



Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes históricos, retos y expectativas

Eduardo Pastrana Buelvas

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá
epastrana[@]javeriana.edu.co

Andrés Valdivieso Collazos

Profesor universitario. Investigador reconocido por Colciencias
andresmauriciovaldivieso[@]gmail.com

Resumen

En primer lugar, se propone un marco interpretativo para abordar el caso colombiano. Posteriormente, se lleva a cabo una retrospectiva de los procesos de paz adelantados a finales del siglo XX. En tercer lugar, se expone la forma en que se ha internacionalizado y securitizado el conflicto en el marco de la política exterior colombiana. A continuación, se da cuenta del proceso de paz de La Habana entre el gobierno colombiano y las FARC. En quinto lugar, se establece un contraste entre la diplomacia para la paz de Juan Manuel Santos y la diplomacia para la legalidad de Iván Duque. Seguidamente, se plantea la internacionalización del proyecto de Paz Total de Gustavo Petro, en cuyo contexto se destaca el posible rol de los Estados garantes y acompañantes. Por último, se establecen los riesgos y retos que enfrenta la paz total en comparación con procesos anteriores.

Palabras clave

Conflicto colombiano, securitización del conflicto, internacionalización del conflicto, diplomacia para la paz, paz total.

Abstract

We first propose an interpretative framework to address the Colombian case. Second, we provide a retrospective of the peace processes undertaken at the end of the 20th century. Third, we present the way in which the conflict has been internationalized and securitized within the framework of Colombian foreign policy. Fourth, we describe the peace process in Havana between the Colombian government and the FARC. Fifth, we contrast the diplomacy for peace of Juan Manuel Santos and the diplomacy for legality of Iván Duque. Sixth, we outline the internationalization of Gustavo Petro's total peace project, highlighting the possible role of the guarantor and accompanying states. Finally, we establish the risks and challenges facing the project of total peace, in comparison with previous processes.

Keywords

Colombian conflict; securitization of conflicts; internationalization of conflicts; diplomacy for peace; total peace.

Eduardo Pastrana Buelvas

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Es investigador Senior de MINCIENCIAS. Ha sido profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania, del German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo, la Universidad de Rostock de Alemania y la Hankuk University of Foreign Studies de Seúl-Corea del Sur. Consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS). Es miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la cual hace parte del Comité Académico de Honor. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre problemáticas de Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Justicia Transicional.

Andrés Valdivieso Collazos

Profesor universitario. Investigador reconocido por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC.

1. Introducción

Históricamente, el Estado colombiano ha estado inmerso en la búsqueda constante de una paz sostenible y duradera. Diferentes gobiernos desde distintas estrategias políticas y jurídicas han procurado construir procesos de paz en aras de lograr acuerdos políticos que permitan superar el conflicto armado interno. La multiplicidad de actores bélicos, y la diversidad de causas sociales, económicas y políticas, entre otras, que alimentan el conflicto armado interno, han hecho muy complejos y frágiles las negociaciones y los procesos de paz. Por tanto, la paz ha sido uno de los principales ejes que han determinado el diseño de las políticas públicas y el despliegue de la política exterior colombiana. De ahí que la comunidad internacional —representada tanto en diferentes organismos multilaterales como en actores estatales relevantes— haya sido determinante en el apoyo político, técnico y financiero, para el seguimiento y la implementación de los compromisos derivados de los acuerdos de paz. En ese contexto, el gobierno del presidente Gustavo Petro ha erigido un nuevo proyecto de gobierno denominado la Paz Total. Este programa afronta enormes retos jurídicos y políticos tanto domésticos como internacionales.

En ese sentido, este documento de trabajo analiza de forma prospectiva los principales referentes políticos de la paz en Colombia y proyecta los desafíos que tiene la implementación del programa gubernamental del presidente Petro. Se parte de un marco conceptual que permite interpretar y comprender las lógicas y dinámicas de internacionalización de conflictos armados y su fijación de agenda nacional e internacional en el marco de negociaciones políticas. Seguidamente, se sintetizan las cifras que presentan distintos organismos sobre los índices de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que se han cometido en el marco del conflicto. A continuación, se lleva a cabo una breve retrospectiva de los procesos adelantados al final del siglo XX. Asimismo, se aborda y desarrolla la relación entre la política exterior colombiana y la internacionalización del conflicto armado de cara a las transformaciones internacionales. Posteriormente, se presenta un análisis sobre la política exterior y los procesos de paz con miras a delimitar los principales retos de la internacionalización de la denominada Paz Total, programa instituido por el gobierno de Petro. Igualmente, se consideran algunos de los principales problemas jurídicos y políticos que acarrea este programa para el Estado colombiano. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones al gobierno y a instituciones específicas en aras de visibilizar retos de gran relevancia y contribuir a la generación de insumos para los tomadores de decisión en el marco del complejo proceso de construcción de paz.

2. Marco conceptual

En relación con las estrategias y medios para afrontar el conflicto armado interno, la política exterior es un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría frente a los actores que lo desafían internamente, tanto militar como políticamente. Las relaciones externas o diplomacia “paralela” de los actores no gubernamentales inmersos o afectados en el conflicto también puede contribuir a mejorar su posición material o moral frente a los demás implicados. En tal sentido, la estrategia de internacionalización del conflicto es una decisión explícita y consciente de un gobierno para involucrar a actores externos tanto en las etapas de hostilidades militares como durante los procesos de negociación.

Un gobierno puede optar por la involucración de un actor estatal externo que le brinde ayuda militar y económica para mantenerse en el poder y recuperar asimetría a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, permitiéndole reducir los propios costos y la duración del conflicto. Además, la internacionalización en la etapa de las hostilidades militares puede ser propiciada tanto por la empatía entre las élites nacionales y externas como por la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes. Por lo que se refiere a los procesos de paz, un actor estatal puede recurrir a actores estatales externos que le puedan brindar apoyo para dar legitimidad internacional tanto al inicio de las negociaciones como a su desarrollo (Borda, 2007). Además, los actores estatales externos pueden servir de garantes y acompañantes del proceso, a fin de contribuir a la construcción de confianza entre las partes negociadoras, y brindar legitimidad y garantías a la adopción e implementación de los acuerdos.

De otra parte, la securitización del conflicto armado interno, o de algunos de sus aspectos domésticos e internacionales, representa una estrategia y un proceso intersubjetivo —que puede derivar de la mezcla de intereses del gobierno, de las élites y de las presiones societales y sistémicas—, que activa tanto el aparato de defensa como la política exterior en contra del “enemigo”. La securitización de un fenómeno se propicia cuando se combinan tres factores: a) se define explícitamente el fenómeno como una “amenaza” a la existencia de un objeto referente (mundo, región, Estado-nación, grupo o individuo), b) interviene un agente que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia, usualmente coercitivas, y c) altera o cambia las reglas que restringían el uso de esas medidas (Buzan, Weavever y De Wilde, 1998).

Pero cuando la comprensión del problema y las medidas a tomar se simplifican, definiendo la seguridad nacional (y exterior) en términos exclusiva o primordialmente militares, hay por lo menos dos consecuencias negativas: i) se conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar otros peligros que lesionan a la población, y ii) se acentúa la militarización de la agenda doméstica y de las relaciones exteriores, produciendo entornos más inseguros (Ullman, 1983). Esto es típico en medio de discursos/doctrinas que llaman a la guerra (nacional o internacional) contra diversos referentes, concretos o abstractos: el narcotráfico, el terrorismo, los infieles, la delincuencia, la tiranía, el castrochavismo, etc. Cuanto más abstractos sean los referentes, más difusas, ineficaces y arbitrarias resultan las medidas.

Cuando esa estrategia de securitización del problema incluye la solicitud de injerencia directa (sobre todo militar) de una potencia externa por parte de las élites, se puede hablar de una estrategia de intervención por *invitación* (Tickner, 2007). Lo paradójico es que esta postura termina profundizando la dependencia de las periferias a los centros y no garantiza el compromiso de la otra potencia con los intereses y objetivos de potencias menores. Así, terminan reflejándose más los intereses de la parte dominante y se corre el riesgo de temer permanentemente por los cambios en la política doméstica (congresional o presidencial) de ese país (Tickner, 2007). No obstante, la sola invitación (oficial) no es suficiente para la intervención, ya que el discurso en la política exterior y/o las características de ese problema deben lograr que la contraparte perciba el asunto como altamente prominente y amenazante. La *prominencia* tiene que ver con la relevancia que se le da a unos intereses, valores o principios en relación con un asunto y la *amenaza* se define en términos de percepción anticipada de pérdida (humana y material) en una situación (Astorino-Courtois, 2000).

En suma, los tomadores de decisión tienen distintas opciones en materia de política exterior con relación a la internacionalización de un conflicto armado interno: a) considerando si es relevante usar la política exterior para incidir en el curso del conflicto, b) identificando las maneras en que puede contribuir al fortalecimiento de la estrategia ofensiva o militar contra los grupos armados (diplomacia para la guerra) o bien a la estrategia de paz negociada (diplomacia para la paz), y c) eligiendo una de las alternativas, o una combinación de ellas, que se puede estudiar según un periodo específico de gobierno y/o coyuntura de la confrontación (asociada por ejemplo a la correlación de fuerzas de ese instante, la intensidad de los enfrentamientos, las posturas de aceptación, apoyo o rechazo a esas medidas por parte

de actores internacionales clave, o la detección de apoyos externos hacia los enemigos internos, entre otros aspectos críticos).

3. La tragedia del conflicto en cifras

El conflicto armado interno en Colombia arroja, en sus seis décadas, un saldo muy trágico de muertes violentas, desapariciones forzadas, secuestros, reclutamiento de menores y desplazamiento forzado. La cifra de víctimas del conflicto —según la base de datos del Sistema General de Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social— asciende a más de 8 millones, es decir, el equivalente al 16% de la población del país (Minsalud, 2020). En todo caso, los actores vinculados al conflicto han utilizado distintos métodos a lo largo del tiempo a fin de evitar que sus crímenes se mantengan impunes. Sus prácticas de ocultamiento, negación y tergiversación de los hechos no han permitido conocer con certeza el número real de muertos que ha causado el conflicto. Sin embargo, las cifras que se conocen hoy día expresan la dimensión de su tragedia humana.

En tal sentido, el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) reveló, según la base del Observatorio de Memoria Histórica y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), que en el periodo comprendido entre 1961 y 2021 en el marco del conflicto colombiano se llevaron a cabo 4.302 masacres, de las cuales el 49,5% fueron perpetradas por grupos paramilitares; el 18,4% fueron cometidas por las guerrillas; el 11,9% fueron consumadas por grupos armados no identificados; el 6,4% fueron realizadas por agentes del Estado; y el 2,2% fueron incurridas por grupos posdesmovilización. Además, en ese mismo periodo, 154.173 personas fueron víctimas de asesinatos selectivos, cuyos autores fueron los grupos paramilitares en un 43%, las guerrillas en un 15,9% y los agentes del Estado en un 3,5%. Por otra parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha podido documentar 6.402 casos de asesinatos y desapariciones forzadas —los llamados falsos positivos— que agentes del Estado presentaron como bajas en combate. Adicionalmente, el proyecto conjunto entre la JEP, la CEV y el Grupo de Análisis de Datos en Derechos Humanos (HRDAG, por sus siglas en inglés) presentó como resultado de sus pesquisas que entre 1985 y 2018 fueron cometidos 450.664 homicidios relacionados con el conflicto. Por lo que se refiere a las desapariciones forzadas, la CEV señala que 68.602 personas han sido víctimas de este crimen atroz, lo cual representa casi el triple del número de desaparecidos durante la dictadura argentina y más de 26 veces el número de desapariciones forzadas que se perpetraron durante la dictadura de Pinochet en Chile (CEV, 2022).

En lo que concierne al número de secuestros, la CEV expone que 50.770 personas fueron víctimas de este delito, cuyos responsables fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en un 40%, los grupos paramilitares en un 24% y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en un 19%. El 9% restante fue cometido por grupos relacionados con la delincuencia común. Con relación al reclutamiento de menores, la CEV registra 16.238 casos de reclutamiento de niños niñas y adolescentes en el periodo comprendido entre 1990 y 2017. A las FARC se les atribuye el 75% de esta práctica violatoria del derecho internacional humanitario, a los grupos paramilitares el 13%, mientras que al ELN el 9%. Por último, según el informe final de CEV, el conflicto armado interno en Colombia produjo —entre 1985 y 2019— 752.964 víctimas de desplazamiento forzado (CEV, 2022).

4. Procesos de paz en Colombia en la segunda mitad del siglo XX

El tratamiento del conflicto armado ha tenido varios episodios de desmovilizaciones, de desescalamiento y de escalamiento, de alineación y desprendimiento parcial frente a la política exterior e injerencia de

Estados Unidos (EE.UU). En Colombia hubo gobiernos críticos con la manera en que EE.UU. procedió a intervenir en otros países, como fueron los casos de Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), que exigieron corresponsabilidad de los países consumidores en materia antidrogas y diálogo multilateral. Asimismo, hubo gobiernos que intentaron mostrarse generosos con los grupos insurgentes en términos judiciales para facilitar su desmovilización, como fueron los casos de los presidentes Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990), quienes mantuvieron su autonomía frente a EE.UU. (Cepeda y Pardo, 1989). Aunque las ofertas de Betancur incluían la amnistía general, la reforma agraria y la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente, sería la sucesión de los gobiernos presididos por Virgilio Barco y César Gaviria (1990-1994) la que lograría sembrar definitivamente el camino para la Constituyente de 1991 y la desmovilización en 1990 del grupo M-19, y en 1991 de la insurgencia indígena Quintín Lame y la mayor parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) (CNMH, 2014a). Un episodio crítico para el fracaso de los acercamientos en la era Betancur fue la violación al cese al fuego de manera “sistemática y soterrada” por parte de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) (*El Espectador*, 2015), intervención que aún hoy invita a pensar hasta dónde el Ejecutivo tiene control del cuerpo armado en medio de coyunturas de ofertas de paz a la insurgencia.

Pero pese a la amplitud, pluralismo y oleada de optimismo detrás del proceso constituyente, esos gobiernos intensificaron el combate militar al narcotráfico, de la mano de la ayuda financiera e instrumentos de cooperación judicial con EE.UU. Aunque las FARC y el ELN se aproximaron varias veces a estos gobiernos mediante la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, al final se desmarcaron del proceso de paz al considerar que no había garantías, y se pueden tomar como ejemplos el asesinato de Carlos Pizarro (ex M-19) o el casi exterminio del movimiento Unión Patriótica (UP). Los diálogos de Caracas (1991) y Tlaxcala (1992) contaban con un significativo apoyo internacional y parecían prometedores para unificar un solo proceso con las guerrillas (EPL, ELN, FARC). Incluso, se logró superar momentáneamente el *impasse* del ataque sorpresa de las FF.AA. (Operación Casa Verde) contra el comando estratégico de las FARC en el Meta (La Uribe), pero al final el secuestro por parte del EPL del exministro Argelino Durán y su muerte por un infarto en cautiverio pudieron más para romper el proceso (CNMH, 2014b).

Un factor adicional que impidió concretar una paz general fue una agudización de las contradicciones internas y el posterior fraccionamiento de ELN y FARC, que en el primer caso condujo al desprendimiento y reinsertión del ala política del grupo mediante la Corriente de Renovación Socialista, y en el segundo grupo llevó a una purga interna y a una marcada remilitarización (Gallego, 2010). Además, hubo dos factores que pudieron animar a las guerrillas a intensificar su lucha post años noventa. Por una parte, fue clara la tendencia de ciertos sectores del establecimiento a respaldar la “guerra sucia” contra la insurgencia (asesinato extrajudicial, masacres y desaparición forzada) y a esquivar todo compromiso con el Derecho Internacional Humanitario (Gallego, 2010). Y, por otro lado, fue retardataria la postura de sectores liberales que ambicionaban una gran reforma democrática, pero terminaron anteponiendo sus intereses en una apertura económica y privatización sin precedentes, en alianza con sectores tradicionalistas que procuraron impedir el desarrollo normativo de la Constitución de 1991 e incluso han tratado posteriormente de “desmontarla” (CNMH, 2014a).

Sin embargo, tanto los dineros del narcotráfico como la ayuda financiera y militar de EE.UU. se convirtieron en “combustibles” del conflicto. Estos factores causales crearon ciertas condiciones, en donde las FARC fueron comprometiéndose de lleno con el negocio como medio para “atacar al imperio por dentro”, pero en relaciones duales de confrontación/alianza con grupos traficantes, mientras el ELN intentó mantenerse al margen en los años noventa, pero se fue involucrando paulatinamente, debido a que algunos comenzaron a beneficiarse —en el cambio de siglo— del cultivo y comercio de cocaína.

5. Política exterior colombiana e internacionalización y securitización del conflicto

La idea de la securitización, tal como señalamos, parte del hecho de que las amenazas y vulnerabilidades pueden originarse en asuntos militares y no militares, pero lo que los transforma en problemas de seguridad es que se definen explícitamente como amenazas a la existencia de un objeto referente (región, Estado, comunidad, individuo, etc.) por parte de un agente securitizador, o que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia o excepcionales (usualmente coercitivas), al alterar o cambiar las reglas que las restringían (Buzan, Weaever, De Wilde, 1998). En consecuencia, los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006-2010), particularmente los más próximos a EE.UU., definieron —en conexión directa con la política exterior— el problema del narcotráfico y el de la insurgencia como amenazas a la seguridad nacional, las cuales fueron confrontadas primordialmente con medidas represivas y militaristas, que empoderaron al Ejecutivo, debilitaron varias garantías constitucionales y terminaron envolviendo a una gran porción de la población civil. Al extender el espectro de factores asociados a las amenazas que se securitizaron, se criminalizó de varias formas la protesta social y sindical, diversas luchas campesinas e indígenas por la tierra se asociaron indiscriminadamente con las actividades políticas de las FARC, y se estigmatizó —criminalizando como cómplices o aliados del terrorismo— a todos los partidos y movimientos asociados a la izquierda colombiana, especialmente durante los dos periodos presidenciales de Uribe.

Como otros países cercanos a la doctrina militar estadounidense en América Latina que siguieron una línea dura anticomunista, la securitización de problemas internos complejos condujo a la larga a una distorsión en las definiciones conceptuales y operativas de los términos de defensa y seguridad. Aunque la seguridad nacional debería constituirse como el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior —la seguridad pública— y a propender por la seguridad humana, a la postre se impusieron criterios de doctrina de defensa al interior del territorio colombiano, tales como la preparación y mentalización para eliminar al enemigo (Tibiletti, 2001; Saint-Pierre, 2012). Esto implicó que la política exterior se instrumentalizara, sobre todo en el gobierno Uribe, para adquirir ventajas sobre el enemigo interno y robustecer la doctrina de seguridad (Flemes, 2012). Asimismo, se buscaba instrumentalizar a los organismos multilaterales para acorralar políticamente al enemigo interno y, con el tiempo, adelantar una “cruzada” diplomática contra la presunta tolerancia y/o cooperación de algunos gobiernos vecinos con las FARC (Pastrana y Vera, 2012a).

Previamente, el presidente Turbay Ayala (1978-1982) ya se había alineado con la Guerra mundial contra las Drogas liderada por EE.UU. en la era Reagan, y había adoptado la retórica anticomunista estadounidense para perseguir sin cuartel a las guerrillas por sus vínculos con Cuba (Cepeda y Pardo, 1989). Pero los gobiernos Barco y Gaviria y, paradójicamente, Ernesto Samper (1994-1998) —a pesar de las descertificaciones de EE.UU. por la financiación ilícita de su campaña— serían los que pavimentarían la senda hacia lo que varios analistas calificaron como la narcotización de la política exterior y el alineamiento definitivo de Colombia con esa lógica (Tokatlian, 1999; Cardona, 2001). Cuando EE.UU. trató de aislar internacionalmente al gobierno Samper, y desarrollar una diplomacia y cooperación paralelas con funcionarios militares y policiales, la “narcotización” se hizo más explícita y negativa, involucrando incluso los asuntos económicos (Crandall, 2001: 115). Sin embargo, también hay que reconocer el efecto de las variaciones de las composiciones partidistas al interior del Congreso de EE.UU., porque la doble mayoría republicana en el Senado y la Cámara de Representantes acentuó más esa narcotización de la agenda exterior que la misma Casa Blanca en la era Clinton (Crandall, 2001: 101).

A medida que esa guerra interna se intensificaba, patrocinada por el exterior, las FARC se fueron insertando progresivamente en el mercado ilegal, haciendo inviable su derrota militar o una nueva negocia-

ción. Algo similar ocurrió cuando diversas facciones paramilitares se fundieron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hacia 1996, en las que, además, fueron reciclados antiguos barones de los grandes carteles. La sistemática violación por parte de las FARC del cese de hostilidades, y el uso indebido de la zona de despeje en medio de las negociaciones con Andrés Pastrana —logrando fortalecerse— significaron no solamente un realineamiento ideológico del gobierno con EE.UU., sino que produjo una securitización y despolitización del conflicto armado interno a través del Plan Colombia (Andrés Pastrana, 1998-2002) y el Plan Patriota (Uribe, con Santos como ministro de Defensa entre 2006 y 2009). Esto trajo consecuencias muy negativas para la política exterior.

En este orden de ideas, la securitización interna se tradujo en la militarización de la seguridad y en la adopción de poderes y medidas excepcionales por parte de las élites. La securitización externa consistió en la percepción negativa de los vecinos contra el combate frontal en Colombia y contra la presencia creciente de EE.UU. en la subregión andina, lo que, sumado a las posturas de los nuevos gobiernos de izquierda, llevó a presidentes como los de Venezuela, Ecuador y Bolivia a identificar el Plan Colombia como una amenaza, y a Brasil a autoprotgerse en su frontera y a sospechar de la posible incursión de una potencia extrarregional en su Amazonía. Básicamente, fueron reacciones a la fuerte presencia de EE.UU. en la subregión andina, la cual empezó a fundirse con los patrones locales de interrelación en seguridad haciendo difíciles las dinámicas autónomas de cooperación entre vecinos (Tickner, 2004).

La compenetración de los grupos armados y el mercado ilegal de las drogas, aunado a un abandono histórico del Estado en varias regiones, se tradujo en la pérdida de control fáctico de varias porciones del territorio colombiano, unas dominadas por las AUC, y otras por las FARC y el ELN. Al tomar conciencia de esta problemática, los gobiernos de Pastrana y Uribe fueron particularmente hábiles para hiperbolizar esta situación en su diplomacia, al argumentar que el “narcoterrorismo” (FARC, ELN, AUC) era la peor amenaza que enfrentaba la democracia colombiana, y que, sin apoyo externo, el país prácticamente era un Estado fallido (Tokatlian, 2008; Borda, 2007).

A pesar de que Pastrana y Uribe desplegaron una diplomacia para la paz —mediante la que, respectivamente, buscaron cooperación y legitimidad internacional para el proceso del Caguán (FARC), y el proceso de Justicia y Paz (AUC)—, ambos terminaron enfatizando una diplomacia para la guerra con la intención de implicar a EE.UU. como “aliado”, ya fuera el “narcoterrorismo” (en Pastrana) o el “terrorismo” (en Uribe) el enemigo interno con alcance internacional a neutralizar. La nefasta coyuntura de los ataques del 9-11 de 2001 por Al-Qaeda y la reacción bélica global de la Administración de George Bush Jr. en la llamada Guerra contra el Terrorismo constituyeron una ventana de oportunidad para que ambos gobiernos articularan sus intereses a la agenda de seguridad nacional de EE.UU. (Borda, 2007: 78). No obstante, EE.UU. también pudo imponerse asimétricamente en el campo comercial exigiendo resultados antidrogas vía ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas por Erradicación de Drogas) entre 2002 y 2013, y usando su no-prórroga como mecanismo de presión para acelerar la aceptación por parte de los negociadores colombianos de los términos más desiguales del tratado bilateral de libre comercio (TLC).

Así, Colombia priorizó en la primera década del siglo XXI su relación con EE.UU. y mantuvo un esquema de *réspice polum* (mirar a la estrella del norte). Esta resulta ser más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior, pero desde que el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1922) la acuñara, determinaría la mirada colombiana de buena parte del siglo XX (Vázquez, 1996; González, 2004). Además del alineamiento voluntario en nombre de la cooperación en seguridad, la búsqueda de un TLC con EE.UU. se convirtió, en el plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de regionalización que se llevaban a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo plano, y el relacionamiento con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición marginal. Durante la era de Álvaro Uribe la agenda internacional de Colombia se securitizó extremadamente, se

plegó al discurso antiterrorista como recurso casi único en el ámbito temático, y se concentró y bilateralizó en EE.UU. desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni Latinoamérica, ni Europa, ni Asia, ni mucho menos África, tuvieron la atención que merecían. Por tanto, se produjo una securitización y posteriormente una terrorización de la agenda internacional colombiana.

Ya se entienda como una “intervención por invitación” (Tickner, 2007) o como una “internacionalización” política y consciente del conflicto armado interno (Borda, 2007), Pastrana y Uribe lograron con la ayuda de EE.UU. que las FF.AA. lograran asimetría a su favor frente a los grupos armados ilegales, disminuir costos en el proceso de modernización del sector de la Defensa, deslegitimar parcialmente el discurso político y social de la insurgencia, relativizar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) al tratar con “terroristas”, justificar medidas excepcionales de control poblacional y convencer al Congreso estadounidense de eliminar la restricción del uso de la ayuda financiera antidrogas para operaciones de contraguerrilla (Tickner, 2007).

Ese *back-up* de EE.UU. significó que Colombia se convirtiese a mediados de la década del 2000 en el quinto mayor receptor de ayuda económica y militar de la superpotencia en el mundo, después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto (Tokatlian, 2008). No obstante, este lugar lo perdió al inicio de la era Obama, cuando la proporción de la ayuda se invirtió y se redujo, considerando que antes era 80% militar y solo 20% social. Colombia alcanzó a recibir un tope histórico de ayuda militar de 773.544.515 dólares en 2001¹, y de ayuda económica de aproximadamente 250.000.000 dólares en 2008-2009², y construir un pie de fuerza de más de 450.000 efectivos, la segunda tropa en tamaño en América Latina después de Brasil con alrededor de 713.000 efectivos³.

La forma de despliegue del Plan Patriota —la estrategia militar de Uribe en el marco de su Política de Seguridad Democrática (PSD)— agudizó los *spill overs* hacia las periferias y las fronteras, con lo cual empujó a las FARC hacia Venezuela, Perú y Ecuador. La guerra contribuyó al desplazamiento forzado transfronterizo y afectó con el glifosato (Roundup de Monsanto) los cultivos, fuentes de agua y personas de las poblaciones vecinas. El hito exterior más problemático fue el efecto político y diplomático perverso que dejó el bombardeo y traspaso por parte de tropas de Colombia hacia territorio ecuatoriano en la denominada Operación Fénix, en marzo de 2008, que culminó con la muerte del comandante de las FARC, Raúl Reyes. También supuso el repudio y la desconfianza del vecindario, reflejado en las posturas colectivas en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Algunos efectos adicionales fueron: la demanda de Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia por ese tema; la cruzada ecuatoriana para pedir la extradición de los artífices de la Operación Fénix (entre ellos Juan Manuel Santos) y denunciar la incursión colombiana en su territorio ante la OEA y UNASUR; su denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de un civil en ese bombardeo; el movimiento de tanques venezolanos a la frontera como respuesta, y la ruptura de relaciones diplomáticas con Quito (Correa) y Caracas (Chávez). Aunque Brasil firmó varios acuerdos de cooperación en seguridad y accedió (a regañadientes) en la era Lula da Silva a calificar a las FARC como “terroristas”, fue evidente su consternación por las actitudes belicistas de Uribe y por la posibilidad de que se aumentase el número de bases colombianas usadas por soldados y contratistas de EE.UU. Infructuosamente, Uribe intentó explotar también las afinidades ideológicas con los ejecutivos de España

¹ Véanse las cifras del Center for International Policy (2014): Data, Military Aid. Disponible en: http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/military/country/1996/2015/is_all/South%20America.

² Center for International Policy, 2014. Disponible en: <http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/economic>.

³ Véanse las cifras del Banco Mundial (2014): Armed forces personnel, total. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>.

(Aznar) y Perú (García) para multiplicar el efecto de presión sobre los gobiernos de izquierda, pero la sintonía de la región le fue adversa: privilegiar la resolución pacífica de las controversias bilaterales, rechazar la injerencia de EE.UU. y apoyar la solución negociada del conflicto armado interno. Además, también fueron constantes las tensiones entre el gobierno y los organismos del sistema de protección de los derechos humanos (DD.HH.), como ACNUR (refugiados) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

En síntesis, Colombia terminó esencialmente aislada respecto a su región inmediata, con la contestación colectiva en UNASUR y con un EE.UU. que menguó su apoyo a la PSD y luego arreció en críticas por la situación de los DD.HH. con el avance electoral de los demócratas en el Congreso hacia 2008. La era Uribe produjo la recuperación de la seguridad territorial y de la confianza inversionista, pero también un deterioro de la seguridad humana, de la seguridad regional y de la confianza entre vecinos.

6. Política exterior colombiana y el proceso de paz de La Habana

En contraste con Álvaro Uribe, el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) dio un giro a la política exterior colombiana, cuyo objetivo estratégico apuntó a una diversificación geográfica y temática. Se evidenció el tránsito de la doctrina *respice polum* al enfoque *respice omnia u orbis* (mirar al mundo o al conjunto), ampliando el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, permitiendo reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos (Pastrana y Vera, 2012b). Por ello, una de las prioridades del gobierno Santos fue restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto: Venezuela y Ecuador. Pero también, desde el inicio de su Administración, hizo público su reconocimiento de la existencia del conflicto armado, buscando el compromiso pleno de las FF.AA. con el DIH, pensando en ir creando la base internacional de legitimidad a los futuros diálogos de paz (Borda, 2011).

Como resultado del restablecimiento de las relaciones con Venezuela y Ecuador, Hugo Chávez y Rafael Correa —a los que se sumaron los líderes cubanos, Fidel y Raúl Castro— convencieron a las FARC para que se sentaran a la mesa de negociaciones, debido —entre muchas razones— a la falta de legitimidad de la vía armada para acceder al poder en Latinoamérica y de la derrota estratégica que enfrentaban. En este orden de ideas, es evidente que muchas fuerzas de izquierda —incluso antiguos combatientes guerrilleros en Uruguay, Brasil y El Salvador— habían llegado a la presidencia de sus países por la vía electoral y las FARC no contaban con apoyo en la sociedad colombiana para su proyecto. A ello se agregaba la supremacía militar que habían alcanzado las FF.AA. colombianas en el mencionado proceso de modernización.

Pues bien, las negociaciones entre el gobierno del presidente Santos y las FARC comenzaron en 2012, durante su primer periodo presidencial. Con relación al proceso de paz con las FARC, tanto el gobierno colombiano como una amplia porción de la sociedad estuvieron de acuerdo en que se negociase fuera del país, teniendo como sede de los diálogos La Habana, sin un cese al fuego y sin despeje, condiciones que parecen atípicas para un proceso de paz, pero que se explican por lo que significó el fracaso en la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) del “proceso del Caguán” con las FARC. Con el autodenominado ELN, hubo exploraciones desde 2012 y en 2017 se iniciaron las negociaciones en Ecuador.

El proceso de paz de La Habana entre el gobierno colombiano y las FARC produjo gran interés entre los gobiernos y los representantes de la rama legislativa de EE.UU., Alemania, Francia, España, Reino Unido, Brasil, Uruguay, Ecuador y otros países, por no hablar de la influencia más directa que alcanzaron los Estados “garantes” del proceso, Noruega y Cuba, y los “acompañantes”, Chile y Venezuela. Igualmente,

tuvo gran relevancia el rol de observadores desempeñado por actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OEA, la Corte Penal Internacional (CPI) o Human Rights Watch (HRW), los cuales han venido monitoreando permanentemente el desarrollo del conflicto armado interno.

Juan Manuel Santos creó durante sus dos periodos presidenciales un “clima internacional” favorable para el proceso de paz con las FARC. Supo leer algunas de las condiciones externas heredadas del contexto hemisférico adverso de Uribe en 2008-2009: arraigo de los gobiernos críticos de EE.UU.; repliegue de la influencia estadounidense en América Latina y, sobre todo, en Suramérica; convergencia ideológica parcial de la Casa Blanca y el Congreso hacia el multilateralismo y con la nueva estrategia de seguridad nacional (NSS) de Obama —con el consecuente enfriamiento de posturas radicales en la doctrina sobre la Guerra contra el Terrorismo—; recesión en EE.UU.; aumento de las posiciones en la región respecto al fracaso de la guerra contra las drogas ilegales; críticas a la capacidad de la OEA para prevenir y gestionar conflictos, y un relacionamiento en aumento entre gobiernos latinoamericanos y Cuba.

Además, Santos fue consciente también de la autoconfianza “autonomista” del vecindario en el marco del regionalismo posliberal (Sanahuja, 2010), en parte empujada por el *boom* del crecimiento latinoamericano, aún basado en *commodities*, frente a los problemas internos de EE.UU. y la Unión Europea (UE). En últimas, no podía permanecer reacio al proceso naciente de “suramericanización” en UNASUR, el ascenso regional y extrarregional de Brasil y la magnificación de los discursos antihegemónicos vía cumbres iberoamericanas, cumbres de las Américas, cumbres de UNASUR, cumbres de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010, cinco meses antes de su posesión presidencial. En consecuencia, la Colombia de Santos no apostó a un alineamiento extremo ni con EE.UU. ni con Brasil —potencia regional—, adaptó su política exterior a una multipolaridad creciente —en cuyo contexto había un margen de maniobra mayor de jugadores como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica)— y a un papel más independiente de las regiones y economías emergentes.

No obstante, ciertos propósitos y acciones exteriores evidenciaron que la Colombia de Santos mantuvo parte de la estrategia que sustentó su inserción internacional hacia el norte, como la intención de ingresar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cooperar con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) e intensificar sus ejercicios y operaciones con el SOUTH-COM en el Caribe. Asimismo, la creación en 2011 de la Alianza del Pacífico (AP) —con Chile, Perú y México— expresó la continuidad de un modelo económico de inserción internacional de Colombia (Prieto y Betancourt, 2014). En este sentido, el gobierno Santos concibió a la AP como el puente para llegar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), para ser socio externo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y para ser parte eventualmente de los dos megabloques de libre comercio que se estaban negociando bajo la égida de EE.UU. (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014: 185) con el de ganar la carrera de liberalización a las rondas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y contrapesar a China: el Transpacífico Partnership (TPP) y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

En otras palabras, Santos se encontró entre fuerzas centrífugas opuestas de aliados necesarios para continuar la forma de internacionalización económica heredada de Uribe y para facilitar el escenario externo para una paz negociada. De ahí que se interpretase el rol externo de Colombia como un país puente o bisagra entre opciones geopolíticas e ideológicas relativamente antagónicas (Pastrana y Vera, 2012b). Así se percibió en la Cumbre de las Américas de 2012 de Cartagena y en medio de los tímidos, pero sorprendentes, acercamientos entre la AP y Mercosur en 2014. Santos pretendió que EE.UU. y Brasil no colisio-

naran, que no hubiese una lectura regional de la AP como réplica del NAFTA y antagonista del suramericano, que UNASUR no sustituyese los pilares de la OEA por excluir al hegemon, que no se perdieran las ventas a Venezuela, ni su apoyo a la mesa de negociación de La Habana.

Al mismo tiempo, Santos apoyó con decisión el regreso de Cuba a las cumbres de las Américas y los acercamientos entre Obama y Raúl Castro para el restablecimiento de las relaciones bilaterales, lo cual resultó muy apropiado para intensificar el respaldo de Washington al proceso con las FARC, envió una señal de desradicalización ideológica a Maduro y restó fuerza a los críticos domésticos del relacionamiento con Venezuela y Cuba. De hecho, EE.UU. aceptó la insistencia de Santos con respecto a enviar un observador del proceso, Bernard Aronson, aunque sin un rol central en la mesa. Entretanto, la UE designó como observador del proceso a Eamon Gilmore y Alemania delegó a Tom König. Adicionalmente, Reino Unido y España aplaudieron los diálogos desde el inicio y continuaron apoyando en el país proyectos de sustitución de cultivos, de reconciliación y de fortalecimiento al sistema de protección a las víctimas, aunque inquietos por los posibles efectos negativos del proyecto de justicia penal militar.

7. Acuerdo Final de Paz con las FARC

Tras seis años (2012-2016) de negociación en La Habana, el gobierno Santos y las FARC suscribieron el Acuerdo Final de Paz⁴ el 26 de septiembre de 2016, el cual, por decisión de las partes, debía ser sometido a un plebiscito el 2 de octubre de 2016. Sin embargo, los colombianos rechazaron por un estrecho margen el acuerdo de paz: el 50,21% de los sufragantes votaron por el No y el Sí obtuvo el 49,78% de los votos. Dicho resultado mantuvo en el limbo algunas semanas la suerte del proceso de paz con las FARC. No obstante, tanto los negociadores del gobierno como de la guerrilla —de manera constructiva y expresando la mayor voluntad política— se sentaron de nuevo a la mesa de negociación para revisar mucho de lo acordado durante seis años en La Habana, a fin de evaluar la posibilidad de introducir cambios, luego de que los representantes del gobierno recogieran las propuestas de los distintos grupos que conformaban el variopinto espectro de quienes impulsaron la campaña del No⁵ (bloque liderado por el Centro Democrático, CD⁶, bajo la égida de Álvaro Uribe, sector político que se erigió como el baluarte en contra de Acuerdo Final de Paz). Por supuesto, no se excluyó de tal ejercicio a los partidarios del Sí. Finalmente, las partes suscribieron un nuevo acuerdo el 24 de noviembre de 2016, el cual se logró —contra todas las expectativas y en tiempo récord— 53 días después de haberse celebrado el plebiscito⁷.

⁴ Los seis puntos del Acuerdo Final de Paz son los siguientes: 1) La reforma Rural Integral; 2) Participación Política; 3) Fin del Conflicto; 4) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; 5) Víctimas; 6) Implementación, Verificación y Refrendación.

⁵ El tiempo para enmendar el acuerdo era extremadamente corto considerando que la fecha límite parecía ser el 31 de octubre, fin de la primera prórroga del cese bilateral de acciones armadas. En medio de los acercamientos con figuras de la oposición, el plazo se ampliaría nuevamente hasta fin de año. El presidente Santos debía reunirse no solamente con Álvaro Uribe (expresidente), Andrés Pastrana (Partido Conservador), Alejandro Ordóñez (exprocurador), sino también con múltiples grupos de la sociedad civil. Santos volvió a encontrarse “cara a cara” con Uribe después de varios años sin hablarse directamente. Asimismo, participó como partidario del No un sector de las Iglesias evangélicas. Por otro lado, una parte significativa de los militares retirados expresó su consternación con respecto al nuevo enfoque de seguridad territorial, diseñado presuntamente para favorecer a los insurgentes y rechazó algunas de las disposiciones respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

⁶ Partido político fundado en 2013 bajo el liderazgo de Álvaro Uribe Vélez, que se erigió como la fuerza opositora más radical en contra del proceso de paz que adelantó Juan Manuel Santos.

⁷ En dicho proceso se llevaron a cabo casi 100 horas de encuentros entre grupos de presión y negociadores del gobierno, presentando más de 500 propuestas que fueron debatidas con las FARC para divulgar un nuevo acuerdo y que daría lugar a la firma final del mismo el 24 de noviembre en el teatro Colón de la ciudad de Bogotá. Se hicieron 56 “ajustes, cambios o precisiones” en todos los temas a excepción del de participación política para las FARC y pareció elevarse el consenso societal, aunque varios promotores del No, particularmente del CD, continuaron rechazando el nuevo acuerdo en las sesiones de Senado y Cámara que finalmente lo refrendarían.

Lo claro fue que la directriz del presidente enfatizó que los negociadores de ambas partes no debían pararse de la mesa hasta haber alcanzado un nuevo acuerdo antes de que finalizara 2016. La celeridad que se le dio a la renegociación del Acuerdo de Paz tenía su explicación en el temor real que representaba un posible rompimiento del cese al fuego bilateral acordado y mantenido por las partes, situación que podía haber conducido a un reinicio general del conflicto. Por ello, la comunidad internacional mantuvo también su apoyo al proceso y siguió ejerciendo presión para salvar el proceso de paz. En tal sentido, el Premio Nobel de la Paz que se otorgó al presidente Santos en diciembre de 2016 dio un nuevo aire internacional y doméstico al proceso. Legitimó política y moralmente al presidente Santos para que persistiese en la búsqueda de una solución política del conflicto armado interno y cumpliera con el mandato que le impone la Constitución de Colombia. En suma, el gobierno de EE.UU., los representantes de la UE, los líderes de sus Estados miembros, actores clave del Asia-Pacífico, la ONU y, al unísono, todos los países de América Latina y el Caribe, siguieron brindando su apoyo al proceso de paz.

Adicionalmente, una especie de “primavera colombiana” comenzó —a la semana siguiente del plebiscito— a tomar las calles a lo largo y ancho del país, a fin de demandar la celeridad de la renegociación del Acuerdo de Paz en La Habana. Esa creciente movilización de estudiantes, grupos de víctimas, movimientos sociales, sindicatos, organizaciones religiosas, defensores de DD.HH., artistas y gente del común —que votaron por el Sí o el No— comenzaron a demandar que se alcanzara prontamente un nuevo acuerdo que permitiese contener un reinicio del conflicto armado.

En dicho escenario, tanto el presidente Santos como las FARC y, en general, gran parte de la clase política colombiana estuvieron a la altura del momento histórico que encararon. La grandeza política y los intereses de toda una sociedad se colocaron por encima de las mezquindades de individuos o de grupos, los cálculos electorales o las retaliaciones políticas. La paz es el bien público máspreciado y anhelado por los colombianos. Luego de que las partes lograsen el nuevo acuerdo, Santos sometió su refrendación al Congreso, a fin de evitar una nueva polarización de la sociedad colombiana, similar a la experiencia del plebiscito.

8. La paz con legalidad y la diplomacia para la legalidad de Iván Duque

La política exterior de Iván Duque (2018-2022) arrojó un saldo negativo en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito por el gobierno Santos y las FARC. Duque, apoyado por el partido de Uribe, el CD, intentó cumplir una de sus consignas de campaña: hacer trizas dicho acuerdo por motivos ideológicos. Durante su gobierno, se produjo una internacionalización del posconflicto, acciones a través de las cuales se intentó deslegitimar el proceso que lideró Santos. Hábilmente, Duque y su partido articularon durante la campaña para la presidencia y durante su mandato presidencial el significativo vacío de “paz con legalidad”, a fin de deslegitimar el proceso de paz de su antecesor. Dicha expresión —siguiendo la línea ideológica del CD— tuvo como propósito enfatizar que el Acuerdo Final de Paz no se suscribió en concordancia con las normas penales ordinarias vigentes en Colombia. Por tanto, se destacaba el maximalismo moral y punitivo de la justicia ordinaria y se rechazaba el concepto de justicia transicional —el minimalismo político— como mecanismo para negociar el fin del conflicto armado interno y poder construir una paz estable y duradera. En otras palabras, se daba a entender que la paz de Santos se hizo con impunidad.

Evidentemente, el significativo vacío “paz con legalidad” develó una fuerte connotación ideológica y tuvo el propósito de tender un manto de dudas sobre la legalidad del proceso de paz y del acuerdo que lo sustenta. Fue un instrumento para distorsionar la realidad y sedimentar creencias ideológicas al interior de la sociedad, a fin de modificar el acuerdo de paz y cumplir con una de las promesas de campaña. La ins-

trumentalización del significante vacío de “paz con legalidad” buscó enfatizar en el supuesto carácter ilegal del acuerdo e impugnar las leyes que aprobó el Congreso de la República para incorporarlo al ordenamiento legal colombiano y a la Constitución. En este orden de ideas, Duque, como representante del Ejecutivo, y los voceros de su partido, miembros del sistema político y del legislativo, pusieron en tela de juicio no solo la legalidad de tales normas —que fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional—, sino que además se abrogaron las competencias que son exclusivas de dichos órganos judiciales por mandato constitucional. Su sesgo ideológico les llevó a pasar por encima de la división de poderes y se presentaron como fuentes de toda legalidad y autoridades morales supremas de la nación. Sin embargo, las leyes que concretaron e incorporaron el Acuerdo Final de Paz al ordenamiento jurídico colombiano fueron declaradas constitucionales por varias sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, luego de cumplir su proceso de control de constitucionalidad.

“Diplomacia para la legalidad” fue otro de los significantes vacíos que hizo parte de la retórica antipaz de los discursos de la política exterior de Duque. La idea central de dicho significante vacío fue deslegitimar la diplomacia para la paz que desplegó Santos, y con la que el expresidente pretendió legitimar internacionalmente su proceso de paz —tanto en las negociaciones de La Habana como en la fase del posconflicto—, y lograr el apoyo de los actores más relevantes del sistema internacional. Desde esta perspectiva, la diplomacia para la legalidad de Duque tuvo como objetivo construir una narrativa —en los planos doméstico e internacional— que proyectase que la diplomacia para la paz del gobierno Santos quebrantó las leyes colombianas e internacionales, puesto que buscó el apoyo de gobiernos ilegítimos, que violan las normas internacionales y apoyan al terrorismo, como Venezuela y Cuba.

De ahí se derivaron las tensiones y el deterioro de las relaciones de Colombia con Cuba, como consecuencias de la negativa cubana para extraditar a los negociadores del ELN que se mantuvieron en la isla luego del rompimiento de los diálogos del gobierno de Duque con esta organización por el atentado terrorista que cometieron en la Escuela de Cadetes de la Policía en 2019. El gobierno cubano mantuvo su posición de cumplir con los protocolos que se pactaron entre las partes negociadoras y los garantes de las negociaciones durante el gobierno Santos. Ante la negativa, Duque desplegó acciones en contra de Cuba, como romper la tradición de votar anualmente en la Asamblea General de la ONU en contra del bloqueo estadounidense a la isla, o criticar el rol de Cuba por el apoyo de la dictadura venezolana. Y, entre otras acciones, buscó influir en el Departamento de Estado estadounidense para que el gobierno Trump declarara a Cuba como Estado que apoya el terrorismo, ampliando el paquete de sanciones de EE.UU. contra el Estado cubano. Incluso existieron presiones del CD para que Colombia rompiera relaciones con Cuba (Cuéllar, 2020). Adicionalmente, se afirmó que el gobierno Santos hizo concesiones a los guerrilleros de las FARC que transgreden el ordenamiento jurídico colombiano e internacional. Por tanto, la diplomacia para la legalidad buscó restaurar el imperio de las normas internacionales y nacionales en la política exterior colombiana.

Otro de los lunares que ensombrecieron la política exterior de Duque fueron las tensiones recurrentes que se produjeron entre el Estado colombiano y actores internacionales (ONU, UE, EE.UU.), debido a las dudas que surgieron respecto al verdadero compromiso de su gobierno para implementar el acuerdo adoptado en el marco del proceso de paz adelantado por Santos. En tal sentido, hubo controversias permanentes al interior del gobierno de Duque por los informes y la autoridad dada a la Comisión de Verificación de Naciones Unidas para la implementación del acuerdo con las FARC-EP. A pesar de que el presidente amplió, en su momento, el tiempo de operación de la Comisión y de la presencia de otros organismos de la ONU, figuras de su gabinete y del CD manifestaron su desagrado con esas prórrogas. De ahí que la comunidad internacional tuviese dudas sobre los verdaderos propósitos del gobierno de Duque respecto a la suerte y sostenibilidad del proceso de paz. Asimismo, decisiones de dicho gobierno, como eliminar del discurso oficial palabras como paz y conflicto, para ser remplazadas por conceptos como

“difícil situación”, aumentaron las dudas de los actores internacionales sobre su compromiso con implementar del acuerdo.

En realidad, Iván Duque no pudo hacer trizas el Acuerdo Final de Paz debido a la presión de actores representativos de la comunidad internacional, pero puso en práctica una estrategia de estrangulamiento para su implementación, tal como muestran los informes del Instituto Kroc⁸ de la Universidad de Notre Dame para monitorear y verificar el cumplimiento del acuerdo. Estos informes evidencian tres factores que han afectado desde su firma su implementación. En primer lugar, se destaca el cambio de gobierno nacional en 2018. Una vez Duque asumió la Presidencia de la República, la implementación del acuerdo se redujo de manera significativa (Instituto Kroc, 2021a). El segundo factor fue la pandemia de la COVID-19. Las medidas sanitarias y de aislamiento social tomadas por el gobierno Duque para contrarrestar los efectos de la pandemia dejaron a las organizaciones locales y de base solas en sus territorios. Adicionalmente, el gobierno nacional tuvo como pretexto la crisis sanitaria y las medidas de confinamiento para no cumplir con la mayoría de sus obligaciones, sin tener que dar mayores explicaciones o rendir cuentas al respecto. De esta manera, se produjo una retirada de las instituciones del Estado de los territorios, que permitió que los actores armados ilegales se reagruparan y reorganizaran en los espacios dejados por las FARC. Por último, el tercer factor de incidencia sobre la implementación del acuerdo fue el paro nacional convocado entre abril y mayo de 2022, situación que desembocó en una explosión social sin precedentes (Instituto Kroc, 2021b).

Sumado a lo anterior, las violencias en los territorios fueron incrementándose y generando nuevas formas de afectaciones sociales. El asesinato de líderes sociales fue uno de los grandes problemas del gobierno anterior. Desde el inicio del periodo gubernamental en 2018, han sido asesinados 930 líderes en Colombia, entre los cuales 126 eran lideresas sociales, 245 eran firmantes del acuerdo de paz y ha habido 261 masacres (Indepaz, 2022).

En el marco de las nefastas condiciones de seguridad de los líderes sociales, se presentan conflictos complejos en las regiones por el control territorial; por ejemplo: sobre las rutas para diferentes actividades ilegales como el narcotráfico, la extracción ilícita de recursos, la trata de personas, la extorsión o el reclutamiento forzado, protagonizados por Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR, disidentes de las FARC).

Igualmente, tales conflictos territoriales generados por la ausencia institucional del Estado en algunas regiones han impedido la Restitución de Tierras que se constituyó como uno de los principales mecanismos de reparación integral, como una herramienta para la no repetición y como una alternativa para el desarrollo económico para las regiones y sus comunidades. Ello, ciertamente, ha contribuido a configurar uno de los mayores obstáculos para la implementación del acuerdo de paz y para la construcción de una paz estable y duradera desde las regiones más impactadas por las hostilidades del conflicto armado.

En este orden de ideas, el Instituto Kroc reveló en un informe publicado en noviembre de 2021 que, durante el gobierno Duque, el avance del proceso de paz fue solo de un 2%. De hecho, Duque mintió en una entrevista concedida a la BBC el 23 de mayo de 2022, al afirmar que el Instituto Kroc había reconocido que la implementación había avanzado en un 35%. Sin embargo, dicho instituto es claro en afirmar que el avance global del acuerdo es de un 30%, y evidenciando que la mayor parte de tales avances se llevaron a cabo entre la firma del acuerdo y el comienzo del gobierno de Duque, es decir, durante la Presidencia

⁸ En cuanto a la verificación del Acuerdo de Paz, las partes firmantes, el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), le otorgaron un mandato al Instituto Kroc - Universidad de Notre Dame - como parte del mecanismo de verificación.

de Santos (Instituto Kroc, 2021a). A tenor de lo dicho, el presidente Gustavo Petro (desde el 7 de agosto de 2022) tiene como imperativo garantizar, con su propuesta de Paz Total, primero de todo la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito por el gobierno Santos y las FARC como resultado del proceso de paz de La Habana.

9. La internacionalización de la Paz Total de Gustavo Petro

El proceso de paz de La Habana permitió que el Estado colombiano pactara el fin del conflicto armado interno con el grupo guerrillero más poderoso, antiguo y numeroso, cuyo resultado permitió la desmovilización de aproximadamente 13.000 guerrilleros, de los cuales más del 95% continúan en el proceso. Sin embargo, el ELN, tras casi seis décadas, sigue siendo la última guerrilla activa del país, consecuencia del fracaso de múltiples intentos de negociación.

La desmovilización de los frentes de las FARC ocasionó un vacío de poder en el control territorial de muchas zonas del país, las cuales no contaron con la llegada de la fuerza pública y otras instituciones estatales colombianas, a fin de dar inicio al proceso de construcción de Estado en tales territorios y evitar que cayeran bajo el control de organizaciones al margen de la ley. Por tanto, el ELN, los GAO, los GAOR y los GDO comenzaron a copar los antiguos territorios controlados por las FARC, causando luchas por el control territorial en zonas donde existen cultivos ilícitos y laboratorios para la producción de cocaína. Dicho escenario, como señalábamos, no permite afirmar que la paz con las FARC haya significado la pacificación de todo el territorio; nuevas dinámicas de conflicto siguen azotando vastas regiones del país. Por tal motivo, el gobierno de Petro ha expresado su intención de negociar no solo con el ELN, sino también con las disidencias de las FARC y diversos grupos armados ilegales vinculados al narcotráfico. Esto es lo que ha cobrado el nombre de la política de la Paz Total. Dicha propuesta busca hacer de la paz una política de Estado, en cuyo entramado deberán estar incluidas comunidades regionales y locales a través de diálogos vinculantes. Adicionalmente, para que el gobierno colombiano tenga éxito en su apuesta de Paz Total, tiene que avanzar en las negociaciones con el ELN y contar con todas las herramientas que le pueda brindar la cooperación internacional.

En este contexto, el Estado colombiano y el ELN tienen una historia marcada por múltiples intentos de negociación que han resultado infructuosos. Sin embargo, con la llegada al poder del primer presidente de izquierda, Gustavo Petro, se han abierto nuevas oportunidades para avanzar en la negociación entre ambas partes. Pero para que dicho escenario pueda materializarse, el gobierno de Petro no solo debe tener presentes los elementos constitutivos e identitarios que definen a este grupo subversivo —como, por ejemplo, su estructura federada o sus lógicas territoriales (Oquendo, 2022)—, sino que también debe considerar el estado en el que quedaron los diálogos tanto con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) como con el de Iván Duque. Con el primer mandatario se observó un escenario dispuesto a llegar a un acuerdo con el ELN, por lo que se dispuso una mesa de negociación en Cuba, país que sirvió como país garante. No obstante, a pesar de que las conversaciones llegaron a un sexto ciclo, no siguieron avanzando, puesto que con la llegada de Duque a la Casa de Nariño, en 2018, los esfuerzos de Santos se estancaron, debido a la gestión de un gobierno que, por un lado, se caracterizó por una constante improvisación en materia de paz y seguridad y, por otro, intentó —tal como mencionamos anteriormente— hacer trizas el Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC (Aponte, Larratt-Smith y Trejos, 2021).

En la actualidad, el contexto global se caracteriza por una transición de poder, en cuyo entramado aumentan las tensiones geopolíticas entre China y EE.UU. La invasión de Rusia a Ucrania y los consecuentes impactos políticos, económicos y sociales que dicho conflicto ha ocasionado, contribuyen a dar contornos más claros a una situación de desorden mundial que venía bosquejándose desde antes de la pandemia de la COVID-19. En el escenario latinoamericano persiste la crisis del regionalismo, la polarización y las

fracturas ideológicas entre los Estados de la región. No obstante, ha despuntado un nuevo ciclo de gobiernos de izquierda, los cuales, al menos en el plano discursivo, plantean dar un nuevo aire al regionalismo latinoamericano. Todo ello, con un panorama de economías nacionales fuertemente golpeadas por los impactos de la pandemia y la guerra en Ucrania. Este es el telón de fondo en el que el gobierno de Petro pretende desarrollar su proceso de Paz Total.

En este orden de ideas, al igual que el proceso de La Habana, el proceso de Paz Total de Petro requiere su internacionalización para contar con el apoyo de actores internacionales externos. El involucramiento de Estados de la región y, específicamente, del vecindario obligado de Colombia, así como de actores estatales clave del sistema internacional, valida dicha afirmación. Así las cosas, actualmente fungen como garantes del proceso Cuba, Chile, Noruega, México y Venezuela, países a los que se ha sumado en febrero de 2023 Brasil. Además, actúan como países de acompañamiento, apoyo y cooperación (GPAAC) Alemania, EE.UU., Suecia y Suiza, a los que también se ha unido en febrero de 2023 España (*Infobae*, 2023a). Fundamentalmente, la diferencia entre garantes y acompañantes reside en que “los países garantes impulsan el proceso de manera más firme y definitiva. Los acompañantes son observadores de buena voluntad. La diferencia es el nivel de compromiso”. De ese modo, “el acompañante aparece más en momentos de crisis, el garante está prácticamente siempre” (*Vanguardia*, 2022: s. p.).

Durante el proceso de paz de La Habana, Cuba y Noruega fueron garantes de las negociaciones entre el gobierno Santos y las FARC. Ambos países desempeñan actualmente la misma función en los diálogos de paz del gobierno de Petro. Por lo que se refiere a Cuba, la isla desempeñó en el proceso de La Habana dos roles clave: i) convencer de lo imperativo que era buscar una salida política al conflicto, bajo la influencia decisiva que tuvieron Fidel y Raúl Castro, y ii) ofrecer La Habana como sede anfitriona de las negociaciones, lo cual brindó confianza a las partes y permitió que el proceso se llevara a cabo con un gran hermetismo y confidencialidad, sin la intromisión de actores extraños a los delegados de ambas partes. En lo que concierne a Noruega, su aporte fue fundamental tanto en la etapa de la exploración de los diálogos como en las negociaciones, debido a la experticia y experiencia internacional de décadas de sus diplomáticos en la asesoría y acompañamiento de procesos de paz en distintas partes del mundo. En la actualidad, la participación tanto de Cuba como de Noruega —en calidad de garantes del proceso de paz del gobierno colombiano con el ELN— se sustenta mediante similares argumentos a los que justificaron su mismo rol en el proceso anterior.

En contraste, Venezuela y Chile, que fueron Estados acompañantes en el proceso de La Habana, han asumido el rol de garantes en el proceso de la Paz Total. En retrospectiva, el gobierno Santos propuso a Venezuela y Chile que fueran acompañantes de los diálogos de paz con las FARC, a fin de equilibrar el espectro ideológico en la internacionalización de las negociaciones, ya que cuando estas arrancaron en 2012 el gobierno de Chávez representaba a la izquierda y el de Piñera a la derecha; así se buscaba morigerar las críticas de los sectores de derecha en el ámbito doméstico.

Por otra parte, es sorprendente, pero al mismo tiempo positiva, la participación de México como garante, si se tiene en cuenta que —después de su compromiso con los procesos de paz en Centroamérica que se llevaron a cabo en los años ochenta y noventa del siglo pasado— había renunciado a su rol de mediador en procesos de paz en la región. Vale la pena recordar su rol crucial en el marco del Grupo de Contadora (junto con Panamá, Colombia y Venezuela), a fin de buscar la paz en Centroamérica sin la injerencia de EE.UU. (década de los ochenta); su puesta a disposición como sede y mediador de las negociaciones de los procesos de paz en El Salvador y Guatemala, e igualmente su función mediadora y de sede en el intento de negociación entre el Estado colombiano y las FARC en 1992 (diálogos de Tlaxcala). Por lo demás, constituye una novedad la participación de Brasil tras la transición de Bolsonaro a Lula, actor que tuvo un rol distante y pasivo en el proceso de paz de La Habana. En este orden de ideas, el gobierno de Petro

pareciera que no contempla tipos de equilibrio ideológico en la participación de actores regionales como garantes del proceso de paz con el ELN. Más adelante, se abordarán algunas posibles razones que han motivado al gobierno a tomar tal decisión.

En cuanto a la figura de acompañantes del proceso de paz, no sorprende la presencia de EE.UU. Como planteamos anteriormente, son muchos los asuntos que han involucrado a la superpotencia en los distintos periodos del conflicto colombiano. El grupo de acompañantes lo complementan Alemania, España y Suecia, que son al mismo tiempo países miembros de la UE, así como Suiza. En síntesis, la presencia europea es importante para el apoyo y legitimación internacional del proceso, lo cual proyecta la identidad normativa de potencia civil que se expresa en el desempeño de su rol como promotora de la paz, y de resolución pacífica de conflictos. Sin embargo, sería importante que la UE, tal como ocurrió en el proceso de paz de La Habana, tuviese un enviado especial en la mesa de negociaciones.

A continuación, se presentan con más detalle los Estados garantes y acompañantes del proceso de Paz Total.

10. Estados garantes

Cuba

Con la salida de la presidencia de Iván Duque el 7 de agosto de 2022, Gustavo Petro heredó unas relaciones diplomáticas tensas y enrarecidas con Cuba, pero el actual presidente ha zanjado las asperezas creadas por su antecesor, lo que ha permitido que el gobierno cubano sea nuevamente garante de las negociaciones, ahora entre el gobierno de Petro y el ELN. Cabe resaltar que el rol de Cuba como una de las sedes de los diálogos es clave: no se debe olvidar el nexo histórico-ideológico que une al ELN con la dirigencia cubana, puesto que la creación del grupo insurgente estuvo inspirada en la Revolución Cubana. Contar con espacios que generen un clima de confianza es de gran relevancia en el momento de avanzar las negociaciones, tal como sucedió con el gobierno de Santos, quien debió mover la mesa de diálogo con el ELN de Ecuador a Cuba.

Venezuela

De forma similar, según ocurrió con el gobierno de Santos, el presidente Petro ha tenido que restablecer las relaciones con Venezuela, rotas durante el gobierno Duque, a fin de crear condiciones favorables para adelantar su proceso de paz. Las relaciones entre Colombia y Venezuela tienen un largo historial de altibajos, que oscilan entre momentos de tensión y de relativa cordialidad, en un contexto de interdependencia que ha evitado rupturas duraderas. Hay cuestiones sin resolver, como los límites en algunos puntos de la frontera, o la poca presencia estatal en extensas zonas limítrofes por las que fluyen personas y mercancías tanto de forma legal como ilegal. Estas dificultades han supuesto permanentes desafíos para la seguridad y la defensa de ambos Estados, por lo que incluso se han llegado a manejar hipótesis de guerra. Desde comienzos de siglo XXI, al menos en términos políticos, las relaciones entre Colombia y Venezuela no han sido fáciles. Desde la llegada al poder de Hugo Chávez, las relaciones diplomáticas han pasado por distintas tensiones. Tras la muerte de Hugo Chávez (2013), asume la presidencia Nicolás Maduro, quien —con menos apoyo y habilidad para gobernar que su antecesor— empezó a llevar a Venezuela a una crisis social, política y económica de carácter estructural. En otras palabras, con el presidente Chávez, Venezuela tuvo un rol fundamental como mediador para el acercamiento del gobierno de Santos con las FARC, pero con Nicolás Maduro las relaciones con Colombia se han visto afectadas e incluso han pasado por distintos momentos de crisis. Así las cosas, cuando el proceso de paz con las FARC

salió adelante y la economía venezolana entró en crisis y afectó seriamente el comercio binacional, los motivantes de las buenas relaciones dejaron de tener efecto. Entonces, además, la popularidad interna tanto de Maduro como de Santos se redujo (a partir de 2016) y las tensiones volvieron.

Adicionalmente, la profunda inestabilidad política, económica y social que Venezuela está viviendo ha creado condiciones muy complejas y difíciles, que han terminado por afectar de forma estructural sus relaciones con Colombia. A ello se suma la diversidad de grupos ilegales que operan en la frontera, el aumento del contrabando, la corrupción de las autoridades y los índices de violencia que persisten en la región fronteriza del Catatumbo, lo cual ha sido denominado por el presidente Petro como “el multicrimen”. Tales problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ya agravaron y escalaron las tensiones con Colombia durante el gobierno de Iván Duque en el contexto de posconflicto.

De hecho, con el fin del conflicto del Estado colombiano con las FARC y debido al vacío de poder en la frontera —fruto del intento de Duque de no implementar el acuerdo para estrangular el proceso de paz—, se produjo un aumento de actividades delincuenciales y de violencia ejercidas por una diversidad de actores del multicrimen, tales como los GAO, el ELN y los GAOR, especialmente porque tales grupos ilegales colombianos han optado, con la anuencia de las autoridades de Venezuela, por refugiarse en el territorio del país vecino. Asimismo, el otro factor que ha generado una situación volátil y tensa en las relaciones colombo-venezolanas lo constituye el éxodo masivo de ciudadanos venezolanos a través de varios puntos de la frontera. Dicho éxodo ha causado una crisis humanitaria sin precedentes en los departamentos colombianos de Norte de Santander, la Guajira y Arauca, que tienen límites fronterizos con Venezuela.

En dicho contexto, el gobierno de Duque impulsó una venezolanización de la política exterior, que generó un fuerte cuestionamiento al pretendido liderazgo colombiano para forzar un cambio de régimen en Venezuela. Sobre todo, porque sirvió de punta de lanza de la errática e improvisada política de Donald Trump en contra del régimen de Maduro. La radicalidad retórica del gobierno de Duque cerró toda posibilidad para que Colombia pudiese dejar una ventana abierta, a fin de contemplar algún tipo de salida política negociada. Mientras tanto, Maduro se atornilló en el poder y Colombia, al no tener ni siquiera relaciones consulares con Venezuela, abandonó la gobernanza de 2.219 kilómetros de frontera conjunta, que se tradujo en una ausencia del Estado y vacío de poder. Este se ha llenado de actores ilegales a ambos lados de la frontera que ponen en peligro la seguridad multidimensional y la defensa nacional. Además, la estrategia del cerco diplomático que lideró Colombia en contra de la dictadura venezolana fracasó, luego que el gobierno estadounidense de Biden flexibilizara las sanciones en contra de Venezuela y Cuba, a fin de tener acceso al petróleo venezolano para reemplazar el suministro de petróleo ruso, que ha sido afectado por las sanciones estadounidenses a causa de la invasión rusa a Ucrania. De esta manera, el enfoque radical del gobierno hacia el régimen de Maduro perdió el apoyo de EE.UU. y la Colombia de Duque quedó en el peor de los mundos.

Ante la complejidad e importancia de la red de interdependencias que atan a ambos países, Petro prometió en su campaña presidencial restablecer las relaciones con Venezuela. En consecuencia, el restablecimiento —a finales de agosto de 2022— de las relaciones con Venezuela fue una de las primeras decisiones que dieron un giro de 180 grados a la política exterior colombiana. Más allá de los claros beneficios de cooperación migratoria e intercambio comercial que suscita la reconciliación, Petro tenía como propósito involucrar a Venezuela en el proceso de paz con el ELN debido al apoyo que ha recibido este grupo del gobierno de Maduro, quien los utilizó como contrapeso en contra del gobierno de Duque como respuesta al cerco diplomático que este lideró, a tal punto que muchos de sus dirigentes y columnas guerrilleras se encuentran y han operado en territorio venezolano, desde donde hostigan los departamentos fronterizos de Colombia⁹. Por eso, Petro propuso a Maduro que Venezuela fuera garante de las

⁹ Norte de Santander, Arauca, César, Guajira, Vichada, Guainía y Boyacá.

negociaciones con el ELN. Este no solo aceptó, sino que el primer ciclo de las negociaciones con el ELN se llevó a cabo en Venezuela entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre de 2022.

Brasil

Gustavo Petro celebró el triunfo en primera vuelta de Luiz Inácio Lula da Silva. Con el triunfo definitivo de Lula en segunda vuelta, se hizo pública la conversación telefónica entre ambos líderes, donde el primero indicó a su homólogo colombiano que las relaciones bilaterales serían estrechas “por el amor de ambos hacia la Amazonía”. El presidente colombiano anunció vía Twitter las tres líneas de lo que sería su agenda de política exterior hacia Brasil. Primero, procurar el rescate de la selva amazónica e impulsar su investigación científica. Segundo, discutir el cambio en la política antidrogas de los dos países, para buscar alternativas al enfoque represivo contra la cadena de producción y distribución. Tercero, insistir, al igual que en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en crear una red integrada de energía eléctrica de América con energías limpias (*Infobae*, 2022b).

Petro asistió, a comienzos de 2023, a la posesión oficial de Lula como presidente. Al final de su encuentro, el presidente colombiano conversó con su homólogo brasileño sobre un pacto amazónico regional, el apoyo de Brasil como garante del proceso de paz en Colombia y la posibilidad de que Brasil se sumara a la propuesta de interconexión energética alternativa para las Américas, que también anunció en Chile. Algunos sectores de opinión estiman que habrá una dupla colombo-brasileña sólida para impulsar y replicar la alianza progresista a toda la región en contra de las fuerzas liberal-conservadoras en retroceso —las cuales llegaron al poder tras el fin de ciclo de los gobiernos de izquierda, la marea rosa, que accedieron al poder a comienzos de este siglo (Rivas, 2023)—. Si bien tienden a subestimar las fracturas esenciales, no son tan aparentes entre los gobiernos latinoamericanos. Es más, existen diferencias entre el pensamiento y el estilo de Lula —más dado a negociar con las élites y EE.UU., e inclinado por el pragmatismo reformista—, y el de Petro, de revoluciones rápidas internas y externas más inclinado a un discurso antiélites y anti-*establishment*. Igualmente, se pasa por alto el menor margen de maniobra y reducida capacidad de proyección exterior que tendrá Lula debido a variables macroeconómicas y de política interna adversas, además de a la polarización ideológica, en un entorno geopolítico y financiero altamente desfavorable.

Resulta obvio que habrá más coincidencias temáticas entre Petro y Lula que con Bolsonaro, y que hay un clima ideológico regional propicio para hablar de una integración alternativa, pero eso no significa que será fácil avanzar en la cesión de soberanía necesaria para lograr instituciones que superen el escollo del intergubernamentalismo y la capacidad de decisión sobre Estados miembros. Ciertamente, como muestra del ambiente de afinidad ideológica y solidaridad entre progresismos, Petro y otros líderes condenaron el asalto a los poderes públicos de Brasil por parte de los seguidores de Bolsonaro. Y, al igual que en el caso peruano, Petro propuso convocar una reunión de la OEA y aplicar la carta democrática, expresando que “las derechas” de la región “no han podido mantener el pacto de la no violencia” y sugiriendo la presencia del fascismo (*El Tiempo*, 2023a). Lula respondió positivamente al espaldarazo del colombiano, aplaudiendo la nueva aproximación con Venezuela y las conversaciones entre oficialismo y oposición, secundando además la idea del pacto amazónico relanzado.

Por otra parte, el desalineamiento parcial de Colombia con respecto a la agenda de EE.UU. podría acentuar las posibilidades de confeccionar una agenda binacional y regional de mayor convergencia de intereses junto a Brasil en un vecindario mayormente crítico con la hegemonía estadounidense. No obstante, los factores de un posible distanciamiento no deben ser ignoradas. En virtud de las normas comunitarias de la CAN y Mercosur, difícilmente puede profundizarse mucho en materia de comercio e inversión bilateral entre países de bloques diferentes. Además, hasta el momento, los anuncios de Petro y sus fun-

cionarios se han referido más al papel central que tendrían la ampliación y el fortalecimiento de la CAN, sin una idea concreta sobre el Mercosur o el futuro de los acercamientos CAN-Mercosur o Alianza del Pacífico-Mercosur.

Por último, Brasil ha demostrado en incontables ocasiones su disposición a contribuir a la resolución pacífica del conflicto armado colombiano, incluyendo su aceptación a alojar contactos entre el entonces gobierno de Santos y el ELN. Este apoyo menguó, primero por la decisión de Santos de priorizar a otros países como garantes y acompañantes del proceso con las FARC y a Cuba con el ELN, y, posteriormente, por la combinación de la ruptura de los acercamientos por parte de Duque y el arribo de Bolsonaro, que no tuvo este tema en su radar. Sin embargo, los negociadores del ELN se sienten ideológicamente más cómodos con Cuba o Venezuela (donde además se mueven a sus anchas) que con Lula en Brasil.

México

La confirmación de México como país garante en el proceso de Paz Total expresa que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) intenta recuperar la proyección mexicana en América Latina, especialmente, como país promotor de resolución de conflictos y mediador, rol que —como se indicó anteriormente— desempeñó a cabalidad en los procesos de paz de Centroamérica y en los intentos de negociación entre el Estado colombiano y las FARC. Por consiguiente, AMLO —dentro de su agenda de política exterior— busca una mayor inserción en la región y lo ha manifestado con el compromiso de que México sea una de las sedes de las negociaciones entre el gobierno colombiano y el ELN. Como anfitrión de las conversaciones, el canciller mexicano, Marcelo Ebrard, ha asegurado que el país no tiene un rol activo en el proceso, sino que simplemente facilita ser la sede para ayudar y coadyuvar en lo que sea necesario. De esta manera, su participación se limita a proporcionar las condiciones para que pueda haber un diálogo, facilitar que se instalen, dialoguen y se les garantice la seguridad a los miembros de ambas partes (Forbes, 2023).

Ahora bien, la participación mexicana no solamente refleja la buena relación y afinidad ideológica de AMLO con Petro, sino que también es un reconocimiento de la trayectoria del país en las negociaciones colombianas. Para empezar, fue sede de la ronda de negociaciones entre el gobierno de César Gaviria y las FARC, el ELN y el EPL en 1992 en el Estado de Tlaxcala. Asimismo, buscó ocupar el rol de facilitador en las conversaciones exploratorias con el ELN en 2002, aunque el país fue descartado por la guerrilla tras conocerse su voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU ese mismo año. En el caso del proceso de paz de La Habana, el entonces presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, fue testigo de la firma del acuerdo y reiteró en múltiples oportunidades su voluntad de apoyar al pueblo colombiano en la etapa de posconflicto, tal como se evidenció cuando informó que participaría en la Misión Política de la ONU en Colombia autorizada por el Consejo de Seguridad (Gobierno de México, 2016). Finalmente, se debe mencionar que México, durante su periodo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, solicitó ser relator y redactor de resoluciones relacionadas con las misiones de verificación de los acuerdos de paz en Colombia.

Noruega

Noruega ha planteado la promoción de la paz internacional como un objetivo central de su política exterior durante más de dos décadas y dicho rol ha tenido en Colombia una amplia trayectoria. Noruega perteneció a los países amigos durante los diálogos en San Vicente del Caguán y constituyó una de las escalas que hicieron en el 2000 varios líderes del gobierno colombiano y de las FARC durante una gira europea para presentar el proceso de paz (Aguirre, 2012). En el caso de los acuerdos de La Habana, el país ocupó el rol de garante junto a Cuba, razón por la cual su misión se basaba en crear un ambiente propicio para

el debate constructivo que pudiera fomentar el diálogo y la negociación. Además, su amplia tradición en temas de resolución de conflictos y el reconocimiento internacional de su neutralidad, le permitió contar con un amplio margen de influencia para propiciar los diálogos, interceder para construir o reforzar la confianza entre las partes, estar informado de todas las conversaciones, asegurarse de que las partes cumplieran lo acordado, y ser propositivo en la resolución de crisis (Fluxá, 2015).

En materia de cooperación, Noruega financió parte de las rondas de negociación del proceso de paz de La Habana y ha sido un gran donante para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Por ejemplo, en diciembre de 2020, el país europeo donó 9 millones de dólares para apoyar la implementación del acuerdo en los ámbitos de estabilización, reintegración, víctimas y justicia transicional. Posteriormente, en 2021, donó 433.600 dólares por medio del PNUD para fortalecer el trabajo en líneas estratégicas como la coordinación de fuentes de financiación para los proyectos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Embajada de Noruega en Colombia, 2020). Asimismo, desde la firma del acuerdo, ha sido promotor en el ámbito de la reincorporación, canalizando fondos a través del sistema de Naciones Unidas, Cáritas/Pastoral Social, Cruz Roja Noruega y el Consejo Noruego para Refugiados (*El Tiempo*, 2020).

Las relaciones con el país escandinavo no fueron tan fluidas con el gobierno Duque. El atentado terrorista a la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander en 2019, que produjo la muerte de 22 estudiantes de la institución, llevó a que el entonces presidente, Iván Duque, rompiera la mesa de diálogo y reactivara las órdenes de captura contra los delegados de la guerrilla. Como respuesta, Noruega, como Estado garante, se opuso a las decisiones del mandatario, argumentando que se debía cumplir lo pactado en el Protocolo de Terminación de las Negociaciones, por el cual Cuba y el Comité Internacional de la Cruz Roja garantizarían un paso seguro para los miembros negociadores del ELN desde Cuba a las áreas remotas de la selva de Colombia, donde operan (CNN, 2019). No obstante, el gobierno de Duque reiteró su postura y aseguró que no tenía que acatar dichos protocolos, puesto que fueron firmados por el gobierno anterior, el del presidente Santos. Ahora bien, con la llegada de Petro al poder y el restablecimiento de los diálogos con el ELN, el apoyo de Noruega como facilitador de las negociaciones continúa de manera sólida. Así lo corroboran las declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores noruego, que celebran las reuniones realizadas entre el gobierno y el ELN, y las declaraciones de la Embajada de Noruega en Colombia, que afirman que el país europeo da total respaldo a la Paz Total de Petro, luego de una reunión entre el Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda, y la canciller noruega, Anniken Huitfeldt (*El Tiempo*, 2022).

11. Estados acompañantes

Estados Unidos

La cuestión de las drogas ilícitas seguirá siendo un aspecto trascendental en la agenda bilateral entre Colombia y EE.UU., y tendrá una incidencia directa en el proceso de Paz Total de Petro. Sin embargo, los encuentros del presidente con los representantes del gobierno estadounidense, y las posturas de algunos funcionarios y/o congresistas del Pacto Histórico han generado una percepción de ambivalencia entre: a) la opción moderada de dessecuritizar y descriminalizar el cultivo ilícito para dar lugar a proyectos voluntarios de erradicación y sustitución de cultivos, pero manteniendo la mano dura contra los cargamentos de cocaína y heroína y los principales capos del narcotráfico, y b) la opción radical de regular la producción de ambos alcaloides —no solamente la marihuana con fines recreativos—, tal como sostuvo el excongresista del Pacto, Gustavo Bolívar, o incluso el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Luis Carlos Reyes (*Infobae*, 2022a).

Mientras los congresistas republicanos de EE.UU. acusaron al gobierno de Petro de querer despenalizar la producción de estos estupefacientes y pusieron en duda el compromiso de Colombia en materia anti-drogas, en noviembre de 2022 el secretario de Estado de EE.UU. Blinken manifestó una posición prudente, resaltando el apoyo de EE.UU. a la erradicación y sustitución voluntarias, además de la búsqueda de acuerdos de paz, aun enfatizando la utilidad del tratado de extradición como mecanismo de cooperación judicial y la necesidad de avanzar en las interdicciones, punto en el que Petro se comprometió resaltando el papel clave de la Armada Nacional. Igualmente, Blinken señaló que su país no cesaría en la declaración de Cuba como país patrocinador del terrorismo, un aspecto que Petro buscaba revertir para aumentar la legitimidad de retomar las negociaciones con el ELN en ese país o con su ayuda (*El Colombiano*, 2022).

A su vez, otro tema de discusión fue la migración como un problema de seguridad en las Américas y, por supuesto, la relación que tiene con el tráfico a través de las fronteras (Petro, 2022), donde la perspectiva del gobierno colombiano está centrada en la vulnerabilidad del migrante, pero la de EE.UU. enfatiza aún el control y la disminución del fenómeno. Este aspecto fue complementado por la iniciativa del gobierno colombiano de proponer a Washington la eliminación de la visa de turismo a los colombianos, algo que parece poco viable si se considera el problema del aumento del ingreso de connacionales como “mulas” cargadas de narcodólares y narcóticos, tema que ya ha endurecido las medidas de control por parte de México. Blinken también manifestó el respaldo del gobierno al Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz con las FARC, donde se reconoce la responsabilidad del gobierno de garantizar los derechos y la equidad de los grupos afrocolombianos e indígenas del país que sufrieron y siguen sufriendo daños a causa del conflicto. Por último, y no menos importante, el gobierno colombiano y el ELN contemplan la posibilidad de que EE.UU. pueda tener un enviado especial en la mesa de negociaciones (*El País*, 2022).

No obstante, a comienzos de 2023 han surgido tensiones bilaterales en materia de seguridad y política antidrogas por cuenta de la orden del presidente Petro en relación con reducir la meta de erradicación forzosa de cultivos ilegales en un 50%, algo que la Policía Nacional confirmó (*Infobae*, 2023b). Aunque el gobierno aclaró que su idea era fortalecer más bien la interdicción, el Departamento de Estado de EE.UU. respondió que Colombia estaba a punto de alcanzar un nuevo máximo histórico en hectáreas sembradas con coca, superando las 243.000. Si bien es cierto que el gobierno de Biden apoya las actividades de sustitución alternativa, insistió en mantener también las herramientas de erradicación forzosa, particularmente donde grupos armados tienen control. Y pese a que el gobierno colombiano manifestó que aumentarían los operativos contra los grupos ilegales dueños de los cultivos y que se estaba concertando con las comunidades cualquier acción de erradicación, a Washington no le convenció la idea de dejar en pie cultivos ilegales donde los campesinos se comprometieran voluntariamente a sustituirlos en un 100% de forma gradual (*Infobae*, 2023c).

Adicionalmente, el Departamento de Justicia estadounidense ofreció un “espaldarazo político” al fiscal Barbosa en su negativa a aceptar la exigencia del gobierno Petro de levantar las órdenes de captura contra líderes de grupos criminales transnacionales y de suspender la extradición de personas solicitadas por EE.UU. (especialmente por narcotráfico) cuando manifiesten interés en acogerse a la Ley de Paz Total por la vía de las negociaciones o los diálogos para el sometimiento, resaltando la cooperación del ente investigador (Fiscalía, 2023).

España

Desde la posesión de Petro como presidente, se ha hecho evidente el interés de España de generar espacios de cooperación bilateral con Colombia. Esto ha sido notorio con la presencia del rey Felipe VI de España en la ceremonia de posesión (Velásquez, 2022) y con la visita al país del presidente español Pedro

Sánchez el 22 de agosto de 2022. Adicionalmente, Sánchez ha realizado varias declaraciones sobre la disposición de España para contribuir al proceso de Paz Total y apoyar futuros proyectos de integración latinoamericana (Presidencia de la República, 2022).

La cooperación entre Colombia y España no es un fenómeno nuevo, ya que se han establecido distintos acuerdos de desarrollo entre los dos países desde 1979 (Ñáñez, 2021). La creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) fortaleció en 1998 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dirigida por España hacia distintos países latinoamericanos (AECID, 2014). Ligado a la promoción del desarrollo para la reducción de la violencia en Colombia, el Estado español decidió cooperar con el proceso de paz de Andrés Pastrana a principios del siglo XXI. A partir de ello, surgió el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz para ofrecer herramientas de acompañamiento al Estado colombiano con el propósito de facilitar la negociación entre el gobierno y los grupos armados. Así, España se encontró dentro de los países más representativos en la cooperación con Colombia, impulsando una bolsa de ayuda de aproximadamente 100 millones de dólares para el proceso de negociación del Caguán (Ríos, 2021).

Pero esta creciente cooperación para la paz del gobierno español se vio fuertemente reducida con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de Colombia (Ñáñez, 2021). Como se ha mencionado, entre 2002 y 2010 la política exterior colombiana se caracterizó por su aproximación a EE.UU. y por la derrota militar de las guerrillas. Asimismo, Colombia se convirtió durante estos años en un país de renta media alta, lo que disminuyó en gran parte la cooperación financiera recibida para el desarrollo del país. Por ello, las relaciones de cooperación entre España y Colombia se redujeron: “Mientras que en 2009 la cooperación española en Colombia aún era de 100 millones de euros, para el año 2012 apenas era de 21,6 millones” (Ríos, 2021: 180). Asimismo, España aportaba la mayor cantidad de recursos por medio de mecanismos multilaterales, en vez de priorizar una cooperación de carácter bilateral. Ciertamente, con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia buscó reimpulsar sus relaciones bilaterales con el gobierno español.

Ante el proceso de paz iniciado con las FARC en 2012, la participación española fue bastante reducida en comparación con la de otros Estados. Si bien España fue un actor clave en el proceso del Caguán, desarrollando una agenda para las negociaciones, en los acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC ocupó una posición secundaria (Ríos, 2021). No obstante, la cooperación siguió vigente gracias al Marco de Asociación País (MAP) 2015-2019, que enfatizó la importancia de la asistencia española en cuestiones ligadas al desarrollo. Por último, durante la presidencia de Iván Duque, España redujo su contribución al fondo de desarrollo rural del posconflicto debido al poco interés del nuevo presidente por la implementación del proceso de paz. Ello se encuadra en una tendencia general: a partir de 2018 el apoyo de la comunidad internacional se vuelve insuficiente sin el desarrollo de políticas públicas internas a favor de la construcción de paz (Ñáñez, 2021).

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la mayoría de los recursos financieros de la cooperación española dirigida hacia Colombia se han utilizado para fomentar la acción humanitaria, reducir la pobreza y generar procedimientos de construcción de paz dentro del país. Con base en ello, existen múltiples oportunidades de cooperación que podrían fortalecerse durante la presidencia de Gustavo Petro.

En primer lugar, el nuevo MAP para el periodo entre 2020 y 2024 (propuesto por la AECID), puede alinearse con los objetivos de la Paz Total. Debido a que la prevención de la violencia es uno de los principales objetivos del MAP (AECID, 2022), las propuestas en torno a los diálogos de paz con grupos como el ELN pueden generar una reducción de la violencia en Colombia y así ajustarse a los propósitos del gobierno español. Por otro lado, España ha aceptado ser acompañante en los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y el ELN a principios del mes de febrero de 2023 (Quesada y Cué, 2023). Ello

representa una oportunidad de cooperación para la construcción de paz que está en consonancia con los objetivos de desarrollo fijados por los dos Estados. Por último, es importante recalcar que, aunque existen diversas oportunidades de cooperación, todavía hay retos en cuanto al fortalecimiento de las relaciones bilaterales, debido a que la mayoría de la asistencia española se provee por medio de mecanismos multilaterales como la UE. Asimismo, la reducción de la ayuda financiera española en los últimos años también representa un reto para la cooperación bilateral. En conclusión, los objetivos de desarrollo de España ante Colombia están intrínsecamente conectados con el avance de procesos de paz para la reducción de la violencia. Por esta razón el escenario de la Paz Total puede representar una oportunidad importante para la cooperación entre ambos Estados.

Alemania

Con la llegada de Petro a la presidencia de Colombia y el nombramiento de Álvaro Leyva como ministro de Relaciones Exteriores, las relaciones entre Alemania y Colombia se enmarcan nuevamente dentro del discurso de la implementación del acuerdo de paz, como sucediera en el gobierno de Santos. Durante el encuentro del ministro Leyva con Svenja Schulze, ministra federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán), el gobierno alemán no solo manifestó su respaldo al presidente Petro, sino que además reafirmó que:

La agenda de cooperación bilateral con Alemania se fortalecerá y será un instrumento catalizador de la implementación de la paz, especialmente en el desarrollo rural y el catastro multipropósito. Adicionalmente, en el proceso de apertura de la frontera colombo-venezolana, asuntos de medio ambiente y desarrollo sostenible, como transición energética, economía circular, protección de bosques, biodiversidad y enfoque transversal de género (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

Si bien aún entonces, a mediados de 2022, se estaban definiendo las principales líneas de la política exterior, la agenda ya daba muestras de temas predominantes: paz, medio ambiente y fortalecimiento de los lazos que unen las dos naciones. Así, por ejemplo, un encuentro con la viceministra de Medio Ambiente alemana remarcó la relevancia del diálogo en protección de los ecosistemas de la Amazonía, así como de los océanos, en el contexto de cuestiones que no solo impactan a ambos países, sino a todo el globo (*Infobae*, 2022c). Tanto por los discursos de Petro pronunciados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27) en Egipto de 2022, puede advertirse que Colombia hallará en Alemania un aliado fundamental tanto para la conservación ambiental como para los procesos de negociación con grupos armados ilegales.

Sin embargo, en relación al cambio de enfoque antidrogas, difícilmente Alemania respaldará un giro radical (despenalizar, regular o legalizar la producción, comercialización, y consumo de cocaína y heroína), más allá de la sustitución alternativa de cultivos ilícitos, que ya venía acompañando con otros países de la UE. Aunque tanto algunos funcionarios de Petro como el propio expresidente Santos abogan por “despenalizarlo todo”, no parece haber voluntad política suficiente dentro de los países consumidores como EE.UU., Alemania o España para avalarlo y cambiar el régimen global de drogas. Sus presuntas consecuencias positivas, más allá de descriminalizar a cultivadores, transportadores y clientes, resultan aún poco convincentes, y generan más incertidumbres y riesgos que certezas.

Suiza

La cooperación suiza se ha mantenido comprometida con la paz en Colombia durante más de 30 años, desde la activación del Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia (SUIPPCOL) y otras redes de apoyo con un enfoque de participación ciudadana, inclusión y construcción de la paz desde la

base. En las negociaciones de La Habana, Suiza apoyó al equipo negociador del gobierno colombiano reunido con los negociadores de las FARC. Un experto suizo, Julian Hottinger, mediador senior del Departamento Federal de Asuntos Extranjeros (DFAE), acompañó a los negociadores colombianos en cuestiones concernientes a los mecanismos propios para la terminación del conflicto armado; ilustró la práctica internacional con ejemplos concretos en otros países y propuso procesos confirmados de “cese al fuego”, integrando así las fases indispensables del desarme y de la reintegración de combatientes a la vida civil (Ryf, 2016). Además, con la Oficina del Alto Comisionado para la paz de Colombia y las organizaciones de la sociedad civil, Suiza apoyó los procesos preparatorios regionales para la implementación del acuerdo y reforzó las capacidades de seguimiento, en el marco del cese al fuego, de la sociedad civil. En términos monetarios, en 2016, el presidente helvético Johann Schneider-Ammann anunció un aporte de 22 millones de dólares para respaldar el desarrollo económico del país en el marco de la paz, calificando lo pactado en La Habana como un evento que hace renacer la esperanza (*Deutsche Welle*, 2016).

En el caso de la propuesta de la Paz Total, el embajador suizo en Colombia, Eric Mayoraz (marzo de 2023), aseguró que la paz constituye uno de los pilares de la cooperación entre los dos países. Asimismo, afirmó que apoyan los procesos de paz en el país, tanto la implementación del acuerdo con las FARC como el apoyo a la negociación con el ELN, y no descartan apoyar diálogos con otros grupos al margen de la ley para colaborar en la construcción de una Colombia en paz, democrática y próspera (Portafolio, 2023).

Suecia

Suecia ha sido un socio para la paz en Colombia desde los años setenta, ha apoyado los programas de Desarrollo y Paz, y ha contribuido a las iniciativas de restitución de tierras y a la reparación colectiva de víctimas del conflicto armado. En los acuerdos con las FARC, desarrolló las siguientes tareas: participación de mujeres en todas las etapas del proceso, es decir, en el diálogo, negociación e implementación; apoyo a “1^{ra} y 2^{da} Cumbre de Mujeres por la Paz”; apoyo a delegaciones en La Habana, proceso en el que se destaca la participación de organizaciones de mujeres; apoyo a los 12 encuentros regionales para la presentación de los avances de las negociaciones en La Habana (Embajada de Suecia en Colombia, 2023).

Igualmente, la cooperación sueca tuvo como pilar el alistamiento institucional, que se tradujo en el apoyo a instituciones del gobierno en preparación de información y transición hacia la implementación del acuerdo (Balances del Centro de Memoria Histórica, Fortalecimiento de la Fiscalía para la búsqueda de desaparecidos). Adicionalmente, Suecia participa en los siguientes fondos para el posconflicto: el del Banco Mundial: Reparación colectiva y catastro multipropósito; el de las Naciones Unidas: Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz; los de la UE: Respuesta Rápida y Desarrollo Rural Integral; y el del BID: Fondo Colombia Sostenible. En lo que concierne a la reintegración de los antiguos combatientes, destacan los proyectos de autoabastecimiento (reincorporación temprana); reincorporación económica (proyectos productivos y apoyo a Ecomun); reincorporación política (apoyo al Centro de Pensamiento); y reincorporación social (promoción de la igualdad de género). Por último, y no menos importante, la cooperación del gobierno sueco ha apoyado a organizaciones de la sociedad civil, excombatientes y fuerza pública para la participación en la CEV y la JEP (*El Comercio*, 2016).

Por otro lado, respecto a las negociaciones con el ELN, cabe resaltar que Suecia apoya el proceso de Paz Total y ha aceptado la invitación de su gobierno a participar como acompañante de los diálogos con la guerrilla, razón por la cual Carin Jämtin, directora general de la Agencia de Cooperación Sueca, estuvo en Colombia en enero de 2023 para apoyar la búsqueda de la paz. Jämtin afirmó que su país apoya al gobierno colombiano, la mesa de negociación con el ELN y los diálogos con otros grupos armados. Además, anunció que están estudiando la posibilidad de crear un fondo con Alemania para apoyar estas negociaciones (*El Espectador*, 2023a).

¿A la espera de un enviado especial de la Unión Europea en los diálogos de paz con el ELN?

La consolidación de la paz ha sido la piedra angular de la cooperación de la UE con Colombia en el siglo XXI. Se han desplegado en el país programas que han favorecido el desarrollo local productivo, la generación de ingresos, la institucionalidad local, la participación ciudadana y los DD.HH. En tal sentido, vale la pena destacar los programas Laboratorios de Paz I, II, y III que se ejecutaron entre 2002 y 2011; en este último año surgió el programa Nuevos Territorios de Paz, que se desarrolló hasta 2017. Además, entre 2009 y 2014 se emprendieron los programas de Desarrollo Regional y Estabilidad I y II.

Desde la firma del Acuerdo Final para la Paz en Colombia, la UE ha tenido un rol activo, contribuyendo financieramente a su implementación. Dichas contribuciones se han realizado a través del Fondo Europeo para la Paz en Colombia (en adelante, el Fondo). Además de estar compuesta por la propia UE y 21 de sus miembros, el Fondo cuenta con la participación de Reino Unido e Irlanda del Norte, y de la República de Chile (Unión Europea, s. f.).

El Fondo tiene tres objetivos básicos: apoyar la implementación del acuerdo y acompañar a la población en el proceso, ayudar en la recuperación temprana y en la estabilización de los territorios y, finalmente:

El Fondo hace especial énfasis en el desarrollo rural, en apoyar programas de reforma de la administración pública, descentralización y participación ciudadana, así como en fortalecer la participación de la sociedad civil, promover la equidad de género, reforzar la resiliencia en los grupos de población en condiciones más vulnerables y acompañar el proceso de reincorporación a la vida civil de las y los firmantes de paz (Unión Europea, s. f.: 2).

En tal sentido, se concibieron seis pilares estratégicos: i) reconciliación y disminución del conflicto; ii) reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil; iii) inclusión poblacional; iv) productividad sostenible e incluyente; v) presencia legitimadora del gobierno y gobernanza local, y vi) dar a la implementación el valor agregado que puede aportar la UE (Unión Europea, s. f.). Según la UE estos pilares cumplen una doble función: por un lado, otorgar una identidad común a las distintas iniciativas que se desarrollan en el marco del posconflicto; por el otro, “orientar el análisis de esas contribuciones, su agregación y la construcción de evidencia sobre los efectos o repercusiones del Fondo en relación con la implementación de los Acuerdos de Paz” (Unión Europea, s. f.: 1).

Sin mencionar la ayuda logística de los más de 30 socios ejecutores que han tenido los distintos proyectos, se estima que la UE ha invertido aproximadamente 130 millones de euros (Unión Europea, s. f.) para implementar 32 proyectos en territorio colombiano con distintas vigencias (el primero de ellos comenzó en 2017 y el último en ejecutarse termina en 2024). Un ejemplo de estos proyectos es el T06.68 para la reincorporación de exintegrantes de las FARC, que busca entre otras cosas fortalecer el tejido social y proteger los derechos de los excombatientes; para este proyecto la UE destinó casi 11 millones de euros (Fondo Europeo para la Paz en Colombia, s. f.).

Otro ejemplo de las contribuciones de la UE se encuentra en el informe del último trimestre de 2022 que emitió el Fondo. En dicho informe se indica que se han invertido casi 2 millones de euros en iniciativas colectivas lideradas por mujeres y el doble en fortalecimiento de capacidades y logística para proyectos de gestión empresarial (Fondo Europeo para la Paz, 2022: 15 y 20). Igualmente, la UE apoya, en materia de justicia, la JEP y la Unidad Especializada de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, a fin de que se esclarezcan los crímenes contra líderes sociales y excombatientes, y se produzca el desmantelamiento de las organizaciones criminales detrás de estas formas de violencia. Asimismo, refuerza la labor del Instituto Kroc en su actividad de verificación y el monitoreo de la implementación del acuerdo de paz (Tremolada, 2020).

Si bien es cierto que a principios de 2023 la situación económica es complicada, es factible que la UE se mantenga como un actor importante de la cooperación con Colombia en el proceso de Paz Total del gobierno de Petro. En este orden de ideas, la UE ha asumido una responsabilidad en términos de la promoción de la resolución pacífica de conflictos con relación a la problemática colombiana, y es poco probable que quiera abandonarla ahora. También hay que tener en cuenta que apoyar la paz en Colombia puede resultar beneficioso para dinamizar el acuerdo comercial multipartes que se encuentra vigente con Colombia (junto con Ecuador y Perú), ya que, una vez pacificados, se podrían integrar los territorios azotados por el conflicto a los circuitos del mercado interno e internacional. Por otra parte, Colombia es un socio de la UE en la lucha contra las drogas ilegales y la delincuencia organizada a través de una colaboración constructiva en el marco de estructuras regionales y subregionales de gobernanza, tales como la CELAC, la CAN y la Alianza del Pacífico.

Finalmente, la UE designó en 2015 a un Enviado Especial para el Proceso de Paz, Eamon Gilmore, quien desde 2019 es también Representante Especial para los Derechos Humanos en todo el mundo. Su trabajo con Colombia ha tenido muchas repercusiones positivas. En el desempeño de su función, Gilmore efectuó constantes visitas y diálogos con diversos actores y sectores en Colombia y reiteró permanentemente que la UE mantendrá su apoyo a la implementación del Acuerdo Final de Paz de La Habana. Sería muy relevante que la UE reeditase la diplomacia para la paz en los diálogos con el ELN que ya proyectó en el proceso La Habana, materializada de nuevo en un enviado especial a la mesa de negociaciones.

12. Contexto doméstico y procesos de paz: principales retos y referentes

El proceso de paz de Álvaro Uribe

Uno de los conflictos armados más longevos de América Latina ha sido el colombiano. La multiplicidad de actores y causas sociopolíticas ha agregado una alta dosis de complejidad a la construcción de la paz en el país. Estas circunstancias han determinado la agenda política y jurídica del Estado y de los gobiernos que han liderado el país. Así entonces, la búsqueda de la paz en Colombia ha pasado por distintos enfoques y por diferentes espectros políticos.

Por ello, aspectos como la justicia y la paz han sido bienes públicos y derechos que han estado en constante confrontación. Ahora bien, desde la institucionalización de la Constitución Política de 1991, la paz se ha constituido como un objetivo de Estado. Su artículo 22 suscribe que “la Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Seguidamente, el artículo 95 numeral 6 instituye como un imperativo constitucional “propender el logro y mantenimiento de paz” para todos los colombianos. En consecuencia, la paz es un derecho fundamental y un derecho colectivo.

En este contexto, uno de los grandes procesos de desmovilización de actores armados se produjo con el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, quien desplegó su Política de Seguridad Democrática. En ese marco, después de impulsar varias leyes para la construcción de paz y contemplarse la posibilidad de erradicar el conflicto armado, a comienzos de 2005 fue aprobada por el Congreso de la República la Ley 975, más conocida como la Ley de Justicia y Paz. Con dicho instrumento jurídico se dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyesen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, además de otras disposiciones para acuerdos humanitarios, y de retiro para integrantes de grupos armados involucrados en el conflicto. En esa línea, la Ley 975 de 2005 concedió a los comandantes paramilitares incentivos y grandes beneficios en reducción de penas para desmovilizar a sus tropas reinsertándolos a la vida civil.

El acceso a los beneficios para la desmovilización colectiva e individual se enmarcó en algunos requisitos. Para la desmovilización colectiva se determinó:

- 1) que el grupo armado organizado de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional; 2) que se entreguen los bienes producto de la actividad ilegal; 3) que el grupo ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la totalidad de menores de edad reclutados; 4) que el grupo cese toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas y cualquiera otra actividad ilícita; 5) que el grupo no se haya organizado para el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito; 6) que se liberen las personas secuestradas (Ley 975 de 2005: artículo 10).

Por su parte, para la desmovilización individual se estableció:

- 1) que entregue información o colabore con el desmantelamiento del grupo al que pertenecía; 2) que haya suscrito un acta de compromiso con el Gobierno Nacional; 3) que se haya desmovilizado y dejado las armas en los términos establecidos por el Gobierno Nacional para tal efecto; 4) que cese toda actividad ilícita; 5) que entregue los bienes producto de la actividad ilegal, para que se repare a la víctima; y 6) que su actividad no haya tenido como finalidad el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito (Ley 975 de 2005: artículo 10).

Los beneficios y subrogados penales se instituyeron condicionados al aporte de la verdad y a la reparación de las víctimas del conflicto armado en el marco de las versiones libres establecidas por la Ley de Justicia y Paz; empero, fueron restringidos al proceso judicial desarrollado con el victimario, por lo que el victimario debería relevar toda la verdad de lo sucedido en aras de acceder a los beneficios jurídicos para la desmovilización. No obstante, la participación efectiva de las víctimas en los procesos judiciales en las diferentes etapas de investigación y juzgamiento —como agente o parte activa y en contradicción a las versiones libres de los victimarios— siempre fue una preocupación y objeto de importantes críticas desde diferentes sectores de la sociedad civil, pues no se constituía una garantía real para la reparación integral.

En esta línea, parte de las críticas resultaron del contraste entre la Ley de Justicia y Paz con los estándares internacionales de justicia y de reparación de los cuales Colombia hace parte, lo que denota unas obligaciones que el Estado debe acatar de buena fe. Obligaciones derivadas, por ejemplo, del Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas (2005), en cuanto a las obligaciones que recaen en el Estado sobre el deber de garantizar el goce del derecho inalienable a la verdad en el ámbito individual y, sobre todo, en el ámbito colectivo, es decir, una verdad real para toda la sociedad en su conjunto. Y sobre el establecimiento de órganos judiciales y extrajudiciales para la construcción de verdad y la creación de estrategias jurídicas robustas para la investigación, juzgamiento y reparación de las víctimas en el marco de la imposición de penas proporcionales y efectivas a los victimarios (Consejo Económico y Social, 1997, 2005). Por su parte, en el ámbito regional, también, se suscriben obligaciones derivadas de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) en cuanto a la obligatoriedad que tienen los Estados para prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención.

Tras la adopción de la Ley de Justicia y Paz, la Corte Constitucional de Colombia en el ejercicio de control constitucional declaró en 2006 unos apartados inexecutable por no ser compatibles con los derechos contenidos en la Constitución (otros se declararon condicionados y otros executable). La Sentencia C-360 de 2006 estableció que:

la ley demandada no establece claramente los mecanismos judiciales necesarios para que se pueda esclarecer el fenómeno macro criminal que se afronta. Tampoco establece mecanismos

judiciales que aseguren la revelación de la verdad sobre los delitos concretos cometidos por los integrantes de los grupos específicos que se desmovilicen. En efecto, las personas que se acogerán a los beneficios de la ley, tienen la única obligación de aceptar los delitos que el Estado esté en capacidad de imputarles (...) pero es completamente insuficiente para garantizar el contenido constitucional mínimo del derecho a la verdad y reparación (Corte Constitucional, Sentencia C-370/06 (Expediente D-6032).

Asimismo, la Corte Constitucional estableció que los desmovilizados beneficiarios debían entregar los bienes adquiridos producto de la actividad ilegal, respondiendo con todo su patrimonio para garantizar la reparación pecuniaria y de tipo solidario. E, igualmente, que el Estado colombiano debería disponer de todo su aparato institucional para garantizar la participación de las víctimas en todas las etapas procesales.

La Corte Constitucional hizo entonces un llamado al gobierno para que este asegurase altos niveles de verdad y justicia, y, en consecuencia, garantizase los derechos de reparación integral a víctimas del conflicto armado. En suma, la Ley de Justicia y Paz pareció responder más a los intereses de los desmovilizados que de las víctimas. Es posible concluir que la Ley 975 de 2005, tanto por su contenido como por la institucionalidad que se gestó a partir de ella, y por las consecuencias prácticas vistas hasta ahora, fue un proceso realizado sin las previsiones necesarias y construido sobre el tiempo, que conllevó más desaciertos que aciertos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018: 39).

El proceso de paz de Juan Manuel Santos

El gobierno de Santos realizó negociaciones políticas con uno de los grupos armados más grandes del país, las FARC. De la misma forma, el enfoque para acercarse a las negociaciones transitó hacia la centralidad de las víctimas como núcleo predecesor de un posible acuerdo concertado entre las partes. Por lo tanto, el despliegue de un discurso respetuoso con los DD.HH. y que garantizase la reparación integral a las víctimas contribuyó a la expedición y sanción presidencial de la Ley 1448 de 2011, más conocida como la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Dicha ley lograba avanzar en la adecuación interna hacia los esquemas internacionales de justicia transicional y de reparación integral derivados del Sistema de Naciones Unidas en cuanto a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En ese sentido, solidificaba las bases políticas y jurídicas para facilitar la negociación política con las FARC y apuntalar el apoyo político nacional y de la comunidad internacional para el acompañamiento del proceso de paz.

Así pues, el Estado colombiano, a través del gobierno del expresidente Santos y las FARC, estableció en el Acuerdo Final de Paz la creación de una institucionalidad competente que asumiera el proceso de construir una paz estable y duradera, lo que quedó agrupado en el denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este sistema de justicia transicional se basaba, fundamentalmente, en tres instituciones encargadas de avanzar en la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición: la JEP, la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UNBPD), en complementación con todas las medidas de reparación integral que sean adelantadas por el Estado.

En ese contexto, es importante subrayar el indispensable rol que desempeñó la comunidad internacional, orientado a facilitar la firma del acuerdo y ejercer veeduría, además de dar acompañamiento y soporte internacional a la implementación de los compromisos. En numerosas ocasiones, en diferentes espacios del Sistema de las Naciones Unidas (ONU, 2016, 2017, 2018) y en el Consejo de Seguridad de las Naciones

Unidas (2022)¹⁰, la comunidad internacional ha manifestado su apoyo al proceso de paz. Así entonces, se han aprobado y enviado misiones de apoyo y de verificación a Colombia (ONU, 2017), con el objetivo de examinar políticamente las formas de negociación, y, posteriormente, evaluar el cumplimiento de lo acordado.

13. La Paz Total del gobierno de Gustavo Petro

Ambigüedades y limitaciones del programa

El programa de Paz Total que el presidente Petro ha utilizado tanto en su campaña como en el ejercicio del poder ejecutivo ha pretendido mostrar un cambio y una transición política en favor de la paz, los DD.HH. y las minorías sociales. Igualmente, el gobierno se ha mostrado decidido a impulsar reformas estructurales que atiendan las causas del conflicto armado y, en consecuencia, a implementar todos los puntos del acuerdo de paz.

El programa se ha denominado Paz Total. No obstante, la definición o conceptualización específica ha sido bastante ambigua, pues no está claro en qué consiste y cuáles son las principales características de su despliegue. Este aspecto genera incertidumbre, confusión, dudas y zozobra para algunas regiones que aún siguen con altos índices de violencia y con enormes afectaciones derivadas de las hostilidades del conflicto armado con los grupos al margen de la ley. Asimismo, se ha percibido mala o nula pedagogía social sobre el alcance de la intitulada Paz Total.

Ciertamente, el gobierno ha generado e impulsado dos instrumentos marco que han hecho referencia al programa de Paz Total: por un lado, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, y, por el otro, la Ley 2272 de 2022, que actualiza y suscribe en adición la Política de Paz del Estado. Sin embargo, las denominaciones y caracterizaciones del programa de Paz Total han sido muy generales, indeterminadas o poco específicas, lo que ha promovido contradicciones políticas en cuanto a su alcance o a sus posibles implementaciones prácticas.

Así, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo reposa un acápite titulado “Paz Total”, en el que se pretende dar cuenta de lo que significaría el programa. No obstante, el desarrollo del epígrafe se dedica a caracterizar la historia del conflicto armado colombiano y hacer otras consideraciones ontológicas del programa. De este modo, se suscribe que:

La paz total exige cumplir con lo acordado en el Teatro Colón y trascenderlo mediante la negociación con otros actores del conflicto, considerando a las comunidades desde el inicio y a lo largo de estos procesos, para poder avanzar hacia una paz, en la que la vida sea prioridad y se forje una cultura de convivencia... Avanzar hacia la paz total requiere de un cambio de paradigma para enfrentar la violencia que persiste en algunos territorios. El nuevo enfoque, centrado en la seguridad humana, prioriza el diálogo como mecanismo principal para comprender las causas que originan y mantienen los actos violentos. Así se abre el camino a nuevas negociaciones que permitan ponerle fin a la insurgencia armada, y consolidar procesos pacíficos de desmantelamiento del crimen organizado y sometimiento a la justicia de sus miembros (Departamento Nacional de Planeación, 2022: 25-33).

Más adelante, las Bases del Plan de Desarrollo sostienen cuatro elementos imperativos para avanzar en la Paz Total, a saber: i) Violencia en desescalamiento; ii) Territorios que se transforman con la imple-

¹⁰ Véase la Resolución 2655/2022, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9169ª sesión, celebrada el 27 de octubre de 2022, en donde, además de prorrogar el Mandato de la Misión de Verificación, se reitera el apoyo decidido al cumplimiento de todo el acuerdo de paz en Colombia. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2655_221027_colombia.pdf

mentación del Acuerdo del Teatro Colón; iii) La cultura de paz en la cotidianidad de poblaciones y territorios; y iv) La paz en la esencia del Gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2022: 26).

Posteriormente, en el mismo documento gubernamental, hay un subcapítulo (D.2.: Protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias. Desmantelamiento del Multicrimen, prevaleciendo la protección integral de las poblaciones), en el que se sostiene que:

En el marco de la paz total, el Gobierno nacional definirá las acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de las estructuras multicrimen. Se estructurará la estrategia de lucha del fenómeno de las drogas, en donde la actuación del Estado se concentrará en los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan dinero, extorsionan y se lucran de las actividades ilegales. En este sentido, la Fuerza Pública priorizará la interdicción de sustancias ilícitas y los insumos para su procesamiento, así como la destrucción de infraestructuras para su producción, y la erradicación forzosa de cultivos industriales (Departamento Nacional de Planeación, 2022: 99).

Por su parte, la sanción presidencial a la Ley 2272 de 2022 —que prorroga parte de la Ley 418 sobre orden público y la modifica en lo concerniente a la nueva política gubernamental de paz— instituyó jurídicamente la Paz Total como una política de Estado. En consecuencia, en el artículo 2 literal b, se dice que:

La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación... De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos (Ley 2272 de 2022).

Seguidamente, el capítulo II de la Ley 2272, nombrado “Mecanismos para la Paz Total”, hace referencia a que el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social y justo, la determinación de zonas y regiones de paz, el establecimiento de diálogos, la institución de un gabinete de paz, la suspensión de órdenes de captura, y la puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo locales de entidades territoriales para fijar las políticas de paz.

Sin embargo, no logra consolidar los caminos procesales y metodológicos para lograr tales fines: no establece el modo en que se podría impactar o influenciar sobre los Planes de Desarrollo locales de las entidades, pues estas pueden pertenecer a otros espectros políticos con diferentes programas, aspecto que ya genera vacíos prácticos. Igualmente, la suspensión de las órdenes de captura para los integrantes de grupos y actores armados no cuenta con un andamiaje jurídico que permita su ejecución cumpliendo con las obligaciones internacionales del Estado contra la impunidad y para con las víctimas (esta variable se detallará más adelante en el marco del proceso de negociación con el ELN). Tampoco se evidencia cómo el Estado propenderá por el establecimiento de órdenes más justos y la “garantía” del efectivo funcionamiento de las instancias y mecanismos del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto, con el mismo andamiaje institucional vigente a los anteriores periodos gubernamentales.

Por su parte, en el ámbito discursivo, el presidente Petro ha sostenido que:

Convocamos, también, a todos los armados a dejar las armas en las nebulosas del pasado. A aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz, a cambio de la no repetición definitiva de la violencia, a trabajar como dueños de una economía próspera pero legal que acabe con el atraso de las regiones (Presidencia, 2022a).

En este sentido, abre nuevamente el abanico de posibilidades para las salidas negociadas y políticas de confrontaciones armadas.

Por tanto, se puede inferir que la Paz Total apunta a la pacificación y vinculación de todos los actores armados insurgentes, criminales y delictivos en mecanismos de negociación y sometimiento judicial en el marco de subrogados penales. A su vez, suscribe el diálogo con todos los actores desde un enfoque de seguridad humana, lo que permitiría considerar el respeto y protección de la dignidad humana de todos los involucrados en los procesos de concertación y de paz. En consecuencia, cabe interpretar que las generalidades, los lugares comunes y las redundancias relativas a la implicación de todos los actores en la Paz Total ratifican que la paz es un deber constitucional. No obstante, según se ha indicado, la paz constituye un deber estatal de obligatorio cumplimiento para todos los connacionales desde la promulgación de la Carta Política de 1991, por lo que el núcleo rector de la paz no ha cambiado.

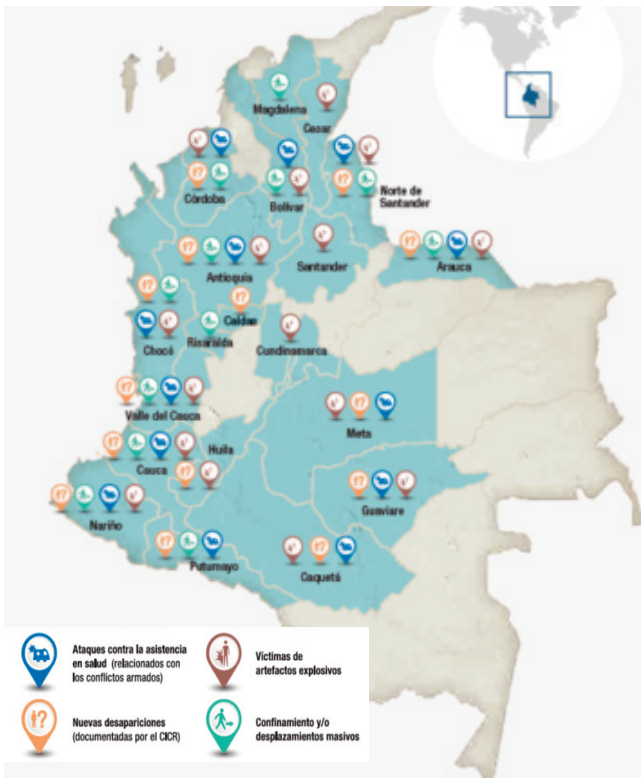
Asimismo —al margen de vincular a todos los agentes, actores y grupos armados y delincuenciales a la Paz Total desde un enfoque “humanista”— no se pone en contexto cómo y con qué metodología se proyecta la implementación del proyecto. En ese sentido, se evidencia la imposibilidad de una interpretación consistente, unificada y específica sobre el signifiante en términos prácticos y factuales, con orientaciones claras para todas las entidades. Tan solo se mencionan aspectos generales sin herramientas operacionales; tampoco hay lineamientos marco para las diferentes entidades nacionales y territoriales que funcionen como una carta de navegación para la toma de decisiones administrativas con repercusiones en la seguridad, la convivencia y la paz de las regiones.

En esta línea, todas las caracterizaciones derivadas de tales documentos gubernamentales riñen y contrastan con la práctica cotidiana en los territorios más afectados por la violencia y el conflicto. En efecto, no hay evidencia de que la violencia se esté desescalando en las regiones o que se esté desarrollando un proceso de cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y los territorios. Al contrario, tal y como lo señala el Comité Internacional de la Cruz Roja, en las regiones se está viviendo una situación humanitaria de urgencia manifiesta. Así, se han detectado seis conflictos armados en Colombia, y las zonas de mayor impacto por la violencia derivada de las dinámicas de conflicto son Cauca, Antioquia, Arauca, Norte de Santander y Meta. Igualmente, según dicho Comité, la información revela que la población civil sigue sufriendo los peores efectos del conflicto armado, pues el 53% de las víctimas son civiles (CICR, 2022). En ese contexto, las lógicas del conflicto aún afectan en gran medida a los territorios fronterizos y las regiones donde armado el Estado históricamente ha tenido una baja o nula presencia institucional.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha presentado información y denunciado públicamente que las dinámicas y consecuencias nefastas del conflicto armado continúan en las regiones. A finales de 2022, la Defensoría del Pueblo afirmó que desde inicios de ese año, en Arauca se asesinaba a una persona al día por cuenta del conflicto y la disputa territorial de los grupos armados ilegales (Defensoría del Pueblo, 2022).

De la misma forma, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), a través del Observatorio de DD.HH., Conflictividades y Paz, publicó el 3 de febrero de 2023 un informe que da cuenta de que las masacres continúan afectando a las regiones marcadas por las disputas por el control territorial entre diferentes grupos y actores armados, y registra 13 masacres con 41 víctimas, desde inicios del año, aspecto detallado por departamentos y municipios en el Cuadro 1.

FIGURA 1. Mapa de las consecuencias humanitarias y de la violencia en las regiones



Fuente: Tomado del Comité Internacional de la Cruz Roja (2022).

CUADRO 1. Relación de masacres 2023

Fecha	Víctimas	Departamento	Municipio
01/01/2023	3	Cesar	Río de Oro
08/01/2023	3	Norte de Santander	Cúcuta
13/01/2023	3	Nariño	Ipiales
13/01/2023	3	Guajira	Riohacha
15/01/2023	3	Valle del Cauca	La Unión
17/01/2023	3	Putumayo	Orito
19/01/2023	3	Antioquia	Rionegro
25/01/2023	3	Magdalena	El Banco
28/01/2023	3	Córdoba	San Carlos
28/01/2023	3	Antioquia	Ciudad Bolívar
30/01/2023	4	Atlántico	Barranquilla
30/01/2023	4	Antioquia	Campamento

Fuente: Indepaz, 2023.

De igual modo, se ha evidenciado que las crisis humanitarias en las regiones aún afectan fundamentalmente a las comunidades indígenas y la sociedad civil. Las minorías étnicas son unos de los colectivos más afectados, aun con el cambio de gobierno; en el Guaviare, zona de alta intensidad del conflicto, se vulneran permanentemente los DD.HH. de las comunidades. Por ello, el Defensor del Pueblo ha sostenido que: “Con paños de agua tibia no se pueden solucionar los problemas estructurales y las vulneraciones a los derechos de las comunidades indígenas que hemos venido denunciando desde hace varios años” (Defensoría del Pueblo, 2023).

Por otra parte, en el acto de oficialización de la institucionalización del Ministerio de la Igualdad en Istmia, Chocó (una de las regiones más afectadas por el conflicto y diferentes violencias), el gobierno recibió relevantes críticas de un líder social integrante del Comité Cívico por la Salvación y la Dignidad del Chocó. Uno de los argumentos centrales concernía al incumplimiento del gobierno del acuerdo que se firmó del paro cívico (2017), en donde se acordó mejorar en materia de infraestructura y salud, entre otros temas, en dicho departamento. De la misma forma, el líder social cuestionó al ministro Prada, asegurando que se ha intentado conversar con él para acordar y saber cómo se cumplirán los acuerdos, y reiterando que ha sido imposible (*El País*, 2023).

Así pues, diferentes actores y entidades públicas han puesto de manifiesto las enormes afectaciones a los DD.HH. y las infracciones al DIH, que continúan siendo la cotidianidad en los territorios. Igualmente, continúa constatándose que en algunas regiones la disputa territorial por parte de organizaciones criminales y grupos armados reemplazan de facto el orden democrático y constitucional instituido por la Carta Política de 1991. De lo anterior se deriva el confinamiento como hecho atroz contra las libertades cons-

titucionales de un volumen significativo de la sociedad civil. En noviembre de 2022 se registraba que más de 100.000 personas estaban confinadas de manera forzada en Colombia por el conflicto armado, seis años después de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC (*El Espectador*, 2022a).

Pues bien, en dicho escenario el presidente Gustavo Petro anunció el último día de 2022 el inicio de un cese al fuego bilateral, desde el 1 de enero al 30 de junio de 2023, con cinco organizaciones armadas ilegales: el ELN, Segunda Marquetalia, Estado Mayor Central, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el grupo Sierra Nevada (Presidencia de la República, 2023a). Frente al anuncio presidencial, el ELN aseveró que no existía, ni se había pactado ningún acuerdo con el gobierno para el cese bilateral al fuego (*El Colombiano*, 2023). Consecuentemente, el gobierno hubo de pronunciarse, en forma de reversazo, sobre el supuesto acuerdo del cese al fuego, y tan solo cuatro días después de la primera declaración, el presidente Petro anunció la suspensión de los efectos jurídicos del decreto de cese al fuego bilateral con el ELN (Presidencia de la República, 2023b). Dicho anuncio de un cese bilateral al fuego de forma apresurada, sin obtener el consentimiento de todas las partes, evidencia la improvisación y falta de rigurosidad metodológica del gobierno sobre los objetivos que traza la política de la Paz Total.

Ahora bien, casi un mes después de tal salida en falso, el gobierno logró concertar con el Estado Mayor Central de las FARC EP (EMC) —disidencias del grupo desmovilizado a partir del acuerdo de paz de 2016—, la firma de un protocolo de cese al fuego que contiene las reglas que regirán a las partes mientras dure esa suspensión, que empezó el 1 de enero e irá hasta el 30 de junio de 2023. Además, se creó un Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV) que emitirá conceptos técnicos y elaborará recomendaciones para prevenir y atender posibles incidentes o incumplimientos. De la misma forma, el protocolo establece que cualquier grupo armado diferente al Estado que incurra con intenciones hostiles en el área de los frentes previamente georreferenciados, estará sujeto a la acción legítima del Estado para el uso y aplicación de la fuerza. Y no podrán atentar contra la población civil, impedir el transporte de víveres ni obstaculizar la labor del mecanismo, estando obligados a presentar la información para que este cumpla su labor. Los integrantes de la guerrilla no podrán estar armados en los centros poblados ni interferir en procesos electorales (*El Espectador*, 2023b).

Otro aspecto que ha suscitado críticas es la falta de comunicación y coordinación armónica entre las instituciones del poder público con miras a la implementación de la Paz Total en el marco de constitución y del ordenamiento jurídico vigente. Así, la presidencia que encabeza Petro ha sostenido que la Ley 2272 de 2022 le permite decretar la suspensión de órdenes de captura a quienes decidan someterse al proyecto de Paz Total para la concertación de acuerdos de paz y el desmantelamiento de organizaciones criminales (Presidencia de la República, 2023c).

En esta línea, se visibiliza como vector problemático la suspensión de órdenes de captura de integrantes de organizaciones criminales que se han financiado con el narcotráfico. La histórica relación entre política, economía y narcotráfico agrega un ingrediente de complejidad para la desagregación de responsabilidades penales, y sobre los subrogados y beneficios penales que, eventualmente, podrían cobijar a narcotraficantes que pretendan articularse al proceso derivado de la Paz Total. Lo anterior se complejiza aún más debido a que el programa de la Paz Total no cuenta con una política sólida que ofrezca alternativas viables y sostenibles frente a los cultivos del narcotráfico, y que, consecuentemente, logre desactivar las violencias por disputas y lucha contra la producción y comercialización de droga.

Ante la proposición presidencial sobre la suspensión de órdenes de captura, la Fiscalía General de la Nación aseveró que en Colombia no existe un marco jurídico que permita suspender la investigación judicial a personas vinculadas al narcotráfico o con delitos de interés internacional. Además, se requiere una ley

de sometimiento frente a las organizaciones criminales, por lo que no levantaría órdenes de captura a integrantes relacionados con el narcotráfico, que además podría generar impunidad (*Semana*, 2023a).

En este contexto, el programa de Paz Total, sin una estrategia robusta de seguridad y defensa en las regiones, ha creado vacíos institucionales en los departamentos y municipios más afectados por el conflicto. No hay suficiente claridad sobre el deber, por ejemplo, de la fuerza pública que en terreno afronta contradicciones importantes. En otras palabras, a falta de una carta de navegación clara sobre la Paz Total y ante los altos índices de violencia en las regiones, la confusión y frustración generadas están configurando una profunda crisis de seguridad en el país (*El Espectador*, 2023c).

La implementación práctica de tales ideas y proyectos políticos supone un gran desafío institucional y jurídico para el Estado, y para un proceso de reconciliación nacional que edifique una verdadera paz sostenible y duradera. Pero la falta de claridad sobre las herramientas y el alcance de la Paz Total ha fomentado diversas críticas de diferentes sectores sociales y políticos del país.

Incluso desde la coalición de gobierno han aparecido críticas. Roy Barreras, presidente del Senado e integrante del Pacto Histórico ha sostenido que su mayor preocupación es la seguridad nacional. También ha afirmado que algunos sectores políticos —unos de buena fe y otros de mala fe— están echando a perder las intenciones nobles del presidente, y han malinterpretado su directriz y su anhelo de paz. En esa misma línea, considera que las Fuerzas Militares, malinterpretando las buenas intenciones, no persiguen o capturan ni a los peores criminales, bajo el supuesto de que el programa de gobierno tiene otros intereses frente a las organizaciones armadas y criminales. Asimismo, aseveró que, “si nosotros caemos en el error de que de buena fe las Fuerzas Militares se repliegan por un cese del fuego con todos, lo que ocurre es que los criminales se toman el territorio aún más de lo que está ocurriendo ya en muchas regiones” (*Semana*, 2023b).

Con respecto al cese al fuego decretado por el presidente, Barreras advirtió que un cese del fuego multilateral es imposible, debido, entre otras muchas, a dos razones que ya se han manifestado: ningún Estado de derecho formaliza un acuerdo de paz con narcos. Y, en el DIH, los ceses de fuego se justifican en los acuerdos de paz, pero con los narcos lo que hay es sometimiento a la justicia (*El Tiempo*, 2023b).

En suma, según ha evidenciado la información sobre los altos índices de violencias y de afectaciones a la sociedad civil y con las relevantes críticas que se han proyectado sobre el eje central del gobierno, se concluye que la Paz Total sin una estrategia de seguridad y de defensa, sin alternativas de sometimiento a la justicia viable y sujetas al derecho nacional e internacional, se podría apuntalar un nuevo ciclo de violencia social.

La negociación de paz con el ELN

Bajo el programa de la Paz Total, una de las apuestas más relevantes del gobierno es la negociación de paz con el ELN. Para ello se ha instituido una mesa de negociación con el grupo insurgente fijando la agenda con seis puntos cardinales: 1) Participación de la sociedad en la construcción de paz; 2) Democracia para la paz; 3) Transformaciones para la paz; 4) Víctimas; 5) Fin del conflicto armado; 6) Implementación (*El Espectador*, 2022b).

Asimismo, se han asignado 16 delegatarios por cada parte para la participación en la mesa de negociación. Por parte del gobierno los delegados son: Otty Patiño, asignado como jefe de esta delegación; Iván Cepeda; María José Pizarro; Rodrigo Botero García; Orlando Romero, almirante de la Armada (r); Horacio Guerrero; Olga Silva López; Dayana Paola; Urzola Domico; José Félix Lafaurie; Rosmery Quintero; Carlos Rosero; Álvaro Matallana, coronel (r) del Ejército; Nigeria Rentería; Mabel Lara; Adelaida Jiménez y

María Jimena Duzán. Por parte del ELN, los delegados son: Pablo Beltrán, jefe negociador de esta delegación; Aureliano Carbonell; Gustavo Martínez; Consuelo Tapias; Silvana Guerrero; Bernardo Téllez; Isabel Torres; Óscar Serrano; Vivian Henao; Ricardo Pérez; Cataleya Jiménez; Eduin Restrepo; Américo Trespalacios; Manuela Márquez; Mauricio Iguarán; Simón Babón y Nicolás Rodríguez Bautista, “Gabino”, quien después de “jubilarse” de la guerrilla decidió ser asesor especial para este equipo (*El Espectador*, 2022).

El proceso se ha concertado a través de varios ciclos de negociación. El primer ciclo inició en Caracas, el 12 de noviembre de 2022 y concluyó el 12 de diciembre de 2022. En él, las delegaciones abordaron el punto sobre “acuerdos básicos y urgentes”, para dar paso en el siguiente ciclo a asuntos más estructurales. La apertura del segundo ciclo de negociaciones se concertó para el 13 de febrero de 2023 (*Deutsche Welle*, 2022). Sin embargo, esta negociación ha enfrentado y afronta enormes desafíos. Uno de los primeros tropiezos, como se ha adelantado, surgió cuando el gobierno decretó el cese al fuego que no solo tenía que ver con el ELN, y que además este grupo no había concertado con el gobierno, lo que causó una de las primeras crisis en la negociación política.

Otro desafío importante es la fuerte influencia ideológica que ha tenido desde su nacimiento el ELN de enfoques marxistas y leninistas, con un núcleo rector inspirado en la teología de la liberación. Y aunque en esta ocasión se negocia con un gobierno progresista y a favor del cambio —en el marco de la alternabilidad ideológica en el poder—, esto puede interpretarse como un punto favorable, pero también puede implicar un aumento de las expectativas para el grupo armado, que repercutiría en mayores demandas que podrían imposibilitar los acuerdos. Además, al contrario de la estructura militar centralizada que tenían las FARC, el ELN tiene una organización totalmente descentralizada, por no decir federalizada, lo que hace mucho más complejas las negociaciones.

También se ha considerado que la negociación con el ELN es una tarea mucho más compleja que con las FARC, pues es una guerrilla bastante desconectada de la realidad. “La desconexión entre lo que piensan y lo que realmente representan políticamente hace muy difícil negociar con el ELN”, sostiene Gustavo Duncan, quien, además, anticipa que con el ELN “la negociación va a ser mucho más compleja que con grupos que no tienen pretensiones políticas, como las bandas criminales que deben someterse a la Justicia intercambiando garantías por penas para retirarse del conflicto” (*Deutsche Welle*, 2023). Igualmente, el sociólogo Eduardo Pizarro afirma que “la paz total está pésimamente diseñada; si no se rectifica, puede agravarse el conflicto”. Asimismo, sostiene que “las Fuerzas Armadas de Colombia están desconcertadas porque no hay una política de seguridad clara; es impresionante el número de oficiales que está solicitando el retiro; ojalá el ministro de Defensa demuestre un conocimiento más sólido en temas de seguridad y defensa”. De la misma forma, considera que “el alto número de grupos armados en el país y la sólida y atractiva economía de la guerra sobre el narcotráfico y la minería ilegal, hacen muy difícil la implementación de los procesos de paz y de sometimiento” (*Cambio*, 2023: s. p.).

El marco de referencia internacional

En cualquier caso, para todos los actores involucrados, los procesos derivados de la Paz Total se anclan en unos referentes internacionales, de respeto a los DD.HH. y al DIH, que el gobierno debe acatar, pues trascienden los intereses del Ejecutivo. Por ello, la Paz Total tiene definidos unos límites determinados por los estándares internacionales, de los que Colombia participa, habiendo ratificado instrumentos jurídicos que lo exhortan y constriñen a cumplir con una serie de condicionamientos. Por tanto, el margen de maniobra política está delimitado por tales estándares que se configuran como la carta de navegación para instituir los puntos rojos de los procesos de paz y del proceso de sometimiento.

En ese contexto, es menester tener en cuenta tres importantes referentes internacionales: i) los Principios contra la impunidad de la ONU, ii) el Estatuto de Roma y iii) la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Por su parte, el Sistema de Naciones Unidas —a través de sus Relatores Especiales en el Consejo Económico y Social y en la Comisión de Derechos Humanos— ha creado y desarrollado toda una serie de disposiciones que circunscriben las obligaciones internacionales de los Estados parte para orientar sus procesos de transición hacia la paz y hacia la consolidación democrática, atendiendo al respeto por la dignidad humana de las personas y los derechos colectivos de las naciones.

Así es como el *Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad* de 2005, *El estudio independiente sobre las mejores prácticas, incluidas las recomendaciones, para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad interna para combatir todos los aspectos de la impunidad*, de la profesora Diane Orentlicher de 2004 y *El conjunto de principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad* de 1997, del Relator Especial Luis Joinet, instituyen los deberes internacionales para que los gobiernos que pretenden desarrollar procesos de paz no generen impunidad al momento de suscribir un acuerdo político. De la misma forma, se instituye que todo proceso de negociación política debe poner como eje central y principal la reparación integral de las víctimas. Al mismo tiempo, instituyen las obligaciones en cuanto a la justicia, la verdad y las garantías de no repetición.

Por tanto, el gobierno colombiano deberá diferenciar de forma rigurosa y precisa a los actores que puedan afrontar un proceso de justicia transicional que cumpla con todas las obligaciones internacionales y no desvirtúe tales estándares. De ahí la preocupación de que organizaciones y grupos delincuenciales, narcotraficantes y otros actores violentos tengan cabida en los beneficios penales que podrían darse de forma excepcional para los grupos guerrilleros o insurgentes que puedan ser sometidos a un nuevo proceso de justicia transicional. Y es que esta se permite para la superación de conflictos armados, pero no para sometimiento de actores violentos y organizaciones delincuenciales ordinarias.

Por su parte, el Estatuto de Roma de 1992¹¹ da origen a la Corte Penal Internacional (CPI), competente para la investigación subsidiaria sobre genocidio, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. Además, el Estatuto de Roma establece obligaciones claras al Estado colombiano en cuanto a la imperativa necesidad de investigar, juzgar y sancionar proporcionalmente tales delitos de interés para la comunidad internacional.

En esa línea, las alternativas y beneficios penales tanto para los procesos de paz como para los procesos de sometimiento a la justicia deben erradicar toda posibilidad de fomentar la impunidad, con sanciones efectivas y proporcionales a los delitos cometidos. Cualquier viso de impunidad en la negociación política con las disidencias de las FARC, con el ELN o en el proceso de sometimiento a la justicia de grupos y organizaciones delincuenciales de alto impacto podría activar la jurisdicción internacional de la CPI frente a las responsabilidades individuales.

Aunque el nuevo fiscal de la CPI, el británico Karim Khan, ha manifestado el cierre del desarrollo para el examen preliminar en Colombia, es absolutamente relevante que el gobierno tenga como referente que la exfiscal de la CPI, Fatou Bensouda, sostuvo tres líneas de análisis para el caso colombiano, a saber: i) el marco legislativo nacional, ii) los procedimientos internos y iii) la ejecución de sentencias. Además, ha concluido que “en todo momento, la Oficina ha tenido presente el delicado proceso de paz en Colom-

¹¹ Colombia ratificó el Estatuto de Roma mediante la Ley 742 de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante su Sentencia C-578, lo que concede competencia para que la CPI pueda investigar los delitos de su competencia en territorio nacional.

bia y los esfuerzos que se están realizando para lograr justicia en ese contexto de conformidad con las obligaciones derivadas del Estatuto” (ICC, 2021). Así entonces, se va constriñendo el margen de maniobra política del Estado para los procesos de paz y para la expedición normativa de sometimiento a la justicia.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² o Pacto de San José de Costa Rica, firmado en San José el 22 de noviembre de 1969, da origen al Sistema Interamericano de DD.HH. Este está conformado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e instituye también unas obligaciones internacionales al Estado en cuanto a que se debe perseguir, investigar, enjuiciar y condenar a los responsables de las violaciones contra todos los derechos protegidos y contenidos por la Convención Americana.

La jurisprudencia derivada de condenas¹³ contra el Estado colombiano por la Corte Interamericana también ha sido enfática y reiterativa en que Colombia debe asegurar la persecución, enjuiciamiento y sanción de todas las violaciones contra los DD.HH. Ahora bien, también por omisión se puede imputar al Estado su responsabilidad en el marco del Sistema Interamericano. Es decir, que la omisión, por ejemplo, de los deberes constitucionales de cuidado, seguridad y garantía de los DD.HH. fundamentales —como la libertad, la vida y la dignidad—, puede ser objeto de enjuiciamiento al Estado. Adviértase que la suspensión de órdenes de captura, o el retiro y parálisis de las Fuerzas Armadas del Estado en algunas regiones, sin una justificación real y ponderada, eventualmente podría implicar la responsabilidad estatal por omisión a sus deberes constitucionales e internacionales derivados de la Convención Americana.

En suma, el proyecto de la Paz Total resulta bastante complejo por la imposibilidad de interpretar de forma precisa sus alcances y límites prácticos. Además, si el Ejecutivo no proyecta su implementación de forma rigurosa, se puede desvirtuar la concepción y el aspecto ontológico de la justicia transicional, propiciando la omisión de las obligaciones internacionales en cuanto, por ejemplo, a la investigación e imposición de sanciones efectivas y proporcionales a la comisión de delitos, competencia de la CPI. De la misma forma, resulta clave diferenciar y desagregar de forma contundente los procesos de transición política hacia la paz con los procesos de sometimiento a la justicia de otros actores armados para la reconciliación nacional y para la legitimidad de los procesos. Los retos que tiene el presidente Petro y todo su gabinete ministerial para cumplir con el proyecto de la Paz Total atendiendo todos los estándares internacionales del Estado colombiano son enormes.

14. Conclusión y recomendaciones

El proceso de Paz Total de Petro, como el anterior proceso de Santos, se internacionalizó desde la etapa exploratoria, a fin de lograr su legitimación en el contexto internacional. En él participan Estados de la región y, específicamente, del vecindario obligado de Colombia, así como actores estatales clave del sistema internacional. Actualmente fungen como garantes del proceso Cuba, Chile, Noruega, México, Venezuela y Brasil. Además, actúan como países de acompañamiento, apoyo y cooperación Alemania, EE.UU., Suecia, Suiza y España. Por otra parte, la UE, que ya fue un actor importante en el proceso de paz de Santos, lo seguirá siendo en el proceso de Paz Total de Petro. En este orden de ideas, la UE ha proyectado un rol promotor de resolución pacífica de conflictos en su relación con Colombia, y es poco probable que lo abandone ahora.

¹² Colombia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante la Ley 16 de 1972, que concede competencia al Sistema Interamericano para la defensa de los DD.HH.

¹³ Corte IDH. Caso Masacre de Mapiripán. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C n° 134; *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C n° 124; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C n° 120; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C n° 110.

El proceso de paz derivado de la Ley 975 de 2005 constituye uno de los principales referentes colombianos para los procesos de paz. El sometimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia, de acuerdo con los parámetros de la Ley 975, presentó múltiples complicaciones que terminaron afectando de manera directa los intereses de las víctimas. En consecuencia, el truncamiento de los procesos judiciales en el marco de la desmovilización debe poner como primer objetivo la reparación integral a las víctimas, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social roto por la violencia. Ciertamente, este proceso ha dejado muchas heridas y hubo colectivos que no fueron atendidos por el Estado durante mucho tiempo. De ahí que sea menester poner a las víctimas como eje central tanto de los procesos de transición política como en los procesos de sometimiento a la justicia.

El programa de la Paz Total es todavía bastante ambiguo al no contar con un documento conceptual y operativo que permita delimitar su interpretación y visibilice específicamente su alcance y sus límites. En consecuencia, la Paz Total tiene importantes desafíos en cuanto a su significación y criterios de implementación. Con todo, ciertamente, el programa está sometido a las obligaciones internacionales delimitadas por el Sistema de Naciones Unidas y todos sus instrumentos, por el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional, y por la Convención Americana y toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos.

El proyecto de Paz Total no cuenta con una estrategia de seguridad y defensa que permita la ejecución idónea en los territorios más afectados por el conflicto y por las violencias de diferentes actores. Ahora bien, la obligación del Estado de garantizar la seguridad no es un tema negociable con las bandas criminales, lo que agrega un ingrediente de complejidad para la diferenciación y alcance del programa de paz.

A tenor de lo dicho, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. La UE, como se ha reiterado, ha sido un actor clave en materia de cooperación con Colombia en el marco del conflicto armado interno, en las negociaciones de La Habana y en la implementación de los compromisos y programas consignados en el Acuerdo Final de Paz. Asimismo, ejerció presiones para que el gobierno de Duque no estrangulara su implementación. Por tanto, sería de gran relevancia que la UE reeditase la diplomacia para la paz en los diálogos con el ELN que ya proyectó en el proceso de paz de La Habana, es decir, que tome la decisión de designar un enviado especial a la mesa de negociaciones.
2. El gobierno nacional debe aterrizar las ideas y propuestas de campaña, y para el desarrollo del país, a la realidad cotidiana de las regiones en el marco del andamiaje institucional y jurídico vigente, a fin de visibilizar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto. Ideas altruistas y voluntaristas sin un marco operacional pueden generar el efecto contrario, promoviendo expectativas sociales que difícilmente puedan cumplirse, lo que podría forjar frustraciones y resentimientos, y conducir a nuevos círculos de violencia social y política.

En ese sentido, es preciso definir y delimitar los alcances de la Paz Total, a través de un documento institucional que incluya su marco conceptual y operacional. Esto permitiría menos ambigüedad al momento de interpretar, comprender y poner en práctica el proyecto político. En esa misma línea, es importante definir los roles específicos de quienes trabajan en el mismo.

3. El presidente Petro y el Ministerio del Interior deben diseñar y construir la esperada Ley de Sometimiento a la Justicia para los grupos armados, las organizaciones delincuenciales y demás actores que se pretendan vincular a los procesos derivados del proyecto de Paz Total. Esta ley debe atender todos los estándares internacionales contra la impunidad en cuanto al deber que tiene el Estado en materia de investigar, juzgar y sancionar de forma proporcional todos los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y flagrantes violaciones contra los DD.HH. e infracciones al DIH. Asimismo, deben incluirse —desde la colaboración armónica de poderes— las perspectivas y capacidades de todas las entidades públicas

que tengan algún papel en el proceso. También han de definirse de forma específica los condicionamientos, requisitos, excepciones y alternativas que ofrecería la ley de sometimiento. Finalmente, debe contar con su regulación respectiva para su rápida implementación, mitigando toda posible ambigüedad para su interpretación e implementación.

4. El Ministerio del Interior ha de diseñar una estrategia masiva en diferentes niveles para el despliegue pedagógico de lo que significa y lo que pretende el proyecto de Paz Total, en aras de que todos los sectores sociales y políticos tengan suficiente claridad sobre sus alcances prácticos. De la misma forma, para su desarrollo, tiene que liderar la coordinación interinstitucional y con el resto de entidades de los diferentes poderes públicos. La contribución armónica de todas las entidades incrementa las posibilidades de éxito de la implementación del programa, aunando además recursos institucionales en un mismo propósito, lo que repercute en más influencia e impacto social y político.

5. El Ministerio de Defensa debe diseñar e implementar una política de seguridad y defensa rigurosa, que afronte las necesidades territoriales acompañando el proyecto de Paz Total. En esa línea, se debe apostar por una estrategia amplia e interinstitucional, como la acción unificada, en la que todas las fuerzas armadas de Colombia actúen de forma mancomunada para combatir los riesgos y amenazas para el país y para implementar el programa gubernamental de paz.

Referencias bibliográficas

- AECID (2014): La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Quiénes somos. Disponible en: <https://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2463>.
- (2022): Marco de Asociación País MAP Colombia-España 2020-2024. Disponible en: <https://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2856#:~:text=El%20Marco%20de%20Asociaci%C3%B3n%20Pa%C3%AAs,desigualdades%20y%20construcci%C3%B3n%20de%20paz>.
- AGUIRRE, M. (2012): “Noruega y la diplomacia de la paz”. Disponible en: <https://www.rfi.fr/es/europa/20121015-noruega-y-la-promocion-de-las-negociaciones-de-paz>.
- APONTE, A.F., LARRATT-SMITH, C. y TREJOS, L.F. (2021): “Manual de anti-negociación: Duque y su apuesta con el ELN”, *Razón Pública*, 24 de mayo. Disponible en: <https://razonpublica.com/manual-anti-negociacion-duque-apuesta-eln/>.
- ARDILA, M. (2011): “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”, en D. CARDONA (ed.): *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), pp. 91-121.
- ASTORINO-COURTOIS, A. (2000): “The Effects of Stakes and Threat on Foreign Policy Decision-Making”, *Political Psychology*, vol. 21(3), pp. 489-510.
- BORDA, S. (2007): “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, *Revista Colombia Internacional*, nº 65, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 66-89.
- (2011): “Política Exterior y Derechos Humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional”, en N. ZICCARDI y A. VELASCO: *Derechos Humanos en Política Exterior: seis casos latinoamericanos*, Porrúa-ITAM, pp. 123-160. Disponible en: <http://wwwprof.Uniandes.edu.co/~sborda/publicaciones/DDHHpolext.pdf>.
- BUZAN, B.; WAEWER, O. y DE WILDE, J. (1998): *Security. A new Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- CAMBIO (2023): “‘El modelo de paz total del Gobierno Petro es la improvisación’: Eduardo Pizarro” (02/14/2023). Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-modelo-de-paz-total-del-gobierno-petro-es-la-improvisacion-eduardo-pizarro>.

- CARDONA, D. (2001): “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar”, *Revista Colombia Internacional*, n° 53, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 53-74.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) (2014a): Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991, Colombia. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Los_proceso_de_paz_con_el_M.pdf.
- (2014b): Diálogos de Tlaxcala en 1990-1991, Colombia. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Dialogos_de_Tlaxcala_en_1990.pdf.
- (2018): Justicia. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, Colombia (junio de 2018). Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-justicia.pdf>.
- CEPEDA, F. y PARDO, R. (1989): “La Política Exterior colombiana 1930-1974 y 1974-1986”, en A. TIRADO: *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, pp. 9-89.
- CEV (2022): Hay futuro si hay verdad -Informe final-. Sufrir la guerra y rehacer la vida, impactos, afrontamientos y resistencias, Bogotá.
- CNN (2019): “Noruega dice que respetará los protocolos del proceso de paz con el ELN; Colombia insiste en no reconocerlos”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/24/noruega-dice-que-respetara-los-protocolos-del-proceso-de-paz-con-el-eln-colombia-insiste-en-no-reconocerlos/>.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2022): Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/actualizacion-sobre-la-situacion-humanitaria-en-colombia-2022>.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (2022): Resolución 2655/2022. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9169ª sesión, celebrada el 27 de octubre de 2022, sobre reafirmación pleno compromiso con la paz en Colombia. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2655_221027_colombia_.pdf.
- CRANDALL, R. (2001): “Explicit Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration”, *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n° 3 (otoño), Center for Latin American Studies, University of Miami, pp. 95-120.
- CUÉLLAR, A. (2020): “La reinención de Duque”, *Semana*, (20/06/2020). Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/columna-la-reinencion-de-duque/681043>.
- DANE (2022a): Comunicado de prensa sobre pobreza monetaria y sobre pobreza monetaria extrema. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf.
- (2022b): Comunicado de prensa sobre pobreza multidimensional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2022): Tame Arauca Informe defensorial. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/desde-que-inicio%20el%20proceso-de-paz-con-el-eln-en-arauca-asesinan-a-una-persona-al-d%C3%A1a-por-cuenta-del-conflicto-y-la-disputa-territorial-de-los-grupos-armados-ilegales#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20reporte,y%20Cravo%20Norte%20C%201%20asesinato>.
- (2023): Informe defensorial sobre las problemáticas de las comunidades indígenas en la Guaviare. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/debemos-acabar-la-indiferencia-institucional-con-las-vulneraciones-a-los-derechos-de-las-comunidades-ind%C3%ADgenas-en-guaviare>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2022): Colombia. Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf.
- DEUTSCHE WELLE (2016): “Suiza aporta millones de dólares a proceso de paz en Colombia” (04/08/2016). Disponible en: <https://www.dw.com/es/suiza-aporta-millones-de-d%C3%B3lares-a-proceso-de-paz-en-colombia/a-19447767>.

- (2022): Hoy culmina la primera ronda de negociación con el ELN (12/12/2022). Disponible en: <https://www.dw.com/es/hoy-culmina-la-primera-ronda-de-negociaci%C3%B3n-con-el-eln/a-64064917>.
- (2023): Colombia: con el ELN “la negociación va a ser mucho más compleja” (04/01/2023). Disponible en: <https://www.dw.com/es/colombia-con-el-eln-la-negociaci%C3%B3n-va-a-ser-mucho-m%C3%A1s-compleja/a-64288670>.
- EL COLOMBIANO* (2022): “¿En qué temas se distanciaron Blinken y Petro tras reunión en la Casa de Nariño?” (4/10/2022). Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/gustavo-petro-y-antony-blinken-se-distanciaron-en-extradicion-estatuto-de-proteccion-a-migrantes-e-inclusion-de-cuba-en-lista-terrorista-BJ1877776>.
- (2023): “Delegación del ELN dice que ‘no existe ningún acuerdo’ sobre cese bilateral al fuego” (03/01/2023). Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/eln-dice-que-no-existe-acuerdo-sobre-cese-bilateral-al-fuego-GL19740215>.
- EL COMERCIO* (2016): “Suecia destina USD 112 millones para apoyar proceso de paz en Colombia” (15/09/2016). Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/suecia-colombia-paz-farc-guerrilla.html>.
- EL ESPECTADOR* (2015): “La Uribe-Caracas y Tlaxcala-El Caguán-La Habana” (13/02/2015). Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/uribe-caracas-y-tlaxcala-el-caguan-habana-columna-543994>.
- (2022a): “En Colombia hay más de 100.000 personas en confinamiento forzado por el conflicto” (24/11/2022). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/en-colombia-hay-mas-de-100000-personas-en-confinamiento-forzado-por-el-conflicto/>.
- (2022b): “Esta es la agenda de seis puntos que negociarán Gobierno Petro y Eln” (05/10/2022). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/esta-es-la-agenda-de-seis-puntos-que-negociaran-gobierno-petro-y-eln/>.
- (2022c): “Estos son los integrantes del equipo negociador del Gobierno y el Eln” (03/12/2022). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/dialogos-de-paz-con-el-eln-nombres-del-equipo-negociador-del-gobierno-y-del-eln/>.
- (2023a): “Suecia felicita los avances de Petro en la Paz Total”, *El Espectador* (8/2/2023). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-petro-apoyo-de-suecia-a-negociacion-con-eln-dialogos-y-temas-ambientales-entrevista-carim-jamtin/>.
- (2023b): “Gobierno y disidencias de Farc Ep firman protocolo de cese al fuego” (8/02/2023). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/protocolo-cese-al-fuego-entre-el-gobierno-y-la-disidencia-de-farc-estado-mayor-central-ivan-mordisco/>.
- (2023c): “Cantos de ‘paz total’ mientras recrudece la violencia” (15/01/2023). Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/cantos-de-paz-total-mientras-recrudece-la-violencia/>.
- EL PAÍS* (2022): “Proceso de paz con el ELN: cuáles son las sedes, los puntos de la agenda y cómo avanzan las negociaciones en el Gobierno de Gustavo Petro” (25/11/2022). Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-25/proceso-de-paz-con-el-eln-cuales-son-los-puntos-de-la-agenda-y-como-seran-las-negociaciones-en-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>.
- (2023): “MinInterior respondió a las críticas que un líder social del Chocó le hizo a él y al Gobierno” (06/01/2023). Disponible en: https://www.elpais.com.co/politica/mininterior-respondio-a-las-criticas-que-un-lider-social-del-choco-le-hizo-a-el-y-al-gobierno.html?utm_source=facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=ampliar-noticia.
- EL TIEMPO* (2020): “Noruega dona USD 9 millones para implementación del Acuerdo de Paz” (14/12/2020). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/noruega-dona-usd-9-millones-para-implementacion-del-acuerdo-de-paz-554750>.
- (2022): “‘Paz total’: Noruega confirmó su respaldo a la iniciativa” (25/10/2022). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/paz-total-noruega-confirmando-su-respaldo-a-la-iniciativa-712422>.

- (2023a): “Presidente Petro se pronunció sobre lo ocurrido en Brasil” (8/1/2023). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/brasil-que-dijo-petro-sobre-lo-que-esta-ocurriendo-732197>.
- (2023b): “Roy Barreras habló de la paz total, el sometimiento de narcos y lanzó dardos a la ministra de Salud” (05/02/2023). Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/politica/roy-barreras-hablo-de-la-paz-total-el-sometimiento-de-narcos-y-lanzo-dardos-a-la-ministra-de-salud-ex40>.
- EMBAJADA DE SUECIA (2023): “Cooperación para la paz”, Embajada de Suecia en Colombia. Disponible en: <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/colombia-bogot%C3%A1/cooperaci%C3%B3n-paz-y-desarrollo/cooperaci%C3%B3n-para-la-paz/#>.
- FISCALÍA (2023): “El firme apoyo del Fiscal General Barbosa (...) Ha sido la piedra angular de nuestros esfuerzos en materia de aplicación de la ley con Colombia”: Departamento de Justicia de Estados Unidos (28/1/2023). Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/el-firme-apoyo-del-fiscal-general-barbosa-ha-sido-la-piedra-angular-de-nuestros-esfuerzos-en-materia-de-aplicación-de-la-ley-con-colombia-departamento-de-justicia-de-estados-un/>.
- FLEMES, D. (2012): “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico”, en S. JOST (ed.): *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores Ltda., pp. 19-37.
- FLÓREZ, J. (2023): “Lo que acerca y aleja a Petro de la izquierda latinoamericana” (22/1/2023). Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/lo-que-acerca-y-aleja-a-petro-de-la-izquierda-latinoamericana/>.
- FLUXÁ, M. (2015): “Noruega, país mediador en el conflicto, aplaude ‘el paso hacia la paz’ en Colombia”, *El Mundo* (24/9/2015). <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/24/5603ae9246163fc1428b4571.html>.
- FONDO EUROPEO PARA LA PAZ EN COLOMBIA (2022): “XV Informe trimestral de seguimiento”, Corte a 30 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2023/01/Informe-quince-VF.pdf>.
- (s. f): “T06.68 Apoyo a la Reincorporación Social y Económica de ex integrantes de las FARC – EP” [citado el 12 de febrero de 2023]. Disponible en: <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/project/apoyo-presupuestario-a-la-politica-de-reincorporacion-social-y-economica/>.
- FORBES (2023): “México afianza su rol en Latinoamérica al albergar diálogo de paz de Colombia”, *Forbes México* (12/2/2023). Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/mexico-afianza-su-rol-en-latinoamerica-al-albergar-dialogo-de-paz-de-colombia/>.
- GALLEGU, C. (2010): FARC-EP y ELN: Una historia política comparada (1958-2006). Trabajo de grado presentado para optar por el título de Doctor en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia, Bogotá. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3556/1/469029.2010.pdf>.
- GONZÁLEZ, R. (2004): “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación”, *Investigación & Desarrollo*, vol. 12 (2), pp. 258-285.
- INDEPAZ (2022): Cifras del gobierno Duque. Comunicación de prensa en Twitter de la Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://twitter.com/Indepaz/status/1533855699691835397?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1533855699691835397%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.semana.com%2Fnacion%2Farticulo%2Fgobierno-rechazo-informe-de-indepaz-sobre-cifras-de-homicidios-de-lideres-sociales%2F202211%2F.
- (2023): Masacres en Colombia durante el 2023. Febrero 3. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.
- INFOBAE (2022a): Gustavo Petro y Lula da Silva hablan por teléfono del amor por la Amazonía que une a los países (31/10/2022). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/31/gustavo-petro-y-lula-da-silva-hablan-por-telefono-del-amor-por-la-amazonia-que-une-a-los-paises/>.

- (2022b): “La polémica propuesta del director de la Dian: ‘Hay que legalizar la cocaína’” (14/10/2022). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/14/la-polemica-propuesta-del-director-de-la-dian-hay-que-legalizar-la-cocaina/>.
 - (2022c): “Álvaro Leyva, el futuro canciller de Colombia, estuvo en Alemania hablando de paz, medio ambiente y cooperación” (8/07/2022). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/07/08/alvaro-leyva-el-futuro-canciller-de-colombia-estuvo-en-alemania-hablando-de-paz-medio-ambiente-y-cooperacion/>.
 - (2023a): “Proceso de paz del gobierno Petro con el ELN: España aceptó ser país acompañante” (3/2/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/proceso-de-paz-del-gobierno-petro-con-el-eln-espana-acepto-ser-pais-acompanante/>.
 - (2023b): “Estados Unidos respondió a Policía Antinarcoóticos sobre reducción de metas de erradicación” (17/1/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/01/17/estados-unidos-respndio-a-policia-antinarcoticos-sobre-reduccion-de-metas-de-erradicacion/>.
 - (2023c): En Colombia no se están erradicando cultivos ilícitos, confirmó la Policía antinarcoóticos (3/2/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/en-colombia-no-se-estan-erradicando-cultivos-ilicitos-confirmo-la-policia-antinarcoticos/>.
- INSTITUTO KROC (2021a): “Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016-octubre 2021”, Notre Dame y Bogotá: Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
- (2021b): “El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del Covid-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación”, Notre Dame y Bogotá, Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barometro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales.
 - (2022a): “Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Publicado el 12 de septiembre de 2022”. Disponible en: <https://keough.nd.edu/es/instituto-kroc-publica-sexto-informe-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/>.
 - (2022b): Las víctimas al centro: estado de la implementación del Acuerdo Final desde la perspectiva de sus derechos (13/09/2022). Disponible en: <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es>.
- ICC (2021a): Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, inviting stakeholders to consult on the development of a benchmarking framework for the Situation in Colombia. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/fr/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-inviting-stakeholders-consult-development-benchmarking>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2022): “Gobierno de Alemania reafirma compromiso con la consolidación de la paz total en Colombia ante el Ministro Álvaro Leyva Durán”, Cancillería, 22 de agosto. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-alemania-reafirma-compromiso-consolidacion-paz-total-colombia-ministro>.
- MINSALUD (2020): Población Víctima del Conflicto Armado, Boletines Poblacionales. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-victimasI-2020.pdf>.
- ÑÁÑEZ, P. J. (2021): “La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia”, *Methaodos: Revista de ciencias sociales*, 9 (1): 177-186.
- ONU (2016): La ONU estará presente en la ceremonia de la firma del Acuerdo de Paz en Colombia. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2016/09/1365421>.
- (2017): Misión de la Organización de las Naciones Unidas en Colombia. Disponible en: <https://unmc.unmissions.org/cronologia-0#:~:text=Las%20Naciones%20Unidas%20continuar%C3%A1n%20apoyando,seg%C3%BAAn%20re soluci%C3%B3n%202377%20de%202017>.

- (2018): Colombia: El presidente de la Asamblea General celebra los avances en favor de la paz y el desarrollo. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/03/1429312>.
- OQUENDO, C. (2022): “Negociar la paz con el ELN, un desafío para el Gobierno de Gustavo Petro”, *El País*, 25 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-06-25/negociar-la-paz-con-el-eln-un-desafio-para-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>.
- PASTRANA, E. y GEHRING, H. (2017): *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá D.C.
- PASTRANA, E. y VERA, D. (2012a): “De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?”, en S. JOST (ed.): *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores Ltda., pp. 57-76.
- (2012b): “Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica”, en J. PASTRANA y E. FLEMES (eds.): *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*, Konrad Adenauer Stiftung, GIGA, Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 187-235.
- PETRO G. (2022): Programa de Gobierno “Colombia potencia mundial de la vida”. Petro Presidente 2022-2026. Disponible en: <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>.
- PORTAFOLIO (2023): Balance de la relación Colombia-Suiza: economía, paz y educación dual (16/1/2023). Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/relacion-colombia-suiza-balance-e-interes-en-la-educacion-dual-576894>.
- PRESIDENCIA – ARCHIVO (2019): Objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190316-Objeciones-proyecto-Ley-Estatutaria-JEP-justicia-transicional-confianza-colombianos-Presidente-Duque.aspx>.
- PRESIDENCIA (2012-2016): Discursos presidenciales 2012-2016. Recuperados en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos#k=#s=961>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2022): España tiene toda la disposición de contribuir a la Paz Total en Colombia: Presidente Pedro Sánchez. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Espana-tiene-toda-la-disposicion-de-contribuir-a-la-Paz-Total-en-Colombia-220824.aspx#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%2024%20de%20agosto%20de,esfuerzos%20para%20consolidar%20ese%20prop%C3%B3sito>.
- (2023a): Presidente Petro anuncia cese al fuego bilateral con 5 organizaciones armadas ilegales, a partir del primero de enero de 2023 (31/12/2022). Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-cese-al-fuego-bilateral-con-5-organizaciones-armad-221201.aspx>.
- (2023b): Gobierno suspende decreto de cese bilateral con el Eln y ratifica su propósito de construir la Paz Total. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-suspende-decreto-de-cese-bilateral-con-el-Eln-y-ratifica-su-propos-230104.aspx>.
- (2023c): “La Ley 2272 de 2022 faculta al Presidente de la República a solicitar la suspensión de órdenes de captura, con miras a obtener la Paz Total”. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-Ley-2272-de-2022-faculta-al-Presidente-de-la-Republica-a-solicitar-230113.aspx>.
- PRIETO, G. C. y BETANCOURT, R. (2014): “Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”, en E. PASTRANA y G. HUBERT (eds.): *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*, Cali, Universidad Santiago de Cali.
- QUESADA, J. D. y CUÉ, C. (2023): “España acepta ser país acompañante en los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN”, *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-03/espana-acepta-ser-pais-acompanante-en-los-dialogos-de-paz-entre-el-gobierno-de-colombia-y-el-eln.html>.
- RAMÍREZ, S. (2011): “El giro de la política exterior colombiana”, *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf.
- RÍOS, J. (2021): “La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión”, *Methaodos: Revista de Ciencias Sociales*, 9 (1), pp. 177-186.

- RIVAS, F. (2023): “Lula a Petro: ‘Es usted un presidente muy joven’”, *El País* (2/1/2023). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-01-02/lula-a-petro-es-usted-un-presidente-muy-joven.html>.
- RYF, D. (2016): La contribución de Suiza al Acuerdo de Paz en Colombia. *Acercando Naciones*. Disponible en: https://acercandonaciones.com/suiza-en-el-proceso-de-paz-en-colombia-01102016_Kp23PWBg07.
- SAINT-PIERRE, H. (2012): “Fundamentos para pensar la distinción entre ‘defensa’ y ‘seguridad’”, en M. DONADIO y P. TIBILETTI (dirs.): *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, RESDAL, Buenos Aires, pp. 42-43.
- SANAHUJA, J. A. (2010): “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en M. CIENFUEGOS y J. A. SANAHUJA (eds.): *Una región en construcción, UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
- SÁNCHEZ, F. y CAMPOS, S. (2019): “La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz”, *OASIS*, 29, pp. 81-104.
- SEMANA (2023a): “Fiscal Francisco Barbosa le ganó el pulso al presidente Gustavo Petro: habrá ley de sometimiento para narcos” (31/01/2023). Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/fiscal-le-dijo-al-presidente-petro-que-se-requiere-ley-de-sometimiento-y-que-no-habra-suspension-de-ordenes-de-captura-para-extraditables/202344/>.
- (2023b): “El escalofriante vaticinio de Roy Barreras: ‘Nos conducirían a una guerra civil, a un golpe de Estado’” (04/02/2023). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escalofriante-vaticinio-de-roy-barreras-nos-conduciran-a-una-guerra-civil-a-un-golpe-de-estado/202340/>.
- TIBILETTI, L. (2001): Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) Ser en el 2000. Disponible en: <http://www.resdal.org>.
- TICKNER, A. (2004): “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales”, *Revista Colombia Internacional*, nº 60, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 12-35.
- (2007): “Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Revista Colombia Internacional*, nº 65, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 90-111.
- TOKATLIAN, J. (1999): “Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto”, en F. LEAL (comp.): *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes, pp. 243-268.
- (2008): “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis político*, nº 64, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, pp. 67-104.
- TORRADO, S. (2021): Proceso de paz con el ELN: cuáles son las sedes, los puntos de la agenda y cómo avanzan las negociaciones en el Gobierno de Gustavo Petro. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-25/proceso-de-paz-con-el-eln-cuales-son-los-puntos-de-la-agenda-y-como-seran-las-negociaciones-en-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>.
- TREMOLADA, E. (2020): “La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable?”, en E. PASTRANA y S. REITH (eds.): *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años*, Bogotá, KAS y CRIES, pp. 417-450.
- ULLMAN, R. (1983): “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, nº 1
- UNIÓN EUROPEA (s. f.): “Fondo Europeo para la Paz en Colombia: Los pilares estratégicos del fondo” [Citado el 11 de febrero de 2023]. Disponible en: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/06/infografia-pilares_v4.pdf.
- (s. f.): “Fondo Europeo para la Paz en Colombia” [Citado el 11 de febrero de 2023]. Disponible en: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/04/infografia_EUTF_General-29042022.pdf.
- VANGUARDIA (2022): “España y Chile acompañarán el proceso de paz de Colombia con el ELN” (27/10/2022). Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/espana-y-chile-acompanaran-el-proceso-de-paz-de-colombia-con-el-eln-EJ5847530>.

- VÁZQUEZ, A. (1996): “La amistad de Colombia y los Estados Unidos”, *Relatos de historia diplomática de Colombia*, Siglo XX, Bogotá, Cancillería de San Carlos, Centro Editorial Javeriano, tomo II, cap. 2, pp. 273-323.
- VELÁSQUEZ, M. (2022): “Así son las relaciones bilaterales entre España y Colombia: ‘Un aliado en escenarios múltiples’”, *CNN*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/lite/?article=1256654>.
- WHITE HOUSE ARCHIVES (2017): Fact Sheet: Peace Colombia. A New Era of Partnership between the United States and Colombia. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>.

Instrumentos normativos y jurisprudenciales

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL - SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (1997): Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1), 1997. Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 49º periodo de sesiones. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/international-standards>.
- (2005): Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), 2005. Organización de Naciones Unidas, Comisión De Derechos Humanos 61º periodo de sesiones. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/international-standards>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991): Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969): Pacto de San José de Costa Rica. Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32). Noviembre de 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2006): Sentencia C-370/06 (Expediente D-6032). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>.
- (2019): Objeciones Gubernamentales-Trámite en el Congreso de la República. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a282-19.htm>.
- LEY 1448 (2011): “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, Bogotá. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>.
- LEY 2272 (2022): “Por medio de la cual se modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997... y se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883#:~:text=Paz%20total%3A%20La%20pol%C3%ADtica%20de,y%20sometimiento%20a%20la%20justicia>.



Fundación Carolina, marzo 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT78>

Cómo citar:

Pastrana Buelvas, E. y Valdivieso Collazos, A. (2023): “Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: precedentes históricos, retos y expectativas”, *Documentos de trabajo* nº 78 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

