

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES



RedIntercol
Red Colombiana de Relaciones Internacionales


Editorial
EAFIT

Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...

[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín :

Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.

349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia

<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>

Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol

Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.

Teléfono: 3213071661

E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

| | |
|---|-----|
| Agradecimientos | 7 |
| Prólogo | 9 |
| Introducción | 13 |
| Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i> | 23 |
| Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i> | 47 |
| Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i> | 65 |
| Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i> | 83 |
| Capítulo 5. Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i> | 105 |
| Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i> | 127 |
| Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i> | 147 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i> | 169 |
| Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Alvar</i> | 187 |
| Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i> | 211 |
| Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i> | 237 |
| Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i> | 253 |
| Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouwinski</i> | 275 |
| Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Másmela</i> | 293 |
| Capítulo 15. La política exterior en prospectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i> | 311 |
| Resúmenes | 335 |
| Sobre los autores | 345 |

Capítulo 6

Colombia y la ONU en el posconflicto

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch6>

Fabio Sánchez

Introducción

El rol de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido fundamental en la construcción de la paz en Colombia. En 2016 el Consejo de Seguridad estableció una misión política que en 2017 se convirtió en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), con el objetivo de verificar puntos cruciales del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016.

Desde entonces, la MVNUC ha desarrollado una agenda de *peacebuilding* con treinta y tres informes trimestrales²⁵ enviados al Secretario General Antonio Guterres, que dan cuenta de los avances y desafíos en relación con el proceso de pacificación del país en cinco puntos cruciales: i) reforma rural integral, ii) reincorporación, iii) garantías de seguridad, iv) sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y, v) capítulo étnico. Posteriormente, la MVNUC acogió verificar el cese al fuego bilateral y temporal entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Lo anterior, da cuenta de una dependencia positiva entre el país y la ONU, en medio de un proceso de aprendizaje y buenas prácticas que han facilitado la implementación del Acuerdo como una señal de compromiso del país con la paz y la comunidad internacional.

Desde su nacimiento en 1945 la ONU ha cumplido un papel fundamental en la pacificación y reconstrucción de diferentes países. El texto fundacional que identifica esta labor es el reporte *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (1992) cuyo autor es el

²⁵ <https://colombia.unmissions.org/reportes>

sexto Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali. En el documento, se definen conceptos que van a ser fundamentales para el orden internacional contemporáneo y los estudios de paz, definidos y expuestos en el cuadro 3.

Cuadro 3. Agenda para la paz: diplomacia preventiva, *peacemaking* y *peacekeeping*

| | |
|-----------------------|--|
| Diplomacia preventiva | La acción para evitar que surjan disputas entre las partes, evitar que se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos cuando ocurren. |
| <i>Peacemaking</i> | La acción para que partes hostiles lleguen a un acuerdo, a través de medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de la ONU. |
| <i>Peacekeeping</i> | Consiste en el despliegue de personal civil, policial y militar de la ONU, bajo el consentimiento de las partes interesadas. Es una técnica que previene conflictos y facilita la consolidación de la paz. |
| <i>Peacebuilding</i> | La acción para identificar y apoyar estructuras que tiendan a fortalecer la paz, con el propósito de evitar la reincidencia de un conflicto. |

Fuente: elaboración propia a partir de (Boutros-Ghali, 1992, p. 11).

Al respecto, Boutros-Ghali señaló que el propósito de la diplomacia preventiva consiste en evitar crisis, mientras que, en los escenarios de posconflicto el *peacebuilding* tiene la misión de evitar la repetición, facilitar el desminado y fortalecer a las instituciones democráticas en medio de un consenso que facilite la paz política y social, y que favorezca un orden político estable (Boutros-Ghali, 1992, pp. 33-34).

Cuatro años más tarde, la ONU publicó el documento *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*, el cual identifica cinco tareas específicas del *peacebuilding*: i) un acuerdo político básico, ii) ayuda humanitaria, iii) desarme, desmovilización y reintegración (DDR, por sus siglas en inglés), iv) fortalecimiento de los derechos humanos (DD. HH.) y un sistema participativo de gobierno y, v) rehabilitación, reconstrucción y reconciliación (ONU, 1996). Estos documentos auguran, el rol que cumpliría la ONU en Colombia luego del Acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC en 2016.

¿Por qué es importante el papel de la ONU en los posconflictos? Porque se trata de la organización internacional con mayor legitimidad,

compromiso y presupuesto para atender crisis, proteger los DD. HH. y ayudar en los posconflictos. El fin de la violencia, bien sea a través de una victoria militar o de una negociación, no es garantía de paz. El caso colombiano resulta de especial interés, se trata de un largo conflicto con diferentes fases críticas: la guerra de los Mil Días (1899-1902), el periodo de La Violencia (1948-1958) y luego, el nacimiento de las guerrillas FARC y ELN en 1964. Lo anterior generó un entorno violento que se fue agudizando debido al narcotráfico, el clientelismo, la corrupción política y el surgimiento de nuevos actores como los grupos paramilitares, lo cual afectó a la población civil en medio de las diversas disputas por el control territorial, las rutas de las drogas y la influencia electoral (ver el capítulo sobre el conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana).

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera: en la primera sección, se explica la historia y evolución del rol de la ONU en Colombia: ante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ante el Secretario General. En la segunda, se analizan los mandatos y logros de las misiones de la ONU en el país, en medio de un complejo posconflicto originado con la puesta en marcha de la implementación del Acuerdo en 2016. En tercer lugar, se examinan los informes de la MVNUC durante el periodo 2017-2024²⁶ y, finalmente, las conclusiones.

1. La ONU y el conflicto colombiano

En 1996, el presidente Ernesto Samper y la ONU, bajo el mandato de Kofi Annan, acordaron establecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo propósito era observar la situación de DD. HH. y del derecho internacional humanitario (DIH) en el país. En 1997 llegó la primera directora, la diplomática española Almudena Mazarrasa, reemplazada en 1999 por el sueco Anders Kompass, quien a su vez fue sucedido en 2006 por su compatriota Michael Frühling.

²⁶ Hasta el 29 de julio de 2024.

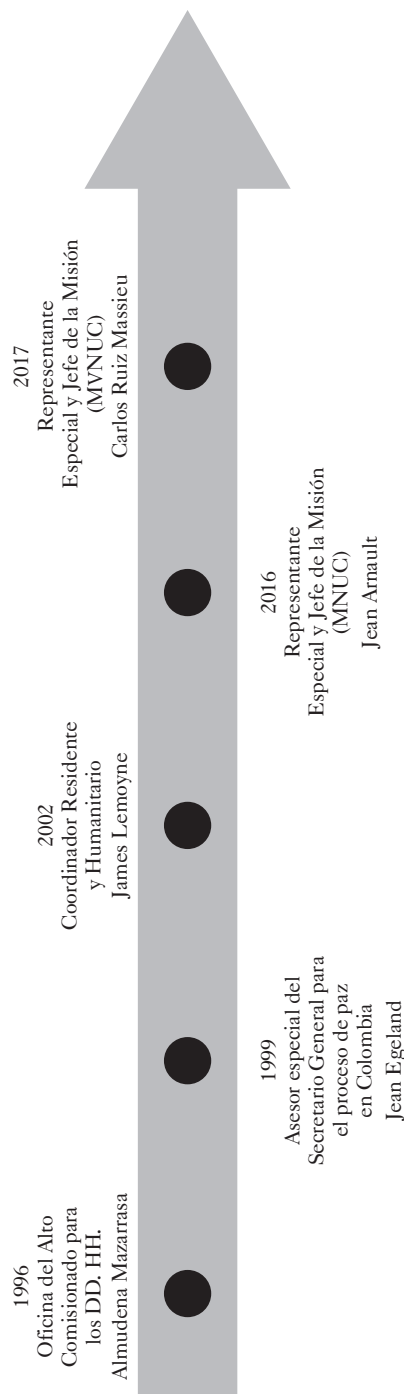
Tal como se pudo abordar desde los dos capítulos anteriores, escritos por Diana Rojas, Rafael Piñeros y Valentina Mosquera, durante las fallidas negociaciones de Andrés Pastrana con las FARC en el Caguán (1999-2002), la ONU estableció, en 1999, un Asesor Especial del Secretario General (Kofi Annan) para el proceso de paz en Colombia, designando al diplomático noruego Jean Egeland, quien fue sucedido en 2002 por el estadounidense James Lemoyne. Los dos representantes buscaron apoyar las iniciativas de paz de Pastrana y las FARC, en medio de un proceso que, como ya se explicó, se fue degenerando debido a la desconfianza y diversos errores entre las partes involucradas.

Posteriormente, fueron representantes de la ONU en Colombia: Alfredo Witschi-Cestari (2003-2006); Bruno Moro (2006-2013) y, Fabrizio Hochschild (2013-2016). Gracias a los efectos positivos del proceso de paz iniciado en 2012 entre el Gobierno Santos y las FARC, en marzo de 2016 el Secretario General Ban Ki-moon nombró al diplomático francés Jean Arnault como representante especial y jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Acá se encuentra un punto de inflexión, ya que en aquel momento se respiraban nuevos aires de paz en el país: el 26 de septiembre de ese año se realizó la firma en Cartagena del acuerdo final de paz, titulado formalmente como el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el Acuerdo) con la presencia de presidentes de la región y el propio Ban Ki-moon.

El 2 de octubre de 2016 se presentó el plebiscito por la paz, ejercicio en el que ganó el “No” con un 50,21 % frente a un 49,78 % por el “Sí”, lo anterior se atenuó cuando Juan Manuel Santos obtuvo el Premio Nobel de Paz, cinco días después, el 7 de octubre. Es posible que el peso de dicho reconocimiento haya facilitado negociar con la oposición la firma del acuerdo definitivo en el teatro Colón en Bogotá, el 24 de noviembre de ese año.

Lo anterior evidencia el interés y participación de la ONU durante las diversas fases en la búsqueda de la paz en Colombia, desde los diálogos del Caguán en 1999 hasta la firma definitiva con las FARC en 2016, que dará nacimiento a las misiones de 2016 y 2017. En la gráfica 3 se observa la evolución:

Gráfica 3. Cronología: la ONU y la paz en Colombia



Fuente: elaboración propia

A continuación, se analiza el rol de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) y de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), establecidas para ayudar al país en el complejo camino del posconflicto.

2. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC)

El 19 de enero de 2016, el presidente Juan Manuel Santos y las FARC solicitaron al Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, y al presidente del Consejo de Seguridad, el embajador uruguayo Elbio Rosselli, la participación de la ONU en el componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)²⁷ tripartito (Gobierno, FARC, ONU) de vigilancia, verificación del cese al fuego y dejación de las armas,²⁸ de acuerdo con el comunicado conjunto número 65 del 19 de enero de 2016 (ONU, 2016a, 2016b)²⁹.

Ante esta petición, el Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 2261 de 2016,³⁰ decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) por un periodo de doce meses, como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito, bajo la dirección de Jean Arnault, representante especial del Secretario General de la ONU (ONU, 2016c).

En el marco de la MNUC funcionó el MMV, integrado por monitores nacionales del Gobierno, las FARC y observadores internacionales, constituyéndose en un ejemplo a nivel mundial para resolver diferencias y crear confianza entre las partes (MNUC, 2017). Entre marzo y septiembre de 2017, la MNUC recibió 8.994 armas de las FARC que fueron inhabilitadas

²⁷ Para más información ver Informes de la Misión de la ONU en Colombia: <https://unmc.unmissions.org/informes-del-mmv>.

²⁸ S/2016/729 <https://docs.un.org/es/S/2016/729>

²⁹ S/2016/53 <https://docs.un.org/es/S/2016/53>

³⁰ S/RES/2261 [https://docs.un.org/es/S/RES/2261%20\(2016\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2261%20(2016))

y logró neutralizar 750 de 1.027 caletas identificadas (MVNUC, 2023). El 26 de septiembre de 2017 la MNUC finalizó su mandato.

Cuadro 4. Las misiones de la ONU en Colombia

| 2016 - 2017 | 2017 - actualmente |
|--|---|
| Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) | Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC) |

Fuente: elaboración propia.

A través de la Resolución 2366 de 2017³¹ el Consejo de Seguridad decidió establecer la MVNUC como una misión política especial, para verificar la implementación del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC para ayudar a Colombia en la terminación del conflicto y en la construcción de paz (ONU, 2017a). Inicialmente, se encargó de verificar los siguientes puntos del Acuerdo Final: 3.2) reincorporación económica, social y política de los excombatientes de las FARC, y 3.4) garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación. Luego, con la Resolución 2574 de 2021³² adoptó la verificación del punto 5.1.2) sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (ONU, 2021).

Posteriormente, la Resolución 2673 de 2023³³ agregó los puntos: 1) reforma rural integral, y 6.2) capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz (ONU, 2023a). Por tanto, la MVNUC verifica la implementación de cinco puntos del Acuerdo Final de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC (JEP, 2016). Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

³¹ S/RES/2366 [https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))

³² S/RES/2574 [https://docs.un.org/es/S/RES/2574\(2021\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2574(2021))

³³ S/RES/2673 [https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))

Cuadro 5. Puntos del Acuerdo de paz de 2016 verificados por la MVNUC

| 1 | 3.2 | 3.4 | 5.1.2 | 6.2 | Avances negociaciones ELN* |
|------------------------|---|---|-----------------------|-----------------|----------------------------|
| Reforma rural integral | Reincorporación de las FARC a la vida civil: en lo económico, lo social y lo político | Garantías de seguridad, para excombatientes de las FARC y para comunidades, defensores de derechos humanos y líderes sociales | Sanciones propias JEP | Capítulo étnico | *A partir de 2023 |

Fuente: elaboración propia a partir de (JEP, 2016; ONU, 2023b).

Asimismo, en 2017 el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) solicitaron al Consejo de Seguridad que la MVNUC participara en el MMV establecido para fortalecer un cese al fuego bilateral iniciado en octubre de ese año. El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 2381 de 2017³⁴ acordó extender el mandato del MMV hasta enero de 2018 (ONU, 2017b).

Posteriormente, con la Resolución 2694 de 2023³⁵ se fortaleció la actividad de *peacebuilding* de la MVNUC, ya que le autorizó verificar la implementación del cese al fuego bilateral, nacional y temporal (CFBNT) entre el Gobierno y el ELN (ONU, 2023b). Asimismo, participó en el MMV junto con la Conferencia Episcopal de Colombia, el Gobierno y el grupo insurgente (MVNUC, 2024b; ONU, 2017c).




³⁴ S/RES/2381 [https://docs.un.org/es/S/RES/2381\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2381(2017))


³⁵ S/RES/2694 [https://docs.un.org/es/s/res/2694%20\(2023\)](https://docs.un.org/es/s/res/2694%20(2023))

Gráfica 4. Oficinas de la MVNUC

¿Dónde está la Misión?

La Misión cuenta con una oficina principal en Bogotá y 9 oficinas regionales. Tiene cobertura en más de 300 municipios del país, especialmente en aquellos que han sido más afectados por el conflicto.

|  |  |  |
|---|---|---|
| Oficina Regional | Sub-oficina Regional | Oficina Local |
| Valledupar | Sinolejo | Fonseca |
| Cúcuta | Barrancabermeja Arauca | Tibú Bucaramanga Ocaña San Rosa del Sur |
| Medellín | Quibdó Apartadó | Dabeiba Yarumal Caucasia Istmina |
| Cali | | Buenaventura Pereira |
| Bogotá | Neiva | Icononzo Planadas |
| Popayán | | El Bordo Santander de Quilichao (HUB) |
| Pasto | | Tumaco |
| Florencia | Mocoa | Puerto Asís San Vicente del Caguán (HUB) |
| Villavicencio | San José del Guaviare | Mesetas Vistahermosa Inírida Yopal |

 HQ / Sede Nacional - Bogotá



Fuente: (MVNUC, 2023).

Los informes de la MVNUC

De acuerdo con el mandato, la misión en Colombia debe presentar un informe cada noventa días al Consejo de Seguridad. Actividad que ha realizado el representante especial, el diplomático mexicano Carlos Ruiz Massieu, en funciones desde el 10 de diciembre de 2018. A junio de

2025, se han presentado treinta y tres informes sobre los puntos que la MVNUC verifica.³⁶

A continuación, se analizan los últimos informes de cada año durante el lapso 2017-2024 (cuadro 6). Se identifican los avances en la búsqueda de la estabilización y pacificación del país por parte de la MVNUC. Los datos confirman que aún falta bastante para superar el complejo posconflicto, afectado por los rezagos del conflicto histórico y nuevos tipos de violencia vinculados a la desigualdad, el narcotráfico y el problema de la propiedad de la tierra.

Cuadro 6. Informes de la MVNUC al Secretario General (2017-2024)

| | | | | | | |
|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--|
| S/2017/801 | S/2018/1159 | S/2020/943 | S/2021/824 | S/2022/715 | S/2023/701 | S/2024/267* S/2024/509** * 7 de abril ** 9 de julio |
|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--|

Fuente: elaboración propia a partir de (MVNUC, 2024a).

En relación con el punto 1, reforma rural integral, en 2020 se aprobaron 30 proyectos en municipios con regalías de la explotación de hidrocarburos y en 2021, 64, por un valor de 230 millones de dólares, bajo el mismo esquema de financiación. En 2022 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley para crear la jurisdicción agraria y prometió acelerar el catastro multipropósito y la adjudicación y titulación de tierras. En 2023 se inició el programa de reforma agraria; se entregaron 607 hectáreas. Para 2024 se restituyeron 326.637 hectáreas y se formalizaron 35.902; además, se presentaron 45.950 solicitudes de restitución, lo cual evidencia un logro importante para sectores de la población despojados históricamente de sus tierras en medio del conflicto armado.

Con relación al punto 3.2, sobre reincorporación económica, social y política de los excombatientes de las FARC, se identifican esfuerzos des-

³⁶ A 15 de junio de 2025, en el webiste de la misión se pueden confirmar los 33 informes: <https://colombia.unmissions.org/reportes>. Es posible que la regularidad (cada 3 meses) haya variado eventualmente, pero en general el mandato contempla los tres meses para las entregas.

de 2017, como por ejemplo la apertura de cuentas en el Banco Agrario de Colombia para los exmiembros de este grupo insurgente. En 2018 se acreditaron 13.049 exmiembros y la MVNUC identificó 294 iniciativas productivas en 23 espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) y en 13 nuevos puntos de reagrupamiento.

En 2019, el número de acreditaciones ascendió a 13.577, no obstante, 9.300 vivían fuera de los ETCR, para 2021 las cifras eran de 13.608 acreditados y 10.500 por fuera de los ETCR. En 2022 se identificaron 177 cooperativas de excombatientes y el 15% de ellos tenía un empleo formal. Para 2023, el 77,6% se encontraba acreditado y existían 218 cooperativas; en 2024 el 79% contaba con acreditación. Asimismo, 10.000 excombatientes y miembros de la comunidad definieron planes de acción en 66 municipios y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) había destinado 7 millones de dólares para la sostenibilidad de proyectos productivos colectivos.

Sobre la reincorporación política, en 2017 las FARC³⁷ se inscribieron como plataforma política; de los 111 miembros electos, el 23% correspondía a mujeres, y en 2018, el partido ocupó 9 de 10 escaños en el Congreso (4 Senado, 5 Cámara). En 2020, presentó 13 proyectos de ley; en 2021 el Partido Comunes presentó 12 proyectos de ley; 30 en el 2022; y en 2023 avaló 299 candidatos en 26 de los 32 departamentos del país. En 2024, se posesionaron 18 miembros (10 mujeres). Lo anterior evidencia una notable evolución y la transformación de un actor armado en un actor político legitimado por el Estado y diversos sectores de la sociedad.

El punto 3.4, sobre garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación, evidencia homicidios de exmiembros de las FARC, siendo la cifra más baja en 2017 (7) y la más alta en 2020 (32); en 2022 y 2023 el número es 15, y para junio de 2024 es 10. La cifra resulta más preocupante cuando se trata de defensores de derechos humanos y líderes sociales: en 2018 fueron 163; 51 en 2020; en 2021 se presentaron 43 homicidios y 13 masacres; en 2022 fueron 45 homicidios y 39 masacres; la cifra disminuye en 2023 a 4 líderes asesinados; y en 2024 se presentan 82 denuncias de asesinatos: 26 verificadas, 23 en proceso y 33 no

³⁷ El partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) se fundó en 2017, cambió su nombre a Comunes en 2021.

concluyentes, y 13 masacres. Lo anterior evidencia la continuidad de la violencia en Colombia, pese a los esfuerzos del Gobierno y de la comunidad internacional para promover diversas iniciativas de protección de los excombatientes y de la sociedad civil en general.

En relación con el punto 5.1.2, sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se identifica una importante evolución en pro de la verdad y la justicia, un ejercicio sin precedentes en el país. La justicia transicional resulta fundamental en un posconflicto, debido a que la reparación evita que los traumas del pasado afecten a las futuras generaciones. Al respecto, en 2018 la JEP exigió a 31 miembros del comando de las FARC presentar informes individuales y colectivos sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, 13.721 personas firmaron acuerdos de sometimiento: 1.923 miembros de la fuerza pública y 11.303 exmiembros de las FARC. En 2020 la JEP tenía 308.000 víctimas acreditadas y en 2021, 325.339. En 2022, la JEP y la MVNUC firmaron un protocolo para establecer el mecanismo de monitoreo y 12 exmiembros del Ejército reconocieron su responsabilidad por crímenes de guerra, mientras que 35 exmiembros de las FARC rindieron versiones sobre el caso 01: toma de rehenes, graves privaciones de la libertad.

En 2023 la JEP dictó la primera imputación regional contra 10 antiguos mandos medios de las FARC, y a 9 miembros del Ejército (caso 03: asesinatos, desaparición forzada por agentes del Estado). En 2024, 151 personas fueron imputadas, 10 excomandantes del comando central de las FARC y 8 exmiembros de la fuerza pública reconocieron su responsabilidad por crímenes de guerra. Asimismo, la JEP ordenó materializar los beneficios de más de 9.600 amnistías concedidas a miembros de las antiguas FARC por el Gobierno durante 2017 y 2018, lo cual incluía la eliminación de antecedentes penales relacionados con delitos políticos.

Para julio de 2024 las cifras de la JEP eran las siguientes: 14.302 personas sometidas, 9.900 exmiembros de las FARC, 4.218 exmiembros de la fuerza pública y 184 (terceros civiles) habían suscrito actas de compromiso.³⁸

³⁸ Para el consolidado de cifras, véase <https://www.jep.gov.co/jepcifras/forms/allitems.aspx>

Sobre el punto 6.2, capítulo étnico, en 2018 el Consejo Nacional de Reincorporación³⁹ autorizó el financiamiento de un proyecto productivo en el resguardo indígena de Tumburao en el departamento del Cauca. En ese año se produjeron asesinatos a miembros de los pueblos awá, emberá-chamí y nasa. En 2021, de acuerdo con la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), se registraron 15.200 desplazados forzados (44% de comunidades étnicas) y 57.420 desplazados masivos (96% indígenas y afrocolombianos). Para 2022, se registraron 8.100 personas confinadas a la fuerza y 13.700 desplazadas (el 60% de las víctimas son indígenas y afrocolombianos). En 2023, 8.556 personas sufrieron desplazamiento forzado y 27.183 fueron confinadas a la fuerza (el 59% de las personas afectadas pertenece a comunidades étnicas), ese año resulta importante la creación del Vice-ministerio de Pueblos Étnicos dentro del Ministerio de Igualdad.

En 2024, 14.365 personas sufrieron desplazamiento forzado y 35.432 personas fueron confinadas a la fuerza (el 59% de las personas afectadas pertenece a comunidades étnicas). La Unidad de Restitución de Tierras priorizó 29 casos: 11 a consejos comunitarios afrocolombianos y 18 a resguardos indígenas. Al respecto, se evidencia una violencia directa sobre los pueblos indígenas, tradicionalmente víctimas de actores violentos y del despojo de tierras, reflejando casi un 60% del desplazamiento en el país durante el periodo 2023-2024. En 2024, la JEP acreditó 201.00 indígenas y 126.000 afrocolombianos como víctimas del conflicto y se encontraban en revisión judicial 10 millones de hectáreas para ser restituidas a pueblos indígenas.

En relación con la verificación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN, se destacan los tres acuerdos de la cuarta ronda celebrada en Venezuela: i) un marco con principios y enfoques para las acciones humanitarias definidas por las partes en los territorios, ii) el desarrollo de mecanismos de asistencia a los presos políticos del ELN, y iii) la definición de zonas críticas para acciones humanitarias. En 2024,

³⁹ Se crea a partir del Acuerdo de 2016, mediante el Decreto 2.017 con el objetivo de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC, en el marco de Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) www.reincorporacion.gov.co

se realizó la sexta ronda de conversaciones, que tuvo lugar en Cuba (22 enero - 6 de febrero), en donde se buscó extender el cese el fuego y eliminar la práctica del secuestro por parte del grupo insurgente. Ese mismo año, se firmó el acuerdo sobre la participación de la sociedad en la construcción de la paz, primer punto de la agenda de conversaciones entre el Gobierno y el ELN, y el MMV evitó dieciocho enfrentamientos, logrando dos objetivos importantes, proteger a la población civil y evitar un mayor debilitamiento del proceso de diálogo.

Resulta importante analizar otros aspectos que la misión consigna en sus informes. Para 2017, la ONU contaba con 428 observadores de 19 países (11% mujeres). Como parte de los compromisos del Gobierno, en 2018 se presentó la política Paz con Legalidad, para estabilizar 16 subregiones y 170 municipios. Posteriormente, gracias al Acto Legislativo 02 de 2021 se crearon las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, para que las víctimas tengan dicho número de curules en la Cámara de Representantes durante los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Asimismo, es importante la gestión de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).⁴⁰ En 2020 entregó los cuerpos de 83 personas, en 2022 de 155, en 2023 de 7, y para 2024 aún estaban 3.800 cuerpos sin identificar. Sin lugar a duda, se trata de uno de los temas más sensibles y complejos en el marco del posconflicto.

El Secretario General Antonio Guterres, con relación al informe (S/2024/509) de junio de 2024 manifestó lo siguiente:

El proceso de paz colombiano ha dado resultados significativos y ha sentado las bases para seguir avanzando. Los colombianos y colombianas tienen ahora la oportunidad de consolidar y ampliar el alcance de la paz en el país. Esto requerirá voluntad política, la participación activa de todos los sectores de la sociedad y acciones concretas (MVNUC, 2024c).

La información previa nos lleva a las siguientes reflexiones. Luego de la firma de la paz entre el Gobierno y las FARC en 2016, inició un difícil

⁴⁰ La UBPD nace con el Acuerdo entre el Gobierno y las FARC de 2016. Hace parte del Sistema Integral para la Paz, junto con la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Tiene un mandato de veinte años y busca a más de cien mil personas desaparecidas en el conflicto. Para más información véase: <https://unidadbusqueda.gov.co/>

periodo de posconflicto que ha requerido del compromiso del Estado, los excombatientes de las FARC, de la sociedad civil y de la comunidad internacional. En este punto ha sido crucial el papel de la ONU a través de la MNUC y la MVNUC, brindando asesoría, acompañamiento y sobre todo verificando los compromisos adquiridos por todas las partes involucradas.

Conclusiones: una dependencia positiva

La presencia de la ONU en Colombia ha generado una dependencia positiva y necesaria. Desde la década de los noventa del siglo XX, época de oro de las operaciones de paz y la intervención humanitaria, ha estado presente el interés de la organización y del Estado colombiano en aunar esfuerzos para buscar negociaciones que lleven a la paz. Esta labor no ha sido fácil, los primeros enviados, Mazarrasa, Egeland y Lemoyne, encontraron grandes dificultades para proteger los DD. HH. y buscar una salida negociada al conflicto que, tal y como hemos visto, ha sido complejo, violento y de larga duración.

No obstante, la ONU ha sido persistente y no ha desfallecido, incluso luego del fracaso del Caguán en 2002 la dependencia entre el país y la ONU ha continuado (Montoya y Sánchez, 2023). Desde 1997 hemos visto un rol ininterrumpido de los representantes ante el Alto Comisionado para los DD. HH. y ante el Secretario General, enfocados en apoyar la búsqueda de la paz en el país. Podríamos hablar de un *peacebuilding* previo y otro posterior a la firma del Acuerdo de paz con las FARC en 2016, ya que el nombramiento de Jean Arnault como representante especial y jefe de la MNUC (2016-2017), se da en un marco de posconflicto parcial, ya que otros actores armados como las disidencias de las FARC, el ELN y demás grupos armados organizados continuaron en su rol como generadores de violencia.

Posteriormente, con la Resolución 2366 del Consejo de Seguridad de 2017 se estableció la MVNUC, liderada desde ese momento por el diplomático mexicano Carlos Ruiz Massieu, desarrollando un ejercicio de *peacebuilding* con un mandato claro para proteger puntos centrales del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC. Desde entonces, se han logrado avances significativos en medio de adversidades y ciclos de violencia que aún persisten en el país. Al respecto, podríamos preguntarnos: ¿qué sería

del Acuerdo de paz de 2016 sin la verificación de la ONU? ¿Tendríamos los mismos avances con relación a la reforma rural, la reincorporación de exmiembros de las FARC a la vida civil, las sanciones de la JEP, la defensa de los derechos de grupos étnicos y afrodescendientes, la búsqueda de personas desaparecidas y el acompañamiento a los diálogos de paz con el ELN? Posiblemente la respuesta es no y el escenario sería negativo, incluso con el riesgo de ruptura de lo firmado.

Hemos visto una evolución de casi cuatro décadas en las que la ONU y Colombia se han adaptado en la búsqueda de pacificación; se trata de una dependencia positiva que ha facilitado al Estado cumplir con buenas prácticas ante la comunidad internacional facilitando las actividades de la ONU y asegurando el apoyo y financiación de la comunidad internacional para consolidar la paz. (Este proceso de internacionalización se puede ahondar en el capítulo cuatro, sobre el conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana). Futuras circunstancias determinarán la prolongación del mandato de la MVNUC, aún necesario dadas las actuales circunstancias sociopolíticas y económicas. Sin su acompañamiento, existe el riesgo de empezar de cero o volver a caer en la clásica violencia que se niega a desaparecer en diversas regiones del país.

Colombia ha experimentado un aprendizaje positivo como escenario de *peacebuilding* novedoso: un acuerdo de paz verificado por la ONU a través de una misión especial que inicia en 2016, se consolida en 2017, y es renovada por las administraciones de Duque y Petro como señal de compromiso con la paz y la comunidad internacional. Se trata de una convivencia del país con un actor que verifica y legitima su compromiso ante el máximo escenario de la política mundial: el Consejo de Seguridad de la ONU. Está en las manos de las próximas generaciones de colombianos construir, consolidar y proteger la paz.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿En qué consiste el mandato de la MVNUC de 2017 y cuáles puntos del Acuerdo de paz de 2016 verifica?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la ONU en la búsqueda de la paz en Colombia? y, ¿en qué consiste la dependencia positiva entre Colombia y la ONU?

- ¿Cómo cree que sería el posconflicto en Colombia sin el acompañamiento y verificación de la ONU?

Referencias

Boutros-Ghali, B. (1992). *Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. UN Department of Public Information. <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es&v=pdf>

Justicia Especial para la Paz (JEP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>

Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC). (2017). Informes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV). <https://unmc.unmissions.org/informes-del-mmv>

Montoya, C. y Sánchez, F. (2023). La ONU en la transición hacia la paz en Colombia: 2015-2019. *Estudios Internacionales*, 55(204), 9-35. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2023.67991>

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (MVNUC). (2023). Lo que debes saber sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/folleto2024_25jul_espanol.pdf

MVNUC. (2024a). Informes del Secretario General. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/reportes>

MVNUC. (2024b). Mandato. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/mandato>

MVNUC. (2024c). Aunque la implementación del Acuerdo está lejos de haber terminado, su avance ha tenido resultados significativos y ha sentado las bases para consolidar la paz en el país. <https://colombia.unmissions.org/aunque-la-implementación-del-acuerdo-está-lejos-de-haber-terminado-su-avance-ha-tenido-resultados>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016a). S/2016/53. <https://docs.un.org/es/S/2016/53>

ONU. (2016b). Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. S/RES/2016/729. <https://docs.un.org/es/S/2016/729>

ONU. (2016c). Resolución 2261 de 2016. S/RES/2261. [https://docs.un.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2261(2016))

ONU. (2017a). Resolución 2366 de 2017. S/RES/2366. [https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))

ONU. (2017b). Resolución 2381 de 2017. S/RES/2381. [https://docs.un.org/es/S/RES/2381\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2381(2017))

ONU. (2017c). UN Verification Mission in Colombia. Department of Political and Peacebuilding Affairs. <https://dppa.un.org/en/mission/un-verification-mission-colombia>

ONU. (2021). Resolución 2574 de 2021. S/RES/2574. [https://docs.un.org/es/S/RES/2574\(2021\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2574(2021))

ONU. (2023a). Resolución 2673 de 2023. S/RES/2673. [https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))

ONU. (2023b). Resolución 2694 de 2023. S/RES/2694. [https://docs.un.org/es/s/res/2694%20\(2023\)](https://docs.un.org/es/s/res/2694%20(2023))

United Nations (UN). (1996). *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities* (United Nations (ed.)). Department for Economic and Social Information and Policy Analysis. <https://digitallibrary.un.org/record/222086?v=pdf>

Anexo 2

| Representantes del Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH. (1997-2024) | |
|--|--|
| Periodo | Nombre / Nacionalidad |
| 1997 - 1999 | Almudena Mazarrasa (España) |
| 1999 - 2002 | Anders Kompass (Suecia) |
| 2002 - 2006 | Michael Frühling (Suecia) |
| 2006 - 2007 | Pablo Corlazzoli (Uruguay) |
| 2007 - 2010 | Javier Hernández Valencia (Perú) |
| 2010 - 2011 | Christian Salazar Volkmann (Alemania) |
| 2012 - 2018 | Todd Howland (EE. UU.) |
| 2018 - 2020 | Alberto Brunori (Italia) |
| 2020 - actualmente | Juliette de Rivero (Perú, G.B., Suiza) |

Fuente: elaboración propia

Anexo 3

| Representantes ante el Secretario General (1999-2024) | | |
|---|---------------------------------|---|
| Periodo | Nombre / Nacionalidad | Rol |
| 1999 - 2002 | Jean Egeland (Noruega) | Asesor Especial del Secretario General para el proceso de paz en Colombia |
| 2002 - 2005 | James Lemoyne (EE. UU.) | |
| 2003 - 2006 | Alfredo Witschi-Cestari (Suiza) | Coordinador Residente y Humanitario |
| 2006 - 2013 | Bruno Moro (Italia) | |
| 2013 - 2016 | Fabrizio Hochschild (Chile) | |
| 2016 - 2018 | Jean Arnault (Francia) | Representante Especial y Jefe de la mnuc |
| 2018 - actualmente | Carlos Ruiz Massieu (México) | Representante Especial del Secretario General y Jefe de la mvnuc |

Fuente: elaboración propia.