

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA



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.uxexternado.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 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

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch5>

Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa

Introducción

En el año 2016, después de un proceso de polarización política y división interna entre el Gobierno y la oposición respecto a las consecuencias que tendría un acuerdo político con el grupo guerrillero más grande y numeroso del país, se firmó finalmente un Acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el Estado colombiano. El acuerdo se propuso finalizar el conflicto armado, y contaba con la intención de sentar las bases necesarias para una paz estable y duradera a lo largo del territorio nacional, con un énfasis en las zonas fronterizas, donde el conflicto ha tenido un impacto particular. Este acuerdo no es el único de su tipo, pero sí refleja una larga lista de negociaciones efectuadas por el Estado (ver anexo 1) y que desde la década del ochenta reúne más de treinta acuerdos de distinta naturaleza.

Luego de la instalación de la fallida mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC en la zona de despeje del Caguán a finales de los noventa,²⁴ este es uno de los acuerdos más importantes dirigido a disminuir el conflicto armado, generar un proceso de reinserción a la sociedad civil por parte de miles de excombatientes y, adicionalmente, transformar las condiciones del campo y los territorios menos desarrollados, en

²⁴ Durante la administración Pastrana (1998-2002) se despejó por más de tres años una zona de 42.000 kilómetros cuadrados para iniciar una negociación formal con las FARC que no produjo ningún resultado concreto.

especial en áreas periféricas y fronterizas que históricamente han sido las más afectadas por la violencia y el conflicto entre el Estado y el grupo insurgente. En este momento, esas regiones se encontraban fuertemente marcadas por el abandono estatal y la vulnerabilidad de las economías ilegales, factores que durante las últimas décadas las habrían convertido en epicentros del conflicto armado, marcando un punto definitivo en los diálogos.

En otras palabras, este acuerdo es comprensivo en la medida que aborda de una manera holística los problemas estructurales que a través de las instituciones públicas no se han logrado solucionar y han estimulado la violencia y el conflicto armado, afectando a millones de colombianos en los lugares más apartados y distantes del territorio nacional.

Desde 2016 se han producido avances importantes en la implementación del acuerdo, sin embargo, subsisten múltiples dificultades en diversos campos que hacen poco probable que se vaya a cumplir con todas las disposiciones acordadas en el tiempo pactado para la implementación, acordada para un periodo de quince años.

Este capítulo aborda los retos y desafíos que en materia de seguridad generó la finalización del conflicto entre el Estado y las FARC, planteando un enfoque sobre cómo las fronteras han sido un escenario clave en la reconfiguración de la seguridad nacional, siendo zonas que históricamente han tenido desafíos tales como el surgimiento de actores armados no estatales, crimen transnacional organizado, entre otros.

Para este propósito, sus autores cuestionan de qué forma el Acuerdo de paz ha generado nuevos desafíos en materia de seguridad. A partir de dicho interrogante, se señala que, si bien el Acuerdo de paz tuvo un aporte importante en materia de superación del conflicto, especialmente en el Gobierno de Juan Manuel Santos, las condiciones de seguridad en los territorios fronterizos aquejados por el conflicto se vieron afectadas por el surgimiento de nuevos desafíos y formas de violencia, con lo cual se ha retornado a una lógica de inseguridad en zonas fronterizas.

En una primera parte se abordará un marco teórico y conceptual que facilita tener una comprensión sobre el particular, posteriormente se analizarán algunos casos puntuales que permiten comprender la magnitud de los desafíos, especialmente en zonas periféricas y limítrofes, hasta llegar en la parte final a señalar algunas conclusiones en torno a dicha temática.

1. Marco analítico

El marco teórico para entender la vinculación de los asuntos de seguridad después de la firma del Acuerdo de paz de 2016 será holístico y reflejará diversos aspectos.

Lo primero que se va a entender será el tipo de acuerdo con el que se llegó en 2016, así como algunas de las más comunes caracterizaciones del conflicto armado colombiano, tal como lo ha sugerido Diana Rojas en el cuarto capítulo del texto. Esto es, el tipo de conflicto que pretendía resolver. De un lado, puede hacerse referencia a lo que en la literatura sobre resolución de conflictos se conoce como un acuerdo comprehensivo de paz (CPA, por sus siglas en inglés). En ese sentido, los CPA son aquellos que reúnen distintas disposiciones que se integran en un todo y que promueven la reconciliación entre grupos beligerantes. Del otro lado, se puede caracterizar el conflicto como un fenómeno dinámico y cambiante, atravesado por mutaciones relacionadas con el surgimiento de nuevos actores armados, economías ilícitas y una transformación del control territorial. Este enfoque destaca que no existió una única forma de conflicto, sino varias etapas que lo rediseñaron constantemente según el contexto.

Para el efecto, una primera definición será la ofrecida por Azar (1978), en el sentido que los conflictos prolongados son aquellas “interacciones hostiles que se extienden en el tiempo con brotes esporádicos de guerra abierta que fluctúan en frecuencia e intensidad y que envuelve a sociedades enteras, llegando a redefinir los lazos de relacionamiento social entre los actores involucrados” (p. 50).

Con la firma del CPA se pretendió dar un paso para finalizar la lucha subversiva que generó el nacimiento de las FARC en los años sesenta y que se prologó en el tiempo. En términos de Galtung (2003), esta sería una forma de poner fin a la violencia estructural que se ejerció de manera directa, indirecta y simbólica entre los actores del conflicto armado.

En ese orden de ideas, una de las innovaciones más atractivas del CPA fue la adopción del enfoque de paz territorial. A través de ese concepto, se le dio vida a una perspectiva que aspiraba a empoderar a las comunidades locales en la búsqueda de la paz, la reconciliación y el desarrollo productivo.

La paz territorial no es un concepto novedoso, pero sí adquiere un carácter polisémico. Es decir, dependiendo del lugar y el contexto en el cual se sitúa adquiere una definición específica. Dos corrientes adquieren notoriedad: la primera es la corriente liberal, cuyo propósito se resume en activar la participación política de base, fortalecer las instituciones comunitarias y transformar la mano de obra para generar competitividad en los lugares más deprimidos del territorio. La segunda es la perspectiva crítica, y tiene un sentido más emancipatorio y transformacional, en la medida que aspira a hacer una reinterpretación profunda del territorio, de la comunidad y de las relaciones sociales que se construyen entre distintos grupos, especialmente tras la superación de un conflicto armado prolongado en el tiempo (Cairo et al., 2018).

En el contexto colombiano, la paz territorial tiene un propósito particular relacionado con poner fin a las causas estructurales que generaron el conflicto entre el Estado y el grupo insurgente. En los lugares más distantes del territorio y con menos presencia estatal, donde se desarrollaron las hostilidades a través del tiempo, se requiere un enfoque que priorice pensar la relación espacio territorial, participación política y desarrollo de la sociedad con la intención de superar las causas de la violencia política y social (Cairo et al., 2018).

Como se señaló, la paz territorial cumple así varios propósitos, estableciéndose como un puente que vincula, tanto aspectos institucionales como de participación política. Al tiempo que permite una reflexión profunda sobre el significado y alcance de una parte de la sociedad que fue víctima central del conflicto armado y que para superarla decide, asimismo, redefinir su significado y alcance.

Un tercer elemento teórico que requiere una aproximación de estudio ha sido la relación entre conflicto armado y recursos naturales. No solo las FARC, sino otros actores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), asociaron que el control territorial y la explotación y extracción de recursos naturales, no solo constituían una captación de rentas, sino que también se convirtieron en una motivación estratégica para llevar a cabo acciones armadas y militares, que posibilitaron prolongar en el tiempo las hostilidades (Pécaut, 2008; Rettberg et al., 2018).

Por último, un cuarto factor indispensable en este planteamiento teórico es la construcción de dinámicas de seguridad híbrida. Este concepto se

ha venido desarrollando con intensidad de manera reciente, reflejando las particularidades de aquellas situaciones de seguridad que no son claramente definidas y que requieren factores explicativos de distinta naturaleza, con objeto de lograr un análisis más preciso y comprensivo. A este respecto, los actores que intervienen en materia de seguridad en un espacio geográfico determinado confirman una gobernanza particular de seguridad, entendida como el conjunto de reglas –formales e informales–, prácticas y mecanismos de gestión y funcionamiento (Duarte Villa et al., 2021).

Esta gobernanza en materia de seguridad varía en función de los comportamientos que los actores despliegan respecto a los demás, con lo cual se generan órdenes de seguridad híbridos en los que se fusionan comportamientos de competencia, cooperación y conflicto, que combinan prácticas y discursos reflejados en ejercicios de poder, competencia estratégica o, incluso, construcción de identidades (Duarte Villa et al., 2021).

Las zonas híbridas evidencian aquellos espacios territoriales y sociales en los cuales se producen interacciones diversas entre actores formales e informales, especialmente entre agentes estatales y no estatales, en particular los *No State Violent Actors* (NSVA) o Actores No Estatales Violentos, en una gobernanza de interacciones particular (Arjona, 2016). La débil presencia de las instituciones públicas, las condiciones de exclusión y periferia estimulan la presencia de NSVA, contribuyendo a la formación de espacios grises o híbridos, en los cuales se comparte, se compite o se cede el poder o control a grupos violentos o al margen de la ley (Duarte Villa et al., 2021).

Es por ello que la gobernanza híbrida de seguridad se convierte en un mecanismo de administración de la seguridad y la violencia, en la que se sobreponen distintos órdenes entre la legalidad y la ilegalidad, la presencia estatal y de grupos al margen de la ley (Cabrera Nossa et al., 2024).

Para el caso colombiano, las explicaciones sobre este tipo de fenómenos han sido principalmente las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador (Duarte Villa et al., 2024), y de manera creciente otros espacios como la triple frontera con Perú y Brasil (Cabrera Nossa et al., 2024), en las que se destaca el establecimiento de órdenes frágiles y de constante disputa entre distintos NSVA.

En una situación de conflicto armado prolongado como el colombiano, la presencia de los NSVA no está relacionada exclusivamente con la lucha

armada, sino que llegan a establecer un orden particular de control sobre el territorio, la población y las conductas sociales. Para Arjona (2016) ese tipo de situaciones de hibridez refleja un orden especial denominado *rebelocracy*, esto es: la presencia de NSVA en una zona geográfica con vocación de permanencia desarrolla un control político, económico y social sobre la comunidad, que reacciona de manera cambiante a las condiciones de fragilidad y adaptabilidad en el territorio.

2. La paz en Colombia: una difícil apuesta de implementación

El acuerdo (en adelante, el Acuerdo) firmado entre el Gobierno y las FARC recibió desde su promulgación en noviembre de 2016 una crítica incesante, no solo por parte de grupos de oposición al entonces Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), sino también por otros sectores de la sociedad. Estas críticas se centraron, en muchos casos, en la forma en que se llevó a cabo la negociación, más que en el objeto del acuerdo mismo, lo cual contribuyó a que su implementación no estuviera exenta de dificultades y contratiempos, incluso falta de apoyo de ciertos Gobiernos, específicamente en términos de los desafíos de seguridad en zonas fronterizas. El resultado fue un Acuerdo con 678 disposiciones con un periodo de vigencia de hasta quince años. Como cualquier CPA, este ha presentado dificultades en su implementación que reflejan las dificultades que, como Galtung (2003) señaló, implican superar la violencia estructural para avanzar a otros escenarios de estabilización y de construcción de paz estable en el tiempo.

El compromiso dirigido a poner fin al conflicto armado y establecer una paz estable y duradera presenta cinco grandes puntos, así como uno adicional dedicado a la implementación. En ese sentido, el Acuerdo se desglosa de la siguiente manera:

El primer punto se dirige a atender los desafíos de la reforma rural e integral, es decir, implementar en el territorio los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET); el segundo punto habilita a la guerrilla de las FARC a dar el tránsito hacia la política a través de la participación política; el punto tres se concentra en la finalización formal del conflicto armado y la reinserción de excombatientes a la vida civil; el punto

cuatro aborda las disposiciones relacionadas con el problema mundial de las drogas, arena en la cual la guerrilla de las FARC incursionó desde la década del ochenta para la financiación de sus actividades delictivas y, finalmente, el punto cinco agrupa las disposiciones relacionadas con la justicia transicional, la verdad, reparación y no repetición (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Los dilemas de su implementación no derivan exclusivamente de las anteriormente señaladas disposiciones que se acordaron, sino también de un clima político e institucional adverso a lo acordado que ha hecho más difícil su implementación. La oposición implacable ha generado tropiezos y enfrentamientos sociales persistentes entre aquellos que defienden tanto el Acuerdo como la construcción de una paz duradera, y aquellos que, sin ofrecer soluciones concretas, cuestionan lo firmado y su implementación.

En primer lugar, se esperaba que la paz territorial tuviera un énfasis en la construcción institucional comunitaria requerida para que los territorios donde se llevó a cabo el conflicto armado tuvieran la posibilidad de transformar la relación social, impulsar el crecimiento económico y la integración con el territorio nacional. En otras palabras, “forjar una nueva alianza de inclusión e integración entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente la institucionalidad en el territorio, a partir de nuevas prácticas que regulen la vida pública y produzcan bienestar” (Jaramillo, 2014, p. 165).

Esta perspectiva evidencia la necesidad de priorizar la atención institucional, el goce efectivo de derechos y la consolidación de un modelo de desarrollo que estimule el crecimiento de los más desfavorecidos entre la población civil y las víctimas del conflicto armado (Jaramillo, 2014). Sin embargo, a pesar de los avances en su implementación, los debates sobre la descentralización efectiva, la falta de empoderamiento efectivo comunitario, la particularización del significado y el alcance de la paz en el posconflicto siguen siendo incompletos, en la medida que el Gobierno nacional sigue teniendo una gran influencia en la manera en la cual se entienden los procesos de superación de la violencia y de construcción de paz.

En segundo lugar, las diferencias políticas surgidas tras los cambios de Gobierno generaron una complicación adicional sobre la implementación del Acuerdo. Su implementación ha transitado a través de tres administraciones muy disímiles en sus intenciones y su capacidad real de cumplimiento de lo pactado, con lo cual se ha visto afectada la capacidad para sacar adelante cada uno de los planteamientos constituidos.

El Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) firmó y comenzó la implementación del Acuerdo de paz, cuya legitimidad se vio afectada por la derrota en el plebiscito por la paz de octubre de 2016. Posteriormente, tanto Iván Duque (2018-2022) como el partido que lo llevó a la presidencia –Centro Democrático– fueron escépticos frente al texto acordado y al esfuerzo que el Estado colombiano debía hacer para cumplir con el mismo, con lo cual generó profundas dudas sobre la credibilidad de su Gobierno y el Estado colombiano por cumplir con lo pactado.

El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha retomado las banderas de transitar de la guerra y la confrontación a la solución pacífica y la construcción de paz a través de dos frentes que se desarrollan simultáneamente. Por un lado, recuperar la confianza sobre el Acuerdo de 2016, que había perdido confianza no solo por la administración anterior, sino también por la complejidad de su implementación. Por el otro, desde que inició su periodo ha llevado diálogos y negociaciones con otros actores armados aún activos, bajo el programa político central que constituyó como la Paz Total en el Plan Nacional de Desarrollo, con cinco componentes básicos: una negociación con la guerrilla del ELN, el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, un avance significativo en la sustitución integral de cultivos ilícitos, iniciar con los diálogos regionales de paz y la implementación del Acuerdo final de 2016 (Llorente, et al., 2024; Echavarría et al., 2023).

Sin embargo, a finales de 2024, la situación en los dos campos abiertos por el Gobierno nacional genera desconfianza respecto al futuro próximo. En primer lugar, preocupa que no se cumpla con lo pactado en 2016 por querer impulsar la política gubernamental de Paz Total. En la literatura especializada se reconoce que la mejor forma de evitar el surgimiento de violencia después de haberse alcanzado un acuerdo de paz es cumplir con lo pactado, es decir, avanzar en la implementación de

los acuerdos a los que se llegó como acto no solo de buena voluntad sino como una práctica dirigida a alcanzar la paz.

Un enfoque adicional sobre la Paz Total puede desviar la atención institucional y política para cumplir con los más de diez mil antiguos excombatientes que se encuentran en proceso de reinserción a la sociedad. El presidente Petro ha puesto en duda la capacidad real del Estado de implementar lo acordado, señalando que las dificultades en democratizar el uso de la tierra, avanzar en la transformación del territorio y cumplir con la verdad y no repetición, son tres factores difíciles de alcanzar a 2030 (El Espectador, 2023).

En segundo lugar, la propuesta de Paz Total previamente señalada despierta críticas no solo por lo ambiciosa sino también por los pobres resultados que se observan de la misma durante los dos primeros años de gobierno. Entre las principales causas se destacan: el impacto negativo que ha tenido el cese al fuego y las treguas armadas otorgados por el Estado a algunos grupos al margen de la ley, en términos de seguridad; el aprovechamiento por parte de las disidencias de las FARC y otras estructuras armadas para expandir su control territorial como parte de su estrategia de negociación; y, en general, los escasos resultados concretos han conducido a una situación de mayor inseguridad, desconfianza institucional y baja construcción de paz en los territorios que más sufrieron la violencia del conflicto armado (Llorente, et al., 2024).

3. Desafíos de seguridad en Colombia

El propósito de este acápite es analizar las condiciones de seguridad que se han manifestado después de la firma del Acuerdo de paz con las FARC, con lo cual se señala que los factores que han afectado la seguridad reflejan dinámicas constantes de cambio. En primer término, el asesinato de excombatientes y con ello un agravamiento de sus condiciones de seguridad, además del surgimiento de grupos disidentes y la creación de nuevas estructuras armadas ilegales generaron preocupación sobre la capacidad real del Acuerdo por poner fin al conflicto armado, así como sobre las condiciones de seguridad de la población civil y de los antiguos militantes guerrilleros.

La retirada a los sitios de concentración temporal dispuestos para la permanencia transitoria de los miembros de las FARC generó, en los territorios donde tenían control y presencia, un fenómeno conocido como “vacío de poder”. Esto significa que otras estructuras armadas, como el ELN o el Clan del Golfo, llegaron a ejercer el dominio y explotación territorial, lo que incrementó los enfrentamientos y la competencia estratégica entre grupos al margen de la ley. Además, este vacío de poder propició la formación de nuevas alianzas criminales orientadas al control de viejas rutas del narcotráfico y otros mercados ilegales. Estos mercados incluyen, en especial, la minería ilegal, el tráfico de migrantes, la explotación sexual y el contrabando, principalmente, en departamentos del sur del país –Nariño, Putumayo, Huila o Cauca– incrementando la presión sobre el territorio y sobre dinámicas de inseguridad en zonas de frontera (Cajiao et al., 2022; ONU, 2018).

De acá se desprende que, en cuanto a las condiciones de seguridad, tras de la firma del Acuerdo de paz, no solo hay consecuencias en los territorios donde se llevó a cabo el conflicto, sino de manera creciente en zonas fronterizas.

Si bien el Acuerdo de 2016 eliminó el enfrentamiento entre el Estado y las FARC, otras pugnas emergieron o alcanzaron mayor protagonismo, como las disidencias de las FARC –entendidas como aquellos grupos conformados por antiguos miembros de esta guerrilla que decidieron no acogerse al proceso de desmovilización ni a los acuerdos firmados–, combates entre grupos ilegales, enfrentamientos frente al Estado e incluso violencia dirigida hacia la población civil. Esto genera una comprensión más amplia y compleja de la realidad, en el sentido que en Colombia no había un único conflicto armado (entre el Estado y las guerrillas), sino varios, relacionados con el control del narcotráfico, la explotación de recursos minerales y diversas expresiones del crimen organizado que siguen estimulando economías informales y dinámicas de seguridad híbrida en diferentes lugares del país.

En segundo término, durante el periodo 2020-2022, cuando se sintió con más fuerza el efecto de la pandemia producida por la covid-19, esta también jugó un papel importante en términos de seguridad. Debido a la necesidad de la fuerza pública de atender los desafíos generados

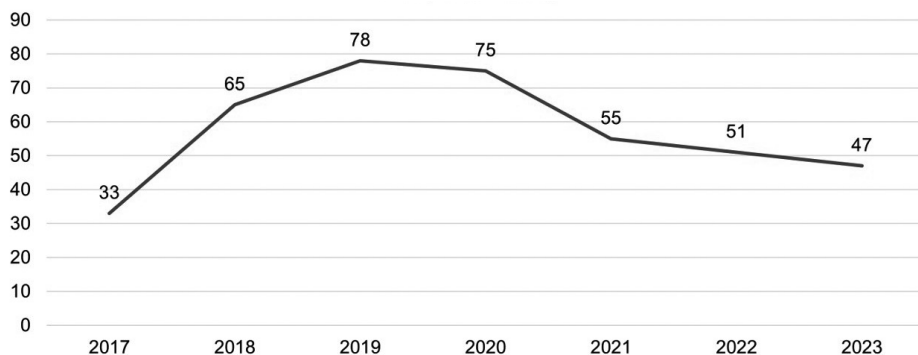
por alteraciones de orden público, así como el énfasis en mantener la estabilidad frente a la crisis sanitaria, los actores armados aprovecharon la situación para ganar presencia en territorio, amenazando y atemorizando a la sociedad civil. Se hizo común, nuevamente, el control social y territorial de estructuras armadas ilegales e, incluso, la provisión de seguridad y estabilidad, así como el suministro de insumos alimenticios que no llegaban por parte del Estado o que eran administrados por grupos irregulares de distinta naturaleza (Cajiao et al., 2022).

Otro hecho que generó profunda preocupación a lo largo del periodo de implementación analizado fue el asesinato de excombatientes de las FARC, especialmente en el sur del país y en las zonas fronterizas. Si bien es común pero indeseable que se produzcan asesinatos en los procesos de paz, la situación en Colombia causó preocupación por una coyuntura crítica en la cual se generaron dudas crecientes respecto a la implementación del Acuerdo, así como a la violencia producida frente a exmiembros de la guerrilla. Las retaliaciones o venganzas suelen ser comunes; como se observa en la gráfica 1, el número de excombatientes que perdieron la vida a nivel nacional tuvo un incremento en los primeros años, lo que generó un entorno complejo en materia de seguridad durante el inicio de la implementación, para luego disminuir en años recientes.

Cabe señalar que en zonas de frontera también se evidencia una incidencia de la violencia y asesinatos contra firmantes del Acuerdo. Como se observa en la gráfica 2, aunque a nivel nacional la violencia contra excombatientes ha mostrado una disminución en los últimos años, los departamentos fronterizos continúan siendo escenarios de violencia, con fluctuaciones significativas en algunos años. En el Cauca, Nariño, Arauca y Putumayo, por ejemplo, se presentan repuntes intermitentes de asesinatos, lo que refleja la persistencia de estructuras híbridas de seguridad, en la que confluyen simultáneamente la presencia estatal, grupos armados ilegales y economías ilícitas en estas zonas.

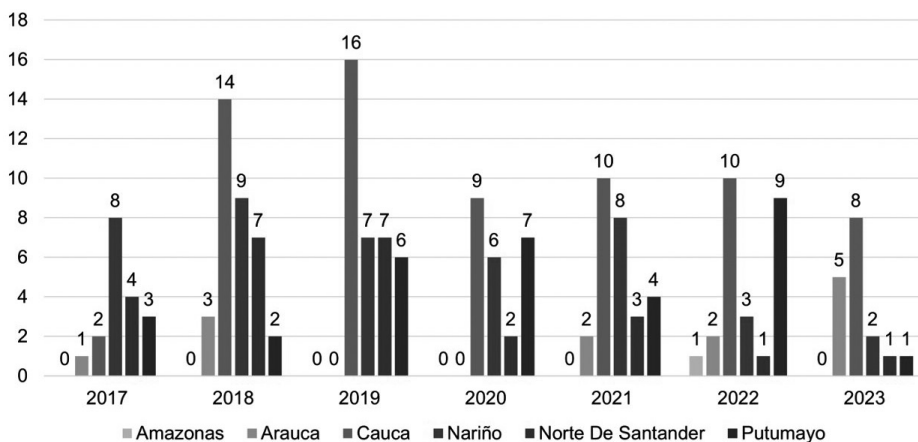
Esto sugiere que, a pesar de los avances a nivel nacional, las fronteras siguen siendo áreas de alta vulnerabilidad para los excombatientes, lo que limita la efectividad de las políticas de reincorporación y protección en estos territorios.

Gráfica 1. Número de excombatientes de las FARC asesinados en Colombia por año (2017-2023)



Fuente: CNRC, s.f.

Gráfica 2. Número de excombatientes de las FARC asesinados en departamentos fronterizos por año (2017 - 2023)



Fuente: CNRC, s.f.

En tercer término, y de manera transversal, la situación en ciertas regiones periféricas y fronterizas reflejó las dificultades en materia de estabilización del territorio y construcción de paz precisamente en los lugares en los cuales la paz territorial debería haber hecho un mayor efecto; esto es, en los lugares más distantes del territorio.

Históricamente, las regiones fronterizas del país, con Ecuador y Venezuela, han sido las más afectadas, no solo por el conflicto armado, sino también por la presencia de NSVA y de carteles del narcotráfico, producto de las diversas actividades ilegales del crimen organizado que se despliegan en dicho territorio. Después de la firma de los Acuerdos de 2016, destacan tres factores con claridad: una mayor presencia de grupos guerrilleros (ejemplo de ello es la marcada presencia del ELN); un crecimiento estratégico de disidencias de las antiguas FARC, que buscan tránsito hacia otros países y; por último, la mutación de otros grupos al margen de la ley.

En la amplia frontera entre Colombia y Venezuela se evidencian dinámicas históricas, como el tráfico de animales o de combustibles, además de una creciente importancia tanto de narcotráfico, como de personas, en tanto que la migración irregular se ha incrementado de manera exponencial. Este fenómeno ha sido parcialmente estimulado por las decisiones políticas tomadas tanto en Bogotá como en Caracas, relacionadas con el cierre de las fronteras. A ello se suma que, con el ascenso al poder de Hugo Chávez y, desde 2013, de Nicolás Maduro, las relaciones políticas y diplomáticas entre ambos países se han deteriorado, perdiendo la confianza necesaria para una cooperación efectiva. Esto ha llevado al cierre total de la frontera en varios periodos, incrementando las tensiones debido a la presencia de la fuerza pública, el aumento de dinámicas ilegales y la desconfianza mutua (Duarte Villa et al., 2024).

Asimismo, grupos como el ELN han utilizado históricamente la frontera con Venezuela como un corredor para evadir el control de las autoridades, generando una especie de lugar seguro sobre el cual no se pudiera perseguir o capturar a sus integrantes. En la relación de frontera entre Colombia y Ecuador también ha habido un efecto en términos de seguridad en relación con la firma del Acuerdo de paz de 2016, donde Ecuador no era un país ajeno al conflicto armado. De hecho, durante la primera década del siglo XXI acogió a miles de colombianos que huían del conflicto

y del desplazamiento forzoso producido por la implementación del Plan Colombia, que desplazó el conflicto a zonas fronterizas y limítrofes (Cabrera Nossa et al., 2024).

De manera reciente, ha visto cómo su territorio comenzó a experimentar diversas manifestaciones con efectos internos en la afectación de su seguridad. La utilización de su territorio como ruta de tránsito por parte de carteles mexicanos, la reconfiguración de actividades delictivas por parte de disidencias de las FARC y otros grupos armados, en los que se incluye tráfico de especies, tráfico de madera y precursores químicos y un aumento de la violencia en departamentos como Nariño y Putumayo debido a los enfrentamientos entre bandas emergentes y otros actores armados (Duarte Villa et al., 2024).

Las dificultades relacionadas con el proceso de sustitución de cultivos ilícitos por nuevos emprendimiento agrícolas y productivos derivado de los Acuerdos de Paz, en especial en los departamentos de Nariño y Putumayo, continúan generando un incentivo para el mantenimiento de cultivos y procesamiento de alcaloides, que genera igualmente una competencia por control territorial y una intensificación de las acciones armadas por parte de NSVA con consecuencias directas sobre la población civil (Cajiao et al., 2022; Duarte Villa et al., 2024).

De manera reciente, incluso, en la zona amazónica y fronteriza entre Colombia, Brasil y Perú ha habido un aumento de la percepción de inseguridad, derivada de una mayor presencia de hechos que reflejan tanto una mayor presencia de actores ilegales como un aumento en las acciones armadas. El control territorial a través de la intimidación o el uso de la fuerza, el aumento del tráfico de estupefacientes a través de los ríos de la región e, incluso, la regulación sobre la compra y manejo de la tierra han sido prácticas crecientes en esta región selvática (Cabrera Nossa et al., 2024).

Por último, aunque la frontera entre Colombia y Panamá ha sido históricamente una zona de tránsito de narcotráfico e inmigración irregular, en los últimos años ha generado mayor atención. La selva del Darién ha servido como refugio para grupos armados ilegales, incluyendo guerrillas y bandas criminales dedicadas al tráfico de drogas y armas. Recientemente, la frontera entre Colombia y Panamá ha visto un aumento significativo en el flujo migratorio de personas que buscan llegar principalmente

a Estados Unidos y, además, la presencia de NSVA como las FARC, el ELN o el Clan del Golfo continúan utilizando esta vasta región como refugio seguro, complicando los esfuerzos de paz tanto a nivel local como internacional (Noriega et al., 2017).

Esta situación ha sido exacerbada por la crisis económica en Venezuela, Haití y otros países de la región, que ha impulsado a miles de personas a buscar rutas alternativas. A medida que más migrantes intentan cruzar la selva del Darién, han surgido nuevas oportunidades para grupos criminales que buscan lucrarse por medio de esta situación. Estos grupos, que operan en ambas naciones, han expandido sus actividades delictivas para incluir el tráfico de personas, la extorsión y el contrabando de bienes.

Además, la falta de coordinación efectiva entre las autoridades colombianas y panameñas ha permitido que estos grupos operen con impunidad en la zona. Las diferencias en los marcos legales y la falta de recursos adecuados han impedido una respuesta conjunta eficiente para enfrentar las crecientes amenazas en la frontera. Como resultado, la inseguridad ha aumentado, afectando no solo a los migrantes, sino también a las comunidades locales que viven en esta región.

Las nuevas dinámicas de inseguridad en la frontera Colombia-Panamá se manifiestan a través de diversos fenómenos, incluyendo la violencia, la trata y el tráfico de migrantes, el desplazamiento forzado de comunidades indígenas y la explotación laboral y sexual de personas vulnerables. Los migrantes que atraviesan la selva del Darién enfrentan peligros mortales, desde grupos armados hasta las condiciones extremas de la selva.

Si bien el Estado colombiano enfrenta el asunto con limitados recursos técnicos y financieros, la efectividad de estas políticas depende en gran medida de la capacidad del Gobierno para coordinar sus esfuerzos con las autoridades locales y las comunidades afectadas (Echavarría et al., 2023).

Los distintos enfoques para hacer frente al fenómeno tampoco contribuyen a mejorar las condiciones de seguridad a nivel local y entre los países. Por un lado, Colombia ha adoptado un enfoque centrado en la ayuda y asistencia humanitaria para enfrentar la crisis migratoria, reconociendo la difícil situación de los migrantes, muchos de los cuales se

encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Como parte de este enfoque, Colombia ha implementado políticas destinadas a proporcionar apoyo directo a los migrantes, como la creación de centros de atención, la distribución de ayuda humanitaria, y la implementación de programas de salud y educación.

Por el otro, Panamá ha optado por un enfoque de securitización de sus fronteras ante el aumento del flujo migratorio proveniente de Colombia y otros países. Este enfoque se centra en la seguridad nacional y la protección de la soberanía territorial, priorizando una estricta vigilancia y control fronterizo. Panamá ha reforzado su presencia militar en las zonas limítrofes y ha establecido más puntos de control para restringir el movimiento de personas y prevenir actividades ilícitas. Este enfoque refleja una postura más defensiva y restrictiva, donde la prioridad es evitar la entrada irregular y mitigar los riesgos asociados con el tráfico de drogas, el contrabando y otras amenazas transfronterizas.

Conclusión

Este artículo abordó el planteamiento sobre el cual se estableció el Acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC en 2016, señalando los pilares teóricos y contextuales sobre los cuales se estructuró, así como los desafíos que en materia de seguridad generó el tránsito de la ilegalidad a la reincorporación civil y política, social y económica de más de trece mil combatientes de las FARC, grupo insurgente que operaba en diversas zonas del territorio nacional. En tal sentido, las explicaciones van dirigidas a comprender de qué manera un acuerdo interno, como lo fue el alcanzado en 2016, tiene consecuencias que trascienden el ámbito de finalizar el conflicto armado, llegando también a determinar comportamientos que afectan la seguridad en espacios fronterizos dinámicos y altamente porosos, los cuales son particularmente vulnerables debido a la presencia de actores armados no estatales. Más que un estudio sobre la política exterior es un análisis que complementa otro capítulo de esta obra colectiva, en este caso sobre las consecuencias de la seguridad y la heterogeneidad de condiciones que se presenta en los distintos territorios fronterizos del país.

El Acuerdo entre el Estado colombiano y las FARC se caracterizó por su complejidad –contiene más de seiscientas disposiciones en cinco grandes secciones– y por su dificultad en materia de implementación. Este artículo se concentró en analizar los desafíos creados en materia de seguridad durante el proceso de implementación, con lo cual se observaron dificultades derivadas de la mutación de prácticas entre actores legales e ilegales, que no eliminaron el conflicto, sino que incluso en ciertos casos lo aumentaron.

Por último, incluso previo a la firma del Acuerdo de paz, las dinámicas del conflicto generaron una presión adicional sobre zonas periféricas y fronterizas. Luego de la firma, esa situación continuó, como se señaló, en las diversas zonas de frontera que tiene el país, al menos de forma ténue. En términos de la relación bilateral entre Colombia con Ecuador y Venezuela, las consecuencias del conflicto y, en este caso la paz, han hecho parte de la relación bilateral. Se demostró que, si bien la paz puede ser un anhelo superior para una sociedad, no quiere decir que haya finalizado el conflicto.

Adicionalmente, se observó cómo la frontera entre Colombia y Panamá, así como la frontera entre Colombia, Perú y Brasil, han visto un incremento de las actividades delictivas entre diversos actores armados. Esta situación expresa el aumento de las dificultades en materia de seguridad, reflejando procesos de hibridez alrededor del control territorial, poblacional y social que ejercen actores irregulares que han incrementado sus actividades delictivas sobre la población civil reproduciendo patrones de exclusión, temor y violencia estructural.

Aunque el proceso de paz y los diversos conflictos que aún persisten en Colombia son un asunto interno, que la administración de Gustavo Petro ha tratado de canalizar a través de la política de Paz Total, se evidencia igualmente que los esfuerzos por finalizar de forma negociada los diversos conflictos que subsisten en el territorio nacional no han arrojado los resultados deseados y conllevan el riesgo de tampoco facilitar la implementación del Acuerdo que está en curso y en proceso de ejecución.

Preguntas de reflexión del capítulo

1. ¿De qué forma las dinámicas de seguridad en la frontera se vieron afectadas por la firma del Acuerdo de paz de 2016?
2. ¿Qué tipo de instrumentos políticos, diplomáticos o de seguridad se deberían trabajar con los países vecinos para enfrentar los desafíos en materia de seguridad?
3. ¿Cómo se puede prevenir el aumento de la violencia o de la inseguridad en zonas de frontera?

Referencias

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press.

Azar, E. E., Jureidini, P. y McLaurin, R. (1978). Protracted social conflict: Theory and practice in the Middle East. *Journal of Palestine studies*, 8(1), 41-60.

Cabrera Nossa, I., Souza Pimenta, M., y García Suárez, M. A. (2024). Hybrid governance, violence, and peace agreement: An analysis of the north triple border area: Colombia, Brazil, Peru. *Oasis*, 40, 231-254.

Cairo, H., Oslense, U., Piazzini Suárez, C. E., Jerónimo, R., Koopman, S., Montoya Arango, V., Zambrano Quintero, L. (2018). “Territorial peace”: The emergence of a concept in Colombia’s peace negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.

Cajiao V., A., Mantilla B., J. y Tobo C., P. (2022). *Ni guerra ni paz. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. Fundación Ideas Para la Paz (FIP).

Corporación Nacional de Reincorporación Comunes. (s.f.). *Hechos victimizantes*. CNR componente COMUNES. https://www.cnr-c.org/?page_id=17794

Duarte Villa, R., de Macedo Braga, C., y Ferreira, M. A. (2021). Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America. *Latin-American Research Review*, 56(1), 36-49.

Duarte Villa, R., de Macedo Braga, C., y Piñeros Ayala, R. E. (2024). Security governance in the Andean borderlands: hybrid formations and rising armed violence. En I. Ganchev (editor), *Lessons from regional responses to security, health and environmental challenges in Latin America* (pp. 61-90). Vernon Press.

Echavarría A., J., Gómez V., M., Balen G., M. et. al. (2023). *Seis años de implementación del acuerdo final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Matriz de Acuerdos de Paz / Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz / Escuela Keough de Asuntos Globales.

El Espectador. (15 de diciembre de 2023). “El acuerdo de paz no se va a implementar, se va a incumplir”: Petro. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-dice-que-acuerdo-de-paz-con-las-farc-se-va-a-incumplir-estas-son-las-razones/>

Galtung, J. (2003). Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y globalización. Bilbao: Gernika.

Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En M. García Villegas (compilador) *¿Cómo mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro*. (p. 163-174). Editorial Planeta, Universidad Nacional de Colombia, Ariel.

Llorente, M. V., Preciado R., A. y Cajiao, A. (2024). *Paz Total. Los grupos armados ganan con cara y con sello*. Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Noriega, R., Madison, K. et. al. (2017). *Capos y corrupción. Atacando el crimen organizado transnacional en las Américas*. American Enterprise Institute.

ONU: Secretario General de las Naciones Unidas. (2018). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. <https://www.refworld.org/es/ref/informision/unsecgen/2018/es/127538>.

Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Editorial Norma.

Poder Legislativo, Colombia (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

Rettberg, A., Leiteritz, R. J., Nasi, C., y Prieto, D. (2018). ¿Recursos diferentes, conflictos distintos? Un marco para comprender la economía política del conflicto armado y la criminalidad en las regiones colombianas. En A. Rettberg, R. J. Leiteritz, C. Nasi, & D. Prieto (editores), *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (3-46). Universidad de los Andes.

Anexo 1. Línea de tiempo: procesos de paz en Colombia

Fechas	Presidente	Partes del proceso	Lugar	Estado	Contexto del país
1953-1957	Gustavo Rojas Pinilla	Gobierno, guerrillas liberales y conservadoras	Icononzo, Tolima	Parcialmente exitoso	Durante La Violencia (1948-1958), un conflicto entre liberales y conservadores, Rojas Pinilla llegó al poder mediante un golpe de estado. Su gobierno buscó pacificar el país mediante amnistías y desmovilizaciones.
1974-1978	Alfonso López Michelsen	Gobierno, guerrillas	Tolima Antioquia	No exitoso	El país continuaba enfrentando el crecimiento de grupos guerrilleros como las FARC-EP, el ELN y el M-19, en un contexto de agitación social y demandas de reformas.
1982-1986	Belisario Betancur	Gobierno, FARC-EP, M-19, EPL	La Uribe, Caguán, Tolima	No exitoso	Colombia enfrentaba una intensa violencia generada por el conflicto armado interno, además de una crisis económica y la influencia creciente del narcotráfico.

1984-1990	Virgilio Barco	Gobierno, M-19	La Uribe, Caguán, Tolima Corinto, Cauca Santo Domingo, Cauca	Parcialmente exitoso	El país estaba marcado por la violencia del narcotráfico y el conflicto armado. El M-19 se destacó por sus acciones espectaculares, como el robo de armas y la toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980.
1990-1994	César Gaviria	Gobierno, M-19, EPL, PRT, Quintín Lame	Río de Oro, Cesar Trujillo, Valle del Cauca Cravo Norte, Arauca	Parcialmente exitoso	El país seguía bajo la presión del conflicto armado, con una violencia exacerbada por el narcotráfico, en particular el cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar.
1998-2002	Andrés Pastrana	Gobierno, FARC-EP	San Vicente del Caguán, Caquetá	No exitoso	Colombia estaba en un periodo de alto conflicto, con un aumento en las operaciones de las FARC-EP y otros grupos guerrilleros, así como en las acciones paramilitares.
2003-2006	Álvaro Uribe	Gobierno, Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	Santa Fe de Ralito, Córdoba	Parcialmente exitoso	Durante el Gobierno de Uribe se llevó a cabo una fuerte ofensiva militar contra las FARC-EP y el ELN, y se promovió la desmovilización de los paramilitares de las AUC, un grupo armado responsable de graves violaciones de derechos humanos.
2012-2016	Juan Manuel Santos	Gobierno, FARC-EP	La Habana, Cuba	Exitoso	El contexto incluyó un país cansado de décadas de conflicto, con un deseo creciente de paz. El Gobierno de Santos buscaba una solución negociada al conflicto armado con las FARC-EP, mientras mantenía operaciones militares contra el ELN.

Fuente: Elaboración propia.