.
		Condiciones territoriales para la participación Presencia integral del Estado, justicia, desarrollo y garantías.
		Garantías para la labor social y la incidencia Reconocimiento, no estigmatización y participación en las decisiones.

Proteger los procesos comunitarios es proteger la democracia y las posibilidades de construir paz en los territorios.

Proteger personas no basta: garantías para la infraestructura democrática

Si la violencia contra los líderes y lideresas sociales afecta también los procesos comunitarios que representan, la política de protección enfrenta un problema de enfoque: buena parte de sus instrumentos se activa cuando el riesgo ya se ha individualizado.

Las medidas individuales son indispensables y pueden salvar vidas. El problema no radica en su existencia, sino en pretender que, por sí solas, pueden responder a violencias con efectos colectivos. Un dirigente puede contar con un esquema de seguridad mientras su organización continúa intimidada; una lideresa puede verse obligada a desplazarse mientras el proceso que acompañaba queda debilitado; una autoridad comunitaria puede recibir medidas individuales mientras su comunidad continúa sometida a restricciones y coacciones.

Por ello, la política de protección debe reorientarse hacia un enfoque más integral, preventivo, colectivo y territorial. Esto supone que la respuesta no recaiga exclusivamente en la UNP, sino que articule la prevención, la protección, la seguridad, la justicia y la transformación territorial, de acuerdo con los riesgos que enfrentan las personas, las organizaciones y los procesos comunitarios.

El propio Acuerdo de Paz planteó una perspectiva más amplia al incluir, dentro de las garantías de seguridad, medidas de prevención y protección para las organizaciones y los movimientos sociales¹⁶. Esta perspectiva exige abordar la protección desde tres dimensiones.

La primera es la *prevención*. El Sistema de Alertas Tempranas permite identificar riesgos para las comunidades, las organizaciones y los territorios antes de que se materialicen. Sin embargo, la persistencia de hechos violentos en escenarios sobre los cuales ya se habían emitido advertencias muestra que identificar el peligro no basta cuando la respuesta institucional es tardía o fragmentada¹⁷. La prevención exige una mayor articulación entre las políticas y las entidades responsables de la prevención, la protección, la seguridad, la justicia y el desarrollo territorial, de manera que las advertencias se traduzcan en respuestas integrales y oportunas. Una alerta temprana no debería terminar convertida en el antecedente documental de una violencia que después se materializa.

La segunda es el *fortalecimiento de las capacidades comunitarias*. Las guardias indígenas; las guardias cimarronas de las comunidades afrodescendientes; las redes de comunicación y alerta; las estrategias de cuidado de las organizaciones de mujeres, y otros mecanismos de autoprotección permiten anticipar riesgos y

¹⁶ Gobierno Nacional de Colombia & FARC-EP (2016).

¹⁷ Defensoría del Pueblo (2025).

preservar espacios de autonomía, especialmente en territorios con sólidos procesos organizativos comunitarios. Fortalecer estas capacidades significa reconocer y apoyar los mecanismos que las propias comunidades han construido en los territorios que habitan y organizan. Estos les permiten identificar cambios en las dinámicas de riesgo, activar redes de protección, comunicar amenazas y adoptar medidas colectivas de cuidado a partir de su conocimiento cotidiano del territorio¹⁸. Sin embargo, existe una frontera fundamental: la autoprotección no puede convertirse en autoseguridad ni sustituir al Estado. La obligación de garantizar la vida y los derechos continúa siendo estatal.

Estas respuestas también deben reconocer que los riesgos no son iguales para todos los liderazgos. En particular, las violencias contra las lideresas pueden involucrar a sus familias, sus cuerpos, su reputación y sus redes de cuidado. Este escenario exige adoptar medidas construidas con su participación y sensibles a las características territoriales y de género¹⁹.

La tercera dimensión es la *territorial*. En situaciones extremas, la reubicación puede salvar una vida; sin embargo, cuando abandonar el territorio se convierte en la única posibilidad de protección, la violencia también consigue interrumpir el proceso comunitario. Cuando existan condiciones para hacerlo de manera segura, proteger debe significar, además, crear las condiciones necesarias para permanecer en el territorio y continuar ejerciendo el liderazgo.

Si los líderes y lideresas forman parte de la infraestructura democrática de los territorios, el éxito de la protección no puede medirse únicamente por el número de esquemas asignados. También debe considerar si las organizaciones pueden reunirse, elegir a sus representantes, dialogar libremente con las instituciones y continuar defendiendo sus derechos. Se trata, en últimas, de garantizar algo que los indicadores tradicionales de seguridad difícilmente capturan: la posibilidad real de ejercer la ciudadanía en los territorios. Desde esta perspectiva, y tomando 2030 como horizonte de mediano plazo para orientar las decisiones de política pública durante la siguiente etapa de implementación del Acuerdo de Paz, el desafío consiste en traducir este cambio de enfoque en medidas concretas.

Hacia 2030: cuatro apuestas para proteger la infraestructura democrática

Los próximos años ofrecen una oportunidad para corregir algunas de las limitaciones que han afectado la protección del liderazgo social durante la primera década

¹⁸ Decreto 2124 de 2017.

¹⁹ Ruta Pacífica de las Mujeres (2025).

de implementación del Acuerdo de Paz. El desafío no consiste necesariamente en crear más instrumentos, sino en lograr que los existentes funcionen de manera articulada, oportuna y pertinente para cada territorio y, sobre todo, que permitan actuar sobre las condiciones que reproducen el riesgo.

Hacia 2030, la política pública debería avanzar en cuatro direcciones. A saber:

1. Convertir las alertas tempranas en prevención efectiva

Colombia cuenta con una importante capacidad para identificar escenarios de riesgo mediante el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que advierte sobre los peligros que enfrentan las comunidades, las organizaciones y los territorios, y formula recomendaciones orientadas a prevenir vulneraciones de derechos²⁰. El reto consiste en lograr que estas advertencias se traduzcan en respuestas antes de que las violencias se materialicen.

Esto exige establecer responsabilidades institucionales claras frente a las recomendaciones, mejorar la coordinación entre las entidades y fortalecer los mecanismos de seguimiento. La evaluación no debería limitarse a verificar si una institución respondió formalmente, sino que debería determinar si las medidas adoptadas modificaron efectivamente las condiciones de riesgo.

Las comunidades y las organizaciones sociales también deben participar en ese seguimiento. Su conocimiento del territorio permite establecer si las acciones institucionales están funcionando y detectar con rapidez los cambios en las dinámicas de violencia. El escenario deseable hacia 2030 es pasar de un sistema capaz de advertir el riesgo a uno que también contribuya efectivamente a prevenirlo.

2. Proteger procesos y fortalecer capacidades comunitarias

La segunda apuesta consiste en ampliar la unidad de análisis y protección. Además de identificar quién está amenazado, las evaluaciones deberían establecer qué proceso representa esa persona, quiénes más pueden resultar afectados y qué capacidades comunitarias podrían deteriorarse si ese liderazgo desaparece o debe abandonar el territorio.

Esto implica fortalecer las medidas colectivas y los mecanismos comunitarios de autoprotección mediante recursos, formación, sistemas de comunicación y alerta, y canales efectivos de diálogo con las instituciones. Esta perspectiva encuentra sustento tanto en las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final como en

²⁰ Defensoría del Pueblo (2025).

el marco institucional de prevención y alerta temprana, que reconoce la importancia de las capacidades sociales para la autoprotección^{21 22}.

Las respuestas deben construirse con las comunidades y reconocer las particularidades territoriales, étnicas y de género. Las personas, las organizaciones y las comunidades en riesgo deben participar no solo en la implementación, sino también en el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y las medidas que buscan protegerlas. En el caso de las lideresas, los riesgos también pueden involucrar a sus familias, sus cuerpos, su reputación y sus redes de cuidado. Esto exige adoptar medidas construidas con su participación y sensibles a las características específicas de las violencias que enfrentan²³. El fortalecimiento de la autoprotección debe aumentar su autonomía y su capacidad preventiva, sin que ello reduzca la obligación del Estado de garantizar plenamente la vida, la integridad y el ejercicio de los derechos.

Hacia 2030 deberíamos encontrar comunidades con mayores capacidades para identificar y afrontar los riesgos, y un Estado más preparado para acompañarlas y responder oportunamente.

3. Transformar los territorios, no solamente administrar el riesgo

Ninguna política de protección será suficiente mientras existan territorios en los que los actores armados puedan decidir quién se reúne, quién se moviliza, quién representa a una comunidad o quién puede dialogar con las instituciones. Reducir estructuralmente el riesgo exige una presencia integral del Estado: justicia accesible, educación, salud, infraestructura, conectividad, acceso a la tierra, oportunidades económicas, implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y alternativas frente a las economías ilegales. Estas dimensiones forman parte de la apuesta por la transformación territorial contenida en el Acuerdo de Paz y son fundamentales para construir garantías sostenibles de no repetición.

La seguridad y la presencia de la Fuerza Pública son necesarias, pero no sustituyen estas transformaciones. Tampoco se trata simplemente de ampliar la presencia institucional en territorios considerados, de manera errónea, como espacios sin Estado. En muchos de ellos existen comunidades organizadas, autoridades propias y redes sociales que han sostenido la vida colectiva durante décadas. La intervención estatal debe reconocer y fortalecer esas capacidades, no sustituirlas.

La transformación también debería medirse en términos democráticos: que una comunidad pueda reunirse sin la autorización de un actor armado; que una junta de

²¹ Gobierno Nacional de Colombia & FARC-EP (2016).

²² Presidencia de la República de Colombia (2017).

²³ Ruta Pacífica de las Mujeres (2025).

acción comunal pueda elegir libremente a sus representantes; que una mujer pueda ejercer una vocería sin recibir amenazas, y que una organización pueda reclamar derechos sin poner en riesgo a sus integrantes. El escenario hacia 2030 debería ser el de territorios en los que la reducción de la violencia esté acompañada de una ampliación efectiva de la ciudadanía y la autonomía comunitaria.

4. Orientar la cooperación internacional hacia las capacidades territoriales

La comunidad internacional ha desempeñado un papel importante en la implementación del Acuerdo de Paz y seguirá siendo necesaria durante los próximos años. Su contribución puede orientarse con mayor fuerza al fortalecimiento de las capacidades territoriales y organizativas. Esto incluye brindar asistencia técnica para mejorar la articulación y el intercambio de información entre instituciones como la Defensoría del Pueblo y la UNP, las organizaciones sociales y los observatorios de derechos humanos, así como fortalecer los mecanismos colectivos y comunitarios de protección y autoprotección.

También es importante mantener y fortalecer la presencia y la observación internacionales en los territorios con mayores niveles de riesgo, especialmente en aquellos donde persisten las agresiones contra los liderazgos y las restricciones a la organización social. El acompañamiento diplomático, la visibilización internacional de las situaciones de riesgo y la continuidad de los fondos de emergencia y los programas de acompañamiento pueden contribuir a ampliar los márgenes de protección de las personas y las organizaciones, especialmente en coyunturas críticas.

Ese acompañamiento no debe sustituir al Estado ni imponer agendas externas. Su aporte debería fortalecer las capacidades de las instituciones responsables y, al mismo tiempo, la autonomía de las comunidades para definir sus prioridades, sostener sus procesos y dialogar con el Estado. Hacia 2030, la cooperación debería contribuir a consolidar organizaciones más fuertes, mecanismos institucionales más eficaces y comunidades menos dependientes de apoyos externos permanentes.

Una nueva medida del éxito

En conjunto, estas cuatro apuestas plantean una manera distinta de evaluar la política de protección. La reducción de los asesinatos debe seguir siendo un objetivo irrenunciable, pero no puede ser el único indicador.

También será necesario preguntarse si las comunidades pueden organizarse y participar sin miedo; si pueden elegir a sus representantes y defender sus territorios; si los mecanismos de autoprotección se han fortalecido; si las alertas tempranas producen respuestas efectivas; y si ejercer un liderazgo deja de significar exponerse al desplazamiento, la amenaza o la muerte.

Durante diez años, Colombia ha registrado el asesinato de líderes y lideresas sociales. Este registro seguirá siendo indispensable para dimensionar la gravedad de la violencia, pero ya no es suficiente. También debemos preguntarnos qué ocurre con las comunidades cuando esos liderazgos desaparecen y qué pierde la democracia cuando se debilitan los procesos colectivos que sostienen.

Los líderes y lideresas sociales constituyen una parte esencial de la infraestructura democrática de los territorios. Proteger sus vidas sigue siendo una obligación ineludible del Estado, pero proteger las organizaciones, las comunidades y las capacidades colectivas que representan también es una condición para consolidar la paz. Si la violencia busca destruir los procesos comunitarios, los años restantes de implementación del Acuerdo de Paz y las políticas que deberán dar continuidad a sus transformaciones más allá de 2031 tendrán que orientarse no solo a impedir nuevos asesinatos, sino también a garantizar que esos procesos puedan perdurar, fortalecerse y transformar los territorios.

Acerca de **Leonardo González Perafán**

Magíster en Política, Derecho y Gestión Ambiental. Es director del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y de su Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. Su trayectoria se ha centrado en el análisis del conflicto armado, la construcción de paz, los derechos humanos, la protección de los liderazgos sociales y las dinámicas territoriales en Colombia. Es investigador y tallerista en temas de conflicto armado, DIH, justicia transicional, derechos étnicos, empresas y derechos humanos, impactos de empresas del sector extractivo y acompañamiento a comunidades en procesos de reasentamiento involuntario y consulta previa.

Referencias

- Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), & Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). (2017). *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos: 2016 y primer semestre de 2017*.
- Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP). (2024). *Noche y Niebla: Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, (68), julio–diciembre de 2023. <https://cinep.org.co/publicaciones/producto/revista-noche-y-niebla-68/>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 6 de diciembre). *Sentencia SU-546 de 2023* (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/su546-23.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2025). *Alerta Temprana 013 de 2025: Riesgo electoral 2025–2026*.
- Defensoría del Pueblo. (2026). *Alerta Temprana de Inminencia 006 de 2026*. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3706705/AT+006-26.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2026, 19 de mayo). *Rechazo a la masacre en la que murió el joven líder Freiman Velásquez en Catatumbo*. <https://www.defensoria.gov.co/-/rechazo-a-la-masacre-en-la-que-murio-el-joven-lider-freiman-velasquez-en-catatumbo>
- Gobierno de la República de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- González Perafán, L. (2025, 31 de mayo). *Entre la impunidad y la resistencia: Tendencias recientes en el asesinato de líderes sociales en Colombia*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <https://indepaz.org.co/entre-la-impunidad-y-la-resistencia-tendencias-recientes-en-el-asesinato-de-lideres-sociales-en-colombia/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2026). *Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes del Acuerdo asesinados en 2024 y 2025*. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>

- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 18 de diciembre). Decreto 2124 de 2017, *por el cual se reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161367>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018, 17 de abril). Decreto 660 de 2018, *por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922>
- Presidencia de la República de Colombia. (2026, 5 de agosto). Decreto 1028 de 2026, *por el cual se adiciona el Título 7 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, se dictan otras disposiciones y se deroga el Decreto 2137 de 2018, modificado por el Decreto 1138 de 2021*. <https://www.mininterior.gov.co/normativas/decreto-no-1028-del-5-de-agosto-de-2026/>
- Rozo, V., & Ball, P. (2024). *Asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos en Colombia: Una estimación del universo. Actualización 2019–2023*. Dejusticia & Human Rights Data Analysis Group. <https://www.dejusticia.org/publication/asesinatos-de-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-en-colombia-una-estimacion-del-universo-actualizacion-2019-2023/>
- Ruta Pacífica de las Mujeres. (2025, 25 de septiembre). *Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos (PIGMLD)*. <https://rutapacifica.org.co/programa-integral-de-garantias/>



V. De la implementación a la defensa de lo alcanzado: desafíos para las medidas de género del Acuerdo Final de Paz

Por Diana Salcedo López

Introducción

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera —en adelante, Acuerdo Final de Paz—, firmado en 2016, transformó la manera de comprender la construcción de paz en Colombia. Por primera vez, un acuerdo de esta naturaleza reconoció de manera transversal las desigualdades históricas que afectan a las mujeres e incorporó medidas específicas de género para enfrentar las condiciones que han favorecido su exclusión, las violencias ejercidas en su contra y la profundización de la desigualdad. Sin embargo, diez años después del inicio de su implementación, los avances conviven con brechas institucionales, territoriales, presupuestales y de seguridad que amenazan su consolidación.

Estos desafíos adquieren una nueva dimensión a partir de 2026. El cambio de gobierno ocurre cuando aún persisten obligaciones sustantivas derivadas del Acuerdo Final de Paz, por lo que resulta fundamental garantizar la continuidad de las medidas. El horizonte de implementación previsto en el propio Acuerdo trasciende los periodos presidenciales. Por ello, la transición no debería implicar el reinicio de la política de paz ni la redefinición discrecional de sus compromisos, sino la garantía de su continuidad y la profundización de las acciones pendientes. La preocupación aumenta ante un escenario político que reorienta las prioridades estatales hacia la seguridad militarizada, la austeridad y un modelo de desarrollo con mayor énfasis extractivo. En este contexto, no basta con asegurar la permanencia formal de las medidas de género en los planes institucionales. Es necesario proteger las condiciones estructurales y de planificación que permiten implementarlas y evitar que los avances alcanzados sean desplazados por otras prioridades estatales.

Desde una perspectiva feminista, este debate obliga a preguntar qué Estado se está construyendo, qué territorios se priorizan, qué vidas se protegen y quiénes asumen los costos de las decisiones públicas. Las medidas de género no son un componente accesorio de la paz. Por el contrario, expresan la apuesta por transformar las relaciones de poder que hicieron posible y profundizaron el conflicto, por lo que constituyen un elemento esencial del Acuerdo Final de Paz y de la construcción de paz más allá de lo pactado. Su implementación requiere recursos, instituciones, participación efectiva y garantías para que las mujeres actúen como sujetas políticas y no solo como beneficiarias de programas.

La gran ganancia del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia

El Acuerdo Final de Paz no solo constituye un hito en la historia política de Colombia, sino que también se convirtió en un referente para otras sociedades que buscan tramitar sus conflictos por vías no violentas. El inicio de la negociación no estuvo marcado por la participación de las mujeres ni por la incorporación del enfoque de género. De hecho, este enfoque comenzó a aplicarse en 2014, después de dos años de discusiones en la Mesa de Conversaciones, espacio oficial de negociación entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Instalada en Cuba en 2012, la Mesa estuvo integrada por delegados plenipotenciarios¹ de ambas partes y contó con Cuba y Noruega como países garantes, y con Venezuela y Chile como países acompañantes. Su propósito era acordar los seis puntos de la agenda que dieron origen al Acuerdo Final de Paz de 2016.

La inclusión del enfoque de género fue posible gracias a la insistencia del movimiento social de mujeres y feminista, que en 2013 impulsó la Primera Cumbre Nacional de Mujeres y Paz en Colombia. Este encuentro reunió a más de 500 mujeres de distintos lugares del país y fortaleció el llamado que las Naciones Unidas habían formulado en 2000 mediante la Resolución 1325, en la que instaron a los Estados a vincular a las mujeres a las mesas de diálogo y negociación, y a incorporar sus agendas en estos procesos. Esta resolución dio origen a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y se convirtió en una pieza fundamental para promover la participación efectiva de las mujeres en aquel momento decisivo para la paz en Colombia².

¹ Personas que, en el marco de un proceso de negociación oficial, cuentan con plenos poderes de representación y decisión en nombre de una de las partes.

² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000).

La Subcomisión de Género se estableció en 2014, luego de más de un año de visitas a La Habana de organizaciones, liderazgos y expresiones de los movimientos de mujeres, feministas y LGBTIQ+. Estos actores buscaban que sus demandas fueran escuchadas y que se garantizara la participación activa de las mujeres, con el propósito de transformar los modelos que habían predominado hasta entonces en los procesos de paz alrededor del mundo.

Desde ese momento, la Subcomisión de Género permeó las discusiones, acercó a las mujeres de las FARC-EP y del Gobierno de Juan Manuel Santos, y abrió espacios para escuchar a víctimas y sobrevivientes, activistas y lideresas. Su trabajo permitió la designación de mujeres plenipotenciarias y su incorporación a los equipos negociadores, así como el establecimiento de más de 100 medidas específicas de género. Además, introdujo un lenguaje transversal que reconoció las afectaciones diferenciadas y a las mujeres no solo como víctimas, sino también como sujetas políticas, teniendo en cuenta factores como su pertenencia étnica y orientación sexual³.

Tras el cierre de las negociaciones, el gobierno de Juan Manuel Santos sometió el Acuerdo Final a consideración de la ciudadanía mediante el plebiscito del 2 de octubre de 2016. El 50,21 % de los votos válidos no apoyó el Acuerdo. Entre las razones asociadas a este resultado estuvieron la escasa legitimidad atribuida a la verdad aportada hasta entonces por las FARC-EP; la poca —y, en algunos casos, nula— comprensión de las implicaciones de implementar el Acuerdo; y el rechazo a lo que se consideraban garantías o prebendas para quienes habían participado en las acciones armadas de esta organización. Tras analizar más de 500 propuestas relacionadas con 57 temas, la Mesa de Conversaciones de La Habana acordó un nuevo texto que introdujo ajustes importantes en la agenda de género.

El nuevo texto vinculó el enfoque de género con la igualdad de derechos, las medidas afirmativas y los enfoques diferencial y territorial, y reforzó el reconocimiento de las mujeres como sujetas políticas. Sin embargo, también redujo las referencias explícitas a la diversidad sexual y a las familias diversas, así como, en general, el lenguaje transformador de la primera versión del Acuerdo. En la Reforma Rural Integral, por ejemplo, el concepto de autonomía fue reemplazado por el reconocimiento del acceso a la tierra y su formalización.

Estos ajustes no eliminaron el enfoque de género, pero limitaron el alcance transformador con el que había sido concebido, pues privilegiaron la participación sobre la transformación de las estructuras que producen la desigualdad. También

³ Para obtener más información sobre las medidas de género, véase el reportaje sobre la creación de la Subcomisión de Género y la participación inédita de las mujeres y la población LGBTI en las negociaciones: *El acuerdo de paz que puso a las mujeres primero: Lo que Colombia le enseñó al mundo* (ONU Mujeres, 2025).

debilitaron el reconocimiento de las diversidades sexuales y de género. Pese a ello, el texto firmado en el Teatro Colón de Bogotá incorporó 130 medidas orientadas a desarrollar acciones concretas para superar las desigualdades y los impactos diferenciados y desproporcionados que las mujeres y la población LGBTIQ+ enfrentaron en el marco del conflicto, así como a asegurar su acceso equitativo a los programas relacionados con los seis puntos del Acuerdo Final de Paz. Estas medidas se concentraron especialmente en la Reforma Rural Integral, la participación política, el fin del conflicto y las víctimas^{4 5}.

Así, el Acuerdo de Paz de 2016 se convirtió en un referente internacional para la incorporación del enfoque de género, al recoger la fuerza organizativa y el impulso de las mujeres de la sociedad civil. Sin embargo, su implementación también evidencia los desafíos que persisten diez años después de la firma.

Durante los primeros años de implementación del Acuerdo de Paz, el gobierno de Juan Manuel Santos promovió reformas jurídicas clave mediante actos legislativos expedidos en 2017. Estas reformas crearon el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; garantizaron la estabilidad jurídica del Acuerdo; facilitaron la reincorporación política de las FARC-EP; prohibieron la financiación de grupos civiles armados ilegales; y destinaron recursos del Sistema General de Regalías a su ejecución⁶. Estas medidas, junto con el procedimiento legislativo especial conocido como *fast track*, marcaron un impulso inicial. Sin embargo, entre 2018 y 2022, durante el gobierno de Iván Duque, la implementación se desaceleró debido a la falta de compromiso político y la reducción de recursos. Esto afectó especialmente la Reforma Rural Integral y limitó el cumplimiento de las medidas orientadas a garantizar los derechos y la participación de las mujeres⁷.

El gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), con el que se cumplen los primeros diez años de implementación, deja un Acuerdo de Paz más institucionalizado, particularmente en materia de género, gracias a la creación y el funcionamiento de instancias fundamentales para consolidar su estructura institucional, como se explicará en el siguiente apartado. Sin embargo, estos avances no se han traducido plenamente en una mayor capacidad de ejecución ni en resultados concretos en los territorios. Persisten los déficits presupuestales, la insuficiencia de capacidades

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-160 (2017).

⁵ ONU Mujeres (2025).

⁶ Entre ellos, los actos legislativos 01 de 2017, que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; 02 de 2017, que otorgó estabilidad jurídica al Acuerdo y estableció el deber de implementarlo de buena fe; 03 de 2017, sobre la reincorporación política de las FARC-EP; 04 de 2017, que prohibió la promoción y financiación de grupos civiles armados ilegales; y 05 de 2017, que destinó recursos del Sistema General de Regalías a su implementación.

⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2020).

técnicas y humanas, la débil articulación entre la nación y los territorios, los problemas de información y seguimiento, y la limitada participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Adelantos en la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz

Durante estos diez años se han registrado adelantos cuya evaluación exige ir más allá de las cifras sobre personas beneficiadas y recursos presupuestales, para analizar las transformaciones producidas en la vida cotidiana de las mujeres y en la garantía de sus derechos. A continuación, se presentan seis avances relevantes en la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz.

1. Arquitectura institucional de género

Uno de los avances ha sido la consolidación de la Alta Instancia de Género de Gobierno, encargada de coordinar, impulsar y hacer seguimiento a la incorporación de este enfoque; la Instancia Especial de Mujeres, órgano técnico-político de seguimiento y representación de los distintos territorios y sectores organizados; y los equipos de género de las entidades competentes. Entre estas estructuras se encuentran la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ha sido fortalecida; la Comisión de Género de la Jurisdicción Especial para la Paz; el equipo del Ministerio del Interior vinculado al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; y la participación de delegadas del movimiento de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Esta arquitectura demuestra que la institucionalidad colombiana ha cambiado mediante la incorporación de estructuras especializadas. Al cierre del gobierno de Gustavo Petro, en agosto de 2026, la mayoría de estas instancias había mantenido un trabajo continuo que permitió coordinar avances en algunas de las medidas de género más rezagadas, particularmente en la Reforma Rural Integral y el punto sobre las víctimas.

2. Incorporación del enfoque de género en instrumentos de política pública

Este avance se evidencia, entre otros instrumentos, en el Decreto Ley 902 de 2017, que prioriza a las mujeres rurales y a las mujeres cabeza de familia en el acceso a la tierra, y reconoce la economía del cuidado como una actividad de aprovechamiento de los predios rurales. Estas disposiciones establecen criterios de priorización y visibilizan dimensiones históricamente ignoradas, como el aporte económico y

social del trabajo de cuidado. Esta transformación permite reconocer como trabajo labores que antes no se consideraban como tales, entre ellas cocinar, limpiar y cuidar a niñas y niños. A su vez, este reconocimiento contribuye al diseño de medidas de protección social, ingresos, pensiones y seguridad social para las mujeres que han dedicado gran parte de su vida al cuidado no remunerado, así como de programas y servicios públicos de cuidado que les permitan disponer de más tiempo.

3. Avances en materia de Reforma Rural Integral

Uno de los adelantos más contundentes ha sido el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad. Aproximadamente el 51 % de los títulos de propiedad otorgados hasta 2022 quedó en cabeza de mujeres. Sin embargo, la extensión promedio de la tierra entregada fue de 7,10 hectáreas para ellas, frente a 10,05 hectáreas para los hombres⁸. Estos datos también evidencian la persistencia de la desigualdad: las unidades productivas asociadas a mujeres tienden a tener una menor extensión y presentan niveles más bajos de acceso a activos productivos, asistencia técnica y crédito. Estas condiciones limitan su capacidad para aprovechar la tierra como activo productivo y como fuente de ingresos y autonomía económica⁹.

4. Adelantos en la política integral de reincorporación

Antes del Acuerdo Final de Paz, la institucionalidad estaba orientada principalmente a la reintegración de quienes dejaban las armas. Tras su firma, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) asumió funciones relacionadas con la reincorporación de las personas firmantes. Durante esta década, la ARN avanzó en la implementación del Programa de Reincorporación Integral (PRI), que aborda las dimensiones sociales, económicas, territoriales y diferenciales de esta población e incorpora acciones afirmativas para las mujeres. El enfoque de género permitió reconocer sus experiencias y necesidades particulares durante el tránsito a la vida civil, teniendo en cuenta que ellas representaban el 23 % de las más de 13 000 personas excombatientes de las FARC-EP¹⁰. La implementación del PRI ha permitido atender necesidades relacionadas con la autonomía económica, la participación y las condiciones de vida de las mujeres firmantes. También ha contribuido a identificar, prevenir y atender las violencias ejercidas contra ellas.

⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP), Subdirección de Género (2026).

⁹ DNP (2022).

¹⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2022).

5. Incorporación del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Esta institucionalización ha permitido avances como el trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. En su capítulo “Mi cuerpo es la verdad”, la Comisión reconoció las experiencias, afectaciones y narrativas de las mujeres y las personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto armado. Sus recomendaciones incluyen garantizar una vida libre de violencias, fortalecer la participación de las mujeres, preservar sus memorias y transformar las condiciones estructurales de desigualdad¹¹.

El seguimiento de estas recomendaciones, que han sido ratificadas mediante el Decreto 585 de 2026 como hoja de ruta para la acción estatal y social, continúa mostrando rezagos, especialmente en la atención diferencial de las víctimas de violencia sexual.

En materia de justicia, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) organizó sus investigaciones en macrocasos, que abordan fenómenos amplios de criminalidad o victimización relacionados con el conflicto armado. Dentro de estos se establecen subcasos para profundizar las investigaciones de acuerdo con criterios como los presuntos responsables, las víctimas, los territorios o los patrones de violencia. Los subcasos constituyen, por lo tanto, unidades de investigación dentro del marco más amplio de cada macrocaso.

Aunque algunos de estos macrocasos se abrieron varios años después de que la JEP iniciara su mandato, se han dado pasos importantes para establecer responsabilidades. En particular, la JEP ha avanzado en la incorporación del enfoque de género en diferentes investigaciones. En el macrocaso 03, sobre asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado, analizó las afectaciones diferenciadas sufridas por las familiares de las víctimas, particularmente por quienes asumieron su búsqueda¹². En el subcaso Costa Caribe de este macrocaso, demostró la relación entre género, pertenencia étnica, territorio y violencia sociopolítica. En el macrocaso 05, ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social y a las autoridades territoriales garantizar la atención integral a las víctimas y salvaguardar los enfoques étnico, territorial y de género (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)¹³. Asimismo, en el subcaso Montes de María y municipios cercanos, perteneciente al macrocaso 08 sobre crímenes no amnistiables cometidos por miembros de la fuerza pública, reconoció expresamente la condición de mujeres buscadoras y ordenó dejar constancia de ella en

¹¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022).

¹² Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2026).

¹³ JEP (2023).

sus actos de acreditación. Esta decisión se basó en una mirada interseccional de sus trayectorias, narrativas y afectaciones específicas¹⁴.

En 2023, la JEP abrió el macrocaso 11, denominado *Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión o la identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano*. Este caso no solo aborda de manera central la violencia sexual, reproductiva y por prejuicio, sino que también busca establecer cómo las organizaciones armadas reprodujeron, mediante las armas y el ejercicio de la violencia, las relaciones de poder y dominación de género, tanto en las FARC-EP como en las Fuerzas Militares. Hasta el momento, la JEP ha acreditado a más de 630 víctimas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio —es decir, de actos motivados por la orientación sexual o la identidad de género diversa— y ha citado a 62 comparecientes de las FARC-EP y de la fuerza pública para que rindan versión voluntaria¹⁵.

En los últimos años, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas ha reconocido los efectos prolongados de la desaparición en las familias y el papel mayoritario de las mujeres en los procesos de búsqueda. Según la entidad, más de 51 716 familiares y personas allegadas han emprendido la búsqueda de una persona desaparecida; la mayoría son mujeres¹⁶. Este reconocimiento se fortaleció con la expedición de la Ley 2364 de 2024, conocida como Ley de Mujeres Buscadoras e impulsada por las organizaciones de estas mujeres.

6. Ampliación de los indicadores de seguimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz

Tras la firma del Acuerdo, el Departamento Nacional de Planeación construyó una batería de indicadores para hacer seguimiento a lo pactado. Sin embargo, entre 2016 y 2024, este sistema presentó una falencia estructural: los indicadores no permitían medir con claridad las transformaciones esperadas y se limitaban, en buena medida, a registrar la puesta en marcha de mecanismos y procesos. Hasta entonces, las 130 medidas de género contaban con 51 indicadores.

En 2024, el gobierno de Gustavo Petro revisó esta batería, ajustó 16 indicadores de género y creó 13 para medidas sobre las cuales no se estaba recopilando información. Esto permitió subsanar algunos vacíos de medición, fortalecer los

¹⁴ JEP (2024).

¹⁵ JEP (2025).

¹⁶ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (2026).

sistemas de información y mejorar el seguimiento de los resultados¹⁷ ¹⁸. También fortaleció la capacidad de seguimiento de algunas entidades y el uso del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) como herramienta para observar de manera diferenciada la implementación del Acuerdo.

Desafíos para la implementación de las medidas de género durante el periodo 2026-2030

El camino recorrido muestra los enormes desafíos que aún enfrenta la implementación de lo pactado en 2016. Los cambios de gobierno ocurridos desde la firma del Acuerdo Final de Paz han dado lugar a distintos niveles de apropiación y, en algunos casos, *las medidas de género han sido interpretadas como subsidiarias y no vinculantes*. Esto sucede en medio de resistencias políticas, culturales y discursivas que las presentan como parte de una agenda ideológica, pese a que responden a las afectaciones sufridas por las mujeres y a los mayores riesgos que enfrentan.

Estas resistencias han reducido la legitimidad política de las medidas, han obstaculizado la asignación de recursos específicos y han debilitado a las entidades responsables de implementarlas. Esto se evidencia, por ejemplo, en que el Plan Marco de Implementación solo fue revisado y ajustado en 2024 para incorporar indicadores relacionados con disposiciones que no eran objeto de medición y fortalecer la evaluación de los resultados, más allá del registro de la creación de espacios de participación o la apertura de programas.

Otro desafío durante esta década ha sido la persistencia de limitaciones institucionales y presupuestales. El espíritu del Acuerdo Final de Paz planteaba la necesidad de transformar las capacidades institucionales, los recursos, los sistemas de información y los mecanismos de coordinación y seguimiento. También buscaba cambiar la manera en que el Estado reconoce a las mujeres: no solo como víctimas, sino como actrices de la implementación. Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), se crearon trazadores presupuestales de paz y de equidad para las mujeres, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, los recursos identificados mediante estos instrumentos no se han asignado de manera sistemática ni han sido suficientes para avanzar en el cumplimiento de las medidas de género pactadas.

La debilidad institucional en los ámbitos nacional y territorial también ha sido determinante. Los municipios carecen de recursos financieros y administrativos, así como de personal con la preparación específica necesaria para incorporar el

¹⁷ DNP (2024).

¹⁸ Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2024).

enfoque de género de manera transversal¹⁹. Aunque el Acuerdo esté incorporado en la planeación nacional, esto no significa que forme parte de la gestión cotidiana de los territorios, donde suelen faltar presupuestos definidos, información y capacidad técnica. Paradójicamente, los municipios que más necesitan políticas de género con enfoque de paz suelen ser los que tienen menos capacidades para convertir estos compromisos en políticas sostenibles. Esto se debe a la fragilidad institucional local y a las dificultades para asignar presupuestos que permitan mejorar la oferta territorial destinada a implementar el Acuerdo Final de Paz.

Finalmente, *las condiciones de seguridad y la profundización de los conflictos armados* continúan dificultando la implementación. Pese a la adopción de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales mediante el Decreto 665 de 2024, la situación en los territorios sigue siendo crítica. Entre el 27 de marzo y el 1 de junio de 2026, se reportaron 5272 personas desplazadas forzosamente y 9553 confinadas en siete departamentos; el 58% pertenecía a comunidades étnicas²⁰.

Estas dinámicas restringen la participación y el liderazgo de las mujeres en sus comunidades. Las defensoras deben asumir costos adicionales para proteger su seguridad dentro de un modelo que aún no reconoce plenamente las particularidades de sus liderazgos. Además, estas condiciones incrementan su exposición a violencias basadas en género, violencia sexual, explotación y otras formas de revictimización, especialmente en contextos de desplazamiento, confinamiento y pérdida de sus redes de apoyo. A esto se suman las amenazas, extorsiones y desplazamientos que enfrentan las personas firmantes del Acuerdo, situaciones que debilitan la credibilidad del Estado como garante de su protección y limitan las posibilidades de emprender nuevos procesos de paz²¹.

El control territorial ejercido por los actores armados y las restricciones a la movilidad pueden limitar el acceso de las mujeres a servicios de salud, justicia y educación, así como a sus medios de vida. Estas condiciones afectan particularmente a las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, y a las lideresas. En este contexto, la persistencia de las violencias territoriales constituye un desafío no solo para la seguridad de las comunidades, sino también para la garantía efectiva de las medidas de género del Acuerdo Final y para que las mujeres puedan ejercer sus derechos en condiciones de autonomía y libertad.

¹⁹ Ministerio de Igualdad y Equidad (2026, p. 87).

²⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2026).

²¹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2026).

Siete acciones urgentes para sostener la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz durante el periodo 2026-2030

Con la elección de Abelardo de la Espriella surge el riesgo político de que se desmonten instituciones, se reduzca la financiación y se reorienten las prioridades del Estado. Este riesgo comienza a materializarse en sus primeras acciones, dirigidas tanto a atraer una mayor inversión extranjera —mediante la eliminación del impuesto al patrimonio, la recuperación de la confianza de los inversionistas y la conversión de Colombia en un destino más atractivo para el capital— como a ampliar la explotación de los recursos naturales, impulsar la exploración y producción de hidrocarburos, y autorizar el *fracking* bajo criterios que califica como técnicos, responsables y sostenibles²².

Su promesa de recuperar la presencia estatal mediante la fuerza militar evidencia que no estamos ante un escenario en el que baste con formular recomendaciones para mejorar la implementación de lo alcanzado en favor de las víctimas y las comunidades. Por el contrario, obliga a pensar cómo garantizar que el Acuerdo Final de Paz y sus medidas específicas de género no sean desplazados por una política militarista, extractivista y regresiva en materia de derechos.

Por ello, ante una política de seguridad que cierra el camino a nuevos diálogos capaces de fortalecer el Acuerdo y generar alivio para las comunidades, el movimiento de mujeres y feminista ha planteado acciones urgentes para sostener lo logrado y evitar retrocesos. Estas acciones se presentan a continuación:

1. Defender el Acuerdo como política de Estado y no del gobierno de turno

La implementación del Acuerdo Final de Paz y de sus medidas de género, así como su diseño institucional, exige continuidad entre gobiernos, pues los rezagos acumulados hacen inviable completar muchas de estas medidas dentro de un solo mandato. El horizonte inicial de implementación se fijó en quince años, entre 2017 y 2031, por lo que no coincide con un único periodo presidencial. En un balance sobre el cumplimiento del Plan Marco de Implementación, el Departamento Nacional de Planeación señaló que las entidades responsables debían realizar esfuerzos adicionales para alcanzar la trayectoria esperada y evitar que los compromisos se concentraran en los últimos años, lo que aumentaría el riesgo de incumplimiento²³.

Aunque algunas medidas pueden cumplirse mediante productos concretos durante una administración, la implementación integral del Acuerdo y la consolidación de

²² De la Espriella (2026).

²³ Tello Saldarriaga & Ruíz Gómez (2023).

sus transformaciones requieren continuidad. El horizonte temporal del Plan Marco de Implementación muestra que el gobierno iniciado en 2026 no inaugura un nuevo ciclo de paz, sino que asume la responsabilidad de continuar la ejecución de un instrumento que debe trascender los cambios de gobierno²⁴. Esto es particularmente importante para las medidas de género, pues muchas no consisten en entregar un bien o prestar un servicio puntual, sino en transformar relaciones estructurales de desigualdad. El acceso de las mujeres a la tierra, la autonomía económica, la participación política, las garantías para las lideresas, la prevención de las violencias y la transformación institucional requieren continuidad presupuestal, capacidades estatales y procesos de acompañamiento que difícilmente pueden consolidarse dentro de un solo periodo presidencial.

2. Prevenir y alertar sobre el desmonte institucional de las entidades competentes en la implementación, el seguimiento y la verificación

En un contexto de transición democrática, es normal que la institucionalidad se modifique en función de las prioridades del gobierno. Sin embargo, el Acto Legislativo 02 de 2017 incorporó un artículo transitorio a la Constitución que obliga a las entidades estatales a contribuir a la implementación del Acuerdo. Por su parte, el Plan Marco de Implementación estableció 517 indicadores que comprometen a 53 entidades y dependencias del orden nacional²⁵. Esta dimensión institucional hace inviable el desmonte de las estructuras creadas o fortalecidas para cumplir los compromisos adquiridos. Aunque un gobierno puede modificar, dentro de sus competencias, las políticas mediante las cuales implementa el Acuerdo, no puede desconocer el mandato constitucional que lo obliga a contribuir de buena fe a su cumplimiento²⁶.

Esto es particularmente importante porque, bajo el argumento de la austeridad estatal, podrían desmontarse estructuras institucionales sin considerar que la obligación constitucional recae sobre el Estado y no únicamente sobre las entidades que existían cuando se firmó el Acuerdo. Por ello, cualquier reorganización de la arquitectura de paz debe examinar qué funciones podrían desaparecer, debilitarse o quedar sin una entidad responsable.

En materia de género, la implementación requiere capacidades especializadas que no pueden intercambiarse ni redistribuirse con facilidad. El posible debilitamiento de los equipos técnicos —como ha ocurrido en otros periodos, cuando se han eliminado equipos de género de entidades del orden nacional— implicaría

²⁴ DNP (s. f.).

²⁵ DNP (2024).

²⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-160 (2017).

la pérdida de la capacidad estatal acumulada y podría afectar la continuidad de procesos que requieren acompañamiento a largo plazo.

3. Impedir que la militarización de la respuesta a la crisis de seguridad desplace y debilite la implementación del Acuerdo de Paz

Los primeros anuncios y actuaciones gubernamentales han evidenciado una respuesta militarizada a la situación de seguridad, el rechazo a iniciar nuevos diálogos que contribuyan a desescalar el conflicto y los cuestionamientos a la institucionalidad de paz, en particular a la Jurisdicción Especial para la Paz. A ello se suman los hechos ocurridos en el Catatumbo dos días después del inicio del nuevo gobierno, que dejaron víctimas entre las comunidades de la zona durante un ataque contra el ELN, y la autorización de acciones conjuntas con el Gobierno de Estados Unidos contra los grupos armados y el narcotráfico.

El Acuerdo Final de Paz creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, entidad encargada de diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal para dismantelar las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres contra personas defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales o políticos y personas que participan en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz²⁷. Las acciones iniciadas por el gobierno de De la Esparilla tendrán consecuencias para las comunidades y, en particular, para las mujeres, pues la militarización y la intensificación del conflicto aumentan los riesgos y pueden profundizar patrones de violencia ya documentados, al ubicarlas nuevamente en medio del fuego cruzado entre los actores armados estatales e ilegales.

El desafío no consiste únicamente en aumentar la capacidad ofensiva del Estado frente a los grupos armados, sino en desarrollar una política integral de seguridad que combine el dismantelamiento de las estructuras criminales, la prevención, la justicia, la protección de la población civil y la transformación de las condiciones territoriales que permiten la reproducción de estos grupos.

En ese sentido, sería importante considerar la posibilidad de redirigir los esfuerzos de cooperación hacia el fortalecimiento de los programas de protección promovidos por las organizaciones de mujeres y de los fondos especializados. Estas iniciativas podrían contribuir específicamente a mejorar las condiciones de prevención y protección frente a las amenazas y los riesgos derivados del conflicto y del contexto armado, así como frente a aquellos que se intensifiquen debido a medidas represivas o actos de estigmatización.

²⁷ Decreto Ley 154 (2017).

Finalmente, ante las acciones de cooperación militar entre países, es recomendable reforzar los protocolos de protección con enfoques de género e interseccional para prevenir actos de violencia basada en género y otras violencias contra las mujeres.

4. Proteger a las mujeres de la doble presión armada y extractiva

El modelo de desarrollo rural y territorial propuesto por el Gobierno genera una tensión con el Acuerdo Final. Este concibió el campo como un espacio para la redistribución de la tierra, el fortalecimiento de la economía campesina, la soberanía alimentaria, la participación comunitaria, la protección ambiental y la construcción de paz. Asimismo, orientó el punto sobre la Reforma Rural Integral a materializar el sentido de las exigencias de las víctimas. La proyección de una mayor explotación de hidrocarburos y minerales en el territorio nacional entra en tensión con el cierre de la frontera agrícola, la protección de las zonas de reserva y la búsqueda de un equilibrio entre el medioambiente, el bienestar y el buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible.

Las catorce Zonas de Reserva Campesina no son simplemente áreas de producción, sino una forma de ordenamiento social y ambiental del territorio. Junto con otras figuras, como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, ponen de relieve que la tierra no es solo un activo económico o una fuente de renta extractiva, sino un bien vital para la soberanía alimentaria, la vida campesina y la construcción de alternativas de consumo responsable. Estos espacios fortalecen las dinámicas comunitarias de integración y cuidado que, además de garantizar alimentos y arraigo territorial, contribuyen a prevenir la vinculación de las poblaciones rurales con los actores armados, pues ofrecen alternativas de participación y liderazgo comunitario.

Esta tensión tiene efectos diferenciados sobre las mujeres rurales, cuya autonomía económica, seguridad alimentaria y permanencia en el territorio dependen, en buena medida, del acceso a la tierra, al agua y a los medios de producción. Por ello, la protección de las áreas destinadas a la producción de alimentos también debe entenderse como una medida de igualdad de género y construcción de paz que garantiza a las comunidades una fuente sostenible de recursos.

5. Defender el presupuesto de paz como condición para lograr transformaciones reales en la vida de las mujeres

Como se mencionó, el Acuerdo Final de Paz no fue concebido presupuestalmente como una política limitada a un solo gobierno. Su implementación se proyectó para un horizonte de quince años, entre 2017 y 2031, con un costo indicativo de \$129,5 billones de pesos de 2016. El SIPO realiza seguimiento a esta financiación

mediante los registros presupuestales y los proyectos de intervención asociados a la implementación. Por lo tanto, el cambio de gobierno no supone el reinicio de la política de paz ni permite desconocer las obligaciones presupuestales y programáticas incorporadas en los instrumentos de planeación estatal²⁸.

El riesgo presupuestal radica en que, aunque las medidas permanezcan formalmente en los planes y los indicadores, su implementación requiere capacidades institucionales, presencia territorial y asignaciones presupuestales específicas. Estos recursos brindan al Estado la capacidad material para cumplir sus obligaciones y evitan que los costos de la implementación recaigan nuevamente sobre las comunidades y, de manera desproporcionada, sobre las mujeres. Por ello, la discusión presupuestal para el periodo 2026-2030 debe incorporar criterios de no regresividad y de impacto de género: ningún ajuste debería reducir la capacidad del Estado para cumplir las medidas específicas dirigidas a las mujeres ni trasladarles los costos de la austeridad.

6. Defender la gobernanza para el seguimiento de las medidas de género

El Acuerdo Final de Paz creó mecanismos para hacer seguimiento a su implementación y coordinar las acciones de las entidades e instancias responsables. Estas estructuras de gobernanza —en particular, la Instancia Especial de Mujeres, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y la Alta Instancia de Género de Gobierno— son fundamentales para mantener la interlocución y la vigilancia, así como para garantizar la implementación articulada del Acuerdo.

En el caso de las instancias de la sociedad civil, como la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, es necesario garantizar su financiación, autonomía e independencia para que puedan desarrollar su labor sin interferencias políticas, señalamientos u otros obstáculos.

7. Fortalecer la cooperación internacional para proteger el espacio cívico y la autonomía política de las mujeres

En un contexto de posibles regresiones en la implementación del Acuerdo, la cooperación internacional puede continuar financiando proyectos alineados con las prioridades del Gobierno y, a la vez, asumir una función adicional: proteger el espacio cívico, la autonomía de las organizaciones sociales y la capacidad de las

²⁸ DNP (s. f.).

mujeres y las personas LGBTIQ+ para participar, vigilar y exigir el cumplimiento de lo pactado.

Esto implica ampliar la cooperación internacional, incluida la cooperación política, dirigida a organizaciones de mujeres, feministas, LGBTIQ+, campesinas, indígenas y afrodescendientes mediante mecanismos flexibles, plurianuales y con capacidad de respuesta rápida. Este apoyo permitiría sostener procesos de incidencia, monitoreo ciudadano, documentación, protección y participación, incluso cuando las agendas de estas organizaciones sean críticas frente al Gobierno.

En particular, la cooperación financiera puede materializarse mediante fondos plurianuales, modalidades de financiación flexible y mecanismos de respuesta rápida dirigidos directamente a estas organizaciones. Estos recursos contribuirían a sostener los procesos participativos y de incidencia, el monitoreo ciudadano del Acuerdo Final de Paz, la documentación de violaciones de derechos, el acompañamiento a mujeres lideresas y defensoras, la protección colectiva, el fortalecimiento organizativo y las acciones de comunicación y pedagogía, entre otras iniciativas. Resulta particularmente importante contar con recursos de emergencia que permitan responder con rapidez ante amenazas, desplazamientos, actos de estigmatización o restricciones al trabajo de las organizaciones.

Asimismo, la cooperación técnica contribuye a fortalecer las capacidades para hacer seguimiento y analizar la implementación del enfoque de género del Acuerdo; producir y utilizar información; documentar las violencias basadas en género y las afectaciones diferenciadas; promover el litigio y la exigibilidad de derechos; y diseñar estrategias de protección y gestión de riesgos.

El apoyo continuo de la cooperación, mediante alianzas de largo plazo entre organizaciones de mujeres, organismos internacionales y redes regionales, permite articular la financiación, la asistencia técnica, el acompañamiento político, la observación internacional y los mecanismos de control ciudadano, entre otras acciones. Esta labor no sustituye la responsabilidad del Estado, pero contribuye de manera decidida a crear las condiciones necesarias para que las organizaciones de mujeres se mantengan como actoras legítimas en el contexto político.

En este sentido, es fundamental habilitar mecanismos de vigilancia internacional preventiva frente a posibles regresiones y aprovechar los instrumentos diplomáticos y de verificación para continuar exigiendo el cumplimiento integral de lo pactado.

Acerca de **Diana Salcedo López**

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Género y Ciudadanía por la Universidad de Barcelona, y en Derechos Humanos y Democratización por la Universidad de Alcalá de Henares. Actualmente dirige la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL Colombia), es vicepresidenta internacional de la Women's International League for Peace and Freedom y representante de la Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento al Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo de Paz. Su trayectoria combina la investigación académica, la docencia y la consultoría en políticas públicas con enfoque de género. Asimismo, ha acompañado a mujeres víctimas del conflicto armado y ha promovido la participación política de lideresas sociales. Sus intereses investigativos se centran en los efectos de la militarización, la violencia sexual como arma de guerra y las alternativas feministas para la construcción de paz y de una seguridad no militarizada.

Referencias

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Mi cuerpo es la verdad: Experiencias de mujeres y personas LGBTQ+ en el conflicto armado colombiano*. <https://www.comisiondelaverdad.co/etiquetas/archivo-pdf>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000, 31 de octubre). *Resolución 1325 (2000)* (S/RES/1325). [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000))
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2020, 29 de diciembre). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: Informe del secretario general (S/2020/1301)*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/377/04/pdf/n2037704.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 9 de marzo). *Sentencia C-160 de 2017* (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-160-17.htm>
- De la Espriella, A. (2026, 7 de agosto). *Discurso de posesión a la Presidencia de la República de Colombia* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=AaJeEDVXEZs>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Documento CONPES 4080: Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país*. https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/new_ctmp/DocumentosConpes/ConpesParalaGente/CONPES_GENTE_4080.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024, 22 de noviembre). *El Acuerdo Final de Paz de 2016: Un compromiso indeclinable para el Gobierno del Cambio*. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/el-acuerdo-final-de-paz-2016-un-compromiso-indeclinable-para-el-gobierno-del-cambio.aspx
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Subdirección de Género. (2026, julio). *Análisis sobre el alcance en la incorporación del enfoque de género en políticas sociales y/o fiscales, y recomendaciones para una gestión pública más equitativa e inclusiva* [Documento borrador].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)*. <https://sinergia.dnp.gov.co/siipo/Paginas/default-n.aspx>
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2024). *¿Igualdad en la Paz? De promesas a realidad, medidas de género del Acuerdo Final de Paz*.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2023). *La JEP ordena la protección de la salud física, psicológica y espiritual de víctimas en el Caso 05*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-ordena-la-protecci%C3%B3n-de-la-salud-f%C3%ADsica%2C-psicol%C3%B3gica-y-espiritual-de-v%C3%ADctimas-en-el-Caso-05.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2024). *La JEP reconoce como mujeres buscadoras a 20 víctimas de desaparición forzada en Montes de María y municipios cercanos*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-reconoce-como-mujeres-buscadoras-a-20-victimas-de-desaparicion-forzada-en-montes-de-maria-y-municipios-cercanos.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2025). *La JEP ha acreditado a más de 630 víctimas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio en el Caso 11 y ha llamado a versión a 62 comparecientes*. <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso11.html>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2026). *El Tribunal para la Paz de la JEP declara la correspondencia en el subcaso Norte de Santander del Caso 03*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-el-tribunal-para-la-paz-de-la-jep-declara-la-correspondencia-en-el-subcaso-norte-de-santander-del-caso-03.aspx>
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2026). *Informe de seguimiento a la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz: Objetivo de Género 5 (OG5)*. p. 87.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2026). *El secretario general subraya la voluntad de las Naciones Unidas para seguir acompañando a las autoridades y al pueblo de Colombia en sus esfuerzos por una paz y una seguridad duraderas*. <https://colombia.unmissions.org/es/node/136248>
- ONU Mujeres. (2025, 10 de julio). *El acuerdo de paz que puso a las mujeres primero: Lo que Colombia le enseñó al mundo*. <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2025/07/el-acuerdo-de-paz-que-puso-a-las-mujeres-primero-lo-que-colombia-le-enseno-al-mundo>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 3 de febrero). Decreto Ley 154 de 2017. *Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79067>
- Tello Saldarriaga, E., & Ruíz Gómez, J. D. (2023, 19 de octubre). *El camino a una medición de cumplimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz a 2031*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/el-camino-a-una-medicion-de-cumplimiento-del-plan-marco-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-a-2031.aspx>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. (2026, 8 de abril). *Desaparecer lejos de casa: En Colombia existen 136.010 personas que son buscadas por sus familias*. <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/registro-136010-personas-desaparecidas-colombia-abril-2026/>

