

## Parte 3. El fin del conflicto y las garantías de seguridad

Camilo González Posso  
Bogotá D.C. julio 2026

### Resumen

En este texto analizo la evolución y los desafíos de la **política de seguridad y paz en Colombia** tras el histórico acuerdo de 2016 con las FARC-EP. Examino el papel de la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad** en la creación de estrategias para dismantelar estructuras criminales y proteger a líderes sociales. Se exploran las tensiones conceptuales entre los gobiernos de **Santos, Duque y Petro** respecto a la naturaleza de los nuevos grupos armados y la validez de las negociaciones políticas frente al sometimiento judicial. Advierto sobre el riesgo de la estrategia de “paz por la fuerza” o Pax Romana, que prioriza la confrontación militar y la seguridad como guerra total.

### La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad: una política de Estado inconclusa

Cuando escribo estas notas recibo la noticia de la muerte, en Ginebra (Suiza), de Gustavo Gallón. Se va un amigo con quien compartí muchas travesías desde los años setenta. Fuimos compañeros en el CINEP durante la década de los ochenta; participamos en las comisiones de diálogo y concertación que prepararon los acuerdos de paz con el M-19 y, en mayo de 1989, junto con los demás integrantes de la comisión, redactamos la propuesta de una Constituyente para la paz integrando, entre otras, la iniciativa que Carlos Pizarro había presentado en su mensaje a la Cumbre de Paz de Usaquén (1988). Coincidimos en los eventos por la paz en El Caguán y volvimos a encontrarnos como compañeros de pupitre durante seis años en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Mientras escribo estas páginas tengo sobre mi escritorio el documento de política pública que elaboramos en esa Comisión. Después de que Gustavo partiera, en 2023, como embajador de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra, y de que yo asumiera la responsabilidad de coordinar la delegación del Gobierno en las conversaciones de paz con las disidencias post Farc, ese trabajo fue retomado, enriquecido y finalmente convertido en decreto para orientar aspectos decisivos del punto **"Fin del Conflicto"** del Acuerdo de Paz. Volver hoy sobre esas páginas, justo cuando conozco la noticia de su muerte, es también una manera de reencontrarme con una vida dedicada, con rigor intelectual y profundo compromiso ético, a la defensa de los derechos humanos, la democracia y la búsqueda persistente de la paz.

Con Gustavo Gallón volvimos a coincidir en las reuniones realizadas en La Habana cuando ya se había acordado la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y los delegados del Gobierno y de las FARC-EP buscaban anticipar su puesta en marcha, incluso antes de la firma del Acuerdo en Cartagena de Indias. Recuerdo las explicaciones del general Óscar Naranjo y de Pablo Catatumbo sobre el alcance que tendría esa instancia. Ambos insistían en que una de sus tareas prioritarias sería diseñar una política de Estado capaz de enfrentar los riesgos que representaban los grupos armados sucesores del paramilitarismo, las organizaciones criminales y todas aquellas conductas violentas que pudieran amenazar la implementación del Acuerdo y las garantías para quienes dejaran las armas y para los líderes sociales.

Firmado el Acuerdo, el propio presidente Juan Manuel Santos asumió el compromiso de poner en funcionamiento esa Comisión, una de las pocas instancias de carácter permanente y supra gubernamental creadas por el Acuerdo de 2016 para garantizar su implementación. En ella convergieron el Alto Comisionado para la Paz, varios ministros y altos mandos de la Fuerza Pública, junto con la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación, la Defensoría del Pueblo y representantes de reconocidas organizaciones defensoras de los derechos humanos. Entre ellos estaba Gustavo Gallón, cuya autoridad moral y trayectoria en la defensa de los derechos humanos enriquecieron de manera decisiva los debates de la Comisión.

Durante seis años compartimos ese espacio de trabajo. Allí repetimos lo aparentemente obvio, que el llamado "**fin del conflicto**" no podía reducirse a la dejación de armas de una guerrilla. Exigía transformaciones como las contenidas en el Acuerdo y nuevas iniciativas de construcción de paz. Todo sin olvidar la necesidad de desmontar las organizaciones criminales, grupos armados irregulares, las redes de apoyo y los regímenes de poder violento que durante décadas habían alimentado la guerra y el despojo. Esa convicción quedó plasmada en el documento de política pública que elaboramos colectivamente y que, años después, tras el nombramiento de Gustavo como embajador ante las Naciones Unidas en Ginebra y de mi vinculación a la delegación del Gobierno en los diálogos de paz, fue ampliado y convertido en decreto como orientación para la implementación de aspectos esenciales del capítulo **Fin del Conflicto** del Acuerdo de Paz.

Los debates desarrollados en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad retomaron y sistematizaron las discusiones que, entre 2016 y 2024, se dieron en múltiples escenarios del Estado, la academia y la sociedad civil sobre la manera de enfrentar el paramilitarismo, sus organizaciones sucesoras, las guerrillas persistentes y las nuevas estructuras armadas y redes criminales que afectan la construcción de la paz. En esencia, son los mismos debates que hoy ocupan un lugar central en las discusiones sobre paz, seguridad humana y democracia, y que seguirán vigentes en los próximos años, ahora confrontados con las tesis que pretenden reducir la complejidad de las violencias y de la macrocriminalidad a las categorías de *narcoterrorismo* y *organizaciones criminales transnacionales*.

El documento de política pública elaborado por la Comisión se sustentó en una caracterización detallada de las distintas formas de violencia, de los actores armados y de los

regímenes de poder que las reproducen. A partir de ese diagnóstico se definieron principios, estrategias y líneas de acción orientadas al desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, desplazamientos, despojo de tierras y ataques contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz. La propuesta fue aprobada por consenso por todos los integrantes de la Comisión y adquirió la condición de política pública de Estado.

Sin embargo, durante el gobierno del presidente Gustavo Petro la Comisión dejó de sesionar de manera regular y perdió el papel estratégico que le asignó el Acuerdo de Paz. Aunque algunos de sus desarrollos fueron retomados en decretos y en iniciativas de la política de Paz Total, la Comisión como instancia de concertación y seguimiento quedó prácticamente inactiva. En consecuencia, aquella política pública dejó de orientar de forma sistemática la acción integral del Estado y pasó a convertirse, sobre todo, en un referente para el debate nacional sobre las relaciones entre seguridad, desmantelamiento de organizaciones armadas y construcción de paz.



## ¿Cómo caracterizar las nuevas violencias después del Acuerdo de Paz?

En la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) nos metimos en discusiones muy interesantes para cumplir el mandato de elaborar una política de seguridad para la paz entre disímiles interlocutores, instituciones del Estado, organismos de control, Fuerza Pública, organizaciones defensoras de derechos humanos y expertos. Los interrogantes que gravitaron durante esos ocho años iniciales siguen siendo el núcleo de la discusión contemporánea sobre la relación entre paz y seguridad.

La mayoría de quienes participaron en la Comisión fueron designados por el gobierno de Iván Duque entre 2018 y 2022 y, posteriormente, por el gobierno de Gustavo Petro. Otros como Gustavo Gallón, Franklin Castañeda representaron a organizaciones defensoras de los derechos humanos. Jaime Caicedo y yo fuimos comisionados en calidad de expertos escogidos por las partes de la mesa de La Habana. A pesar de las diferencias técnicas y políticas, compartimos una preocupación común: ¿cómo caracterizar las nuevas expresiones de violencia surgidas después del Acuerdo Final de 2016 y cuáles debían ser las respuestas del Estado?

Desde una corriente de opinión cercana al equipo negociador del gobierno Santos y de Duque, se consolidó la tesis según la cual el Acuerdo Final y la dejación de armas de las FARC-EP significaron el fin del conflicto armado interno con esa organización y, en consecuencia, todos los grupos armados posteriores debían ser considerados exclusivamente organizaciones criminales. Bajo esta interpretación, las disidencias que no firmaron el Acuerdo serían simples remanentes narcotraficantes; las estructuras reincidentes, agrupaciones motivadas por la codicia; el ELN habría perdido su naturaleza insurgente para convertirse en una organización criminal degradada; y los herederos del paramilitarismo serían únicamente estructuras de delincuencia organizada.

De allí se deriva una conclusión política reiterada por el expresidente Juan Manuel Santos y otros dirigentes: **el principal error de la política de Paz Total habría sido reconocer estatus político a las disidencias surgidas después de 2016**. Esa idea terminó convirtiéndose en un lugar común entre numerosos críticos del gobierno Petro y, paradójicamente, fue asumida parcialmente por el propio Presidente y por su Alto Comisionado para la Paz durante la segunda mitad de su mandato.

En las primeras sesiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el presidente Petro expuso públicamente sus dudas y tribulaciones sobre la naturaleza de los grupos armados persistentes y de las organizaciones surgidas tras la firma del Acuerdo. El dilema era evidente: ¿cómo definir a los grupos post-FARC? Mientras tanto, el Alto Comisionado Danilo Rueda adelantaba conversaciones amparadas en la Ley 2272 de 2022, que optó por distinguir dos grandes categorías sin entrar a resolver el debate clásico sobre la rebelión y delito político: **grupos armados organizados**, definidos conforme al Derecho Internacional Humanitario para conflictos armados no internacionales, y **estructuras criminales de alto impacto**, inspiradas en las categorías de la Convención de Palermo sobre delincuencia organizada transnacional.

Las dudas del Presidente no respondían únicamente a una discusión académica. Eran la expresión de un problema real con profundas consecuencias jurídicas, políticas y operacionales para la acción del Estado y de la Fuerza Pública. Petro sostuvo episódicamente que varias organizaciones post-FARC conservaban un doble carácter: heredaban una identidad política proveniente de la antigua insurgencia, pero al mismo tiempo dependían crecientemente de economías ilegales como razón de ser y para garantizar su reproducción. En algún momento propuso calificarlas como **grupos armados híbridos**, revestidos de

discursos ideológicos, pero estructurados alrededor de la captura de rentas ilícitas, el control territorial y el sometimiento de la población.

A partir de esa discusión elaboré una distinción analítica entre **grupos híbridos ideológicos**, cuya identidad política continúa siendo un elemento relevante de cohesión, y **grupos híbridos rentistas**, cuya lógica dominante es la acumulación de riqueza mediante economías ilegales, aunque mantengan narrativas heredadas de antiguas insurgencias. Ambas categorías permiten comprender la diversidad existente dentro de las estructuras post-FARC y evitar clasificaciones simplistas.

No obstante, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad optó por un marco conceptual más amplio, articulando las categorías previstas en el Derecho Internacional Humanitario, la legislación colombiana y la jurisprudencia constitucional.

Así, distinguió:

- **Grupos Armados Organizados (GAO)**, conforme al artículo 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, caracterizados por actuar bajo un mando responsable y ejercer un control territorial que les permite desarrollar operaciones militares sostenidas.
- **Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML)**, categoría utilizada por la Ley 2272 de 2022 para aquellos grupos respecto de los cuales el Gobierno puede adelantar diálogos de carácter político orientados a la celebración de acuerdos de paz, interpretación posteriormente avalada por la Corte Constitucional.
- **Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI)**, definidas por la Ley 2272 como organizaciones criminales permanentes dedicadas a economías ilícitas, caracterizadas por el sometimiento violento de comunidades rurales y urbanas y susceptibles de procesos de acercamiento con fines de sometimiento a la justicia.
- **Grupos Delictivos Organizados (GDO)**, en los términos de la Ley 1908 de 2018 y de la Convención de Palermo, orientados principalmente a la obtención de beneficios económicos mediante la comisión de delitos graves.

A estas categorías jurídicas la Comisión añadió una perspectiva más compleja sobre las dinámicas reales de la violencia.



|                             | <b>GAO</b><br>(Grupos Armados Organizados)                                     | <b>GAOML</b><br>(GAO al Margen de la Ley)                   | <b>EAOCAI</b><br>(Estructuras de Alto Impacto)            | <b>GDO</b><br>(Grupos Delictivos Organizados)               |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>Marco Normativo</b>      | Protocolo II Convenios de Ginebra (DIH).                                       | Ley 2272 de 2022 (avalada por Corte Constitucional).        | Ley 2272 de 2022.                                         | Ley 1908 de 2018 / Convención de Palermo.                   |
| <b>Naturaleza del Grupo</b> | Mando responsable y control territorial para operaciones militares sostenidas. | Identidad política / Conflicto armado.                      | Sometimiento violento de comunidades; economías ilícitas. | Orientados a beneficios económicos mediante delitos graves. |
| <b>Vía de Resolución</b>    | (Operaciones Militares)                                                        | Diálogos de carácter político orientados a acuerdos de paz. | Procesos de acercamiento para sometimiento a la justicia. | (Persecución Penal Ordinaria)                               |

En efecto, durante su elaboración se consideró insuficiente analizar los grupos armados como organizaciones aisladas. Las experiencias acumuladas en Colombia mostraban que la violencia persistía gracias a sistemas mucho más amplios, conformados por redes legales e ilegales, economías lícitas e ilícitas, corrupción institucional y alianzas entre actores políticos, económicos y armados.

**No son simples grupos armados: son complejos macrocriminales y regímenes de poder violento**

Por ello, el debate consideró categorías como **complejos macrocriminales, aparatos organizados de poder, criminalidad con licencia legal y sistemas múltiples de alianzas**, desarrolladas previamente por diversos autores, entre los cuales se encuentran Alejandra Valencia (“aparatos organizados de poder”), Yamile Salinas Abdala (“Macrocriminalidad con licencia legal”). Agrego mi trabajo sobre el Complejo Narco paramilitar.

Como quedó consignado en la política pública:

"Más allá de las definiciones y atribuciones estandarizadas, las organizaciones y conductas criminales han adquirido una complejidad que evoluciona en concordancia con los cambios de los conflictos armados y de las dinámicas políticas y sociales. Las organizaciones que actúan en el marco de complejos macrocriminales desarrollan simultáneamente actividades lícitas e ilícitas, buscan la captura del Estado, corrompen agentes institucionales y hacen de la violencia un componente de sus estrategias de acumulación y poder" (CNGS, 2024, p. 40).

Desde esta perspectiva, las guerras no son un fenómeno separado del crimen organizado, ni este puede entenderse únicamente como delincuencia común. Ambos forman parte de

estructuras complejas donde confluyen intereses económicos, disputas territoriales, captura institucional y utilización sistemática de la violencia.

La política formulada por la Comisión concluyó, por ello, que el objetivo estratégico del Estado no debía limitarse a perseguir organizaciones armadas individuales, sino orientarse al **desmantelamiento de los complejos macrocriminales y, yo agrego, regímenes de poder armado** - de los cuales forman parte. Esta interpretación resulta coherente con la Ley 2272 de 2022, con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y con las sentencias de la Corte Constitucional, que reconocen la persistencia de conflictos armados internos articulados con nuevas formas de criminalidad organizada.

Surgen entonces varias preguntas que hoy siguen abiertas. ¿El giro hacia una caracterización predominantemente criminal de los grupos armados significó una reinterpretación del marco legal vigente? ¿Llevó al tránsito desde negociaciones políticas hacia procesos de sometimiento a la justicia? Y, finalmente, ¿es suficiente una política centrada en el combate al narcotráfico y a las organizaciones criminales nacionales y transnacionales para enfrentar fenómenos que son parte de un complejo o régimen que continúa combinando violencia política, control territorial, economías del despojo, captura de rentas y poder armado?

Son interrogantes que desbordan el debate jurídico. Los primeros diez años de vigencia e implementación del Acuerdo del Colón, y en particular de su Capítulo 3, **Fin del Conflicto**, muestran que cada gobierno ha incurrido, en distinta medida, en incoherencias entre la caracterización legal de la situación, la definición de los grupos armados ilegales y las políticas efectivamente adoptadas para enfrentarlos.

### Incoherencias entre lo jurídico y las políticas

El gobierno de Iván Duque mantuvo la tesis, heredada del uribismo, según la cual en Colombia ya no existía un conflicto armado interno y la principal amenaza para la seguridad provenía del narcoterrorismo y del crimen organizado transnacional. Sin embargo, esa idea convivió con una práctica estatal que recurrió de manera permanente a las categorías del Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados no internacionales para otorgar sustento jurídico al empleo de la fuerza letal por parte de la Fuerza Pública en operaciones militares contra grupos armados organizados. En otras palabras, se negaba políticamente la existencia del conflicto armado mientras, en el terreno operativo y jurídico, se decía actuar conforme a las reglas propias de ese tipo de conflicto.

Una brecha semejante se presentó durante el gobierno de Gustavo Petro. La denominada **"nueva gramática de la paz"**, expuesta por el Consejero Comisionado para la Paz, Otty Patiño, en audiencias del Congreso de la República y en distintos escenarios públicos, sostuvo que después del Acuerdo de 2016 ya no era apropiado hablar de conflicto armado interno ni de guerrillas, ni solución negociada pues Colombia habría entrado en una etapa dominada en algunas regiones por la violencia de organizaciones criminales. No obstante, la política de Paz Total continuó sustentándose en la Ley 2272 de 2022, en el Plan Nacional de Desarrollo y en diversos decretos que reconocen expresamente la aplicación del Derecho

Internacional Humanitario y facultan al Gobierno para adelantar diálogos de carácter político con grupos armados organizados orientados a la celebración de acuerdos de paz. A los problemas asociados a la indefinición de los objetivos de los diálogos se unió además la ausencia de un marco legal adecuado.

Esta tensión revela un problema de fondo: las categorías utilizadas para interpretar la realidad no son neutrales. De ellas dependen el marco jurídico aplicable, los instrumentos de la acción estatal, las competencias de la Fuerza Pública y las posibilidades de acudir a mecanismos de negociación política o de sometimiento a la justicia. Reducir todas las expresiones de violencia a la actuación de grupos armados ilegales, y a la categoría de criminalidad organizada, simplifica un fenómeno mucho más complejo. Precisamente por ello, una política de paz y seguridad no puede construirse únicamente sobre la respuesta penal o militar frente al delito organizado; debe partir de una comprensión integral de las distintas formas de violencia y de los complejos o regímenes de poder que las hacen posibles.

## Las incertidumbres de la Paz Total

Tras la adopción del documento de política de garantías de seguridad, el debate sobre la naturaleza de las violencias y de los conflictos armados persistentes adquirió un nuevo protagonismo durante la segunda mitad del gobierno de Gustavo Petro. La discusión estuvo marcada por una oscilación permanente entre dos enfoques: la búsqueda de soluciones negociadas para algunos actores armados y el sometimiento a la justicia como alternativa penal. Esa ambivalencia se reflejó tanto en el lenguaje jurídico empleado por el Gobierno como en el diseño de los instrumentos de política pública.

En términos generales, la estrategia de sometimiento se planteó para los herederos del paramilitarismo, los grupos post-FARC reincidentes y diversas estructuras armadas de alcance local o subregional. En contraste, con el ELN y con las fracciones agrupadas desde abril de 2024 en el denominado Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF) se mantuvo la expectativa de desarrollar procesos de diálogo con contenido político. Sin embargo, esa diferenciación nunca fue del todo consistente. Al ELN se le reconoció expresamente el carácter de organización rebelde en los decretos que dieron soporte a la Mesa de Diálogos, mientras que, en distintos pronunciamientos públicos, el propio presidente lo calificó de organización "traqueta", resaltando el peso adquirido por las economías ilegales en su funcionamiento. Al EMBF, encabezado por alias *Calarcá*, se le reconoció la condición de Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley (GAOML), habilitado para adelantar diálogos de carácter sociopolítico y al mismo tiempo, después de la ofensiva del ELN en Catatumbo, se conminó al Frente 33 y al Bloque Gentil Duarte a ingresar a una Zona de Ubicación Temporal e iniciar una rápida ruta de dejación de armas y sometimiento a la legislación penal vigente.

Una situación similar se presentó con el Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), al que el Gobierno calificó como Grupo Armado Organizado. Sobre esa base jurídica se adelantaron acercamientos exploratorios y se expidieron decretos y resoluciones que

autorizaron la designación de voceros, gestores y delegados, así como la suspensión de órdenes de captura para facilitar el proceso. Curiosamente, las estructuras delincuenciales urbanas de alcance estrictamente local fueron clasificadas como **Estructuras Armadas Criminales de Alto Impacto**, categoría concebida para procesos de conversaciones orientados al sometimiento colectivo y a la reducción de violencias.

Estas diferencias reflejaban una discusión de fondo que nunca logró resolverse al interior del Gobierno. No existió una posición unificada sobre la naturaleza jurídica de los distintos actores armados, los criterios para distinguir entre negociación política y sometimiento a la justicia, el alcance de la justicia transicional frente a la justicia ordinaria ni el tipo de alternatividad penal aplicable en cada caso. Esa falta de consenso se hizo evidente con el proyecto de ley de sometimiento presentado por el entonces ministro de Justicia, Eduardo Montealegre. La iniciativa no contó con un respaldo decidido del presidente, generó reparos dentro del propio Gobierno y terminó hundiéndose en su primer debate en el Congreso de la República.

En consecuencia, la estrategia de paz y seguridad avanzó durante ese periodo sin un marco conceptual y jurídico plenamente consolidado para diferenciar las diversas modalidades de diálogo, negociación y sometimiento. Esa indefinición contribuyó a generar incertidumbre entre los propios actores involucrados y alimentó un debate que sigue abierto: el de los criterios con los que el Estado debe responder a organizaciones que combinan pretensiones políticas, control territorial, economías ilícitas y formas complejas de criminalidad organizada.

## La guerra total y la seguridad para la Pax Romana

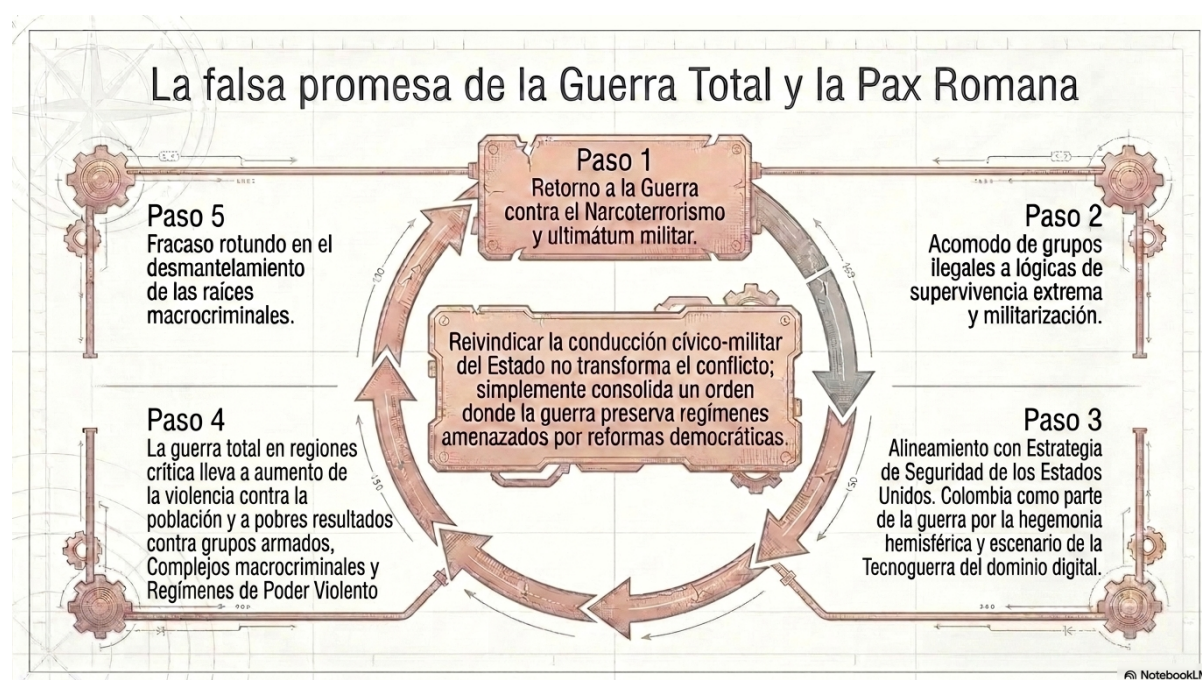
Toda esta disquisición cobra actualidad al iniciar el gobierno de Abelardo de la Espriella con el anuncio de suspender diálogos de paz y reducir la política frente a grupos armados ilegales a un ultimátum de sometimiento a la justicia. Se ha vuelto corriente la afirmación de que las políticas de paz y seguridad adelantadas desde 2010 por “gobiernos blandos” ha conducido a más violencia y poder del narcoterrorismo que la existente en la primera década del Siglo XXI cuando se impuso la “seguridad democrática” y el Plan Colombia con el apoyo de los Estados Unidos. La paz negociada deja de ser concebida como un instrumento de transformación del conflicto y el Estado vuelve a privilegiar la derrota militar y la coerción como ejes de la seguridad.

La justificación de este giro se apoya en un discurso que ha ganado fuerza en el debate público: la de que los llamados "gobiernos blandos", desde Juan Manuel Santos hasta Gustavo Petro, debilitaron al Estado, fortalecieron el narcoterrorismo y condujeron al país a una crisis humanitaria sin precedentes. Bajo esa interpretación, la única salida posible sería regresar a la lógica de la Seguridad Democrática y del Plan Colombia, ahora reforzada por la doctrina estadounidense de guerra contra el narcoterrorismo y las organizaciones criminales transnacionales.

Esa tesis merece ser confrontada con los hechos. Si el criterio fuera exclusivamente la evolución de los homicidios, las masacres, el desplazamiento forzado, las víctimas de minas antipersonal, los atentados terroristas, extorsiones o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el argumento no se sostiene por sí solo. Después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP se produjo la reducción más importante de la violencia política y de las acciones propias de la confrontación armada registrada en varias décadas. Lo que ocurrió después no fue el retorno de la guerra anterior, sino la emergencia de otra violencia: fragmentada, territorial, articulada a economías ilícitas y a nuevas disputas por el control de rentas y poblaciones.

El verdadero debate, entonces, no gira alrededor de las estadísticas sino del proyecto de país que se pretende consolidar. La guerra contra el narcoterrorismo cumple una función que trasciende la política de seguridad. Se convierte en el principio ordenador de la acción del Estado, justifica la ampliación del poder coercitivo, redefine las relaciones entre autoridad y ciudadanía y subordina la agenda social y democrática a una lógica permanente de excepción. La seguridad deja de ser un medio para garantizar derechos y se transforma en el eje alrededor del cual se organizan la política, la economía y la vida pública.

En ese contexto, la categoría de **narcoterrorismo** opera menos como un concepto analítico que como una categoría política. Todo se convierte en un mismo enemigo y toda respuesta distinta de la confrontación militar pasa a ser sospechosa de complicidad o de debilidad.



No es la primera vez que Colombia recorre ese camino. Ya ocurrió cuando se prometió "hacer trizas" el Acuerdo de 2016 y sustituir la construcción de paz por una nueva ofensiva militar. Hoy el discurso se presenta renovado, pero responde a una disputa más profunda. No se trata únicamente de combatir organizaciones armadas ilegales —objetivo que comparte cualquier Estado democrático—, sino de reforzar un determinado orden político y económico. En la acepción que Álvaro Gómez Hurtado dio al concepto de **Régimen**, la

guerra vuelve a presentarse como el mecanismo privilegiado para preservar un modelo de poder amenazado por la emergencia de nuevas fuerzas sociales y políticas que, desde la legalidad, disputan la orientación del Estado y proponen reformas en la distribución de la tierra, la riqueza y el poder.

El dilema es evidente. Los grupos armados ilegales, lejos de ser únicamente enemigos externos del sistema, han coexistido durante décadas con redes de poder económico y político regional, mercados ilegales, despojo de tierras y mecanismos de captura institucional. Combatirlos exclusivamente con la fuerza, sin desmontar esas estructuras, equivale a podar las ramas mientras se fertilizan las raíces. Por eso, la disyuntiva que hoy enfrenta Colombia es entre una estrategia que pretende administrar indefinidamente la violencia como fundamento del orden y otra que busca transformar las condiciones que la hacen posible.

La guerra al narcoterrorismo y la guerra total a los grupos armados ilegales es una estrategia que utiliza la necesidad de confrontarlos para orientar la acción del Estado a un alineamiento con el modelo de acumulación que interioriza la militarización. Los grupos armados ilegales son funcionales a este modelo y se acomodan con múltiples alianzas, dictaduras locales y regímenes de poder violento sustentado en economía del despojo.

El retorno a la guerra contra las drogas y el narcoterrorismo, acompañado de la reivindicación de esquemas de conducción cívico-militar del Estado, no responde únicamente a las necesidades internas del **Régimen** ni a la promesa de una supuesta "refundación de la patria". Se inscribe, al mismo tiempo, en la estrategia hemisférica de los Estados Unidos para este nuevo periodo de disputa por la hegemonía global, por el control geopolítico de las cadenas de suministro, de los minerales estratégicos y de las rutas del comercio, de macroproyectos y grandes inversiones públicas, de las economías legales e ilegales en el continente. La doctrina de seguridad vuelve a privilegiar la fuerza militar como principal instrumento de política exterior e interior, relegando el multilateralismo, el orden internacional basado en reglas y los principios del derecho internacional construidos después de la Segunda Guerra Mundial. La guerra deja de ser el último recurso para convertirse nuevamente en principio organizador de la política y de la subordinación de Estados y pueblos.

---

## Conclusiones: el tránsito hacia el fin del conflicto sigue siendo un reto pendiente

La política de garantías de seguridad concebida en el Punto 3 del Acuerdo Final de 2016 fue diseñada como un componente esencial del tránsito hacia el fin del conflicto armado. Partía del supuesto de que el desmantelamiento de las organizaciones que persistieran en el uso de la violencia —en especial las sucesoras del paramilitarismo— debía avanzar de manera simultánea con la implementación integral del Acuerdo y con la construcción de un amplio

consenso político y social, un Acuerdo Nacional, que permitiera sacar definitivamente las armas de la política y de la economía. En ese marco, la dejación de armas, la reincorporación de los excombatientes a la vida civil y política y las transformaciones democráticas previstas en el Acuerdo hacían parte de un mismo proceso histórico orientado a cerrar el ciclo de la guerra.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad produjo importantes avances conceptuales e institucionales. Elaboró diagnósticos sobre las dinámicas de violencia, formuló un Plan de Acción sustentado en caracterizaciones de los complejos macrocriminales y adoptó el enfoque de seguridad humana como eje para enfrentar las organizaciones responsables de los ataques contra líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos, firmantes del Acuerdo y comunidades. Asimismo, incorporó un capítulo específico sobre el enfoque feminista de las garantías de seguridad, reconociendo los impactos diferenciados de la violencia y la necesidad de respuestas institucionales con perspectiva de género.

No obstante, esa formulación mostró importantes limitaciones frente a las transformaciones ocurridas en el contexto nacional e internacional durante la última década. Aunque reconocía la dimensión transnacional de algunos fenómenos criminales, no alcanzó a incorporar plenamente las nuevas configuraciones geopolíticas, la creciente articulación entre economías ilícitas y mercados globales, ni el papel que desempeñan las tecnologías digitales, la inteligencia artificial, la guerra híbrida y las operaciones de información en las disputas contemporáneas por el poder y la hegemonía. Del mismo modo, la recomposición de los complejos macrocriminales, la fragmentación y reconfiguración de los grupos armados y la experiencia acumulada durante el gobierno de Gustavo Petro —caracterizada por la combinación de procesos de diálogo con operaciones militares y de policía— aportan nuevos elementos que obligan a revisar y actualizar las estrategias de construcción de paz y de seguridad.

A diez años de la firma del Acuerdo, el balance del Punto 3 refleja una paradoja. Su objetivo inmediato se cumplió de manera exitosa: la terminación de la confrontación con las FARC-EP, la dejación de armas verificada por las Naciones Unidas, la desmovilización de esa organización y su transformación en actor político constituyen uno de los procesos de desarme y reincorporación más completos registrados en las últimas décadas. Sin embargo, el objetivo estratégico de garantizar la no repetición mediante el desmantelamiento de las organizaciones armadas ilegales y la consolidación de un entorno seguro para la participación política y la vida comunitaria permanece inconcluso.

La persistencia de los asesinatos de firmantes del Acuerdo, líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos; la expansión y recomposición de estructuras armadas vinculadas a sistemas o regímenes de poder violento de economías ilícitas y legales; y la ausencia de una política integral y sostenida para dismantelar las organizaciones sucesoras del paramilitarismo han impedido consolidar las condiciones de seguridad previstas en el Acuerdo Final.

La experiencia de esta década muestra que el fin del conflicto no puede entenderse únicamente como la desmovilización de una organización insurgente. Supone transformar las relaciones de poder que reproducen la violencia, desmontar los regímenes armados que controlan territorios y economías, fortalecer el Estado social y democrático de derecho en las regiones históricamente afectadas por la guerra y construir una nueva correlación de fuerzas en favor de la paz. En esa perspectiva, la seguridad deja de ser exclusivamente una función coercitiva del Estado para convertirse en una política pública integral orientada a garantizar derechos, ampliar la democracia, proteger a las comunidades y consolidar las transformaciones territoriales.

El mayor desafío para la próxima década no consiste, por tanto, en escoger entre la negociación o la fuerza, sino en construir una estrategia capaz de articular el uso legítimo de la autoridad del Estado con la implementación integral del Acuerdo de 2016, el fortalecimiento de las comunidades como sujetos de la paz y la búsqueda de soluciones políticas para las violencias persistentes. Solo así será posible completar el tránsito iniciado en 2016 y convertir el fin de una guerra en una paz estable, duradera y territorialmente sostenible.

## **Bibliografía**

**\*\*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.\*\*** (2016, 24 de noviembre). Gobierno de Colombia y FARC-EP. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/encuentre-aqui-contenido-integro-acuerdo-final-terminacion-conflicto-construccion-paz>

**\*\*Corte Constitucional de Colombia.\*\*** (2023). **\*Comunicado No. 50\*.** <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado%2050%20-%20noviembre%2029%20de%202023.pdf>

**\*\*Decreto 154 de 2017.\*\*** (2017, 7 de febrero). Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Diario Oficial de Colombia.

**\*\*Decreto 665 de 2024.\*\*** (2024, 24 de mayo). Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017. Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=154980>

**\*\*Gobierno de Colombia.\*\*** (2022). **\*Ley 2272 de 2022\*** (4 de noviembre). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.208. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2272\\_2022.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2272_2022.html)

**\*\*Ministerio del Interior.\*\*** (2024, 22 de agosto). **\*Gobierno del presidente Petro reactiva la Comisión de Garantías de Seguridad\***. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/gobierno-del-presidente-petro-reactiva-la-comision-de-garantias-de-seguridad/>

**\*\*Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).\*\*** (2024). **\*Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales\*** (Acuerdo 001 de 2023, adoptado mediante Decreto 665 de 2024).