

Prevención de la reanudación del conflicto en Colombia

Roxanna Vigil

Centro de acción preventiva

Memorando de planificación de contingencias

La redacción de este informe fue posible gracias al generoso apoyo de Carnegie Corporation of New York.

Introducción

En los últimos treinta años, Colombia se ha transformado. Pasó de ser uno de los países más peligrosos del mundo a convertirse en una democracia más segura y próspera. Estados Unidos mantuvo una política bipartidista hacia Colombia durante más de una década, centrada en la cooperación en materia de seguridad a través del Plan Colombia, que incluyó aproximadamente \$10,000 millones en asistencia. Después del Plan Colombia, Estados Unidos apoyó las negociaciones de paz de Colombia con el grupo guerrillero más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), lo que resultó en los Acuerdos de Paz de 2016. Los acuerdos intentaron poner fin a parte de un conflicto de medio siglo de duración que causó aproximadamente [450,000 muertes](#) [PDF] y millones de otras víctimas, incluidas aquellas víctimas de desapariciones forzadas, desplazamiento y violencia sistemática.

Sin embargo, en el último año, han surgido dos nuevas fuentes de inestabilidad en Colombia. En primer lugar, se pone en riesgo la continuidad de las relaciones bilaterales a causa de las amenazas sin precedentes del gobierno de Trump sobre ataques militares directos contra Colombia, además de las amenazas explícitas contra el presidente elegido democráticamente en Colombia. En segundo lugar, la intervención de Estados Unidos en Venezuela para capturar a Nicolás Maduro y la presión coercitiva sostenida sobre Venezuela han aumentado el riesgo de inestabilidad en la región.

De fondo, las fuerzas de largo plazo también están llegando a su punto álgido. Colombia se arriesga a una escalada de la violencia interna. Los Acuerdos de Paz de 2016, que dividieron a la sociedad colombiana desde el principio, pusieron fin solo a una parte del conflicto. La implementación del acuerdo ha sido lenta e incompleta, complicada por un entorno político polarizado. Los grupos armados han intensificado los ataques en las zonas rurales, donde el Estado permanece ausente en gran medida. Además, las drogas son un factor cada vez más importante del conflicto. El cultivo de hojas de coca y la producción de cocaína han aumentado durante más de una década, alcanzando máximos históricos en los últimos años. La minería ilegal de oro y la trata de personas son fuentes de ingresos cada vez más importantes para los grupos armados.

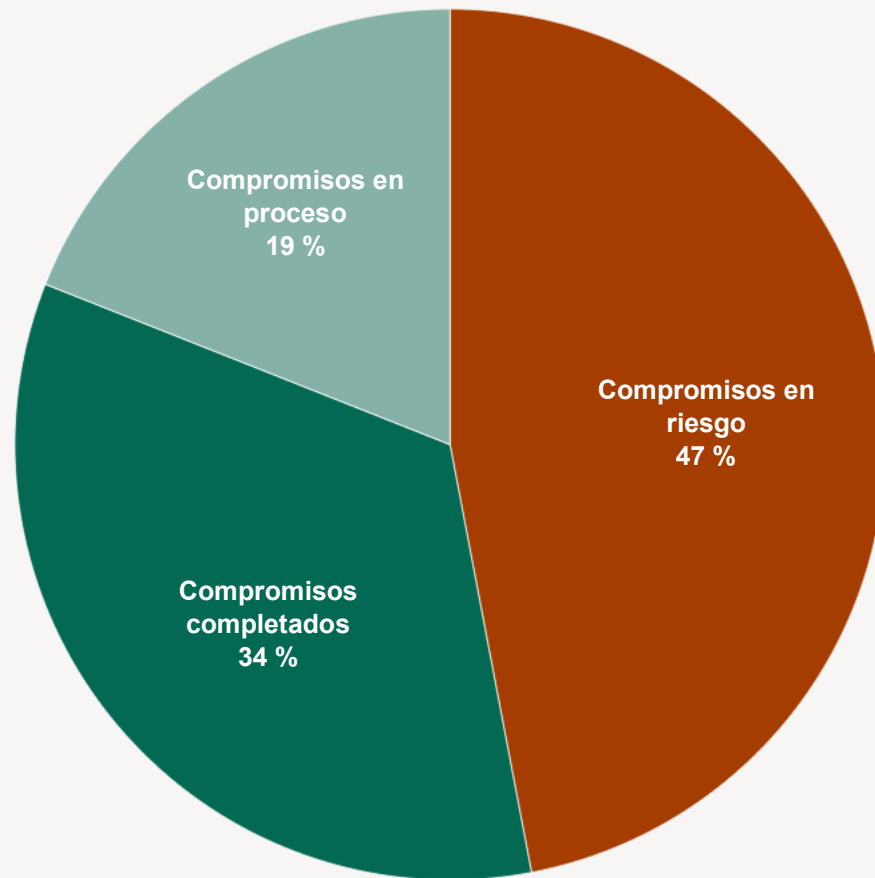
La violencia se recrudece a medida que los secuestros, las masacres y el desplazamiento interno aumentan. Las actividades ilícitas y la violencia que generan se concentran en las zonas rurales del país. Además, las elecciones al Congreso (marzo de 2026) y las elecciones presidenciales (mayo de 2026) aumentan el riesgo de violencia política. El asesinato del senador Miguel Uribe Turbay, un precandidato presidencial que fue asesinado a tiros durante una campaña, pone de relieve esos riesgos.

Es fundamental garantizar la estabilidad de Colombia no solo porque sirve como estado amortiguador contra la inestabilidad del país vecino, Venezuela, sino también porque la inestabilidad en Colombia podría desestabilizar aún más a Venezuela. La capacidad de Colombia para prevenir la inestabilidad y la violencia dependerá de su compromiso de implementar los Acuerdos de Paz de 2016, entre otros factores. Si Colombia no hace cumplir el acuerdo, es probable que la seguridad en el país empeore, lo que amenaza una relación bilateral crucial y los intereses de seguridad nacional de EE. UU. Estados Unidos debería involucrarse desde el inicio con el próximo gobierno de Colombia para manifestar su apoyo a la implementación total de los Acuerdos de Paz de 2016 y proporcionar asistencia específica. El gobierno colombiano, por su parte, debería acelerar la implementación de compromisos no cumplidos y priorizar las garantías de seguridad para excombatientes desmovilizados para evitar su regreso al conflicto armado.

Las contingencias

En los [Acuerdos de Paz de 2016](#) [PDF], las FARC se comprometieron a desmovilizarse, dejar las armas, reincorporarse a la vida civil, someterse ante un tribunal de delitos de guerra y otros mecanismos de justicia transicional, y pasar de la lucha armada a la participación democrática. El gobierno colombiano se comprometió a implementar la reforma rural, ampliar la participación política, proporcionar garantías de seguridad para excombatientes, líderes sociales y defensores de los derechos humanos, abordar las drogas ilegales, garantizar la verdad y la justicia para las víctimas y establecer mecanismos de verificación y cumplimiento del acuerdo. La implementación lenta e irregular de gobiernos sucesivos ha puesto en peligro los Acuerdos de Paz de 2016. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame monitorea y verifica su ejecución y advierte que casi la mitad de los compromisos contemplados en el acuerdo corren el riesgo de no cumplir con el plazo de implementación de quince años.

Figura 1. Progreso general de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 en Colombia (noviembre de 2024)



Fuente: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame

cfr

Dos escenarios plausibles podrían precipitar el colapso de los Acuerdos de Paz de 2016: el colapso interno del proceso de reintegración y de las garantías de seguridad o la desestabilización externa impulsada por la intervención de los EE. UU. y las repercusiones regionales de la crisis de Venezuela.

Escenario 1: colapso interno del proceso de reintegración y de las garantías de seguridad

Un pico sostenido en los asesinatos selectivos de excombatientes desmovilizados podría desencadenar el abandono masivo del proceso de reintegración. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia indica que más de 11,000 excombatientes desmovilizados están en el proceso activo de reintegración. Entre la firma del acuerdo y diciembre de 2025, [487 excombatientes desmovilizados](#) fueron asesinados, aproximadamente uno por semana. Según el Departamento

de Estado de los EE. UU., las investigaciones dieron lugar a solo [54 condenas](#) en los homicidios de 48 excombatientes desmovilizados entre 2016 y 2023. Un aumento continuo de la violencia podría cambiar el cálculo de los excombatientes, en el que los riesgos percibidos de permanecer en el proceso de reintegración superen los beneficios.

Algunos excombatientes desmovilizados viven en áreas que a menudo se superponen con focos de conflicto donde los grupos armados activos luchan por el control territorial, incluido el control sobre las rutas del tráfico de drogas. La violencia se concentra en áreas rurales, especialmente en los departamentos occidentales y regiones fronterizas con Venezuela. Si el gobierno colombiano no puede proporcionar garantías de seguridad, esos excombatientes podrían regresar a grupos armados o ser reclutados por ellos.

El mandato del presidente Gustavo Petro finaliza en agosto de 2026. Si la nueva administración colombiana electa adopta una posición hostil hacia los Acuerdos de Paz de 2016, al exigir cambios significativos o ralentizar aún más la implementación, se podría acelerar el colapso interno. Aunque la Corte Constitucional de Colombia ordenó que tres administraciones presidenciales (de 2018 a 2030) implementaran el acuerdo, un gobierno que se enfrenta a la presión de EE. UU. para demostrar una postura más dura en materia de seguridad podría ralentizar la implementación o entender el proceso de paz como incompatible con los imperativos de seguridad nacional que Estados Unidos exige. Además, el desvío de recursos estatales para gestionar una crisis humanitaria relacionada con Venezuela o satisfacer las demandas de EE. UU. sobre operaciones mejoradas en la lucha contra el narcotráfico podrían debilitar aún más la capacidad del gobierno para mantener las garantías de seguridad.

Escenario 2: desestabilización externa impulsada por la intervención de los EE. UU. y los efectos de una crisis en Venezuela

Los factores externos, principalmente las amenazas militares de EE. UU. y los efectos dominó de una crisis humanitaria y de seguridad en Venezuela, podrían saturar la capacidad de Colombia para implementar los Acuerdos de Paz de 2016 y así alterar fundamentalmente el cálculo político para todas las partes.

Las amenazas reiteradas por parte de la administración de Trump sobre ataques militares directos contra Colombia y las amenazas explícitas hacia su presidente electo democráticamente crean múltiples factores precipitantes. Si bien la reunión entre los dos presidentes a principios de febrero de 2026 ayudó a bajar la tensión, la imprevisibilidad de la administración de Trump es un factor de riesgo de futuras amenazas. En primer lugar, las operaciones militares unilaterales de EE. UU. en territorio colombiano que no cuenten con el consentimiento del gobierno; por ende, constituirían una violación a la soberanía que desencadenaría una reacción nacionalista, podría desestabilizar al gobierno colombiano y proporcionaría a los grupos armados poderosas narrativas de reclutamiento antiimperialista. Los excombatientes desmovilizados podrían entender dicha intervención como evidencia de que el Estado

colombiano no puede proteger la soberanía nacional, lo que socavaría su fe en las instituciones estatales y el proceso de paz.

En segundo lugar, una nueva acción militar de EE. UU. en Venezuela podría desencadenar un conflicto armado que se extienda a lo largo de las 1,370 millas de la frontera entre Colombia y Venezuela. Los grupos armados que operan en la frontera podrían beneficiarse de ese caos para expandir sus operaciones y posicionarse como defensores contra la agresión de EE. UU.

Tercero, incluso sin intervención militar directa, es probable que el enfoque coercitivo de la administración de Trump hacia Venezuela y la falta de un plan para una transición democrática profundicen la crisis humanitaria. Colombia ha absorbido más de [2.8 millones de inmigrantes venezolanos](#) en la última década. Una crisis humanitaria que empeora podría producir una nueva ola de migrantes venezolanos que cruzan hacia Colombia, concentrándose en regiones fronterizas donde viven algunos excombatientes desmovilizados y los grupos armados activos compiten por el control.

Lo crítico es que Estados Unidos también podría retirar formalmente todo el apoyo a los Acuerdos de Paz de 2016, incluido el apoyo a la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Colombia ya está gestionando las consecuencias de los recortes en ayuda extranjera de EE. UU., que representaron aproximadamente la mitad de la ayuda extranjera para la implementación de los Acuerdos de Paz de 2016. Un retiro total les indicaría a los excombatientes desmovilizados que las garantías internacionales son huecas, acelerando el colapso.

Esos escenarios podrían interactuar con consecuencias devastadoras, lo que facilitaría las condiciones para una grave escalada de violencia. El número de miembros de los grupos armados en Colombia [ha crecido significativamente](#), de aproximadamente 15,000 en 2022 a aproximadamente 22,000 en 2025. Las fuerzas de seguridad de Colombia podrían verse desbordadas si los principales grupos armados activos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (con aproximadamente 6,000 miembros), los grupos disidentes de las FARC (con aproximadamente 5,000 miembros) o el Clan del Golfo (con aproximadamente 7,500 miembros) continúan ampliando su huella territorial y atacan sistemáticamente a los excombatientes desmovilizados. Los grupos armados podrían intensificar los ataques urbanos, aumentar la violencia política durante el próximo ciclo electoral o impulsar las operaciones que dejen en evidencia la debilidad gubernamental, incluidos los ataques contra objetivos de EE. UU.

La acción militar de EE. UU. en la región podría proporcionar a los grupos armados narrativas antiimperialistas para justificar la violencia intensificada, reclutar nuevos combatientes y atraer el apoyo de actores que se oponen a la intervención de Estados Unidos en América Latina. La percepción de que la única alternativa es la lucha armada, en particular si el Estado colombiano parece ser un instrumento de la intervención de los EE. UU. o incapaz de resistir la presión externa, podría desencadenar una expansión territorial agresiva y un regreso a dinámicas de conflicto no vistas desde antes de los Acuerdos de Paz de 2016.

Indicadores de advertencia

A continuación, se detallan señales de advertencia temprana que indicarían un deterioro en el proceso de paz.

- *Los principales actores políticos parecen socavar el acuerdo y eso podría ralentizar aún más la implementación.* Los candidatos presidenciales o partidos políticos podrían amenazar con desmantelar, cambiar significativamente o negarse a implementar los Acuerdos de Paz de 2016. Si bien la Corte Constitucional de Colombia determinó que tres administraciones presidenciales debían implementar el acuerdo, lo que dificulta que la próxima administración lo abandone totalmente, una futura administración que haga campaña contra el acuerdo podría debilitar aún más su implementación. Los retrasos prolongados en la implementación o las crecientes infracciones o incumplimiento por parte de las partes pondrían en riesgo el colapso del acuerdo. Dos de los principales candidatos de la oposición han criticado el acuerdo desde su creación, y uno de ellos propuso cerrar el tribunal de crímenes de guerra creado por los acuerdos.
- *El aumento de la violencia contra los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos también podría debilitar la implementación.* Los líderes sociales son personas que llevan adelante organizaciones de base que abogan por los derechos e intereses de sus comunidades. El acuerdo de paz establece garantías de seguridad para los líderes sociales y defensores de los derechos humanos. El aumento de los asesinatos a líderes sociales y defensores de los derechos humanos que apoyan la implementación de la paz perjudicaría la credibilidad del Estado, lo que suscitaría dudas sobre su capacidad para cumplir con sus compromisos. La Defensoría del Pueblo de Colombia informó que en 2022 se registraron [215 asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos](#); un número récord. Indepaz, organización no gubernamental colombiana, indica que se registraron [más de 1,700 asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos](#) en los nueve años posteriores a la firma del acuerdo.

En el próximo año y medio, varios indicadores podrían marcar un mayor riesgo de que los Acuerdos de Paz de 2016 colapsen y se intensifique la violencia en Colombia.

- *Los obstáculos económicos podrían reducir los recursos y la voluntad política para financiar la implementación del acuerdo.* Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), Colombia se enfrenta a imperativos económicos competitivos. El país necesita recortar gastos para alcanzar una estabilidad fiscal, pero requiere de inversión para el crecimiento económico. El gobierno también ha aumentado la deuda de Colombia, lo que genera costos elevados de endeudamiento y debilita la inversión privada. Además, el deterioro de la relación entre EE. UU. y Colombia podría reducir la inversión extranjera directa y perjudicar el comercio con el mayor mercado de exportación de Colombia, lo que amenazaría el crecimiento económico y el empleo en sectores vitales como la agricultura y la energía. La implementación de los Acuerdos de Paz de 2016 en Colombia requiere

aproximadamente [\\$41 a \\$42 mil millones](#) en quince años. La mayor parte de ese dinero debe financiarla el gobierno colombiano y una porción más pequeña proviene de donantes internacionales. Desde 2016, Colombia lleva invertido un estimado de \$8,300 millones en regiones afectadas por los conflictos. Sin embargo, la implementación se enfrenta a serios desafíos: a pesar de haber alcanzado el 29 % del plazo en 2021, Colombia gastó solo el 15 % de los fondos necesarios, debido a presupuestos insuficientes y a una mala coordinación entre docenas de entidades de implementación, la corrupción y las ineficiencias administrativas.

- *Un aumento de la violencia por parte de grupos armados podría conducir a un pico en homicidios, masacres, secuestros o desplazamientos forzados.* Aunque la tasa nacional de homicidios de Colombia se mantuvo [relativamente estable](#) desde 2017 (oscila entre 24 y 26.8 muertes por cada 100,000 habitantes), la violencia se concentra en departamentos donde los grupos armados y el tráfico de drogas tienen una presencia significativa. Los secuestros estuvieron en un punto bajo en 2019 y comenzaron a aumentar hace unos años, con casi [330 secuestros](#) en 2023, según el Ministerio de Defensa. Las masacres aumentaron desde 2017; según Indepaz, hubo [78 masacres](#) con 256 víctimas en 2025. El número de personas desplazadas en Colombia aumentó de 139,000 en 2017 a [388,000](#) en 2024, según estimaciones.
- *Los grupos armados podrían acelerar su expansión territorial.* En los últimos años, los grupos armados activos [ampliaron su presencia territorial](#) en los 1,103 municipios de Colombia. Clan del Golfo tiene presencia en casi un 35 % de los municipios; varios grupos disidentes de las FARC están presentes en el 27 % y el ELN en un 21 %. Esa creciente presencia ha coincidido con un fuerte aumento en el reclutamiento de niños por parte de grupos armados. Según el informe del Secretario General de la ONU sobre niñez y conflictos armados, los grupos armados en Colombia reclutaron a 450 niños solo en 2024, una cifra que se ha cuadruplicado desde 2020.
- *Los grupos armados podrían intensificar la violencia a lo largo de la frontera Colombia-Venezuela.* Se percibe un mayor riesgo de un conflicto fronterizo generalizado debido a la [fragmentación de los grupos armados](#), incluida la aparición de nuevas facciones y la competencia para llenar el vacío después de la desmovilización de las FARC y el aumento de la violencia entre los grupos armados a lo largo de la frontera Colombia-Venezuela. Si la relación entre el gobierno de EE. UU. y el régimen autoritario en Venezuela, que depende de la coacción de EE. UU. para la cooperación, amenaza las fuentes de ingresos del ELN, es probable que el ELN aumente su agresiva expansión territorial, las confrontaciones violentas y los ataques dirigidos. Esa dinámica podría desestabilizar aún más la región fronteriza y complicar los esfuerzos de implementación de los acuerdos de paz.
- *El deterioro de la relación entre EE. UU. y Colombia podría debilitar o poner fin al apoyo estadounidense para los Acuerdos de Paz de 2016.* Estados Unidos fue el principal donante internacional con [\\$1,500 millones](#) para apoyar la implementación del acuerdo de paz

entre 2017 y 2023. Aunque los recortes en el financiamiento extranjero de Estados Unidos afectaron a Colombia en un momento crucial del proceso de implementación, sigue siendo importante el apoyo político al acuerdo en el Consejo de Seguridad de la ONU y al mandato de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Una interrupción de ese apoyo socavaría el respaldo internacional para el proceso y reduciría todavía más el refuerzo político que Colombia necesita para una promulgación exitosa del acuerdo. El hecho de que EE. UU. retire su compromiso animaría a los oponentes del acuerdo y dejaría en evidencia un menor compromiso internacional con el proceso de paz de Colombia.

- *Las medidas militares adicionales de EE. UU. en Venezuela podrían desencadenar una crisis regional más amplia.* Una ola de inmigrantes venezolanos que huyen de la inestabilidad perjudicaría la capacidad del gobierno colombiano para prestar servicios a los recién llegados y complicaría aún más la situación de seguridad en toda la frontera entre Colombia y Venezuela.

Implicaciones para los intereses de EE. UU.

El colapso de los Acuerdos de Paz de 2016 amenazaría los intereses de EE. UU. en una parte crítica del hemisferio occidental. Si la violencia llegara a propagarse desde las áreas rurales afectadas por los conflictos a los centros urbanos, los 25,000 a 35,000 ciudadanos estadounidenses que viven en Colombia, además de los turistas estadounidenses (más de un millón de los cuales visitaron Colombia en 2024), podrían enfrentarse a un mayor peligro. La Embajada de EE. UU. en Bogotá, una de las misiones diplomáticas más grandes de EE. UU. a nivel mundial, con personal de más de cincuenta agencias diferentes, se enfrentaría a mayores riesgos de seguridad, lo que podría requerir iniciar retiradas o evacuaciones que dañarían la cooperación de inteligencia de EE. UU. y el compromiso diplomático en un momento crítico.

Aproximadamente 600 empresas estadounidenses que operan en Colombia se enfrentarían a amenazas inmediatas para la seguridad del personal y, durante el próximo año y medio, podría sufrir ataques a la infraestructura que harían peligrar miles de millones de inversiones estadounidenses. Más allá de la interrupción económica inmediata, el deterioro de la seguridad podría alimentar el cultivo de coca y la minería ilegal de oro, ambos ya en máximos históricos o cerca de ellos, generando ingresos para grupos armados. El aumento del tráfico de narcóticos y los flujos financieros ilícitos desestabilizarían no solo a Colombia, sino también a los países de tránsito y a los mercados de destino.

Un nuevo conflicto colombiano también provocaría ondas de choque en toda Sudamérica. La violencia intensificada podría desencadenar tanto el desplazamiento interno como una nueva presión migratoria colombiana, incluidos los tres millones de refugiados venezolanos del país. Los encuentros de colombianos en la frontera de EE. UU. han caído a 100 al mes desde febrero de 2025. Este es un descenso brusco considerando el pico de más de 159,000 encuentros durante el año fiscal 2023, lo que convirtió a los colombianos en la quinta nacionalidad más numerosa en

los cruces. Un colapso de los Acuerdos de Paz de 2016 podría revertir esa tendencia y presionar la gestión fronteriza de EE. UU. Además, el aumento de la violencia podría impedir la capacidad de Colombia para aceptar vuelos de deportación provenientes de Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses y colombianas coordinaron 88 vuelos de deportación en 2025.

Las hostilidades reanudadas podrían exacerbar la alarmante situación actual en toda la frontera entre Colombia y Venezuela, donde opera el ELN. Si el grupo intensificara sus ataques contra las fuerzas de seguridad o la población civil, podría complicar cualquier posible transición democrática en Venezuela además de impedir el regreso de los inmigrantes venezolanos, incluso si las condiciones económicas del país mejoran. Los países vecinos, Brasil, Ecuador y Perú, podrían enfrentar efectos indirectos, incluida la actividad criminal transfronteriza, los flujos migratorios y la perturbación económica. Es probable que los grupos armados intensifiquen el reclutamiento forzado de las comunidades vulnerables, incluidos los migrantes venezolanos en Colombia, lo que agrava la crisis humanitaria y proporciona a esas organizaciones más mano de obra.

Además, el deterioro de los Acuerdos de Paz de 2016 podría socavar una asociación crítica para los Estados Unidos en el hemisferio occidental justo en el momento equivocado. Colombia ha sido un aliado confiable de EE. UU. en Sudamérica para la cooperación de seguridad, la gobernanza democrática y la estabilidad regional. El país desempeña un papel importante como puente para la participación de los EE. UU. con naciones que dan la bienvenida a la cooperación colombiana en materia de seguridad, pero que podrían resistirse a la participación directa de los estadounidenses. Perder esa plataforma podría limitar la capacidad de los EE. UU. para proyectar su influencia y proporcionar asistencia de seguridad en toda América Latina.

Aunque la administración de Trump no se ha comprometido con un plazo para la transición democrática en Venezuela e indicó que podrían pasar años hasta que se celebren las elecciones, esa transición democrática en Venezuela depende de una Colombia estable. Una Colombia debilitada no podría apoyar la reconstrucción venezolana ni facilitar el retorno seguro de los millones de migrantes que alberga actualmente. Esto dejaría a los Estados Unidos sin un socio regional capaz de gestionar uno de los desafíos humanitarios y de seguridad más significativos del hemisferio.

Tal vez lo más perjudicial para los intereses estadounidenses a largo plazo: permitir que la situación de seguridad de Colombia se deteriore significaría desperdiciar lo que los expertos consideran como un ejemplo relativamente extraño de política exterior estadounidense exitosa. La iniciativa de EE. UU. conocida como Plan Colombia impidió que Colombia se convirtiera en un estado fallido, lo que demuestra que la inversión estadounidense sostenida en seguridad y gobernanza de los países asociados puede producir resultados. Colombia podría volver a entrar en un estado general de conflicto y eso socavaría la credibilidad de Estados Unidos como socio fiable a largo plazo. El fracaso de lo que se consideraba un acuerdo de paz integral histórico

también podría desalentar las ambiciosas negociaciones de paz en otros lugares, resultando en acuerdos menos integrales en futuros conflictos en todo el mundo.

Para Estados Unidos, el fracaso en Colombia podría afectar las futuras asignaciones del Congreso para programas de asistencia en el extranjero. Otros países que sopesan si alinearse con Washington cuestionarían su poder de permanencia. Esto erosionaría la influencia de EE. UU. a nivel mundial, en especial, al dificultar sus intentos de competir con las alianzas que genera China en todo el mundo.

Opciones preventivas

Estados Unidos se enfrenta a una decisión en su esfuerzo por prevenir el colapso de los Acuerdos de Paz de 2016 en Colombia. Tres vías distintas presentan diferentes riesgos y oportunidades: un enfoque que interviene directamente en los asuntos colombianos; uno acotado que proporciona apoyo específico manteniendo el respeto por la soberanía colombiana; y uno indirecto que se apoya en el sector privado como un representante con intereses alineados.

Un enfoque directo puede ser contraproducente. La intervención directa de los EE. UU. podría generar inestabilidad en lugar de prevenirla. La participación excesiva de los EE. UU. podría socavar la soberanía colombiana, alimentar una reacción nacionalista, enfrentarse a las críticas del Congreso y del público estadounidense, y debilitar las mismas instituciones que los Estados Unidos busca fortalecer. El enfoque práctico podría implicar que los Estados Unidos llevara a cabo ataques militares conjuntos con Colombia contra grupos armados. Aunque estas operaciones podrían apelar a la voluntad demostrada de la administración de Trump de utilizar la fuerza en conjunto con los gobiernos anfitriones, el contexto colombiano presenta desafíos distintos que hacen que ese enfoque sea particularmente arriesgado. Los ataques militares de EE. UU., incluso cuando se coordinan con las fuerzas colombianas, entrañan el riesgo de tener víctimas civiles que probablemente deslegitimaría al gobierno colombiano y desencadenarían una reacción política interna.

Un enfoque acotado que renuncia al control directo sería más eficaz. Este enfoque reconocería a Colombia como un socio soberano y lo dotaría de estabilidad regional en lugar de que se vea como un estado cliente que requiere microgestión. La administración de Trump podría utilizar la transición presidencial colombiana (un nuevo presidente asumirá el cargo en agosto de 2026) para reconfigurar la relación bilateral. Independientemente de qué candidato gane las elecciones de Colombia, la Casa Blanca y el Departamento de Estado de EE. UU. podrían entablar pronto un diálogo con el presidente electo para establecer una dinámica de cooperación y mostrar el apoyo de los EE. UU., en materia de seguridad y de los Acuerdos de Paz de 2016, entre otros. Esa ventana diplomática da una oportunidad para replantear la relación entre EE. UU. y Colombia en torno a intereses compartidos en la estabilidad regional, la gestión de la migración y la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales. La Casa Blanca y el Congreso de EE. UU. podrían priorizar la confirmación del nominado a embajador

de EE. UU. en Colombia por parte de la administración de Trump para garantizar una representación de alto nivel durante ese periodo de transición crítico. El Departamento de Estado puede transmitir a los principales candidatos presidenciales de Colombia que Estados Unidos continúa apoyando los Acuerdos de Paz de 2016 como esenciales para la estabilidad colombiana y los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. Ese enfoque también podría incluir mecanismos de financiación innovadores dirigidos por el Departamento del Tesoro y en coordinación con instituciones financieras internacionales (IFI), en lugar de la asistencia extranjera tradicional.

Un enfoque indirecto a través de apoderados podría complementar la diplomacia oficial, pero no necesariamente producirá resultados por sí solo. Las instituciones colombianas del sector privado, como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y las varias Cámaras de Comercio estadounidenses, son socios comprometidos a preservar una sólida relación entre EE. UU. y Colombia. El Departamento de Estado y la Cámara de Comercio de EE. UU. podrían trabajar con esas redes de negocios para construir coaliciones estadounidenses-colombianas comprometidas con la prosperidad de la relación. Esos actores del sector privado podrían abogar para que el gobierno colombiano implemente el acuerdo de paz y apoye el desarrollo económico en las regiones afectadas por el conflicto. Los grupos empresariales también pueden servir como sistemas de alerta temprana que informen a los funcionarios estadounidenses de los problemas emergentes antes de que alcancen los niveles de crisis.

Dada la profunda participación histórica de EE. UU. en Colombia durante los últimos treinta años, mediante el Plan Colombia y, más tarde, el apoyo de EE. UU. al proceso de paz, las expectativas respecto al sector privado u otras naciones que actúen como apoderados deberían seguir siendo modestas. Los vecinos de Colombia tienden a ver los problemas del país como preocupaciones que le aquejan principalmente a EE. UU. en lugar de preocupaciones compartidas. Del mismo modo, es poco probable que los países de África, Asia Oriental y Europa que tienen importantes mercados de consumo de cocaína proporcionen apoyo financiero sustancial, participación diplomática o cooperación en materia de seguridad porque ven el problema de las drogas de Colombia como responsabilidad de los Estados Unidos. Para cambiar esa mentalidad, el Departamento de Estado podría trabajar con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otros países importantes que consumen cocaína (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España, el Reino Unido) como parte de los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico de la administración Trump. Ese grupo central podría llevar a cabo una planificación conjunta de contingencia para escenarios en los que el deterioro de las condiciones en Colombia conduzca a un aumento del cultivo de coca y la producción de cocaína. Los países africanos y del este de Asia con mercados emergentes de consumidores de cocaína podrían eventualmente unirse a esas conversaciones.

Opciones de mitigación

Si el gobierno de los EE. UU. no puede evitar el colapso de los Acuerdos de Paz de 2016, podría intentar contener algunas de las repercusiones y rescatar componentes críticos.

La prioridad absoluta debería ser minimizar las muertes y el nuevo reclutamiento entre los excombatientes desmovilizados. Estados Unidos podría trabajar para evitar que los excombatientes desmovilizados mueran, sean reclutados a la fuerza o se unan voluntariamente a grupos armados tras el colapso de los acuerdos de paz. Incluso si el acuerdo falla, mantener a los excombatientes fuera del conflicto limitaría la escalada de la violencia. El Departamento de Estado, en coordinación con socios internacionales, como Noruega (en calidad de garante y facilitador del proceso de paz de Colombia), las Naciones Unidas y la Unión Europea, podría mediar en privado entre el gobierno colombiano y los representantes de los excombatientes para fomentar la participación continua en el proceso de desarme, desmovilización y reinserción social, incluso si otros elementos del acuerdo de paz fallan. La mediación privada tendría como objetivo evitar que los excombatientes se rearmen y proporcionar garantías de que su seguridad y reintegración económica siguen siendo una prioridad a pesar de los contratiempos políticos. El gobierno estadounidense podría aumentar sustancialmente el apoyo técnico a Colombia para proporcionar garantías de seguridad para los excombatientes desmovilizados que temen el reclutamiento o el asesinato por parte de disidentes de las FARC u otros grupos armados. Dicho apoyo podría incluir asistencia para la reubicación y seguridad física mejorada para áreas de reintegración o comunidades con un gran número de excombatientes. La experiencia de Colombia en la desmovilización de paramilitares a principios de los 2000 ilustra las consecuencias de la reintegración incompleta: algunos paramilitares que nunca desarmaron por completo o regresaron a la criminalidad formaron lo que se convirtió en el Clan del Golfo, la organización de narcotráfico más grande del país, y otros grupos sucesores, perpetuando el ciclo de violencia. Si algunos aspectos del acuerdo de paz pueden sobrevivir al colapso del marco general, Estados Unidos podría actuar rápidamente para priorizar la cooperación de esos elementos recuperables.

Si el acuerdo colapsa y la situación de seguridad empeora, el Departamento del Tesoro y las IFI deberían ampliar los mecanismos preventivos de apoyo económico. El Departamento del Tesoro podría trabajar con las IFI para proporcionar liquidez de emergencia a Colombia a través de instrumentos crediticios ampliados con el fin de evitar que una crisis económica agrave el deterioro de la seguridad. El colapso fiscal socavaría cualquier esfuerzo de estabilización.

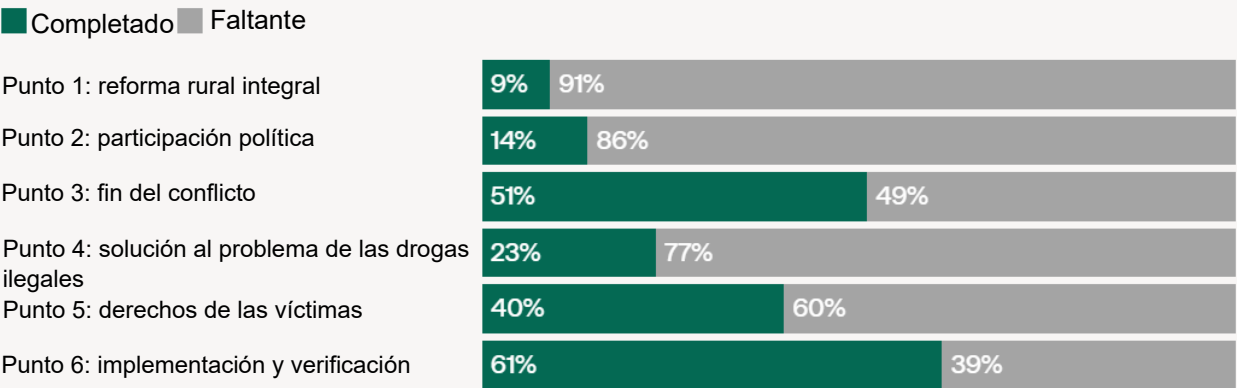
El apoyo de EE. UU. en materia de seguridad debería centrarse en prevenir que los grupos armados tomen mayor control territorial en las áreas más vulnerables. Más allá de proteger a los excombatientes desmovilizados, Estados Unidos podría proporcionar apoyo a las fuerzas de seguridad colombianas para estabilizar las áreas donde hay un mayor riesgo de escalada de violencia en función de la presencia de grupos armados y la competencia por el control territorial. Esa estrategia de contención impediría que dichos grupos consolidaran el control sobre los

territorios y las poblaciones más grandes. La prioridad debieran ser las áreas donde la violencia desencadenaría el desplazamiento masivo, ya que cualquier crisis importante de refugiados en Colombia afectará inevitablemente a los Estados Unidos por la presión migratoria. El Departamento de Defensa y el Comando Sur de los EE. UU. podrían trabajar con homólogos colombianos para identificar esas zonas críticas y proporcionar inteligencia, capacitación y apoyo para la planificación operativa. Un punto caliente conocido es la frontera Colombia-Venezuela, donde el ELN tiene mayoría en control. Esta zona está particularmente en riesgo de sufrir más disturbios por el aumento de ataques y amenazas de violencia del ELN en respuesta al despliegue militar de EE. UU. en el Mar Caribe y la intervención estadounidense en Venezuela.

Estados Unidos debería prepararse para gestionar el aumento de los flujos de migración. Si el colapso del acuerdo desencadena el desplazamiento, el Departamento de Estado podría coordinar con los socios regionales para fortalecer la capacidad de gestión de la migración en México y Centroamérica. Aunque es poco probable, dados los recortes financieros generales de EE. UU. y su dura política migratoria, la administración de Trump podría prepararse para revertir su posición respecto de la asistencia financiera hacia los países que reciben a los inmigrantes. Sería también una manera de reconocer que apoyar a esos países es más rentable que interceptar a los inmigrantes en la frontera de EE. UU. o gestionar llegadas a gran escala.

Estados Unidos debería trabajar para salvar cualquier elemento del acuerdo de paz que siga siendo viable en lugar de permitir el colapso total. Incluso sería preferible que haya una implementación parcial del acuerdo a que se abandone por completo. El Departamento de Estado podría identificar qué componentes cuentan con el apoyo político más sólido de Colombia, además del respaldo internacional y, a continuación, concentrar los recursos en preservar esos elementos. Si existe voluntad política para mantener partes del acuerdo, Estados Unidos podría proporcionar apoyo diplomático, asistencia técnica y recursos financieros para mantener esos elementos en funcionamiento. El éxito parcial mantendría cierta base para futuros esfuerzos de paz al tiempo que limitaría los costos inmediatos en materia de seguridad y humanitarios que vienen asociados al colapso completo.

Figura 2. Progreso en la implementación de los Acuerdos de Paz de 2016 en Colombia (noviembre de 2024)



Fuente: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame



Tabla 1: Resumen del progreso del Acuerdo de Paz de 2016 en Colombia

Área del acuerdo de paz	Resumen del progreso (a diciembre de 2025)
	Frente al objetivo del acuerdo de paz de 3 millones de hectáreas para la adjudicación de tierras, Colombia ha entregado 291,030 hectáreas (aproximadamente el 10 % del objetivo). De esa cantidad, solo 75,000 hectáreas tienen títulos definitivos, que son títulos oficiales de tierra esenciales para proteger los derechos de propiedad de los beneficiarios.
Punto 1: reforma rural integral	La formalización de tierras ha alcanzado 3,635,349 hectáreas, lo que representa más del 50 % del objetivo de 7 millones de hectáreas. El sistema de registro de tierras que se creó en el acuerdo de paz continúa expandiéndose: cubría el 9.5 % del territorio de Colombia en 2022 y en 2024 alcanza el 27 %. Desde el acuerdo de paz, se invirtieron \$8,300 millones en programas de desarrollo con un enfoque territorial, y el Congreso ha ampliado la implementación hasta 2037 para garantizar un apoyo sostenido a la construcción de la paz.

Punto 2: participación política	Los dieciséis distritos electorales temporales especiales para la paz en la Cámara de Representantes, es decir, escaños temporales creados para dar voz política a las regiones afectadas por el conflicto, celebrarán sus elecciones finales en marzo de 2026, según lo programado en la medida transitoria del acuerdo de paz. El partido político Comunes, formado por excombatientes tras su desmovilización, ha ocupado sus diez escaños asegurados en el Congreso durante los dos primeros términos legislativos y competirá sin escaños garantizados por primera vez en las elecciones de marzo de 2026. El Congreso aún no actúa sobre las reformas políticas y electorales pendientes.
Punto 3: fin del conflicto	Con respecto a la reintegración, el 95 % de los 11,166 excombatientes activos completaron sus planes de reintegración individuales y 19 de las 23 áreas territoriales destinadas a formación y reintegración han asegurado terreno a noviembre de 2025. En cuanto a las garantías de seguridad, 487 excombatientes han sido asesinados desde la firma del acuerdo. La Unidad de Investigación Especial del Fiscal General, establecida en virtud del acuerdo de paz para investigar delitos contra firmantes de la paz y líderes sociales, ha logrado 116 condenas en 96 de los 611 casos desde 2017.
Punto 4: solución al problema de las drogas ilegales	Si tomamos como referencia 146,000 hectáreas en 2016, el cultivo de coca aumentó un 73 %; es decir, un incremento a 253,000 hectáreas en 2023. Este aumento va en contra de la intención del acuerdo de paz de reducir los cultivos de drogas ilegales. 99,000 hogares se inscribieron al programa de sustitución de cultivos; la iniciativa tuvo éxito limitado hasta la fecha debido a una infraestructura inadecuada y a la incapacidad del Estado de brindar la asistencia prometida para el desarrollo.

Punto 5: derechos de las víctimas

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas recuperó los restos de 2,192 personas de un total de 124,734 personas reportadas como desaparecidas en el contexto de un conflicto armado.

La Comisión de la Verdad presentó su informe final, basado en miles de testimonios de víctimas que documentan la historia y el daño del conflicto.

El tribunal de crímenes de guerra (Jurisdicción Especial para la Paz) abrió 11 macrocasos generales, que agrupan miles de crímenes relacionados en una única investigación temática para identificar patrones de violencia sistémica. Como consecuencia, se acusó a 242 personas consideradas las más responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. El tribunal emitió sus dos primeras sentencias reparadoras en septiembre de 2025.

Punto 6: implementación, verificación y aprobación

Existen reuniones regulares de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz, el principal foro de coordinación estratégica entre las partes firmantes.

La Misión de Verificación de la ONU lleva a cabo sus actividades de acuerdo con su mandato centrado en verificar la reintegración política, económica y social de excombatientes; las garantías de seguridad para los excombatientes y sus comunidades; y la reforma rural integral.

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame supervisa 578 compromisos del Acuerdo Final de Paz, mediante el análisis de datos de entidades gubernamentales, partes firmantes, la ONU, la sociedad civil y más de 500 socios para producir informes sobre la implementación.

*Este resumen destaca los puntos clave, pero no es exhaustivo.

Fuente: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: Informe del Secretario General, S/2025/849, S/2025/595, S/2025/419, S/2025/188, S/2024/968 y S/2022/715; Josefina Echavarría Álvarez et al., "Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación diciembre 2023 a noviembre 2024", Universidad de Notre Dame.

cfr

Recomendaciones

La política de Estados Unidos sobre los Acuerdos de Paz de 2016 puede influir directamente en el enfoque de implementación de la próxima administración colombiana. Si los Acuerdos de

Paz de 2016 se derrumban, no está claro qué pasaría con los once mil excombatientes desmovilizados. La reintroducción de esos excombatientes en el conflicto en curso provocaría no solo daños devastadores a la estabilidad de Colombia, sino que amenazarían los intereses de seguridad nacional de EE. UU.

- *Interactuar de manera temprana con el presidente electo de Colombia para establecer una dinámica de cooperación y señalar el apoyo de EE. UU. a la cooperación en materia de seguridad y en los Acuerdos de Paz de 2016.* Una reconfiguración bilateral presentaría una oportunidad para replantear la relación entre EE. UU. y Colombia en torno a los intereses compartidos en la estabilidad regional, la gestión de la migración y la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales, temáticas que están en línea con la Estrategia de Seguridad Nacional. La Casa Blanca y el Congreso de EE. UU. podrían priorizar la confirmación del nominado a embajador de EE. UU. en Colombia por parte de la administración de Trump para garantizar una representación de alto nivel durante esa transición. El Departamento de Estado podría transmitir a los principales candidatos presidenciales de Colombia que Estados Unidos continúa apoyando los Acuerdos de Paz de 2016 como esenciales para la estabilidad colombiana y los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos.
- *Trabajar con las IFI para ayudar a Colombia a acceder al capital privado a través de instrumentos financieros innovadores.* Estados Unidos podría aprovechar su influencia en el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras IFI para que utilicen sus fondos de forma más eficiente a través de instrumentos financieros innovadores que canalicen el capital hacia objetivos sociales o de desarrollo específicos, como bonos de garantía parcial o bonos sociales. Esos instrumentos maximizarían la cantidad de inversión privada que se puede movilizar con recursos públicos limitados y, al mismo tiempo, proporcionarían a Colombia espacio fiscal para implementar significativamente los Acuerdos de Paz de 2016, un proceso que se estima que cuesta aproximadamente el 1 % del producto interno bruto (PBI) de Colombia al año.
- *Reconocer que la prevención de los flujos migratorios requiere abordar las causas del desplazamiento en lugar de depender únicamente de las prohibiciones fronterizas.* La administración de Trump podría revertir la decisión sobre los recortes en ayuda financiera a los países que reciben a los migrantes en la región y, en su lugar, ampliar el apoyo a los países que albergan un gran número de migrantes venezolanos. Para hacerlo, podría enmarcar ese apoyo como una manera de fomentar la estabilidad en Venezuela, ayudar a gestionar la crisis migratoria y crear condiciones para eventuales retornos de migrantes. La Estrategia de Seguridad Nacional exige que los “países soberanos trabajen juntos para detener, en lugar de facilitar, los flujos migratorios desestabilizadores”, haciendo que un enfoque de asociación sea coherente con las prioridades declaradas por la administración y con una estrategia de gestión de la migración más rentable en comparación con tener que tratar llegadas masivas a la frontera sur de EE. UU. Si una transición democrática en Venezuela lleva a ese país a

reconstruirse de manera significativa, Colombia se beneficiará. La estabilidad duradera en Venezuela daría lugar a oportunidades económicas al otro lado de la frontera y a que algunos venezolanos que actualmente están en Colombia regresen a casa, aliviando las presiones migratorias.

- *Centrar la cooperación de seguridad de EE. UU. en el acompañamiento y no en la intervención directa.* El Departamento de Defensa de los EE. UU. y el Comando Sur podrían apoyar a las fuerzas armadas de Colombia para estabilizar las áreas afectadas por conflictos que se superponen con zonas de tráfico de drogas y lugares donde viven excombatientes desmovilizados. Ese enfoque de doble propósito protegería a los participantes del proceso de paz y debilitaría la expansión territorial de grupos armados activos. Los organismos estadounidenses encargados del cumplimiento de la ley forjaron una sólida relación con sus homólogos colombianos durante varias décadas, lo que incluye la cooperación en extradiciones de ciudadanos colombianos acusados de tráfico de drogas. Los organismos estadounidenses encargados del cumplimiento de la ley podrían priorizar la cooperación en los casos de homicidios que involucran a excombatientes. Eso permitiría a la Fiscalía General de la Nación de Colombia aumentar las condenas e impartir justicia al tiempo que obstaculizaría a los grupos armados involucrados en el tráfico de drogas, ya que algunos de los presuntos perpetradores son miembros de dichos grupos.
- *Trabajar a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para llamar la atención sobre los retrasos en la implementación y solicitar que Colombia desarrolle planes acelerados para hacer cumplir el acuerdo.* El Departamento de Estado podría priorizar la cooperación en los aspectos del acuerdo que más promuevan los intereses de seguridad nacional de los EE. UU. El Departamento de Estado también podría asociarse con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y los principales países que consumen cocaína para llevar a cabo una planificación conjunta de contingencias para situaciones en las que el deterioro de las condiciones conduce a un mayor cultivo de coca y producción de cocaína.

Reconocimientos

La autora está agradecido por los valiosos comentarios proporcionados por los expertos convocados por el Centro de Acción Preventiva del Consejo de Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations, CFR). Cualquier error u omisión sigue siendo responsabilidad de la autora.

Acerca de la autora

Roxanna Vigil es una investigadora de asuntos internacionales en materia de seguridad nacional, patrocinada por Janine y J. Tomilson Hill. Su carrera en el servicio público abarca quince años en el área de la política exterior y de seguridad nacional de EE. UU. hacia América Latina. En su investigación para el CFR, examina el trabajo de las comisiones internacionales de

la verdad como herramienta para analizar el papel del gobierno de EE. UU. en un conflicto. Para ello, utiliza la Comisión Colombiana para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como estudio de caso.

Más recientemente, Vigil trabajó como asesora sénior de políticas de sanciones en la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los EE. UU. Antes de eso, fue directora de asuntos andinos en el Consejo de Seguridad Nacional, donde se encargó de asuntos de política exterior y seguridad nacional para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el Tesoro, también dirigió la delegación de EE. UU. al Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. Antes de unirse al Tesoro, Vigil trabajó en varios puestos en el Departamento de Estado. Tiene una licenciatura en la Universidad de Michigan y una maestría en la Universidad de Georgetown.