DIEZ AÑOS DESPUÉS

Del dicho al hecho… Del acuerdo a la implementación

Camilo González Posso

Presidente de Indepaz

Cuando se hace el recuento de los principales hitos en la construcción de la paz en Colombia durante el último siglo, el Acuerdo Final de Paz de 2016, conocido como Acuerdo del Colón, ocupa un lugar central. En esa secuencia histórica suelen mencionarse el Plebiscito de 1957, que puso fin a una década de dictaduras cívico - militares y abrió el camino al Frente Nacional bipartidista del Estado de Sitio; los acuerdos de paz con el M-19, el EPL, el PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame y la Corriente de Renovación; y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que dio origen a una nueva Constitución y definió la edificación de un Estado Social y Ambiental de Derecho como el marco para hacer realidad el derecho a la paz. También se incluye el desmonte parcial del paramilitarismo en 2005.

El Acuerdo del Colón: un nuevo punto de inflexión en la historia de la paz

El Acuerdo del Colón representa un nuevo punto de inflexión en esa trayectoria. Su propósito fue cerrar el ciclo histórico de confrontación entre el Estado y las FARC-EP, el más prolongado de América Latina, y crear las condiciones para desmontar las estructuras de la guerra, avanzar en la superación del legado del paramilitarismo, completar la paz con los grupos y sectores que no firmaron el pacto del 2016 y abrir la posibilidad de una transición hacia una paz estable, con mayores niveles de democracia, inclusión y presencia efectiva del Estado en los territorios más afectados por el conflicto.

No sorprende, por ello, que el acuerdo haya recibido valoraciones de excepcional importancia. Al recibir el Premio Nobel de Paz, Juan Manuel Santos lo definió como "el acontecimiento más importante para Colombia en varias generaciones". Por su parte, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, lo calificó ante el Consejo de Seguridad como "uno de los acuerdos de paz más completos y ambiciosos del mundo". En consonancia con esa valoración, el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo excepcional de seguimiento mediante informes trimestrales sobre su implementación,

reconocimiento poco frecuente en la historia reciente de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

El papa Francisco también quiso acompañar ese momento histórico con su visita a Colombia en septiembre de 2017. Su mensaje sintetizó el espíritu del proceso con una frase que trascendió el contexto religioso para convertirse en un llamado universal: "Cada esfuerzo de paz, por pequeño que parezca, siempre será más grande que cualquier guerra."

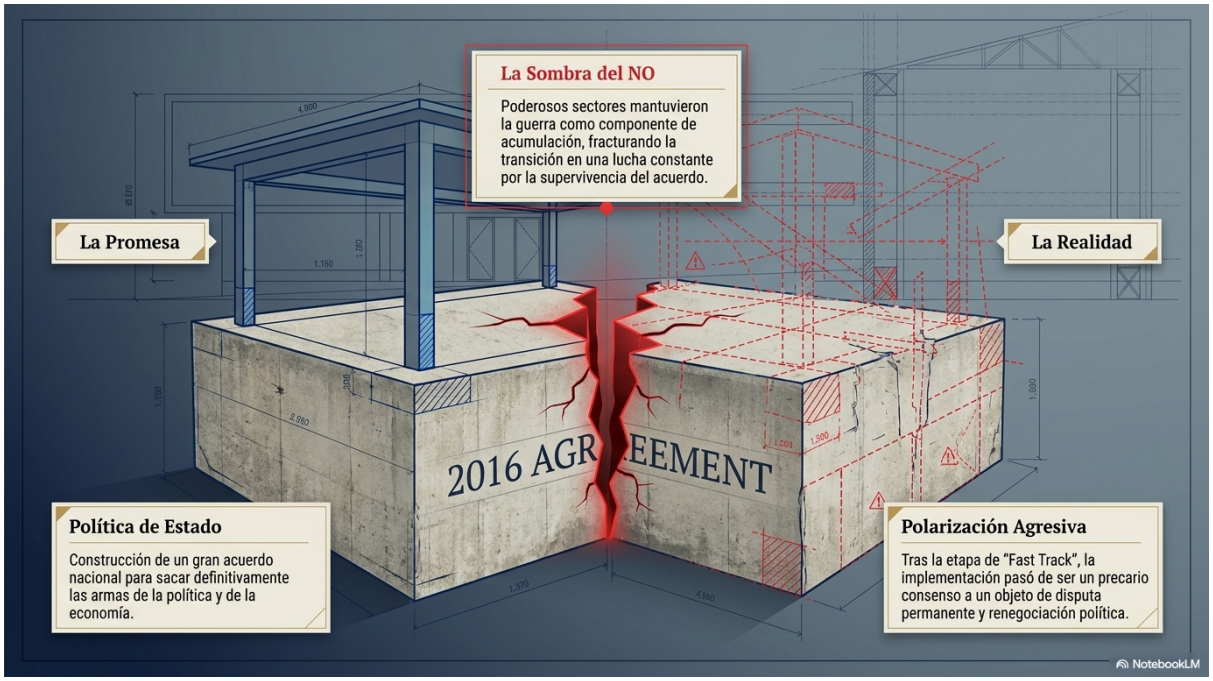
Más allá de las controversias sobre su negociación, refrendación e implementación, existe un amplio consenso en que el Acuerdo de 2016 constituye uno de los acontecimientos políticos e institucionales más trascendentales de la historia contemporánea de Colombia. Su verdadera dimensión no reside únicamente en haber puesto fin a la confrontación con la principal guerrilla del país, sino en haber propuesto una ruta para la transformación profunda de las relaciones entre Estado, democracia, desarrollo territorial, justicia y construcción de paz.

Diez años después: las preguntas centrales del balance

Diez años después volvemos la mirada al texto del Acuerdo del Colón y a la historia de su implementación:

> ¿En qué va la gran apuesta de dejar atrás los conflictos armados y pasar a una era de construcción de paz en paz? ¿La reforma rural integral ha cambiado la realidad del campo colombiano dando su lugar a la economía campesina y a los planes de vida de los pueblos étnicos? ¿Hay un giro radical en el tema del narcotráfico y en la sustitución de economías con violencia? ¿La justicia transicional de paz ha mostrado su potencial restaurativo y de aporte a la verdad y a los derechos de las víctimas? ¿El tránsito a la vida civil de los excombatientes ha creado un nuevo paradigma para la convivencia? ¿Las reformas políticas han cambiado la realidad de la participación y de la democracia para los partidos y en el sistema electoral?

Las respuestas son muchas y comienzan por aclarar que la implementación del acuerdo ha tenido que afrontar todo el tiempo la sombra del NO, hasta el punto de que después de la fase de montaje institucional en 2017 y hasta agosto de 2018, fue elegido un gobierno negacionista, el de Iván Duque, y se cuenta para el balance los primeros pasos con Juan Manuel Santos y lo realizado en los cuatro años de Gustavo Petro. Y como signo de las dificultades y paradojas, la fase final de la transición prevista estará a cargo de un gobierno que ve las políticas de paz negociada como una entrega del país a la criminalidad.



Como tantas cosas en Colombia, el balance de 10 años del Acuerdo de paz es un terreno de dura controversia.

Unos destacamos los logros asociados a la desaparición de las FARC-EP, organización que llegó a representar cerca del 80 % de la realidad insurgente en Colombia, y a las transformaciones políticas que se han producido desde que la pretensión de conquistar el poder por las armas y la justificación de la guerra como instrumento de acumulación, control territorial y despojo perdieron vigencia histórica y capacidad estratégica.

En medio de nuevos conflictos, de la reorganización de las violencias y de la persistencia de economías del despojo, sostenemos que el Acuerdo con las FARC-EP sumó un factor decisivo para la emergencia y consolidación de nuevas fuerzas sociales y políticas, distintas de las que habían dominado el régimen tradicional. Se han desencadenado procesos que trascienden la implementación, todavía a medias, de los compromisos suscritos en 2016.

La apuesta por una transición hacia un escenario de posconflicto, concebida para desarrollarse a lo largo de dos décadas, ha contribuido a transformar el país, ampliando los espacios de la participación política. Por ello, los desafíos de hoy ya no son los mismos que los que se dieron con las FARC-EP, sino los que plantean las violencias persistentes, los nuevos actores armados y las mutaciones de los regímenes de poder sustentados en economías violentas y otras formas de control territorial.

Otros, a la altura de julio de 2026, vuelven a reclamar la ilegitimidad y hasta ilegalidad de los acuerdos de 2016 y llaman de nuevo a desconocerlo no solo por su origen sino porque le atribuyen la continuidad de la violencia y la inseguridad. El presidente electo Abelardo de la Espriella, en su programa y en los discursos de campaña, anunció la "guerra frontal¨ y el propósito de dejar de lado la implementación de los capítulos clave del acuerdo de paz:

> (...)el narcoterrorismo se tomó el país porque Petro y los gobiernos blandos que le han antecedido le abrieron las puertas. La sangre que hoy se derrama es consecuencia directa de la tal Paz Total de pacotilla de Gustavo Petro que es hija ilegítima de la paz de Santos; esa que se firmó después de que el "tartufo" y los de siempre se robaron el resultado del NO en las urnas. Esos son los mismos que hoy piden más JEP y periodicazo para que todo siga igual, para que todo continúe como siempre con la excusa de una falsa paz para seguir gobernando en medio de la guerra y seguir disfrutando doscientos años más (...). (ver https://www.youtube.com/results?search_query=guerra+frontal+dice+abelardo+de+la+espriella)

La discusión de fondo que planean los negacionistas es sobre la vigencia del acuerdo y de las políticas de solución dialogada o negociada con grupos armados irregulares o con estructuras criminales de alto impacto. Diez años después vuelve la pregunta sobre el fin del conflicto cuando no se han logrado los acuerdos suficientes para implementar de manera integral lo pactado en 2016 y cuando en lugar de avance a la paz se recomponen grupos post farc, sigue en pie de guerra el ELN, se multiplican estructuras macro criminales mafiosas y se establece un gobierno que promete adelantar la guerra total y no lo que llaman "la farsa de la paz".

Si se habla de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, resulta evidente que su primera gran limitación fue el fracaso de la estrategia política orientada a construir el gran acuerdo nacional necesario para sacar definitivamente las armas de la política y de la economía. El gobierno de Juan Manuel Santos inicia una nueva fase de diálogos con las FARC EP y el ELN en fractura con la política del uribismo que durante dos periodos ofreció sometimiento. A pesar de la dificultad de la ausencia de un consenso en el régimen del poder, como el que se dio cuando las negociaciones con el M19 o con la desmovilización de los paramilitares, Santos promovió las conversaciones y logró el acuerdo de La Habana. Se configuró otra alianza por la paz entre un sector del poder y expresiones populares y de izquierda, pero se mantuvo la oposición de un poderoso sector.

El frágil consenso se convirtió en agresiva polarización

Durante la etapa del *Fast Track* aún operó la coalición política que respaldó las negociaciones y fue posible aprobar el primer paquete normativo que dio sustento jurídico al Acuerdo y a varios de sus componentes fundamentales: tres actos legislativos y diez leyes que establecieron la arquitectura inicial de su implementación.

Sin embargo, una vez concluida esa fase excepcional, comenzó un periodo de confrontación política en torno a cada uno de los desarrollos del Acuerdo. La implementación dejó de ser una política de Estado respaldada por un precario consenso y pasó a convertirse en objeto de disputa permanente, de renegociación de cada decisión y de reorganización de las fuerzas políticas que seguían privilegiando la solución militar del conflicto.

Los sectores más poderosos del establecimiento, encabezados por quienes promovieron el NO en el plebiscito de 2016, lograron conformar mayorías en el Congreso de la República

que les permitieron imponer condiciones tanto en la expedición de la institucionalidad requerida para implementar el Acuerdo como en la asignación de los recursos presupuestales indispensables para hacerlo efectivo.

Durante el gobierno de Iván Duque, la implementación fue reinterpretada y reducida, en la práctica, a un modelo de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), relegando o minimizando los componentes estructurales del Acuerdo relacionados con la ampliación de la democracia, la Reforma Rural Integral, las garantías de participación política, el desmantelamiento de las organizaciones armadas sucesoras del paramilitarismo, los derechos de las víctimas y la sustitución concertada de los cultivos de uso ilícito.

La correlación de fuerzas no permitió que ese gobierno cumpliera el propósito, anunciado por algunos de sus principales dirigentes, de "hacer trizas" el Acuerdo ni de desmontar los mandatos constitucionales derivados del Acto Legislativo 02 de 2017, que otorgó bases jurídicas a su implementación. Para evitar el desconocimiento total del Acuerdo, fue decisivo el acompañamiento de la comunidad internacional, en especial el del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el de los países que asumieron compromisos expresados en el pacto firmado en el Teatro Colón. Sin embargo, el negacionismo sí consiguió frenar sustancialmente su ejecución, limitar su alcance transformador y sustituir el enfoque de construcción de paz por una política centrada en la seguridad y en la guerra para ampliar las fronteras del extractivismo y el modelo neoliberal.

Ese viraje político dio lugar a una intensa disputa por el sentido mismo del Acuerdo. Mientras se mantenía formalmente su vigencia jurídica, se promovió una reinterpretación de sus contenidos bajo la denominación de "Paz con Legalidad", estrategia que priorizó el cumplimiento de algunos compromisos individuales de reincorporación, pero dejó en un segundo plano las reformas estructurales pactadas. Por inercia y presión nacional e internacional se consolidó jurídicamente la JEP, se aprobaron las Circunscripciones Especiales de Paz, se prorrogó la Ley de Víctimas. La Comisión de la Verdad culminó su tarea y entregó el informe antes de terminar el gobierno. No prosperaron iniciativas como la reforma rural integral, la jurisdicción agraria ni la reforma política previstas en el Acuerdo. La reincorporación de excombatientes se saboteo con la estigmatización y se impuso el discurso de aislamiento, criminalización y con la creación de un ambiente propicio para la persecución y el asesinato de firmantes del acuerdo de paz.

Paralelamente, se consolidó una verdadera guerra por la verdad sobre el conflicto armado y sobre el significado del proceso de paz, en la que se intentó disputar la legitimidad de la justicia transicional, relativizar las responsabilidades estatales y desdibujar el carácter integral del Acuerdo Final. Desde el negacionismo uribista e incluso desde sectores promotores del acuerdo en La Habana, la JEP fue presionada para destinar los mayores esfuerzos al juicio y condena a los mandos de las antiguas FARC EP y a diluir la corresponsabilidad que le corresponde a los determinantes políticos, económicos y militares del genocidio de 70 años de exterminio.

La más grave consecuencia del negacionismo y de la estigmatización del acuerdo de paz fue el retorno a estrategias de guerra que debilitaron la presencia social del Estado en regiones críticas por sus historias de guerra y disputa por recursos y rentas y privilegiaron la seguridad para macroproyectos agroindustriales, mineros energéticos y de acaparamiento de tierras. Las políticas de guerra fracasaron en la contención de la recomposición de los herederos del narcoparamilitarismo, de las insurgencias que no entraron en el acuerdo de 2016 y fracasaron frente a la recomposición de grupos disidentes y reincidentes post Farc.

El gobierno Petro: recuperar el rumbo del Acuerdo

El gobierno de Gustavo Petro incorporó la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 como uno de los pilares de la política de **Paz Total** y se propuso retomar la ruta que había quedado parcialmente interrumpida durante el cuatrienio anterior. En esa perspectiva, los mayores esfuerzos presupuestales se concentraron en la Reforma Rural Integral y en la democratización del acceso a la tierra. El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 incluyó programas y apropiaciones presupuestales para los distintos capítulos del Acuerdo, asignando responsabilidades específicas a las entidades competentes y reafirmando el carácter transversal de la construcción de paz en la acción del Estado.

El principal logro de este cuatrienio ha sido precisamente la recuperación de la implementación como política pública y el restablecimiento del Acuerdo Final como un compromiso de Estado, en concordancia con el mandato constitucional del derecho a la paz. El diálogo, las soluciones negociadas a los conflictos armados y la construcción de una paz amplia, estable y duradera volvieron a ocupar un lugar central con el proyecto político del Pacto Histórico y en la orientación general del Gobierno.

Si la comparación se establece con los limitados avances registrados durante el gobierno de Iván Duque, el balance del periodo 2022–2026 muestra progresos significativos en varios de los componentes del Acuerdo. Sin embargo, si la referencia son las metas originalmente pactadas en 2016, los indicadores evidencian también las consecuencias del tiempo perdido, la insuficiencia de los recursos disponibles frente a la magnitud de los compromisos y las persistentes limitaciones en materia de capacidad institucional, coordinación intersectorial y ejecución territorial.

Los avances más notorios se concentran en la política de tierras y en la Reforma Rural Integral, con una aceleración de la compra y formalización de predios, el fortalecimiento de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el impulso a las Zonas de Reserva Campesina y una mayor inversión social en las regiones rurales más afectadas por el conflicto. Estos esfuerzos contribuyeron a mejorar diversos indicadores sociales y económicos en el campo, aunque de manera desigual entre territorios.

Igualmente, relevante fue la decisión del Gobierno de asumir las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad como un referente para la política pública de paz y reconciliación. De la misma manera, se respetó y respaldó la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), permitiendo el avance de los macrocasos, la

imposición de las primeras sanciones propias y la consolidación del Sistema Integral para la Paz como uno de los principales legados institucionales del Acuerdo de 2016.



No obstante, el propósito de articular la implementación del Acuerdo con la estrategia de Paz Total encontró importantes dificultades y permanentes tensiones.

La Paz Total en la práctica no se asumió como una política de paz integral y se concentró en procesos de diálogo con grupos armados ilegales, grupos delincuenciales y estructuras criminales. Ante la dificultad de avances con los grupos ilegales de mayor impacto violento, se pasó a la "paz al detal" para desescalar violencias locales o subregionales.

La persistencia y reconfiguración de las violencias armadas en varias regiones del país, las tensiones derivadas de los múltiples procesos de diálogo con grupos armados, y las restricciones fiscales e institucionales limitaron la velocidad y el alcance de la implementación. Como resultado, el gobierno logró recuperar el rumbo estratégico del Acuerdo y reactivar componentes que habían sido relegados, pero no alcanzó a cerrar las brechas acumuladas durante la década ni a consolidar plenamente las transformaciones estructurales previstas en el texto firmado en 2016.

En síntesis:

El principal balance del Acuerdo del Colón, después de diez años de su implementación es político y destaca su importancia histórica e impacto decisivo para cerrar siete décadas de conflicto armado nacional, guerras insurgentes, regímenes de guerra contrainsurgente, disputas socioeconómicas y violencias asociadas. Se pasó a una fase de transición al postconflicto en medio de grandes dificultades derivadas de la decisión de una parte poderosa

del poder económico y político legal e ilegal de mantener la guerra como componente del modelo de acumulación y de reproducción de su poder.

Cada capítulo del acuerdo ha sido evaluado y se han identificado logros y retos para cumplir con las promesas de paz. El Instituto KROC y el CINEP han constatado en sus informes que se ha cumplido el 35% de los 598 compromisos establecidos en 2016. El decreto 582 de junio de 2026, firmado por el presidente Petro, ofrece un resumen del déficit que deben considerarse en lo que queda de la transición prevista hasta 2031:

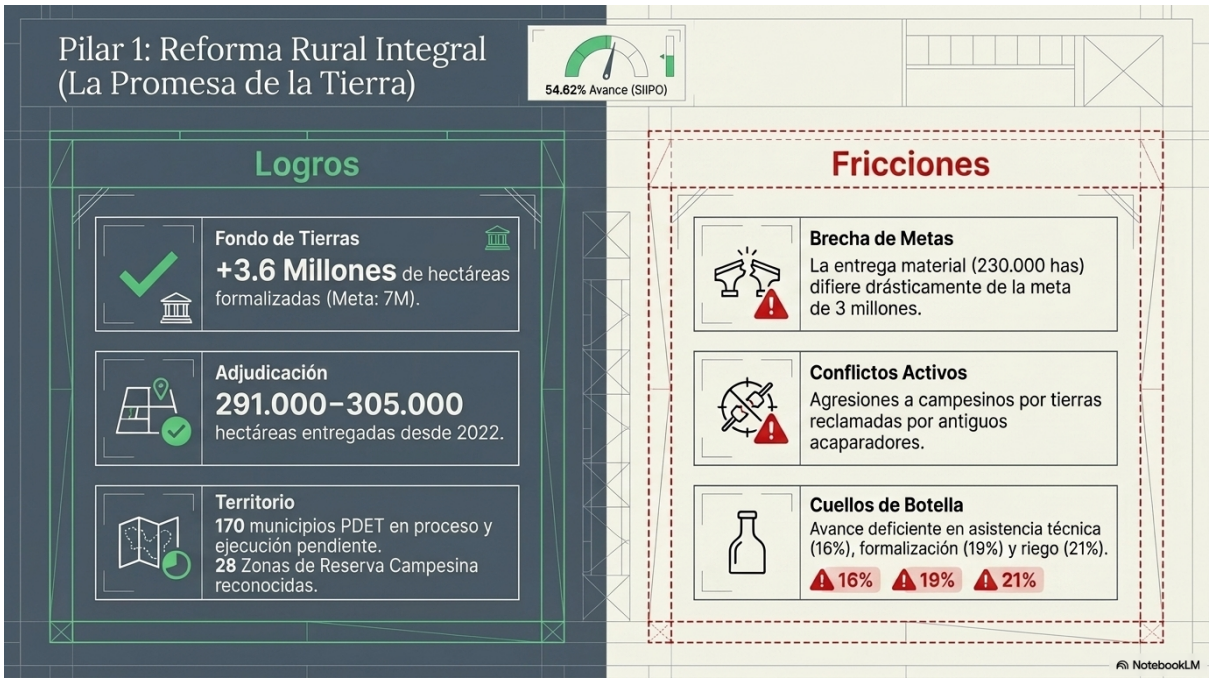
> " (...) que según el reporte oficial del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), con corte al 30 de abril de 2026, el estado de implementación y cumplimiento del Acuerdo Final de Paz registra un 54,62% de avance general. Este porcentaje evidencia rezagos significativos en todos los puntos del Acuerdo Final de Paz: i. Reforma Rural Integral (54,62%); ii. Participación Política (46,88%); iii. Fin del Conflicto (59,73%); iv. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (60,29%); v. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto (47,71%); y vi. Implementación, verificación y refrendación (60,78%) que exigen la continuidad en el funcionamiento del principal instrumento orientador de su implementación integral.
>
> Que, de igual manera, en desarrollo de lo acordado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz se estableció el compromiso de formular e implementar 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de contribuir a la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, la integración y reducir las brechas históricas para la garantía de derechos entre campo y ciudad.
>
> Que la ejecución de los planes nacionales referidos está proyectada en una fase de transición de 15 años comprendida entre 2016 a 2031 y según la información disponible del SIIPO para medir la gestión a través de indicadores de porcentajes y las metas fijadas en los planes de acción anuales formulados de acuerdo con el liderazgo de las entidades responsables, se tiene que la implementación de algunos de estos presenta un avance acumulado deficiente en materias como asistencia técnica (16,07%); formalización de tierras (19,71%); riego y drenaje (21,02%).

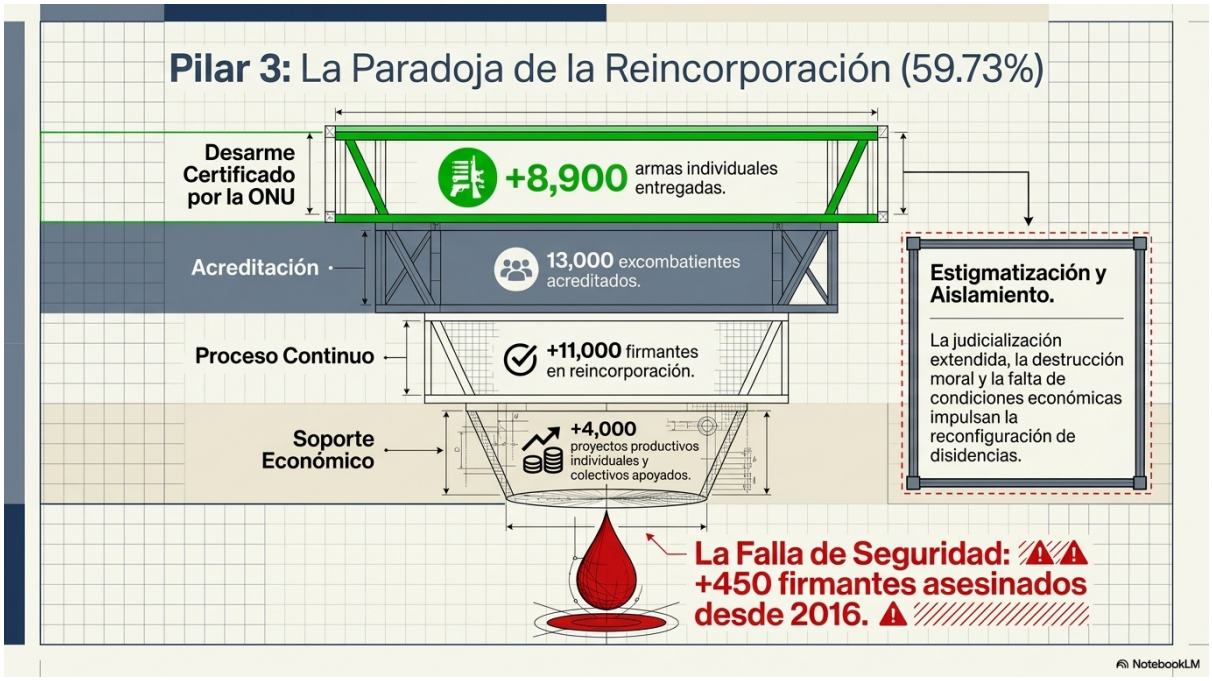
Los mayores avances se concentran en el desarme, la reincorporación inicial y el diseño institucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, mientras que los mayores rezagos persisten en la reforma rural, la sustitución de economías ilícitas, justicia restaurativa y garantías para comparecientes y víctimas, la implementación del capítulo étnico y las garantías de seguridad.

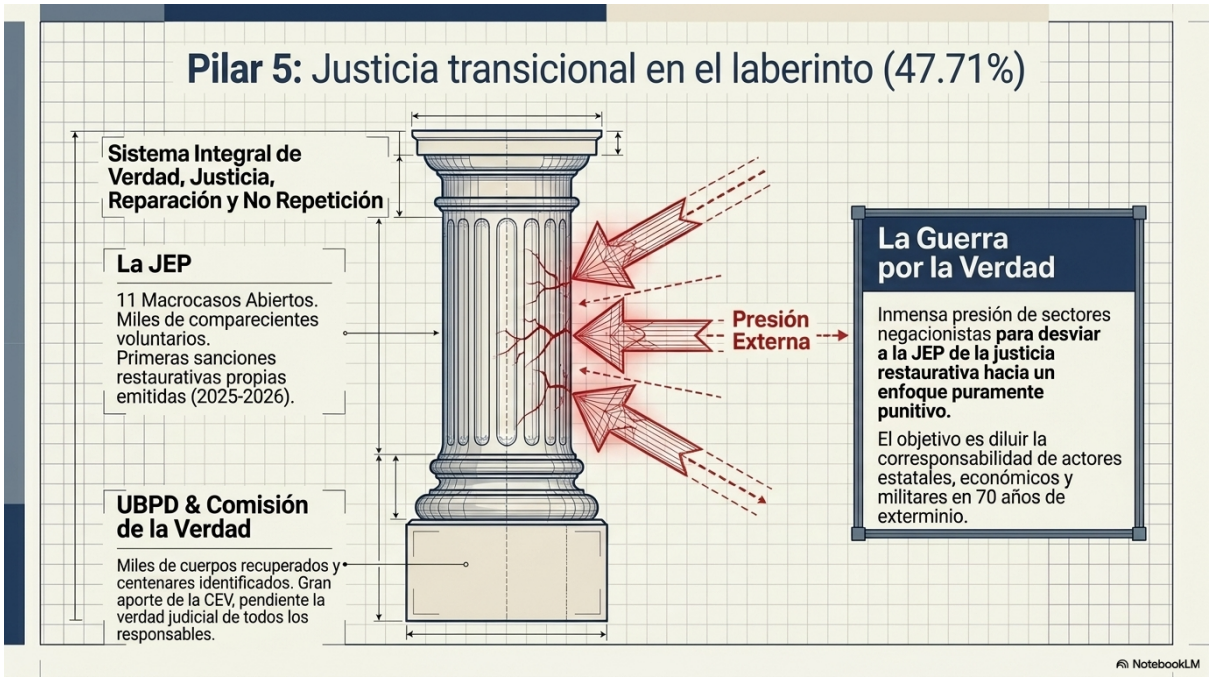
El desafío para la segunda década del Acuerdo consiste menos en crear nuevos instrumentos que en asegurar la continuidad, financiación y articulación de los ya existentes como una verdadera política de Estado. Pero el reto mayor es el que implica el inicio de un gobierno que tiene como parte de su programa la "paz romana" que coloca en el centro la guerra al narcoterrorismo en alianza con la política hemisférica de la administración Trump.

Anexo:

El balance de una década: avances, rezagos y paradojas







Bibliografía

Agencia Nacional de Tierras. (2026). *Informes de gestión y Fondo de Tierras*. https://www.ant.gov.co

Agencia de Renovación del Territorio. (2026). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. https://www.renovacionterritorio.gov.co

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe final.* https://www.comisiondelaverdad.co

Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica la Ley 418 de 1997 y se dictan otras disposiciones para la paz total.* https://www.secretariasenado.gov.co

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Jurisdicción Especial para la Paz. https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2025). *Noveno informe sobre el estado de implementación del Acuerdo Final de Paz de Colombia.* Universidad de Notre Dame. https://kroc.nd.edu

Jurisdicción Especial para la Paz. (2026). *Informes de gestión y avances de los macrocasos.* https://www.jep.gov.co

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. (2017–2026). *Informes del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.* https://colombia.unmissions.org/es/documents

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2025). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia.* https://www.unodc.org/colombia

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2026). *Implementación del Acuerdo Final de Paz.* https://www.portalparalapaz.gov.co

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79893

Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida.* https://www.dnp.gov.co

Presidencia de la República de Colombia. (2026). *Decreto 582 de 2026.* Diario Oficial. https://www.suin-juriscol.gov.co *(o el enlace oficial donde fue publicado el decreto).*

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. (2026). *Informes de gestión.* https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co

Bibliografía complementaria

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.* https://centrodememoriahistorica.gov.co

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2025). *Informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final.* https://www.cinep.org.co

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2026). *La implementación integral del Acuerdo de Paz, clave para consolidar la paz y la seguridad en Colombia.* https://colombia.unmissions.org/es/comunicados-de-prensa/la-implementacion-integral-del-acuerdo-de-paz-clave-para-consolidar