Informe estratégico

El Acuerdo de Paz 10 años después:

una ruta vigente para orientar las transformaciones pendientes





FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Informe estratégico

El Acuerdo de Paz 10 años después:

una ruta vigente para orientar las transformaciones pendientes

Directora Ejecutiva de la FIP
María Victoria Llorente

Autores

Área de Paz y Desarrollo:
Miguel Suárez Pulido
Paola Garzón Tapias

Área de Seguridad:
Javier Flórez
Gaviota Acevedo
Ana María Rueda
Paula Tobo
Nicolás López

© 2026 Fundación Ideas para la Paz (FIP).
Todos los derechos reservados.

Salvo las excepciones legales, la reproducción o adaptación de este informe requiere autorización previa y escrita. Toda cita debe reconocer la autoría y la fuente.

Edición y corrección de estilo
Julián Ríos Monroy

Diseño y diagramación
Christian Rebollo

ISBN
--

Bogotá, noviembre de 2026

Contenido

4 INTRODUCCIÓN

7 DOS IDEAS CLAVE PARA ENTENDER LOS 10 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

13 UNA DÉCADA DE BALANCES AGRIDULCES

45 CONCLUSIONES: EL ACUERDO COMO BRÚJULA A FUTURO



Introducción

El 24 de noviembre de 2016, el Estado colombiano y las FARC-EP firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tras cuatro años de negociación y un plebiscito en el que el No se impuso por un margen estrecho. El Acuerdo cerró la confrontación con la principal guerrilla del país y abrió, al mismo tiempo, una agenda de reformas sobre la tierra, la participación política, las drogas ilícitas y los derechos de las víctimas, cuya implementación ha estado en manos de tres gobiernos con prioridades distintas y ahora está en las de una cuarta administración. En estos 10 años, esa implementación avanzó de manera desigual, en un contexto en el que la violencia organizada se reconfiguró en buena parte de los territorios donde debía aplicarse y en el que el Acuerdo se mantuvo como uno de los principales objetos de disputa política del país.

Una década después, la pregunta obvia sería cuánto se cumplió, pero esa medición la han hecho con rigor distintas instancias nacionales e internacionales, y sus conclusiones son conocidas. Este documento indaga en otro interrogante: ¿qué de lo construido en estos 10 años sigue siendo útil para los desafíos que el país enfrenta hoy en materia de seguridad, gobernanza, desarrollo y paz, y qué tendría que cambiar para aprovecharlo?

Esa pregunta define el carácter del análisis, que es más prospectivo que retrospectivo. Fiel a la manera en que la Fundación Ideas para la Paz (FIP) ha acompañado la implementación desde su inicio, cada capítulo identifica rezagos, tensiones y alertas, pero no se detiene en el diagnóstico. En cada tema el énfasis está en lo que sigue: en las herramientas que el país ya tiene y que cualquier gobierno puede usar, en los ajustes que la experiencia de estos años hace necesarios y en las decisiones que conviene tomar ahora para que lo avanzado no se pierda. Las propuestas son inaplazables en un momento en que la paz compite con otras urgencias por un lugar en la agenda pública.

Por la misma razón, el documento no recorre todos los puntos del Acuerdo. Se concentra en seis agendas que, a juicio de la FIP, conservan plena vigencia para la próxima década, ya sea porque sus instrumentos ya están en marcha o porque los problemas que buscan resolver siguen en el centro de los desafíos del país: el ordenamiento de la propiedad rural, las garantías de seguridad, la sustitución de cultivos de uso ilícito, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Obras por Impuestos, la reincorporación de quienes dejaron las armas y el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. No es una selección exhaustiva, sino deliberada.

Antes de entrar en ellas, el documento propone **dos ideas** que sirven de lente para leer la década y que condicionan cualquier propuesta hacia adelante. La primera es que **el conflicto cambió**, y que el país en el que hoy debe implementarse el Acuerdo enfrenta una violencia organizada distinta de aquella para la que fue diseñado. La segunda es que **la paz no logró unir a la sociedad colombiana**, y esa división, más que los rezagos mismos, explica buena parte de las dificultades que ha enfrentado su implementación. Ambas ideas atraviesan los seis capítulos: ninguna recomendación sobre tierras, seguridad o reincorporación puede ignorar ni el contexto de violencia en el que se aplicaría ni las dinámicas políticas que rodean todo lo asociado a este pacto. El documento cierra con una reflexión sobre lo que, a pesar de todo, el Acuerdo sigue ofreciendo como orientación para el futuro.

Este análisis está pensado para quienes hoy toman decisiones, empezando por el nuevo gobierno, pero también para las autoridades territoriales, el sector empresarial, la cooperación internacional y las organizaciones sociales que sostienen buena parte de lo construido. A todos ellos les propone una misma premisa: los instrumentos del Acuerdo no deberían defenderse ni descartarse por su origen, sino evaluarse por su capacidad de resolver los problemas que siguen ahí. Esa es la conversación que este documento quiere abrir.



Dos ideas clave para entender los 10 años de implementación del Acuerdo de Paz

01



Dos ideas clave para entender los 10 años de implementación del Acuerdo de Paz

Idea clave 1: El conflicto cambió: el contexto de la negociación no es el mismo de hoy[1].

Diez años después de la firma del Acuerdo de Paz, Colombia enfrenta un escenario de seguridad muy distinto al de 2016. La desmovilización de las FARC transformó las dinámicas del conflicto armado, pero no puso fin a la violencia organizada. Aunque el Acuerdo permitió terminar la confrontación con la principal guerrilla del país, su salida también modificó los equilibrios de poder en numerosos territorios, donde otros actores ocuparon espacios de influencia y disputaron el control de economías y poblaciones. Este proceso aceleró una reconfiguración que venía gestándose desde años atrás, caracterizada por la fragmentación y recomposición de actores armados, la expansión de redes criminales y una frontera cada vez más difusa entre el conflicto armado y el crimen organizado.

Uno de los cambios más importantes es la transformación de los actores armados y sus capacidades. A diferencia del escenario de negociación con las FARC, que contaban con una estructura de mando nacional y capacidad para asumir compromisos colectivos, hoy coexisten organizaciones con intereses, trayectorias y formas de operación diferentes. Estas estructuras han desarrollado esquemas de organización más flexibles, redes de alianzas y una mayor capacidad para reorganizarse frente a la acción estatal. En 2026, los grupos armados organizados superan los 29.062 integrantes, más del doble de los registrados en 2018. Su fortalecimiento también se refleja en la expansión de su influencia territorial y en la capacidad para reclutar, financiarse y sostener sus operaciones.

Esta transformación ha dado lugar a escenarios territoriales diferenciados. Por una parte, las disputas entre organizaciones armadas se han multiplicado: el país pasó de siete zonas de confrontación en 2022 a 13 en 2026, con graves consecuencias humanitarias. Por otra, en territorios donde un actor ha consolidado su dominio, se han fortalecido formas de gobernanza criminal que no dependen exclusivamente del uso abierto de la violencia. Los grupos imponen normas, restringen la movilidad, regulan actividades económicas e intervienen en la vida comunitaria, llegando incluso a asumir funciones que corresponden al Estado. Esto evidencia que la reducción de las confrontaciones no necesariamente se traduce en mejores condiciones de seguridad para las comunidades.

Otro cambio fundamental es la creciente sofisticación de las economías criminales. Aunque el narcotráfico continúa siendo una fuente importante de financiación, las organizaciones han diversificado sus ingresos mediante la extracción ilícita de minerales, la extorsión, el tráfico de migrantes y su articulación con actividades legales. A esto se suma la incorporación de tecnologías, como drones, sistemas de comunicación y plataformas digitales, que amplían sus capacidades de confrontación, vigilancia, reclutamiento y control territorial.

Estas transformaciones también han condicionado la implementación del Acuerdo de 2016. La persistencia de la violencia y el control de los grupos armados sobre distintos territorios dificultan las garantías de

1 Fundación Ideas para la Paz — FIP. (2026). Seis desafíos de seguridad para el próximo Gobierno (2026); Fundación Ideas para la Paz — FIP. (2026). Ordenar la casa: hoja de ruta para la seguridad territorial.

seguridad para los firmantes de paz y los liderazgos sociales, así como el desarrollo de iniciativas de reincorporación, participación política, sustitución de cultivos y transformación territorial.

Frente a estas transformaciones, la respuesta del Estado no ha evolucionado con la misma rapidez. Pese a los esfuerzos operacionales, persisten dificultades para afectar de manera sostenida las capacidades de los grupos armados y las redes económicas que los sostienen. El desafío no es únicamente de recursos, sino también de adaptación y articulación entre las políticas de seguridad, paz, justicia y desarrollo territorial.

En definitiva, el contexto de seguridad de 2026 no es el mismo para el que fue diseñado el Acuerdo de Paz. El país enfrenta un fenómeno de violencia organizada más fragmentado, adaptable y vinculado a economías criminales y formas de control territorial. Esto no significa que el Acuerdo haya perdido vigencia. Por el contrario, varios de sus instrumentos siguen siendo relevantes para enfrentar las condiciones que permiten la persistencia de la violencia, aunque su implementación exige reconocer y responder a las transformaciones del contexto.

Idea clave 2: La paz que no logró unirnos

Nadie en Colombia se declara en contra de la paz, y sin embargo pocas palabras han dividido tanto al país en la última década. Esa paradoja quizás encierra la mayor deuda de estos 10 años, que no está solo en los rezagos de la implementación, muchos y bien documentados, sino en que el Acuerdo de Paz no logró convertirse en una causa común. Lo que debía ser un punto de partida compartido se transformó en una línea divisoria que definió campañas electorales, alineó adhesiones y rechazos, y terminó por convertir la paz en un asunto de identidad política más que en un propósito de país. Si todos decimos querer la paz, la pregunta que vale la pena hacerse a 10 años sigue siendo qué entendemos por ella y por qué la convertimos en un terreno de radicalización.

El Acuerdo nació en medio de esa división. En el plebiscito del 2 de octubre de 2016, el No se impuso con el 50,21% de los votos frente al 49,79% del Sí, una diferencia de 53.906 votos, en una jornada en la que participó apenas cerca del 37% de los ciudadanos habilitados[2]. La renegociación posterior y la refrendación en el Congreso resolvieron la validez jurídica del Acuerdo, pero no el déficit de legitimidad con el que inició su implementación. Ese resultado no fue un accidente, sino la primera expresión de varias tensiones que son cruciales a la hora de entender por qué la paz nos ha dividido tanto.

La primera es que bajo una misma palabra conviven dos paces distintas. Una es la paz como fin de la guerra, que se mide en vidas salvadas y en violencia que disminuye. La otra es la paz como proyecto de transformación, que toca la tenencia de la tierra, la participación política y la manera de hacer justicia frente a los crímenes del pasado, lo que la teoría ha distinguido como paz negativa y paz positiva[3]. La primera admite un consenso amplio; la segunda es, por definición, política, porque involucra intereses, valores y visiones de país sobre las que es legítimo discrepar. El Acuerdo intentó, de manera legítima

2 Registraduría Nacional del Estado Civil, resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016, citados en "A 10 años del plebiscito por la paz: así marcha el acuerdo con las Farc", El Universal, 2 de octubre de 2026, https://www.eluniversal.com.co/colombia/2026/10/02/a-10-anos-del-plebiscito-por-la-paz-asi-marcha-el-acuerdo-con-las-farc/.

2 Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research", Journal of Peace Research 6, no. 3 (1969): 167-191. Galtung distingue entre la paz negativa, entendida como ausencia de violencia directa, y la paz positiva, que exige transformar las condiciones estructurales que la producen.

para el contexto, abordar ambas en un solo paquete, pero el plebiscito las sometió a una respuesta binaria, de modo que quien deseaba el fin de la guerra, pero desconfiaba de la agenda de reformas o del modelo de justicia, quedó atrapado en una encrucijada que, como país, no hemos sabido resolver.

El costo de esa dicotomía fue que la paz como alivio casi nunca estuvo en el centro del debate. Algunas cifras comprueban que al menos en los primeros dos o tres años de implementación hubo un dividendo humanitario que se vivió sobre todo en las regiones más afectadas, pero que no logró permear del todo la conversación nacional, que terminó juzgando el Acuerdo por sus costos políticos y simbólicos más que por las vidas que evitó perder.

La segunda tensión se podría encasillar en el plano de una conversación moral. Qué se les debe a las víctimas, cuánto puede perdonarse y si negociar con quien cometió crímenes atroces equivale a legitimarlo no son preguntas técnicas, sino dilemas que cada persona resuelve desde sus convicciones y su propia historia incluso sin ser víctimas directas. Por eso la discusión sobre la paz ha movilizado más emociones que argumentos, y en particular aquellas que, como el miedo, la desconfianza y el resentimiento, dificultan la convivencia y la acción colectiva[4]. En 2023, siete de cada diez personas encuestadas en las principales ciudades seguían sin creer que los exintegrantes de las FARC cumplirían lo pactado[5], una desconfianza que ningún avance en la implementación ha logrado revertir del todo.

La tercera es que el desacuerdo se convirtió en identidad. El Sí y el No dejaron de ser posiciones frente a un texto para convertirse en pertenencias, y cuando una política pública se vuelve marca de identidad, la evidencia deja de mover opiniones y la discusión se desplaza de lo que se propone a quién lo propone[6]. Las percepciones sobre el Acuerdo parecen moverse más con los ciclos políticos que con los resultados de la implementación: desde 2019, la idea de que la implementación va por mal camino se ha mantenido por encima del 60%, con repuntes de optimismo en los cambios de gobierno que se diluyen en pocos meses, como ocurrió en 2022, cuando el pesimismo pasó del 42% al 64% en apenas un año. En el mismo periodo, el apoyo a insistir en el diálogo cayó del 76% al 59%, y a comienzos de 2026 el 53,1% de los colombianos sentía que el país está muy cerca de regresar a la violencia del pasado[7].

La cuarta tensión tiene que ver con la forma en que el Acuerdo fue entendido. Más allá de la intención de quienes lo negociaron, para buena parte de la opinión pública terminó asociado a un gobierno y no a un compromiso de Estado, y desde entonces cada nueva administración sintió la necesidad de diferenciarse de la anterior, de darle un nombre propio a su política de paz y de reordenar sus prioridades. El resultado ha sido una implementación sometida a los vaivenes de cada gobierno, cuando, como lo ha advertido el Instituto Kroc, implementar el Acuerdo no puede empezar de cero cada cuatro

4 Mauricio García Villegas, El país de las emociones tristes: una explicación de los pesares de Colombia desde las emociones, las furias y los odios (Bogotá: Ariel, 2020).

5 Invamer, agosto de 2023, citado en "Paz: encuesta Invamer, cae apoyo a diálogos de paz", El Espectador, 10 de agosto de 2023, https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-petro-encuesta-invamer-cae-apoyo-a-dialogos-de-paz-eln-bandas-acuerdo-de-paz-farc/.

6 Lilliana Mason, Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity (Chicago: University of Chicago Press, 2018).

7 Invamer, Colombia Opina, febrero de 2021, citado en "La ciudadanía cree que el acuerdo de paz va por mal camino según sondeo de Invamer", Asuntos Legales, 5 de marzo de 2021; Invamer, agosto de 2023, citado en El Espectador, 10 de agosto de 2023; Invamer, febrero de 2026, citado en "Encuesta Invamer: percepción sobre paz total, seguridad y Fuerza Pública", El Espectador, 26 de febrero de 2026.

años[8]. Es también la expresión más reciente de un péndulo que el país conoce bien: la frustración de una negociación a comienzos de siglo dio paso a una década de ofensiva militar, que a su vez abrió el camino a la negociación de La Habana; el desencanto con la implementación alimentó un giro hacia el discurso que ponía en el centro conceptos como legalidad y seguridad, seguido de una apuesta por negociar con múltiples grupos armados cuyo desgaste devolvió la seguridad al centro de la agenda. El Acuerdo debía ayudar a romper ese ciclo, pero terminó atrapado en él.

La radicalización, conviene decirlo, tiene matices en sus posiciones. No la produjeron solo quienes se opusieron al Acuerdo, sino también quienes, al defenderlo, trataron toda crítica como una forma de enemistad con la paz, y unos y otros encontraron en esa confrontación un recurso electoral eficaz. Esa lógica se extiende al balance mismo de la década. Para unos, buena parte de lo que ha salido mal en estos 10 años, del crecimiento de los grupos armados al aumento de los cultivos de coca, es consecuencia del Acuerdo; para otros, es consecuencia de no haberlo implementado. Ambas lecturas simplifican una realidad en la que también pesan otros factores, y comparten el mismo efecto: convierten cada mala noticia en una confirmación de lo que ya se pensaba, en lugar de abrir una oportunidad para revisar lo que no funcionó y reconocer las victorias que muchas veces pasaron inadvertidas.

Por ejemplo, durante unos años, la salida de la guerrilla más antigua del continente coincidió con una ampliación de la conversación pública hacia temas que la guerra había mantenido en un segundo plano: en 2018 la corrupción era el principal problema del país para el 28% de los encuestados, por encima de la seguridad, y en agosto de ese año la consulta anticorrupción obtuvo 11'664.973 votos, más de los que había recibido el presidente electo dos meses antes[9]. Esa ventana se fue cerrando a medida que la violencia se reconfiguró y la paz volvió a ser objeto de disputa, y en mayo de 2026 el orden público ya era el primer problema para el 40,8% de los encuestados, frente al 15,9% que mencionaba la corrupción[10].

Esto no autoriza una lectura complaciente, pero tampoco una pesimista. Después de la firma, la implementación dejó de ser una prioridad de primer orden en la agenda de los gobiernos y fue perdiendo impulso con cada cambio de administración, al punto de que el Instituto Kroc la ha descrito como desigual, fragmentada y vulnerable a los vaivenes políticos, presupuestales y de seguridad, con avances que no han sido suficientes para revertir una tendencia general de estancamiento. Aun así, algunos de sus instrumentos lograron sostenerse por encima de esos vaivenes. Los PDET —que priorizaron transformaciones en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado y la baja presencia estatal— sobrevivieron a tres gobiernos, y su prórroga hasta 2037 fue aprobada con votos de bancadas afines y contrarias al gobierno de turno. Además, al menos el 85% de los exguerrilleros que firmaron el Acuerdo se

8 "Implementar el Acuerdo de Paz no puede empezar de cero cada cuatro años: Instituto Kroc", El Espectador, junio de 2026, https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-alertas-del-instituto-kroc-sobre-elecciones-2026-candidatos-y-plata-del-pacto-firmado-con-las-farc-en-2016/.

9 Gallup Poll, abril de 2018, citado en "La corrupción vuelve a ser el principal tema de preocupación para los colombianos", Asuntos Legales, 3 de mayo de 2018; "Consulta anticorrupción sacó más votos que los que sirvieron para elegir al Presidente", La FM, 26 de agosto de 2018.

10 Invamer, febrero de 2024, citado en "Para los colombianos, el principal problema es el orden público", Asuntos Legales, 28 de febrero de 2024; Invamer, mayo de 2026, citado en "Encuesta Invamer: violencia, seguridad y paz total son la mayor preocupación de las elecciones 2026", El Espectador, 22 de mayo de 2026, https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/encuesta-invamer-violencia-seguridad-y-paz-total-son-la-mayor-preocupacion-de-las-elecciones-2026-asi-van-los-candidatos/.

mantiene en la legalidad, según datos de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Estas son señales de que, en lo institucional, existen más coincidencias de las que admite el debate público.

A esto se suma una conversación sobre las geografías que no es menor. Fue en las regiones más golpeadas por la guerra donde el Acuerdo encontró su mayor respaldo: en el plebiscito, el Sí ganó en el 67% de los municipios con mayor violencia relativa a su población, y en el 86% de los más pobres, con votaciones como el 96% de Bojayá (Chocó). Son también los territorios donde, años después, la violencia se reconfiguró con más fuerza, al punto de que entre 2018 y 2026 la tasa promedio anual de homicidios en los municipios PDET fue de 44 por cada 100.000 habitantes, frente a 25,2 en el conjunto del país, y donde la valoración de la implementación ha resistido mejor, pues allí la satisfacción pasó del 35,9% en 2019 al 58,1% en 2023, frente a cerca del 40% en las ciudades capitales.

Esas diferencias se han expresado también en los mapas electorales de la década, que muestran contrastes regionales persistentes en la manera de valorar el Acuerdo. Leerlas como una división entre regiones que quieren la paz y regiones que la rechazan sería un error, porque los dos resultados nacionales fueron muy estrechos y en ningún territorio hubo unanimidad. Lo que reflejan, más bien, es la tensión entre las dos paces: donde la guerra se vive de cerca, la paz se juzga ante todo por el alivio que trae; donde se observa a mayor distancia, pesan más las preguntas sobre la justicia, la participación política de quienes dejaron las armas o el modelo de país que el Acuerdo propone. Ambas miradas son legítimas, y una conversación nacional sobre la paz necesita a las dos.

La salida puede estar en separar sin desligar las dos paces. La paz como alivio —la que protege la vida, reduce la violencia y saca a las comunidades del miedo— debería ser un piso común que no se reabre en cada elección. Las vías para abordar la conversación sobre la paz como proyecto pueden y deben seguir discutiéndose, porque el desacuerdo sobre cómo transformar los territorios, cómo hacer justicia o cómo reparar a las víctimas es legítimo y propio de una democracia, y lo que erosiona la convivencia no es esa polarización sobre ideas, sino la que niega al adversario su condición de interlocutor.

En ese tránsito, el Acuerdo y su implementación contiene las dos visiones: junto a las reformas que siguen dividiendo, incluye compromisos que difícilmente admiten objeción y que han generado expectativas en las comunidades, como el desminado, la búsqueda de las personas desaparecidas, las garantías de seguridad o el acompañamiento a quienes dejaron las armas. Además, sus instrumentos territoriales responden a soluciones ineludibles como llevar vías, escuelas o agua a las regiones más rezagadas.

La implementación del Acuerdo es, además, la vía para ganar la legitimidad que el plebiscito no le otorgó, porque ningún discurso persuade tanto como los resultados visibles en los territorios. Lo que el Acuerdo no logró en las urnas, el país todavía puede construirlo en su cumplimiento, y el reto de la próxima década será pasar de discutir si queremos la paz a discutir cómo construirla, y reconocer que en esa conversación caben, y se necesitan, quienes piensan distinto.

Una década de balances agridulces

02



Una década de balances agridulces

I. Ordenamiento de la propiedad rural.

1. Tres compromisos con avances muy desiguales:

El punto 1 del Acuerdo Final fijó tres compromisos para ordenar la propiedad rural, que consistían en formalizar siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, adjudicar tres millones a través de un Fondo de Tierras y construir un catastro multipropósito que le permitiera al Estado saber quién tiene qué, dónde y en qué condiciones. A 10 años de la firma, ninguno de los tres se ha cumplido, pero la distancia frente a cada meta es muy distinta, y esa diferencia dice mucho sobre dónde están hoy los cuellos de botella.

La formalización es el componente que más avanzó. La Misión de Verificación de Naciones Unidas reporta 3,9 millones de hectáreas formalizadas a marzo de 2026, el 56 % de la meta, mientras la Procuraduría General de la Nación reconoce 3,24 millones efectivamente inscritas en el registro, el 46,3 %[11]. La diferencia entre ambas cifras no es menor, porque solo la tierra registrada otorga seguridad jurídica plena. El 44 % de lo registrado desde la firma se concentró entre 2022 y 2026, lo que muestra una aceleración reciente sobre una base que tardó en arrancar.

El Fondo de Tierras refleja la mayor distancia entre lo que el Estado tiene y lo que entrega. Según el informe de empalme de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Fondo acumula 2,09 millones de hectáreas ingresadas desde su creación, el 70 % de la meta de tres millones, y 993.629 de ellas se incorporaron entre 2022 y 2026[12]. Sin embargo, la tierra adjudicada con título registrado oscila entre 87.672 hectáreas, según la Procuraduría, y 98.148, según la ANT, cerca del 3 % de la meta. Otras 206.000 hectáreas fueron entregadas de manera provisional y 47.000 siguen pendientes de registro.

El catastro multipropósito vivió una aceleración sin precedentes, aunque insuficiente. El área con catastro actualizado pasó de 9,4 % del territorio en 2022 a 41,3 % en julio de 2026, con 369 municipios formados o actualizados y una cobertura cercana al 49 % en los municipios PDET[13]. Aun así, el país incumplió la meta del Acuerdo, consignada en el CONPES 3958, que proyectaba el 100 % del territorio actualizado, y la del último Plan Nacional de Desarrollo, que la redujo al 70 % para 2026.

2. Lo que dicen los números

El problema de la Reforma Rural Integral (RRI) ya no es la falta de tierra sino la incapacidad de convertirla en derechos. Entre lo que el Fondo de Tierras tiene y lo que efectivamente entrega con título hay una brecha de más de veinte a uno. Lo mismo ocurre con la formalización, donde cerca de 680.000 hectáreas tramitadas desde 2022 no han llegado al registro. El cuello de botella está en la desconexión entre la ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro y los gestores catastrales, en una justicia agraria que apenas comienza con cinco jueces especializados en todo el país, y en un sistema de información en el que ni siquiera las cifras oficiales coinciden en-

11 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, informe trimestral S/2026/229 (marzo de 2026). Procuraduría General de la Nación, Octavo informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz (julio de 2026).

12 Agencia Nacional de Tierras, informe de empalme al nuevo gobierno (julio de 2026), citado por El Tiempo, 28 de julio de 2026.

13 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, balance de gestión 2022 a 2026 presentado en el proceso de empalme (27 de julio de 2026).

tre entidades.

Hubo una aceleración real, pero la plataforma construida es frágil. Las metas del CONPES 3958 y del Plan Nacional de Desarrollo se incumplieron, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) cuenta con cerca de 296.000 millones de pesos para 2026 frente a necesidades que superaban los 4,5 billones, y un catastro que no se conserva pierde vigencia en pocos años. Si el esfuerzo se interrumpe en la transición, el país habrá pagado por información que dejará de servir.

La RRI avanzó donde era más fácil y no donde era más estratégico. La adjudicación se concentró en la Orinoquía, con el 42 % del total, mientras al Pacífico llegó apenas el 6,3 %. La cobertura catastral en los municipios PDET ronda la mitad. Las zonas donde el conflicto por la tierra es más intenso, y donde se superponen territorios colectivos, reservas forestales y ocupación informal, son justamente aquellas a las que los instrumentos del Acuerdo llegaron con menos fuerza. El resultado es un Estado que no sabe con precisión quién ocupa la tierra en las zonas donde los grupos armados ilegales sí lo saben y usan ese conocimiento para regular la vida cotidiana, cobrar rentas y decidir quién produce qué.

3. ¿Por qué materializar estas herramientas ahora?

El gobierno de Abelardo de la Espriella ha planteado recuperar el control territorial y volver propietario al campesino. La FIP considera que ninguno de esos objetivos se alcanza sin ordenar la tierra, y que las herramientas del Acuerdo de Paz son la vía más rápida y menos costosa para hacerlo, porque ya existen, tienen marco legal, información acumulada y experiencia para implementarlo. El debate político que las ha rodeado no debería ocultar su utilidad práctica. Planteamos tres razones fundamentales para avanzar en esa agenda y una recomendación de política pública para cada una de ellas.

3.1. Seguridad: sin información sobre la tierra no hay control territorial sostenible

En Ordenar la casa, la hoja de ruta para la Seguridad Territorial propuesta por la FIP en 2026, la organización sostuvo que el problema de seguridad del país no es solo de capacidades sino de desorden estratégico del Estado. La tierra es uno de los lugares donde ese desorden se hace más visible. Los grupos armados suman cerca de 29.000 integrantes y las zonas de disputa se duplicaron en cuatro años, y en muchas de ellas el poder criminal no se ejerce solo con las armas sino regulando la vida de las comunidades que allí habitan, entre ellas a partir de la definición del acceso a la tierra, mediando en conflictos entre vecinos y decidiendo quién puede ocupar, producir o vender. Una intervención de la Fuerza Pública que no llega acompañada de la capacidad para resolver esos conflictos deja intacto uno de los principales mecanismos de la gobernanza criminal, mientras el territorio queda disponible para la recomposición. Para la FIP, recuperar el control significa que el Estado sea capaz de reemplazar esas funciones, y eso empieza por saber quién ocupa, quién posee y en qué condiciones lo hace.

Recomendación: Incorporar el ordenamiento social de la propiedad rural, la actualización catastral y la formalización como componentes de las interven-

[2] Preciado, Andrés, Cajiao, Andrés y Tobo, Paula (2025). Tercer año de Petro: entre la "tormenta perfecta" y el riesgo de una "paz electoral". Fundación Ideas para la Paz, agosto 2025. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf

ciones de recuperación territorial, priorizándolos en el plan de acción de la ANT y del IGAC en los mismos municipios donde se concentre la Fuerza Pública, y desplegar allí los primeros despachos de la Jurisdicción Agraria creada por la Ley 2570 de 2026.

3.2. Economías ilícitas: el título es el incentivo que la sustitución nunca ha tenido

La última década muestra que reducir cultivos de uso ilícito sin transformar el territorio no se sostiene. La coca alcanzó en 2024 un máximo histórico de 261.000 hectáreas. Pero los años de mayor erradicación tampoco produjeron reducciones duraderas, porque no vinieron acompañados de una alternativa capaz de anclar a las familias en la legalidad. La seguridad jurídica sobre la tierra puede ser esa ancla. Un campesino con título puede acceder a crédito, invertir en cultivos de ciclo largo y vincularse a cadenas de valor exigentes, mientras que uno sin título depende de la economía que le ofrece liquidez inmediata. Sin resolver el ordenamiento de la propiedad rural, la sustitución potencialmente repetirá los resultados de los programas anteriores.

Recomendación: Incorporar la formalización como incentivo condicionado al tránsito a la legalidad en la nueva política de sustitución y, para el 53 % de la coca que se encuentra en resguardos, consejos comunitarios, reservas forestales y parques, usar los instrumentos que el ordenamiento ya prevé, como los contratos de derecho de uso en reservas forestales, los acuerdos de conservación y el fortalecimiento de la gobernanza de resguardos y consejos comunitarios.

3.3. Desarrollo rural: Ordenar la propiedad rural es la condición que facilitaría la llegada de inversiones

Las apuestas del gobierno por la altillanura, la agroindustria, el riego, la minería legal y la bancarización de 2,5 millones de campesinos comparten una condición, que es saber con certeza qué se puede hacer, dónde y bajo qué derechos. En buena parte del país rural esa certeza no existe, porque se superponen informalidad predial, restricciones ambientales, territorios colectivos, títulos mineros y planes de ordenamiento territorial desactualizados. Esa incertidumbre encarece los proyectos, ahuyenta la inversión privada y deja espacio para que el capital ilegal ocupe el lugar de la economía formal. Formalizar y actualizar el catastro es, en ese sentido, una política de productividad y de reducción de riesgo antes que una política redistributiva, y fortalece además las finanzas municipales a través del impuesto predial.

Recomendación: Un plan de choque entre la ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro y los gestores catastrales para inscribir en el registro las hectáreas ya formalizadas o entregadas de manera provisional, acompañado de una interoperabilidad efectiva entre los sistemas catastral, registral y agrario. Un desafío que ha tomado demasiado tiempo superar.

Una oportunidad para el nuevo gobierno

Nada de lo anterior exige nuevas leyes ni nuevas instituciones. Exige decidir que la tierra hace parte de la agenda de transformación territorial, y de seguridad integral; no solo de la agenda agraria, y dar un norte común a instrumentos que hoy operan con lógicas, territorios, tiempos y objetivos distintos. El riesgo para el nuevo gobierno es asociar estas herramientas con una agenda política ajena y desmontarlas, perdiendo una década de inversión institucional justo cuando empezaban a producir resultados, aunque con revisiones ne-

cesarias a las cifras y modelos utilizados recientemente.

La oportunidad es convertirlas en el componente de desarrollo de una estrategia que proteja a la población, contenga a los grupos armados, ordene la propiedad y fortalezca las economías legales. Mientras el Estado no sepa quién es dueño de qué en las zonas más afectadas por la violencia y con mayores desequilibrios regionales, los actores de la nueva violencia organizada seguirán un paso adelante.

II. Garantías de seguridad.

A 10 años de la firma del Acuerdo de Paz, el deterioro de la seguridad es el principal desafío de su implementación y, al mismo tiempo, el terreno donde el Acuerdo dejó algunas herramientas potencialmente útiles. La política de desmantelamiento de organizaciones criminales, los programas de protección colectiva y el Sistema de Alertas Tempranas no han logrado cambiar la situación en los territorios, pero constituyen una arquitectura de prevención, protección e investigación que el nuevo gobierno no necesita inventar. El reto es corregir sus fallas de funcionamiento y ponerlas al servicio de una estrategia de recuperación territorial.

1. Una década de deterioro concentrado en los territorios del Acuerdo

Los actores que el punto 3.4 del Acuerdo se propuso desmantelar no se debilitaron. Al contrario, crecieron. Según los conteos de la Fuerza Pública, el ELN, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo pasaron de 15.120 integrantes en diciembre de 2022 a 28.802 en julio de 2026, un aumento del 90 %, y solo el Clan del Golfo pasó de unos 4.000 a 10.000 miembros. Las acciones de los grupos armados, que agrupan ataques contra la Fuerza Pública, ataques a infraestructura y enfrentamientos entre grupos, casi se triplicaron entre 2017 y 2025, de 208 a 589, y solo en el último año crecieron 55 %. En el mismo periodo el secuestro pasó de 195 a 651 casos y las denuncias por extorsión se incrementaron de 5.532 a 12.180, mientras el homicidio se mantuvo estable en una tasa cercana a 26 por cada 100.000 habitantes[14].

La trayectoria tuvo cuatro momentos. En la mayoría de las regiones donde operaron las FARC, los años 2016 y 2017 significaron un alivio para las comunidades, un descenso de los indicadores de violencia y un horizonte de esperanza (de hecho, en territorios igual de golpeados como el Huila y el Tolima esta nueva realidad duró unos años más). Luego, entre 2018 y 2020 la violencia aumentó mientras los grupos se disputaban los territorios que dejó la guerrilla. Más tarde, entre 2021 y 2023 hubo una relativa estabilidad que coincidió con los ceses al fuego. Y desde 2024 se abrió una escalada asociada a la expansión de los grupos y a la multiplicación de sus disputas. En 2026 la confrontación directa cedió, con caídas de 34 % en las acciones de los grupos, 47 % en los enfrentamientos y 39 % en el secuestro entre enero y septiembre. Pero en el mismo periodo las amenazas subieron 21,4 %, los desplazamientos masivos 5,7 % y los homicidios de líderes sociales 5,4 %[15]. Menos combates no significa territorios más seguros. Donde un grupo logra imponerse, los enfrentamientos bajan y el control sobre la población crece.

El costo lo ha pagado la población civil. Los confinamientos pasaron de 5 casos en 2017 a 253 en 2024 y los desplazamientos masivos de 64 a 304 en 2023. En 2025 hubo menos eventos, pero de mayor magnitud, con 176.730 personas confinadas y 87.069

14 Unidad de Monitoreo de la FIP y Policía Nacional, dateo mensual con corte a 30 de septiembre de 2026.

15 FIP, OCHA y Policía Nacional, comparación enero a septiembre de 2026 frente al mismo periodo de 2025.

desplazadas en eventos masivos, alrededor del doble que en 2024, lo que convirtió ese año en el de peores consecuencias humanitarias de la década[16].

La paradoja de esta década es que los territorios que el Acuerdo priorizó para cerrar brechas son hoy el principal escenario de la violencia organizada. En 2025, 167 de los 170 municipios PDET tenían presencia de al menos un grupo armado, en 48 operaban tres organizaciones al mismo tiempo y 15 de las 16 subregiones se traslapaban con alguna zona de disputa. Allí ocurrieron el 59,6 % de las acciones de los grupos armados del país, el 82 % del desplazamiento individual, el 75 % del masivo, el 71 % de los confinamientos y el 54 % del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Que su peso en el total nacional haya bajado no significa que se hayan pacificado, porque dentro de estos municipios las acciones armadas casi se duplicaron entre 2022 y 2025, de 178 a 351, con focos como Alto Patía y Norte del Cauca, donde se triplicaron, y el Catatumbo, donde la guerra entre el ELN y el Frente 33 las llevó de 24 a 57 en un solo año. Ese control se sostiene en economías ilícitas ancladas en la misma geografía, pues el 94,6 % de la coca del país estaba en 2024 en subregiones PDET[17].

El desminado humanitario ilustra bien el problema. Es uno de los compromisos con mayor despliegue territorial, con 935 municipios declarados libres de sospecha de minas, pero en 53 de ellos volvió a reportarse contaminación, 99 de los 102 municipios pendientes de intervención tienen presencia de grupos armados y las víctimas de minas y munición sin explotar subieron de 110 en 2024 a 136 en 2025. Si se suman los artefactos lanzados con drones, el CICR registró 965 personas heridas o muertas en 2025, frente a 719 un año antes[18]. Donde la confrontación continúa, el desminado no puede operar y la contaminación se renueva con cada nuevo ciclo de violencia.

2. ¿Qué explica el deterioro?

El deterioro de la seguridad no se explica solo por la falta de implementación del Acuerdo. Los rezagos y los vaivenes de la política nacional han pesado, pero detrás de esta década hay debilidades estructurales del Estado para desmantelar organizaciones armadas y proteger a la población que exceden lo pactado en 2016. El país cuenta con instrumentos significativos de seguridad, justicia y desarrollo territorial que operan con lógicas, tiempos y objetivos distintos, mientras los grupos armados se adaptan, se federan y aprenden más rápido que las instituciones.

Los instrumentos del Acuerdo no fallaron por su diseño sino por su desconexión. Las alertas tempranas advierten, pero no movilizan; la política de desmantelamiento llegó siete años tarde y sin conexión operativa con la Fuerza Pública; y la protección sigue pensada para individuos cuando el riesgo es colectivo y territorial. Para un gobierno que ha planteado recuperar el control territorial y desmontar los poderes coercitivos paralelos, la pregunta no es si debe conservar estas herramientas sino cómo hacerlas útiles para ese propósito.

16 Comité Internacional de la Cruz Roja (2026). El incumplimiento del DIH agravó la situación humanitaria en Colombia en 2025. OCHA, Monitor Humanitario.

17 FIP (2026). Geografía de la paz, radiografía de la guerra. Balance de seguridad en los municipios PDET 2022 a 2026, documento interno de trabajo. Presencia armada según el Ministerio de Defensa, corte a junio de 2025.

18 Procuraduría General de la Nación con cifras de AICMA, corte a abril de 2025. CICR (2026), op. cit. Foro de ONG Humanitarias de Colombia (2025). Panorama de la presencia de minas antipersonal y otros artefactos explosivos en Colombia 2021 a 2024.

3. Tres instrumentos que el nuevo gobierno puede aprovechar

3.1. Desmantelamiento: una política adoptada que todavía no opera

El Decreto Ley 154 de 2017 creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para diseñar la política de desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo. Esa política solo se adoptó siete años después, mediante el Decreto 665 de 2024, con cuatro componentes que van del desmantelamiento de estructuras y conductas criminales a la acción integral del Estado y el monitoreo, y con 11 subregiones y 71 municipios priorizados para su implementación territorial. La Fiscalía la incorporó en la Resolución 0215 de 2025, en línea con la Sentencia SU546 de 2023, que declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de los líderes sociales. Aunque la Comisión no ha producido los resultados esperados, sigue siendo un espacio de interlocución con organizaciones que conocen de primera mano las dinámicas de sus territorios, y una política de seguridad respaldada por quienes protege es más legítima y más efectiva.

Recomendación: Tomar la política de 2024 como punto de partida y ajustarla a sus prioridades, conectando inteligencia, investigación criminal, Fiscalía e intervenciones territoriales para afectar no solo las estructuras armadas sino sus redes de apoyo, sus fuentes de financiación y los mecanismos de control territorial que les permiten recomponerse después de cada golpe.

3.2. Protección: del esquema individual a la protección colectiva

Los líderes sociales y los firmantes de paz quedaron en medio del reacomodo criminal que siguió a la salida de las FARC. Entre enero de 2016 y julio de 2026 la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía registra 1.683 asesinatos de líderes sociales, de los cuales 923 siguen en indagación y solo 281 llegaron a ejecución de penas. A ellos se suman 481 homicidios de excombatientes entre 2017 y junio de 2026, con 266 casos en indagación y 87 con condena en ejecución[19]. Los liderazgos comunales, comunitarios, indígenas y campesinos concentran los casos, lo que muestra que la violencia apunta a la base organizativa de los territorios. Además del homicidio, los líderes enfrentan amenazas, desplazamiento, agresiones a sus familias e intentos de cooptación por parte de los grupos, y los firmantes siguen siendo objeto de presiones para volver a las armas.

Los gobiernos respondieron con programas como el Plan de Acción Oportuna (PAO), la Operación Themis y el CONPES 4063 de 2021, pero las medidas individuales de la Unidad Nacional de Protección (UNP) siguen siendo poco aplicables a los riesgos reales de los liderazgos rurales. El Decreto 660 de 2018 abrió una vía distinta con el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones, que ha formulado 223 Planes Integrales de Protección. La Mesa Nacional de Garantías y la propia Unidad Especial de Investigación, con su capacidad para identificar patrones y responsables, son activos que conviene fortalecer.

Recomendación: Hacer de los PAO el eje de la respuesta en los territorios priorizados, articulados con las medidas individuales y con la acción de la Fuerza Pública, e incorporar en ellos los riesgos asociados al control criminal sobre comunidades y organizaciones. Proteger a los liderazgos no es solo

19 Fiscalía General de la Nación, Unidad Especial de Investigación, respuesta a derecho de petición, corte a julio de 2026.

un compromiso del Acuerdo, es una condición para que el Estado tenga interlocutores y aliados cuando llegue a recuperar el territorio.

3.3. Alertas tempranas: un activo valioso que el Estado ignora

El punto 3.4.9 del Acuerdo ordenó crear un sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, reglamentado por el Decreto 2124 de 2017. La Defensoría del Pueblo advierte el riesgo de manera autónoma y una comisión intersectorial (la Ciprat), con secretaría técnica del Ministerio del Interior, debe coordinar la respuesta. Entre diciembre de 2017 y septiembre de 2026 la Defensoría emitió 369 alertas tempranas, pero en 2023 la cabeza de esa entidad estimó que el 85 % de sus recomendaciones eran desatendidas por el Gobierno Nacional[20]. En la alerta electoral 013 de 2025 el cumplimiento fue de 42 %, mientras los municipios que requerían acción inmediata pasaron de 62 a 69. En la alerta de inminencia 010 de 2024 para el centro del Valle del Cauca, solo 19 de las 27 entidades concernidas asistieron a la primera sesión de la Ciprat, la Fiscalía no respondió y la plataforma de seguimiento estuvo fuera de servicio durante 2025[21].

El caso del Catatumbo resume el problema. El 15 de noviembre de 2024 la Defensoría emitió una alerta de inminencia que anticipaba la escalada del ELN y su choque con el Frente 33, y dos meses después estalló la crisis que desplazó a cerca de 100.000 personas. La Ciprat convocó, pero no dejó compromisos específicos ni una matriz del plan adoptado. Aun con esa baja respuesta, las alertas se convirtieron en la fuente pública más detallada sobre la gobernanza criminal en las zonas más afectadas, porque documentan lo que las cifras no miden, como la obligación impuesta por el Frente 36 en Briceño (Antioquia) de que todo mayor de 14 años pertenezca a una junta, o las multas y trabajos forzados impuestos por el Frente Carlos Patiño en Balboa (Cauca).

Recomendación: Convertir la Ciprat en una instancia de decisión y no de convocatoria, con planes de acción que tengan responsables, plazos, recursos y seguimiento público, respuestas diferenciadas para las alertas de inminencia y consecuencias frente al incumplimiento. Más allá de cada alerta, la información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) debería orientar la priorización de las intervenciones de seguridad y protección, para anticipar las crisis en lugar de atenderlas cuando ya ocurrieron.

Una oportunidad para el nuevo gobierno

El balance de estos 10 años muestra que el principal desafío no es la ausencia de instrumentos sino la dificultad para convertirlos en resultados. Para el nuevo gobierno, la FIP identifica cuatro prioridades.

- **Convertir las alertas tempranas en decisiones verificables.** La información del SAT debe anticipar crisis, priorizar intervenciones y movilizar a las entidades según la gravedad del riesgo.

- **Orientar el desmantelamiento hacia lo que sostiene a las organizaciones.** La política de 2024 debe articular seguridad, inteligencia y justicia contra las redes de apoyo, las finanzas y los mecanismos de control territorial que permiten la recomposición criminal.

20 Defensoría del Pueblo (2023). Procuraduría General y Defensoría del Pueblo instalan comisión que verificará el cumplimiento de las alertas tempranas. Conteo propio del listado público de alertas, consultado el 30 de octubre de 2026.

21 Defensoría del Pueblo (2026). Informe de seguimiento a la alerta temprana electoral 013 de 2025 e Informe de seguimiento 025 de 2026 a la alerta de inminencia 010 de 2024.

- **Adaptar la protección a las dinámicas territoriales.** Los Planes Integrales de Protección deben articularse con las medidas individuales, y las investigaciones de la Fiscalía deben servir para identificar patrones que permitan anticipar nuevas agresiones.

- **Concentrar y sostener las intervenciones en territorios estratégicos.** Los PDET pueden ser el punto de partida para definir prioridades compartidas entre seguridad, justicia y desarrollo rural, de manera que las operaciones de la Fuerza Pública lleguen acompañadas de instituciones civiles y de las inversiones necesarias para sostener los resultados.

El éxito no debería medirse solo por la reducción de las acciones armadas, sino por la disminución de las afectaciones humanitarias, el debilitamiento del control criminal sobre las comunidades y la capacidad del Estado para permanecer en los territorios. Recuperar el control territorial es posible si se ordena la casa y se usan bien las herramientas que ya existen. Desmontarlas por su origen sería empezar otra vez desde cero en los mismos territorios donde el Estado lleva una década llegando tarde, sin secuencia lógica y sin sostenibilidad.

III. Sustitución de cultivos de uso ilícito.

1. Una estrategia integral con resultados parciales.

El Punto 4 del Acuerdo Final de Paz partió de reconocer que la persistencia de los cultivos de uso ilícito no podía explicarse únicamente por las decisiones individuales de los cultivadores. La pobreza rural, la exclusión económica, la debilidad institucional, las dificultades de acceso a bienes y servicios públicos y la presencia de actores armados constituían factores que favorecían la vinculación de comunidades a estas economías. En consecuencia, el Acuerdo planteó una respuesta integral que combinaba la sustitución voluntaria, la transformación de las condiciones de vida rurales, la atención al consumo de drogas y la lucha contra el narcotráfico y las organizaciones criminales.

A 10 años de su firma, persiste una brecha significativa entre este diseño y su implementación. En el caso del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los avances en la atención de las familias y el cumplimiento de los compromisos económicos coexisten con rezagos en los componentes territoriales que debían dar sostenibilidad a la sustitución. En los demás ámbitos del Punto 4 también se observan dificultades para consolidar una intervención integral que articule la prevención y atención del consumo, la reducción de las economías ilícitas y la desarticulación de las organizaciones criminales.

La experiencia del PNIS permite identificar un problema central: la sustitución voluntaria no constituye una política para la reducción de los cultivos de uso ilícito. Esta es una herramienta para la transformación territorial, pero no puede producirla por sí sola. Para reducir sosteniblemente la dependencia de los cultivos de uso ilícito se requiere articular la generación de ingresos legales y el acceso a bienes públicos con una estrategia de seguridad focalizada, protección de las comunidades y recuperación de la capacidad institucional en los territorios. Sin esta convergencia, la sustitución puede traducirse en una reducción temporal de los cultivos sin modificar las condiciones que favorecen su resiembra o el desplazamiento de los cultivos a otras zonas.

2. El PNIS: de la sustitución de cultivos a la transformación territorial.

El Acuerdo concibió el PNIS como un instrumento de intervención territorial de largo plazo, articulado con la Reforma Rural Integral, integrada por los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Su propósito no se limitaba a la sustitución: buscaba que esta fuera el punto de entrada para generar alternativas económicas legales y modificar las condiciones que permitieron y han perpetuado la presencia de cultivos de uso ilícito y el control territorial por parte de los grupos armados.

El PNIS, en su diseño, contemplaba una secuencia de atención a las familias mediante el Plan de Atención Inmediata (PAI), que debía implementarse en dos años, en paralelo al desarrollo de acciones productivas y comunitarias que debían conectarse con inversiones y transformaciones de mayor alcance. Los PISDA, construidos con las comunidades, debían traducir las necesidades de los territorios en iniciativas de infraestructura, sostenibilidad ambiental, formalización de tierras y desarrollo económico, entre otros componentes, en articulación con la oferta institucional y, donde correspondiera, con los PDET.

Además, se contempló un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores con el propósito de evitar que la respuesta penal recayera sobre campesinos vinculados a esta economía y facilitar su tránsito hacia actividades lícitas. Pese a los sucesivos proyectos de ley presentados desde 2017, no se ha aprobado una ley que reglamente su aplicación.

En la práctica, la implementación se concentró principalmente en el PAI familiar. Aunque este componente era indispensable para cumplir los compromisos adquiridos con las familias y facilitar la transición hacia economías legales, no sustituía la intervención territorial prevista en el Acuerdo. La limitada ejecución de los PISDA y las dificultades de articulación con la RRI redujeron la capacidad del programa para modificar las condiciones estructurales asociadas a la persistencia de los cultivos.

La evolución del PNIS también evidencia la acumulación de rezagos entre gobiernos. El Estado mantuvo obligaciones con las familias vinculadas al programa, pero la demora en la entrega de componentes productivos debilitó la confianza en la intervención, prolongó la incertidumbre económica de sus beneficiarios y aumentó la violencia contra líderes comunitarios que promovieron el PNIS en los territorios. El gobierno de Gustavo Petro priorizó el cierre de esta deuda mediante una renegociación de los compromisos y ajustes operativos para implementar nuevos planes de inversión. Esto permitió acelerar la atención, pero no resolvió los rezagos territoriales ni garantiza, por sí mismo, la sostenibilidad económica de la sustitución.

3. Avances y rezagos en la implementación del PNIS

3.1. El cumplimiento del PAI avanzó, pero sigue incompleto.

El PNIS vinculó originalmente a 99.097 familias mediante acuerdos individuales. De acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), al cierre del gobierno Petro permanecían activas 79.518 familias. La diferencia entre el universo inicial y el activo responde a procesos de depuración, retiros, suspensiones y otras novedades administrativas, por lo que ambas cifras deben distinguirse al calcular los avances.

Los reportes oficiales muestran una ampliación sustancial de la cobertura de los componentes del PAI durante la última década, pero la cobertura de

cada componente no equivale a la finalización integral del plan de atención de una familia. La diferencia es relevante porque el PAI debía combinar apoyos inmediatos con capacidades productivas que permitieran generar ingresos legales una vez terminaran las transferencias iniciales.

El avance más reciente disponible confirma tanto el progreso como la magnitud del rezago. A 30 de julio de 2026, la DSCI reportó que 46.689 familias habían culminado la atención prevista en el PAI, equivalentes al 59 % de las 79.518 familias activas utilizadas como referencia en ese corte. En consecuencia, alrededor de 32.829 familias activas aún no habían finalizado todos los componentes previstos. Además, 19.579 personas se encontraban en proceso de atención, según el mismo informe.

En términos financieros, el esfuerzo acumulado también es significativo. El informe de balance de la sustitución reporta una inversión del orden de $2,72 billones en el PNIS. No obstante, el volumen de recursos ejecutados no constituye por sí mismo evidencia de transformación territorial: para establecerla se necesita conocer si las inversiones generaron ingresos lícitos sostenibles, mejoraron el acceso a bienes públicos y redujeron la dependencia económica de los cultivos.

3.2. Los PISDA: la brecha entre formulación e implementación

Los PISDA representan el componente más directamente relacionado con la dimensión territorial del PNIS. Su propósito era convertir los acuerdos de sustitución en iniciativas colectivas que respondieran a las necesidades de las comunidades y conectaran la sustitución con la infraestructura rural, el acceso a servicios, la sostenibilidad ambiental y la transformación de las economías locales.

La información disponible evidencia una brecha persistente entre la formulación de iniciativas y su ejecución. En los 48 municipios donde coinciden PNIS y PDET, se identificaron 812 iniciativas PISDA incorporadas en los PDET. Para 2025, 615 (75,7 %) contaban con una ruta de implementación activa y 224 estaban asociadas a proyectos terminados. En los ocho municipios PNIS que no coinciden con los PDET, se identificaron 1.444 iniciativas: 269 (18,6 %) contaban con ruta activa y 79 estaban asociadas a proyectos terminados.

Estas cifras requieren dos precisiones. Primero, contar con una ruta activa no significa que la iniciativa haya sido financiada, ejecutada o culminada. Segundo, la existencia de proyectos terminados asociados a algunas iniciativas no demuestra que se haya completado el conjunto de compromisos territoriales. Por tanto, los datos indican avances en la activación institucional, pero también una distancia entre la planeación participativa y la provisión efectiva de bienes y servicios.

La articulación con los PDET ofrecía una oportunidad para integrar inversiones y evitar la fragmentación de la oferta estatal. Sin embargo, esa conexión no ha sido suficiente para convertir los compromisos comunitarios en una estrategia integral de transformación. En los municipios sin PDET, la proporción de iniciativas con ruta activa resulta particularmente limitada, lo que refuerza la necesidad de una estrategia territorial específica para las zonas PNIS.

3.3. Seguridad y protección: condiciones para la sostenibilidad de la sustitución

La experiencia del PNIS también evidencia que la sustitución voluntaria no puede separarse de las condiciones de seguridad. La vinculación de familias fue posible, en parte, por los acuerdos y mecanismos de interlocución existentes en territorios donde las FARC ejercían control. Sin embargo, la firma del

Acuerdo no estuvo acompañada de una transformación suficientemente rápida de las condiciones de seguridad en muchas de estas zonas.

La persistencia y reconfiguración de actores armados ilegales, las disputas por el control territorial y las economías asociadas al narcotráfico limitaron la capacidad estatal para consolidar alternativas legales. Los riesgos para líderes y comunidades que promovieron la sustitución, junto con los incumplimientos y retrasos del programa, debilitaron la confianza en la intervención institucional. En estas condiciones, la sustitución puede aumentar la vulnerabilidad de las familias si no existen garantías de protección y oportunidades económicas sostenibles.

La lección es que la seguridad no debe entenderse como una intervención separada o posterior a la sustitución, sino como una condición para su sostenibilidad. Esto implica articular la protección de las comunidades y los liderazgos sociales con una presencia institucional permanente, justicia local, infraestructura, acceso a mercados y generación de ingresos legales. La acción de la Fuerza Pública puede contribuir a reducir la capacidad de coerción de los grupos armados, pero debe crear condiciones para la llegada y permanencia de las instituciones civiles, no sustituir su función.

El balance del PNIS muestra, por tanto, que el cumplimiento individual de compromisos y la erradicación voluntaria son necesarios, pero insuficientes cuando las economías ilegales siguen ofreciendo ingresos, regulación y mecanismos de control social en los territorios. La recuperación territorial requiere una estrategia focalizada y sostenida que combine desarrollo rural, seguridad, protección ambiental y desarticulación de las redes criminales que se benefician de estas economías.

Una oportunidad para el nuevo gobierno

A 10 años de la firma del Acuerdo, el PNIS deja un balance de avances concretos en la vinculación de familias, la entrega de apoyos y la ejecución de componentes del PAI, junto con rezagos que limitan su capacidad de producir transformaciones territoriales sostenibles. Los esfuerzos realizados por los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro para atender los compromisos pendientes muestran que el Estado ha mantenido obligaciones financieras y programáticas con las familias. Sin embargo, el cierre de esa deuda no equivale al cumplimiento integral de la apuesta territorial del Acuerdo.

El reto de la siguiente etapa no consiste únicamente en completar los pagos o las entregas pendientes. Se requiere aprovechar las inversiones ya realizadas y evitar que los territorios atendidos queden nuevamente expuestos a la expansión de las economías ilícitas. Para ello, se plantean tres prioridades:

- **Completar el PAI y garantizar seguridad jurídica a las familias.** Es necesario culminar la atención de las familias activas con acuerdos individuales, resolver los casos pendientes y asegurar que las entregas productivas incluyan acompañamiento técnico, acceso a mercados y seguimiento a la generación de ingresos. También deben determinarse y atenderse las obligaciones pendientes derivadas de los acuerdos colectivos, con especial atención a las comunidades étnicas y a las condiciones diferenciales de mujeres, recolectores y otros grupos beneficiarios.

- **Recuperar la dimensión territorial del PNIS.** Los municipios vinculados deben priorizarse en una estrategia que reactive los PISDA, for-

talezca su articulación con los PDET y la RRI, y establezca responsables, financiación, cronogramas e indicadores verificables para cada iniciativa. La evaluación debe ir más allá de las rutas activas o los proyectos formulados y medir la ejecución efectiva, el acceso a bienes públicos y la sostenibilidad de las alternativas económicas.

- **Integrar sustitución, seguridad y protección en una estrategia focalizada.** La intervención debe responder a las dinámicas específicas de cada territorio y articular desarrollo económico, presencia institucional, protección de las comunidades y recuperación ambiental. El objetivo no debe limitarse a reducir hectáreas de coca, sino a disminuir las condiciones que reproducen la dependencia de esta economía y la capacidad de los grupos armados para controlar la vida económica y social.

El principal balance del Punto 4 del Acuerdo de Paz es la distancia entre la amplitud de su apuesta y el alcance de su implementación. El PNIS logró vincular a miles de familias y movilizar recursos importantes para la sustitución voluntaria, pero la concentración de esfuerzos en el PAI, los rezagos de los PISDA y las limitaciones de la articulación con la Reforma Rural Integral impidieron consolidar plenamente su dimensión territorial.

La experiencia de estos 10 años muestra que la sustitución no puede reducirse a una transacción entre el Estado y las familias para retirar cultivos. Su sostenibilidad depende de que las comunidades dispongan de alternativas económicas viables, bienes públicos, protección y condiciones de seguridad que les permitan mantenerse en la legalidad. Por eso, completar los compromisos pendientes del PNIS debe ser el punto de partida de una nueva etapa, no su objetivo final.

La oportunidad para la siguiente etapa de implementación consiste en convertir el PNIS en una plataforma para la recuperación territorial, articulando las inversiones ya realizadas con una estrategia sostenida de desarrollo rural, seguridad y protección ambiental. Sin esa articulación, el cumplimiento de los compromisos familiares podrá cerrar obligaciones acumuladas, pero difícilmente transformará las condiciones que han permitido la persistencia de los cultivos de uso ilícito.

IV. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Obras por Impuestos.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son, quizás, el principal instrumento con el que el Acuerdo de Paz ha intentado saldar su deuda con los territorios más afectados por el conflicto armado. Concebidos como el corazón territorial de la Reforma Rural Integral, se priorizaron 170 municipios en 16 subregiones a partir de sus niveles de pobreza, la afectación por el conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilícitas, y su planeación convocó a cerca de 200.000 personas que dejaron consignadas 33.007 iniciativas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)[22].

A 10 años de la firma, las subregiones PDET siguen siendo el núcleo crítico del país, pues en sus 170 municipios convergen buena parte de los mayores déficits de seguridad, gobernanza y desarrollo, así

[22] Agencia de Renovación del Territorio (ART), "¿Qué son los PDET?", Central PDET, https://www.renovacionterritorio.gov.co/central-pdet/que-son-los-pdet. .

como las brechas territoriales más persistentes. Por eso, la FIP considera que los PDET son una apuesta en la que hay que insistir. Sus avances son reales, y el acervo institucional y social construido en esta década —con experiencias tan notables como el mecanismo Obras por Impuestos— difícilmente podría reconstruirse desde cero. Esto convierte al PDET en el eje articulador de la transformación territorial que el país aún demanda y en una oportunidad que el nuevo gobierno no debería desaprovechar.

Insistir en ellos no significa, sin embargo, dejarlos intactos, sino revisar con franqueza dos de sus supuestos: una priorización que nunca definió un referente de éxito para saber cuándo se cumple la promesa de transformación y que se ha vuelto rígida frente a un conflicto que cambió, y la superposición de instrumentos con la que cada gobierno ha dispersado el esfuerzo en los mismos territorios. Este capítulo desarrolla primero las razones para sostener la apuesta y luego los asuntos que, a juicio de la Fundación, deben ser revisados.

¿Por qué sostener la apuesta?

1. Se cierran brechas, pero persisten los mayores desafíos del país

Las cifras muestran avances que no deben subestimarse. Según el DANE, la pobreza multidimensional en las subregiones PDET pasó del 39,8% en 2018 al 21,2% en 2025, una reducción de 18,6 puntos porcentuales que permitió acortar la brecha frente al promedio nacional de 20,7 a 11,3 puntos[23]. El desempeño de las administraciones locales también mejoró, pues entre 2018 y 2024 la Medición de Desempeño Municipal del DNP registró en estas subregiones una variación positiva promedio de 3,9 puntos[24].

Estos avances, sin embargo, describen un cierre parcial de brechas (que debe ser reconocido) pero no una transformación estructural. La pobreza multidimensional en los municipios PDET sigue siendo más del doble del promedio nacional[25], y los demás criterios que justificaron la focalización tienen un comportamiento menos alentador. Las hectáreas de coca en estos municipios aumentaron 47,3% entre 2018 y 2023, al pasar de cerca de 159.500 a casi 235.000, y en el mismo periodo la proporción de municipios PDET con incidencia alta o muy alta del conflicto armado subió del 52,4% al 61,2%[26]. Las condiciones sociales mejoraron más rápido que las de seguridad y control territorial, de modo que la reducción de las brechas no ha alterado aún las condiciones de rezago que dieron origen a la priorización.

Las brechas, además, no son solo socioeconómicas, y la aproximación de la FIP a esta década de implementación indica que en estos territorios la seguridad, la gobernanza y el desarrollo operan como dimensiones interdependientes. Entre 2018 y octubre de 2026, los municipios PDET, donde viven cerca de 6,6 millones de personas[27], concentraron en promedio el 23,3% de los homicidios registrados cada año

23 DANE, "Boletín técnico. Pobreza multidimensional en los municipios PDET 2025", 16 de julio de 2026, https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2025.pdf. .

24 DNP, "Descargas, Medición de Desempeño Municipal", TerriData, 2024, https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas. .

25 La pobreza Multidimensional en el año 2018 era de 39.8% en municipios PDET y 19.1% a nivel nacional. En 2025, en los municipios PDET era de 21.2% y a nivel nacional de 9.9%. Tomado de: DANE (2026), Boletín técnico de pobreza multidimensional en municipios PDET; elaboración FIP a partir de SIEDCO, Policía Nacional (corte al 15 de octubre de 2026) y proyecciones de población del DANE.

26 DNP, "Descargas, Paz y víctimas", TerriData, 2024, https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas. Cálculos FIP sobre hectáreas de coca e Índice de Incidencia del Conflicto Armado en municipios PDET, 2018-2023..

27 Fundación Ideas para la Paz (FIP), "PDET hasta 2037: una nueva ley amplía su vigencia y abre el debate sobre el futuro del mapa territorial" (infografía, 2026), https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/infografia-pdets-2026.pdf.

en el país, con una tasa promedio anual de 44 por cada 100.000 habitantes frente a 25,2 en el nivel nacional[28].

Como se mencionó previamente, la disputa por el control territorial se expresa también en la gobernanza. Según la encuesta de Monitoreo de Actitudes, Percepciones y Apoyo al Proceso de Paz (MAPS) del PNUD, en 2023 el 30,6% de las personas en municipios PDET percibía que en su municipio mandaban las organizaciones criminales, el 25,9% las disidencias de las FARC y el 14,9% el ELN, al tiempo que la percepción de que es el Estado quien imparte justicia cayó del 73,6% en 2021 al 52,9% en 2023[29]. Cuando los grupos armados regulan la vida cotidiana y resuelven los conflictos de las comunidades, las inversiones en desarrollo pierden buena parte de su capacidad transformadora, porque la legitimidad que deberían generar para el Estado termina capitalizada por otros actores.

De ahí la plena pertinencia del PDET, la única agenda de intervención concebida para abordar estas tres dimensiones de manera integral, frente a abordajes sectoriales que avanzan en una y descuidan las otras. Una intervención en seguridad sin desarrollo tiende a ser transitoria, y una inversión en desarrollo sin condiciones de seguridad resulta frágil. Como se mencionó anteriormente, los rezagos persisten incluso en lo más básico, como el catastro multipropósito, que en las zonas PDET alcanza un 49% de implementación frente a la meta del 70% fijada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026[30], y sin el cual es difícil ordenar el territorio, fortalecer las finanzas locales y reducir los conflictos que alimentan la violencia.

2. Un acervo institucional difícil de reponer

A diferencia de muchas políticas que desaparecen con el gobierno que las impulsa, los PDET han sobrevivido a tres administraciones con prioridades muy distintas (Santos, Duque y Petro), y en ese camino acumularon activos de difícil reposición: la legitimidad derivada de un proceso de planeación participativa con pocos precedentes en el país, una vigencia legal hasta 2037 que obliga a por lo menos dos futuros gobiernos a incorporarlos en sus planes de desarrollo, marcos de entendimiento compartidos con el sector empresarial y la cooperación internacional, y un aprendizaje institucional que reside tanto en la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como en las propias entidades territoriales[31].

Ese acervo se ha ido asentando también en la planeación local. En 2024, la totalidad de los 170 planes de desarrollo municipales y de los 19 departamentales de los territorios PDET incorporó iniciativas de los PATR, y el 79,3% lo hizo en su componente estratégico[32]. El diseño de los PATR en 2018 y su posterior revisión y actualización, adoptada en 2026, agrupó las 33.007 iniciativas en 482 programas, 1.621 subprogramas y 8.941 proyectos, un paso necesario para traducir las aspiraciones de las

28 Elaboración FIP a partir de datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional, con corte al 15 de octubre de 2026, y proyecciones de población del DANE.

29 PNUD, Informe Escuchar la paz. Entre contrastes y anhelos de paz y desarrollo humano (Bogotá: PNUD, 2024), https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-2024-escuchar-la-paz-contrastes-anhelos-paz-desarrollo-humano.

30 Contraloría General de la República (CGR), Décimo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz (Bogotá: CGR, 2026), https://www.contraloria.gov.co/documents/d/paz-cgr/2026-07-30_decimo_informe_de_paz.

31 Ley 2565 de 2026, "Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se dictan otras disposiciones", 12 de febrero de 2026.

32 CGR, Décimo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz.

comunidades en una cartera más ordenada[33]. Por su parte, la Ley 2565 de 2026 añadió una línea de crédito para estos municipios y un programa para fortalecer su capacidad de formular proyectos, cuyo plazo de presentación venció en agosto de 2026 sin que se conozcan avances.

3. Obras por Impuestos: la corresponsabilidad es posible.

Si hay un componente del ecosistema PDET que demuestra que la corresponsabilidad en la provisión de bienes públicos es viable en estos territorios, es Obras por Impuestos. Creado en 2016 y puesto en marcha en 2018, el mecanismo permite a las empresas pagar parte de su impuesto de renta mediante la ejecución directa de proyectos en los 344 municipios catalogados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), que incluyen a los municipios PDET. Su mayor virtud ha sido trascender gobiernos, pues fue creado durante el gobierno Santos, desarrollado durante el de Duque y consolidado durante el de Petro, que aumentó el cupo anual en cada una de sus vigencias hasta llevarlo a $1,145 billones en 2026, frente a los $250.000 millones de sus primeros años[34].

Los resultados respaldan esa continuidad. Entre 2018 y el primer semestre de 2026, Obras por Impuestos movilizó más de $4,8 billones a través de 604 proyectos, cerca del 65% de esos recursos en municipios PDET. El mecanismo llegó por primera vez a las 16 subregiones PDET, ha beneficiado con al menos un proyecto al 85% de sus municipios y ha vinculado a 320 empresas, de las cuales cerca de la mitad en cada vigencia ya había participado antes, una señal de que quienes lo utilizan encuentran razones para volver. La evaluación de operaciones y resultados del DNP confirmó, además, que se trata de un mecanismo costo-eficiente para ejecutar inversión pública.

Más allá de las cifras, Obras por Impuestos ha sido un espacio de encuentro entre el Estado y las empresas alrededor de una agenda compartida, incluso en momentos de tensión entre el Gobierno nacional y el sector privado. Su experiencia muestra que, cuando existen reglas claras, una ruta institucional definida e incentivos adecuados, las empresas están dispuestas a asumir un papel activo en los territorios más difíciles del país, y que el mecanismo gana escala, como en Antioquia, Arauca o el sur del Tolima, cuando confluyen empresas con capacidad tributaria, gobiernos territoriales comprometidos y espacios de articulación liderados por organizaciones de la sociedad civil.

La siguiente etapa exige ampliar ese camino. Educación e infraestructura vial concentran cerca de tres cuartas partes de los proyectos, 25 municipios PDET aún no han recibido ninguno, y subregiones como Sur de Córdoba, Macarena-Guaviare y Pacífico Medio registran menos de 10 proyectos acumulados. Avanzar hacia obras de mayor escala e impacto, llegar a los municipios donde el mecanismo no ha logrado entrar y diseñar nuevos mecanismos de corresponsabilidad inspirados en esta experiencia son los pasos lógicos para un instrumento que ya demostró que funciona.

33 ART, Resolución 000841 de 2026, "Por la cual se adopta la revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de las dieciséis (16) subregiones priorizadas", https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-08/resolucion.pdf. .

34 FIP, Balance del gobierno Petro en Obras por Impuestos (documento en preparación, 2026). Las cifras corresponden al periodo 2018 a primer semestre de 2026.

¿Qué debe cambiar?

4. Repensar la priorización: de un mapa fijo a una focalización dinámica

Sostener la apuesta no significa dejarla intacta. Una década después, es necesario conversar sobre la vigencia de los criterios de priorización de los PDET, y el momento es oportuno, pues la Ley 2565 de 2026 ordenó un estudio técnico sobre el avance de la implementación, a cargo del DNP, el Ministerio de Hacienda y la ART, que deberá estar listo a más tardar en febrero de 2027 y servirá de base para una actualización integral del mapa de los municipios PDET[35].

El primer problema es que nunca se construyó un referente de éxito. Aunque existen indicadores asociados a los PATR y metas en el Plan Marco de Implementación, el país no definió en qué momento un municipio deja de cumplir las condiciones que justificaron su priorización. Sin un umbral de llegada, el avance se ha medido sobre todo por la gestión, como el número de iniciativas con ruta de implementación activada, una métrica que, según ha advertido la Procuraduría, no distingue entre las gestiones y los proyectos o contratos efectivamente asegurados[36]. La medida que importa es el cierre de brechas, es decir, si la distancia entre estos territorios y el resto del país se reduce de manera sostenida, no solo en los indicadores sociales, sino también en seguridad y gobernanza.

El segundo es la escala. Priorizar 170 municipios fue probablemente la mejor opción cuando se negoció el Acuerdo de Paz, pero el mapa del conflicto de 2016 no es el de hoy, y los recursos tampoco alcanzan para todo. Entre 2018 y 2026, la implementación de los PDET habría movilizado $47,31 billones en 7.751 proyectos, una cifra significativa que se diluye al repartirse entre 170 municipios y más de 33.000 iniciativas, mientras la Contraloría estima que la ejecución acumulada de todo el Acuerdo equivale a cerca del 41% de las necesidades proyectadas para la transformación rural hacia 2031[37]. En un contexto fiscal restrictivo, cabe preguntarse si una priorización de esas proporciones sigue siendo viable o si se requiere concentrar el esfuerzo para no dispersar los recursos.

El tercer problema es la rigidez. La geografía del conflicto se mueve: entre 2018 y 2023, 40 municipios PDET fueron clasificados al menos una vez con incidencia alta o muy alta del conflicto armado sin haberlo estado antes, mientras otros 26 pasaron a las categorías baja o muy baja. Una priorización inflexible no permite reconocer ninguno de los dos movimientos. Por eso es necesario crear mecanismos para priorizar de manera dinámica, con reglas técnicas, transparentes y conocidas de antemano, que definan las condiciones de permanencia de los municipios y los criterios bajo los cuales otros territorios podrían ingresar cuando las circunstancias cambien. Esto no equivale a ampliar la lista por presión política —un riesgo que la FIP ya había advertido[38]— sino a evitar que la priorización se convierta en una etiqueta permanente y desconectada de lo que ocurre en esas regiones.

Una focalización dinámica debe reconocer, además, que no todas las subregiones enfrentan los mis-

35 Ley 2565 de 2026, artículo 7.

36 Procuraduría General de la Nación, Sexto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (Bogotá: Procuraduría, 2024).

37 CGR, Décimo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz, 476-477. La Contraloría advierte que estas magnitudes deben compararse con cautela, pues pueden cubrir periodos, componentes y universos de inversión distintos.

38 Felipe Zarama, "Ampliar la cobertura de los Pdet sería un retroceso", La Silla Vacía, 14 de mayo de 2025, https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/ampliar-la-cobertura-de-los-pdet-seria-un-retroceso/.

mos desafíos ni requieren la misma intensidad de intervención. Mientras Urabá Antioqueño alcanza un puntaje promedio de 56,1 en la Medición de Desempeño Municipal, Montes de María se ubica en 36,9; y mientras en el Sur de Bolívar los cultivos de coca se redujeron en más de 5.000 hectáreas entre 2018 y 2023, en Pacífico y Frontera Nariñense aumentaron en más de 75.000. Diferenciar tipologías de territorios, secuenciar las intervenciones y concentrar los recursos donde la combinación de rezago, violencia y debilidad institucional es más aguda, permitiría al PDET actuar con mayor contundencia, sin desconocer la legitimidad del proceso participativo que le dio origen ni los compromisos adquiridos con las comunidades.

5. Romper el ciclo de instrumentos superpuestos

La principal amenaza para el acervo que han construido los PDET no es su desmonte formal, sino su dilución. Cada gobierno ha llegado con sus propios instrumentos de transformación territorial, que persiguen metas muy similares en prácticamente los mismos territorios. Los Contratos Plan y los Contratos Paz del gobierno Santos dieron paso a los pactos territoriales y a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, o Zonas Futuro, del gobierno Duque, cuya propia norma tuvo que ordenar su coordinación con los PDET allí donde coincidieran[39]. El gobierno Petro mantuvo los pactos territoriales e impulsó acuerdos regionales como el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, firmado en 2025 con 124 proyectos por $6,27 billones[40]. El Catatumbo ilustra bien el problema, pues en menos de una década la misma subregión ha sido objeto de un PATR, de una Zona Futuro, de un pacto social y de medidas de conmoción interior. Esta superposición dispersa los recursos, multiplica las instancias de coordinación, acumula compromisos, agota la política pública y erosiona las expectativas de comunidades y autoridades locales, que ven cómo cada nuevo instrumento promete lo que el anterior no alcanzó a cumplir.

Romper ese ciclo no exige crear una figura nueva, sino lo contrario, que cualquier apuesta de transformación territorial en estos municipios, incluidas las que decida impulsar el nuevo gobierno, se ejecute a través de los PATR y de la institucionalidad PDET, y no en paralelo a ellos. Los PDET ya ofrecen el marco de planeación, la cartera concertada con las comunidades y los espacios de articulación que cada nuevo instrumento intenta construir desde cero.

Una oportunidad para el nuevo gobierno

Las subregiones PDET siguen siendo el lugar donde se juega buena parte del futuro del país en materia de seguridad, gobernanza y desarrollo. Para un gobierno que ha puesto la recuperación del control territorial en el centro de su agenda, el PDET es menos una herencia por administrar y más una plataforma ya construida: un mapa de los territorios más críticos, una cartera de proyectos concertada con las comunidades, relaciones de trabajo con autoridades locales, empresas y cooperación, y mecanismos probados como Obras por Impuestos. Articular

39 Ver Documento CONPES 3867 de 2016, "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto", y Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, artículos 250 (pactos territoriales) y 281 (Zonas Estratégicas de Intervención Integral), cuyo parágrafo 1 dispone que los planes de estas zonas, donde coincidan con los PDET, deben coordinarse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

40 Ministerio de Educación Nacional, "El Gobierno del presidente Petro le cumple al Catatumbo y materializa el mandato popular con 6,27 billones de inversión", 16 de enero de 2026; DNP, "En Tibú, Norte de Santander, el presidente Gustavo Petro lideró el lanzamiento del Pacto Social Catatumbo", 6 de marzo de 2025.

la política de seguridad con esa plataforma permitiría que la presencia de la Fuerza Pública llegue acompañada de bienes públicos, justicia y oportunidades económicas, que son las condiciones para que los avances en seguridad perduren.

El reto, entonces, no es escoger entre seguridad y desarrollo, ni inventar otro instrumento que vuelva a empezar de cero, sino aprovechar el que existe, corregir sus rigideces y dotarlo de un referente de éxito que permita saber cuándo y dónde se ha cumplido la promesa de transformación. El estudio técnico que ordena la Ley 2565 es la primera oportunidad para hacerlo.

V. Reincorporación: lo que el país ganó y lo que no puede perder

Diez años después de dejar las armas, más de ocho de cada 10 firmantes del Acuerdo de Paz siguen comprometidos con su proceso de reincorporación. Lo han hecho mientras 500 de ellos eran asesinados, mientras apenas uno de cada cuatro habitantes de las regiones más afectadas por el conflicto se sentiría cómodo teniéndolos como vecinos y mientras la mayoría seguía dependiendo de una asignación del Estado para cubrir sus necesidades básicas[41]. Ese contraste, entre una voluntad de paz que se ha mantenido y unas condiciones que no siempre la han acompañado, resume una década de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP.

La FIP considera que la reincorporación es, a la vez, el componente más avanzado del Acuerdo y el más expuesto, y que lo que está en juego trasciende a quienes firmaron en 2016. Su principal logro, la permanencia en la legalidad, se sostuvo sobre una arquitectura orientada más a la subsistencia que a la autonomía económica, sobre rutas que cambiaron varias veces en una década y en medio de una violencia y una estigmatización que no han cedido del todo. Ninguno de estos desafíos invalida lo alcanzado, pero todos deben tenerse en cuenta para preservarlo, y hacerlo exige entender la reincorporación como lo que también es, una política de seguridad nacional, y proteger la capacidad que el Estado colombiano ha construido durante más de dos décadas para acompañar a quienes dejan las armas, que será indispensable ante cualquier proceso futuro de desarme o sometimiento. Este capítulo desarrolla primero lo que el país consiguió y debe mantener, y luego los desafíos que es necesario atender.

Lo que el país ganó y debe preservar

1. Permanencia en la legalidad y reincorporación política: compromisos cumplidos

El dato que mejor resume esta década es la permanencia. De las cerca de 13.000 personas que estaban activas en el proceso de reincorporación colectiva en 2018, el 86,5% seguía activo en 2023[42]. Esto no desconoce que hubo quienes no se acogieron al

41 Ver "ARN pide a Abelardo De La Espriella garantizar presupuesto para 2027 y conservar la institución", Blu Radio, julio de 2026; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, S/2026/759, 25 de septiembre de 2026, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-10/SP%20n2622415.pdf, párr. 29; PNUD, Informe Escuchar la paz. Entre contrastes y anhelos de paz y desarrollo humano (Bogotá: PNUD, 2024), 22-24, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/undp_co_pub_escuchar_la_paz_resumen_ejecutivo_jul_25_2024.pdf; Natalia Ortega, "Subsidio para excombatientes de Farc: directora de la ARN, Alejandra Miller, explica razones del ajuste", El Espectador, 3 de marzo de 2026, https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/subsidio-para-excombatientes-de-farc-directora-de-la-arn-alejandra-miller-explica-razones-del-ajuste-acuerdo-de-paz/.

42 Elaboración FIP con base en datos de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Personas activas en el proceso de reincorporación colectiva de las FARC-EP: 13.027 en 2018 y 11.274 en 2023



10 AÑOS



Acuerdo o volvieron a las armas, pero sí confirma que la gran mayoría cumplió su palabra, un resultado significativo en perspectiva comparada, pues según el Instituto Kroc, que ha estudiado 34 acuerdos de paz firmados desde 1989, en 10 de ellos los grupos firmantes regresaron al conflicto[43].

La reincorporación política también se cumplió en los términos pactados. El Acuerdo garantizó al Partido Comunes, surgido de la antigua guerrilla, cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes entre 2018 y 2026, y así ocurrió. Lo que no garantizó, ni debía garantizar, fue su permanencia electoral. En marzo de 2026, la coalición que integró el partido político obtuvo 114.722 votos al Senado, por debajo del umbral del 3%, y en octubre el Consejo Nacional Electoral oficializó la pérdida de su personería jurídica[44]. Leer este resultado como un fracaso del Acuerdo sería un error, porque el compromiso era abrir la puerta de la competencia democrática a quienes dejaron las armas, y que hoy sean las urnas, y no los fusiles, las que definen su lugar en la política es una señal de normalización democrática.

2. Un diseño construido entre las partes y una capacidad de Estado que va más allá del Acuerdo

Una particularidad del caso colombiano es que la reincorporación no quedó completamente negociada en La Habana. El Acuerdo fijó sus principios y algunos apoyos concretos, como una asignación única de normalización, una renta básica temporal y un capital semilla para proyectos productivos, pero dejó buena parte de su diseño en manos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), una instancia paritaria integrada por dos delegados del Gobierno y dos de la antigua guerrilla, con acompañamiento de la comunidad internacional[45]. Allí se aprobaron los lineamientos de la ruta de reincorporación en 2019 y el Programa de Reincorporación Integral en 2023[46]. Este diseño conjunto, distinto al de procesos anteriores en los que el Estado definió las reglas de la reintegración, ha hecho más lentas algunas decisiones, en ocasiones atrapadas en la desconfianza entre las partes[47], pero también les ha dado una legitimidad que difícilmente tendrían si hubieran sido impuestas.

Ese diseño se apoyó, además, en una institucionalidad que no nació en 2016. La ARN es heredera de un recorrido que comenzó en 2003 con el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil y que, a lo largo de seis gobiernos con orientaciones muy distintas, ha atendido a cerca de 80.000 personas, entre ellas exintegrantes de las AUC, desmovilizados individuales de las FARC y del ELN y firmantes del Acuerdo de 2016. Hoy atiende a más de 15.400 personas en cuatro rutas, entre ellas 1.438 que salieron de grupos armados organizados y se acogieron a la justicia

43 Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político (Bogotá: Universidad de Notre Dame, 2023). El análisis comparado abarca 34 acuerdos de paz negociados en 31 países desde 1989.

44 Consejo Nacional Electoral, resolución del 7 de octubre de 2026; "CNE confirma pérdida de personería jurídica del partido Comunes", El Colombiano, 7 de octubre de 2026, https://www.elcolombiano.com/colombia/cne-confirma-partido-comunes-desaparece-acuerdo-paz-farc-HC42047198. Las curules fueron garantizadas por el Acto Legislativo 03 de 2017.

45 Acuerdo Final, punto 3.2.2.3; Decreto 2027 de 2016, por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación. La composición y el papel de la cooperación internacional se describen en Miguel Suárez et al., De lo urgente a lo importante: recomendaciones para la sostenibilidad de la reincorporación de excombatientes, Notas Estratégicas 30 (Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2022), https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_reincorporacion_finalv3-(4).pdf, 11-12.

46 ARN, Resolución 4309 de 2019, considerandos (lineamientos aprobados en el Acta 104 del CNR, 26 de noviembre de 2019); Decreto 846 de 2024, considerandos (Programa aprobado en la sesión extraordinaria 147A del CNR, 7 de noviembre de 2023).

47 Suárez et al., De lo urgente a lo importante, 12.

por fuera de un acuerdo de paz[48]. Esa capacidad no pertenece a un gobierno ni a un acuerdo, y su valor se mide menos por lo que hizo en el pasado que por lo que permitiría hacer en el futuro, pues cualquier eventual proceso de desarme, negociación o sometimiento de los grupos que hoy están en la ilegalidad necesitará una puerta de salida creíble, y esa puerta ya existe.

Lo que está en riesgo y debe atenderse

3. La seguridad de los firmantes: la deuda más grave

La deuda más grave de esta década es la seguridad de quienes firmaron. Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, desde la firma del Acuerdo han sido asesinados 501 excombatientes, entre ellos 12 mujeres, 66 indígenas y 59 afrocolombianos, a los que se suman 56 desaparecidos y 185 tentativas de homicidio, mientras la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía ha obtenido 110 condenas, de las cuales solo cinco corresponden a autores intelectuales[49]. La violencia alcanzó su punto más alto en 2019 y 2020, con 85 y 82 homicidios respectivamente, y descendió hasta cerca de 30 en 2024, pero no ha desaparecido, pues en 2025 se registraron 39 asesinatos y en lo corrido de 2026 la ONU ya había verificado 13[50].

Esta es también una cuestión de seguridad nacional, y así debe verse. El argumento no descansa en las personas en proceso de reincorporación, que en este caso son ante todo víctimas, sino en la credibilidad del Estado: cada firmante asesinado es una señal para quienes hoy integran grupos armados de que dejar las armas no garantiza la vida, y cada homicidio impune debilita este proceso como una de las principales herramientas con las que el Estado puede reducir esos grupos sin necesidad de combatirlos. Los datos de la ARN analizados por la FIP muestran, además, que el 59,9% de los homicidios de excombatientes de las FARC entre 2017 y 2024 ocurrió en los primeros tres años desde su ingreso al proceso[51], de modo que, en cualquier proceso futuro, las garantías de seguridad deben ser más robustas precisamente al inicio, cuando quienes dejan las armas son más vulnerables y cuando se juega la credibilidad de toda la oferta del Estado.

4. Un modelo en construcción: tres rutas en 10 años y una falsa disyuntiva

Que el diseño se construyera sobre la marcha tuvo un costo. En una década, la reincorporación ha operado bajo al menos tres marcos sucesivos: la política nacional fijada en el CONPES 3931 de 2018, la Ruta de Reincorporación adoptada a finales de 2019 y vigente desde 2020, y el Programa de Reincorporación Integral, aprobado por el CNR en 2023

48 Decreto 4138 de 2011 y Decreto Ley 897 de 2017; cifras de la ARN citadas en Iván Mauricio Beltrán, "¿Si no hay recursos para la ARN qué podría pasar con los excombatientes de las Farc?", Minuto60, 22 de septiembre de 2026, https://www.minuto60.com/colombia/de-espriella-garantizara-recursos-excombatientes-arn/15752. La ARN reporta un universo histórico de 79.953 personas que han transitado por su oferta institucional, con corte a 2026. La población activa incluye 10.943 personas en el Programa de Reincorporación Integral, 1.285 en reintegración, 435 en Justicia y Paz y 1.438 en el Programa de Atención Diferencial (Decreto 965 de 2020).

49 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, S/2026/759, 25 de septiembre de 2026, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-10/SP%20n2622415.pdf, párr. 29-30.

50 "Excombatientes de Farc asesinados en 2024: cifra bajó, pero sigue el desplazamiento tras el Acuerdo de Paz", El Espectador, con datos de la JEP; Indepaz, citado en Noticias RCN, 3 de agosto de 2026. Las cifras acumuladas varían según la fuente: la JEP reportaba 456 casos en julio de 2026 y la Defensoría del Pueblo "más de 480" en agosto. Este capítulo usa la cifra verificada por la Misión de las Naciones Unidas.

51 Elaboración FIP con base en datos de la ARN, periodo 2017-2024.

y adoptado por decreto en 2024[52]. Cada transición implicó ajustar instrumentos, rediseñar procedimientos y explicar de nuevo las reglas a los firmantes, a las entidades y a los gobiernos locales, en un proceso en el que la estabilidad de esas reglas es en sí misma una condición de éxito. Que cada marco haya recogido aprendizajes del anterior es una señal de madurez institucional, pero la lección para cualquier proceso futuro es que las rutas deben definirse temprano y cambiar lo menos posible.

La otra tensión que atravesó la década fue la de los enfoques. Mientras la ARN, heredera de la experiencia de reintegración, tendió a tratar la reincorporación como un proceso primordialmente individual, los liderazgos de la antigua guerrilla defendieron un enfoque colectivo, expresado en cooperativas, proyectos asociativos y en los propios antiguos espacios territoriales, al punto de que las rutas económicas llegaron a percibirse como excluyentes[53]. Como lo planteó la FIP en 2022, se trata de rutas complementarias porque los proyectos de vida son individuales y familiares, pero se sostienen mejor en redes colectivas que aportan escala, acceso a mercados y protección. Hoy existen 58 formas asociativas que agrupan a más de 2.000 excombatientes, y el Programa de Reincorporación Integral reconoce de manera explícita los enfoques individual, colectivo y comunitario[54], de modo que el reto es que esa convivencia de enfoques se traduzca en una oferta que no obligue a escoger entre uno y otro.

5. De la subsistencia a la autonomía

La permanencia en la legalidad no se ha traducido en autonomía económica. A agosto de 2026, la ARN había aprobado 6.252 proyectos productivos por cerca de $107.000 millones, unos $17 millones en promedio por proyecto, y la Misión de Verificación ha advertido que muchos de ellos, especialmente los individuales, siguen necesitando apoyo continuo para convertirse en una fuente de ingresos sostenible[55]. Por eso la asignación mensual, equivalente al 90% de un salario mínimo, sigue siendo el principal sostén de la mayoría de los firmantes.

Esa dependencia invita a revisar el papel de los beneficios económicos. La renta básica fue concebida como un apoyo temporal de 24 meses y la asignación mensual que la sucedió está condicionada, desde 2020, a cumplir las actividades de la ruta[56], pero en la práctica se convirtió en un ingreso de largo plazo sin un horizonte claro de salida. Una transferencia de este tipo protege en lo inmediato, pero si no se articula con incentivos para generar ingresos propios puede terminar desestimulándolos. La autonomía, sin embargo, no depende solo del diseño de los beneficios, sino también de un mercado laboral dispuesto a recibirlos. Según una encuesta de la FIP a 1.200 empresas de siete ciudades, solo el 37,75% de los empresarios considera que los excombatientes pueden ocupar sus vacantes, frente al 55,25% en el caso de las víctimas, y entre quienes no los consideran aptos pesan más la desconfianza y la falta de información

52 Documento CONPES 3931 de 2018, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP (22 de junio de 2018); ARN, Resolución 4309 de 2019, por la cual se establece la Ruta de Reincorporación (24 de diciembre de 2019); Decreto 846 de 2024 (4 de julio de 2024).

53 Suárez et al., De lo urgente a lo importante, 12 y 20.

54 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, S/2026/759, 25 de septiembre de 2026, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-10/SP%20n2622415.pdf, párr. 21; Decreto 846 de 2024.

55 Cifras de la ARN con corte al 31 de agosto de 2026, citadas en Iván Mauricio Beltrán, "¿Si no hay recursos para la ARN qué podría pasar con los excombatientes de las Farc?", Minuto60, 22 de septiembre de 2026, https://www.minuto60.com/colombia/de-espriella-garantizara-recursos-excombatientes-arn/15752; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación, S/2025/849, diciembre de 2025.

56 Decreto Ley 899 de 2017; ARN, Resolución 4309 de 2019, art. 25.

sobre su pasado que las dudas sobre sus habilidades.

La focalización adoptada en 2026, que conserva el apoyo para quienes no tienen ingresos formales o ganan menos de un salario mínimo y que, según la ARN, mantendrá el 80% de los firmantes, va en la dirección de ligarlo a la necesidad, pero también crea un umbral en el que conseguir un empleo formal apenas por encima del mínimo implica perder la totalidad del apoyo[57]. Una salida gradual, que reduzca la asignación a medida que crecen los ingresos propios y la vincule a metas de la ruta, como recomendó la FIP[58], permitiría que el beneficio funcione como un puente hacia la autonomía y no como un sustituto de ella.

El reto es mayor porque la población envejece, pues más de la mitad de quienes se reincorporaron colectivamente tiene hoy más de 40 años y cerca de 900 superan los 60[59], y porque la fragilidad fiscal del proceso cruza gobiernos. A finales de 2024, el Consejo Nacional de Reincorporación denunció que los recursos de la ARN pasarían de $356.000 a $91.000 millones para 2025 y la asignación dejó de girarse durante varias semanas por problemas de caja, y para 2027 el proyecto de presupuesto del nuevo gobierno contempla un recorte del 37% para una entidad que tuvo $362.000 millones en 2026[60]. Cada recorte golpea primero la presencia territorial y el acompañamiento, que son justamente lo que distingue a la reincorporación de una simple transferencia monetaria.

6. La convivencia y las ciudades: donde se juega la siguiente etapa

La estigmatización sigue siendo un pasivo del proceso. Según la encuesta Escuchar la paz del PNUD, en 2023 solo el 25,6% de las personas en las subregiones PDET se sentiría cómoda teniendo como vecinos a exintegrantes de las FARC, con diferencias tan amplias como el 7,4% del Catatumbo y el 48,3% del Putumayo, y en 2021 el 72% de los colombianos desconfiaba de que los exguerrilleros cumplieran lo pactado, según Invamer. La tendencia, sin embargo, no es inamovible, pues en esas mismas subregiones la confianza en los excombatientes que participan en programas de reincorporación pasó del 52% en 2019 al 64% en 2023, y en las principales ciudades el 72,5% de las personas estaría dispuesta a comprar sus productos, aunque solo el 44,6% trabajaría con ellos[61].

Ese último dato importa porque la reincorporación tampoco ocurre hoy donde se diseñó. El Acuerdo la pensó alrededor de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en zonas rurales, pero la mayoría de los firmantes vive por fuera de ellos. Entre 2018 y 2024, los municipios donde residen las personas en reincorporación colectiva pasaron de 452 a 601, y aunque cerca del 60 % sigue viviendo en municipios PDET, Bogotá se convirtió en el municipio con más firmantes vigentes en el programa (712 firmantes), seguida de San José del Guaviare, Villavicencio, Medellín, Tumaco y Cali[62].

57 Ortega, "Subsidio para excombatientes de Farc".

58 Suárez et al., De lo urgente a lo importante, 12 y 20.

59 Elaboración FIP con base en datos de la ARN sobre la población del proceso de reincorporación colectiva, corte 2024.

60 "Problemas de caja en el Gobierno también generan retrasos en desembolsos para los reincorporados del acuerdo de paz", El Tiempo, diciembre de 2024; "Gobierno se comprometió a girar los recursos pendientes para garantizar subsidios a firmantes de paz", Infobae, 14 de enero de 2025; "Consejo Nacional de Reincorporación se pronunció sobre el recorte presupuestal a la ARN", El Espectador, septiembre de 2026; Beltrán, "¿Si no hay recursos para la ARN...?".

61 PNUD, Informe Escuchar la paz. Entre contrastes y anhelos de paz y desarrollo humano (Bogotá: PNUD, 2024), 22-24. Las mediciones de 2019, 2021 y 2023 se realizaron en las 16 subregiones PDET y la de 2024 en las principales ciudades; Invamer, Colombia Opina, febrero de 2021, citado en "La ciudadanía cree que el acuerdo de paz va por mal camino según sondeo de Invamer", Asuntos Legales, 5 de marzo de 2021.

Las ciudades no están libres de riesgo, pues Cali es el segundo municipio con más homicidios de firmantes y Bogotá concentra la mayor cantidad de casos de riesgo reportados[63], pero algunas administraciones locales han empezado a asumir responsabilidades que antes se pensaban exclusivas del nivel nacional. Bogotá cuenta con una mesa distrital de reincorporación y un convenio con la ARN, Bucaramanga creó en 2024 una mesa municipal de reincorporación en la que participan los propios firmantes, y ese mismo año ambas ciudades, junto con Cali y Medellín, crearon la iniciativa Ciudades que Construyen Paz, como un espacio permanente de articulación[64].

Con un proceso disperso en más de 600 municipios, la sostenibilidad de la reincorporación depende cada vez más de alcaldías y gobernaciones que la incorporen en sus planes de desarrollo, en sus rutas de empleo, vivienda y salud, y en sus estrategias de convivencia, que son también las herramientas para reducir la estigmatización. Pero eso no ocurre de manera automática, pues en las elecciones territoriales de 2023 solo el 26% de los programas de gobierno analizados por la FIP en territorios con presencia de firmantes mencionaba la reincorporación[65].

Una oportunidad para el nuevo gobierno

Los desafíos descritos no son motivo de pesimismo, sino la agenda de trabajo de la siguiente etapa, y el nuevo gobierno ha dado una señal que vale la pena tomar en serio. En su primera intervención ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en octubre de 2026, el canciller pidió que el mandato de la Misión de Verificación se concentrara en la reincorporación y las garantías de seguridad[66], lo que equivale a reconocer que este es el núcleo principal del compromiso que Colombia mantiene ante la comunidad internacional (otros temas, como la Reforma Rural Integral, quedaron por fuera del mandato del organismo). El paso siguiente es coherente con ese reconocimiento: dotar a la ARN de los recursos que su misión exige, priorizar la investigación de los homicidios de firmantes, en especial de sus autores intelectuales, estabilizar las reglas del Programa de Reincorporación Integral y articular a las ciudades y gobernaciones que ya están haciendo su parte.

Para un gobierno que ha puesto la seguridad en el centro de su agenda y ha descartado negociar con estructuras criminales, la reincorporación no es una concesión heredada sino una herramienta propia. Cualquier estrategia que busque reducir los grupos armados, incluido su sometimiento a la justicia, necesita una puerta de salida creíble, y esa credibilidad se construye cumpliéndoles a quienes ya salieron. Preservar la capacidad que el país construyó durante más de dos décadas, y proteger la vida de quienes cumplieron su palabra, es también una inversión en la seguridad de los próximos años.

62 Elaboración FIP con base en datos de la ARN sobre municipios de domicilio de las personas vigentes en el proceso de reincorporación colectiva, 2018 y 2024; FIP, Ideas para una reincorporación sostenible de excombatientes (infografía), con datos de la ARN a diciembre de 2022, https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/infografia-ideas-reincorporacion.pdf.

63 Elaboración FIP con base en datos de la ARN, acumulado a 2024.

64 Alcaldía Mayor de Bogotá, "Bogotá fortalece su compromiso con el cumplimiento a los firmantes de paz", 11 de diciembre de 2024; Alcaldía de Bucaramanga, Decreto por el cual se crea la Mesa Municipal de Reincorporación (2024); Alcaldía de Santiago de Cali, "Cali vivirá un encuentro de articulación para la construcción de paz", 3 de diciembre de 2025.

65 FIP, análisis de 161 programas de gobierno de candidatos a las elecciones territoriales de 2023 en 30 territorios, entre ellos 23 municipios con antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación (2023).

66 "Gobierno del presidente De la Espriella reafirmó su compromiso con implementación del Acuerdo de Paz pero pidió modificar mecanismo de verificación", Radio Santa Fe, 13 de octubre de 2026, https://www.radiosantafe.com/2026/10/13/gobierno-del-presidente-de-la-espriella-reafirmo-su-compromiso-con-implementacion-del-acuerdo-de-paz-pero-pidio-modificar-mecanismo-de-verificacion/.

VI. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: una apuesta por la articulación interinstitucional

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (o Sistema Integral para la Paz) tiene como finalidad *"consolidar un escenario institucional transitorio o temporal suficiente y apropiado para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir en la reconciliación nacional"*[67]. Fue incorporado en la Constitución Política de Colombia mediante el acto legislativo 01 de 2017 y sus principales características son la centralidad en las víctimas, la coexistencia entre mecanismos extrajudiciales y judiciales y en las relaciones de condicionalidad e incentivos para quienes comparecen en el marco del conflicto armado[68]. Está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)[69], la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), y las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición[70].

En ese sentido, si bien cada mecanismo es independiente y cumple su función sin duplicar acciones, también debe funcionar como un sistema que garantice la colaboración y la respuesta integral a los derechos y demandas de las víctimas. Con esa lógica, el Sistema cuenta con un Comité de Coordinación Interinstitucional y mantiene canales permanentes de articulación. Sin embargo, 10 años después de la firma del Acuerdo de Paz vale la pena preguntarse si el diseño institucional facilitaba y garantizaba esa promesa de verdad, justicia, reparación y no repetición que priorizaba a las víctimas del conflicto armado.

Por una parte, un gran logro a resaltar del Sistema ha sido la promesa de la centralidad de las víctimas. Los tres mecanismos desde su competencia normativa tienen la responsabilidad de buscar la verdad, la justicia y la reparación en favor de las víctimas. Adicionalmente, en la práctica, las tres han profundizado en investigaciones, patrones de violencia, visibilización de la magnitud del daño sufrido por las víctimas, y han promovido su participación directa en el marco de distintas iniciativas que contribuyen a satisfacer sus derechos, reparar y promover la no repetición desde prácticas restaurativas y de reconciliación.

En el caso de la UBPD, la articulación interinstitucional ha ido más allá del mismo Sistema: junto a la JEP y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses han implementado acciones para encontrar a las familias de personas que aún están en custodia del Estado y que fueron víctimas de desaparición en el marco del conflicto armado. Y con la Unidad para las Víctimas, con la que garantiza que los datos de registro se encuentren actualizados y ofrece acompañamiento psicosocial a las familias en los procesos de entrega dignos que se hacen de manera articulada con la UBPD, JEP y la Fiscalía General de la Nación.

Por otra parte, los tres mecanismos del Sistema se diseñaron con tiempos distintos: la CEV contempló tres años; la JEP, 15 años con posibilidad de prórroga a 20 años como máximo; y la UBPD tendrá 20 años

67 Jurisdicción Especial para la Paz. Disponible en: Sistema Integral para la Paz.

68 Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Disponible en: 3SIVJRNR_ES.pdf

69 La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) terminó su mandato en 2022, y a partir de ese momento, el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a las recomendaciones de la CEV, asume la revisión y cumplimiento de las recomendaciones realizadas en el Informe Final. Tiene un mandato de 7 años a partir de la entrega del Informe Final en junio de 2022.

70 Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Disponible en: 3SIVJRNR_ES.pdf

que pueden ser prorrogables. Si bien no se esperaba que todas desarrollaran su trabajo de manera simultánea, su integralidad sí requería que los procesos se pudieran alimentar entre sí. El esclarecimiento de la verdad y de patrones de violencia debió contribuir a las investigaciones adelantadas por la JEP y por la UBPD, pero al mismo tiempo, esos resultados del trabajo judicial y de búsqueda pudieron complementar el relato sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado.

Finalmente, un reto no menor en la articulación de las entidades tiene que ver con los recursos a futuro para operar de manera independiente. En un contexto en el que los recursos serán más limitados y hay cuestionamientos sobre la temporalidad, si no se garantiza la financiación mínima para el funcionamiento de la JEP y de la UBPD, será aún más difícil garantizar la articulación. Por ejemplo, sería más difícil encontrar a personas dadas por desaparecidas si no hay financiación para sentencias que incluyan la entrega de información por parte de los comparecientes como medida restaurativa o reparadora.

1. Lo restaurativo y lo retributivo como dos caminos complementarios en la justicia transicional

El mandato de la JEP es administrar la justicia transicional, investigando, juzgando y sancionando las violaciones graves a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas con ocasión del conflicto armado antes del 1 de diciembre de 2016, frente a comparecientes obligatorios y voluntarios[71]. En esa lógica, y basados en el enfoque restaurativo como centro de la justicia transicional, la JEP toma decisiones judiciales que garanticen la satisfacción y la reparación a las víctimas, promoviendo su participación y buscando atender el daño sufrido, reintegrar a las partes en la sociedad y recobrar el tejido social quebrantado[72].

Debido a la novedad de impartir una justicia con enfoque restaurativo fue necesario que la JEP comprendiera y definiera lo que significaba imponer sanciones restaurativas. Si bien existe algún tipo de autonomía en la magistratura para imponer sanciones, un gran avance es la existencia de un Manual de Justicia Transicional Restaurativo y la definición de las líneas de acción[73] sobre las que se desarrollarán los proyectos producto de las sanciones propias. Estas líneas permiten acoger tanto demandas de las víctimas como propuestas de los comparecientes en términos restaurativos y reparadores.

También es importante mencionar que, si bien se busca llegar a una sentencia en la que el tribunal logre impartir justicia y que las víctimas se sientan restauradas y reparadas, las decisiones judiciales también tienen un componente retributivo que restringe los derechos y libertades de quienes comparecen. Éste debe verse como complementario, sin embargo, ha sido menos visible debido a que apenas con las primeras sentencias se abrió la reflexión sobre la manera en la que se materializará y controlará la restricción de los derechos y las libertades de los comparecientes.

En los próximos años será más claro cómo se pondrá en marcha dicha restricción y monitoreo, que contempla entre cinco y ocho años para máximos responsables, y entre dos y cinco años para

71 Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). Bases de la justicia restaurativa en la JEP. Órgano de Gobierno de la JEP.

72 Jurisdicción Especial para la Paz. ¿Qué es justicia restaurativa? Justicia restaurativa en la Jurisdicción Especial para la Paz

73 Las Líneas restaurativas son: Acción integral contra minas antipersonal (AICMA); Medioambiente, naturaleza y territorio; Infraestructura rural y urbana; Conservación de la memoria y reparación simbólica; Daños diferenciales y macrovictimización; Educación, alfabetización y capacitación; Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

partícipes no determinantes que intervinieron en los hechos juzgados[74]. Si bien esta restricción de derechos y libertades tiene que ver con medidas relacionadas con la residencia y movilidad de los comparecientes (no medidas carcelarias), a mediano plazo el reto puede presentarse cuando las sentencias contemplen dicha restricción en lugares distintos a los que los comparecientes han intentado reconstruir su proyecto de vida.

Finalmente, aunque el enfoque restaurativo promueve la participación de las víctimas, es difícil en la práctica lograr que todas sean beneficiadas por esa apuesta. En los próximos años, la JEP presentará resultados frente a qué tan restauradoras y reparadoras fueron las sanciones impuestas impuestas y vendrán reflexiones sobre qué tan proporcional fue la pena frente a los hechos cometidos y la satisfacción de las víctimas luego de estar involucradas en un proceso de este tipo.

2. La financiación de las decisiones judiciales de la JEP será el gran reto de la entidad para los próximos años

Con el fin de llegar a las decisiones judiciales, la JEP ha desarrollado procesos en los que promueve el diálogo entre los distintos actores involucrados, garantizando la participación de las víctimas, las comunidades y los comparecientes. Esto, con el fin de que el diálogo entre las partes promueva el reconocimiento de responsabilidad por parte de los comparecientes y contribuya a la reconciliación.

En los ocho años de mandato que lleva la entidad, ese proceso ha requerido recursos en tiempos, presupuesto, acompañamiento, metodologías, entre otros, que han llevado a que el tribunal emita las sentencias[75] que son fundamentales para la implementación de la justicia transicional. No obstante, además de los retos de financiación que tiene la ejecución de las sanciones, será importante analizar cómo se garantizará la satisfacción de las víctimas en términos de justicia, verdad y reparación, teniendo en cuenta que en los próximos años se tomarán decisiones judiciales de otros casos en los que está involucrado el último secretariado como máximo responsable. Para este escenario, es importante destacar que hoy existe una investigación judicial más profunda y rigurosa que antes de la existencia de la JEP sobre un hecho como el secuestro, particularmente perpetrado por las antiguas FARC-EP, enfocado en entender su ejecución, el impacto diferenciado en la población civil y las dinámicas territoriales que se dieron en distintas regiones del país.

Además de los avances en términos de sentencias, se destaca que la investigación sobre el Caso 03 (que investiga las ejecuciones extrajudiciales de civiles o 'falsos positivos') y la priorización geográfica en seis zonas[76], que ha logrado el aporte a la verdad y el reconocimiento de responsabilidad por parte de los comparecientes de la Fuerza Pública vinculados[77].

74 Jurisdicción Especial para la Paz. ¿Cómo se aplica la Justicia Transicional Restaurativa en algunos procedimientos y acciones de la JEP? Manual de Justicia Transicional Restaurativa. Manual JTR.pdf

75 Puntualmente en los Casos 01: secuestros (Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP) y 03: "Falsos positivos" (Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado). Para el Caso 01, la JEP emitió la sentencia condenando a los exintegrantes del último secretariado de las FARC por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad (21.000 secuestros). Según la JEP, dentro de las sanciones se contemplan actividades relacionadas con "la búsqueda de personas desaparecidas, desminado humanitario, construcción de infraestructura rural y urbana, restauración del medio ambiente, construcción de un centro educativo y obras de memoria y reparación simbólica".

76 Antioquia, la Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta son las seis zonas priorizadas en la primera fase de la investigación del Caso 03. Disponible en: Jurisdicción Especial para la Paz. Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado – Jurisdicción Especial para la Paz.

77 La JEP ha determinado a 204 comparecientes de la Fuerza Pública como máximos responsables; 125 de ellos han reconocido responsabilidad.

Todo esto indica que, en el marco del funcionamiento de la JEP, se ha profundizado más en estos hechos que a través de la justicia ordinaria, logrando identificar patrones y particularidades según la zona del país[78].

Dentro de las mayores críticas que le han hecho a la JEP se encuentra el tiempo que se ha tomado para investigar y emitir las primeras sentencias. Sin embargo, si bien apenas se han pronunciado sobre esos dos casos (el de secuestro y el de 'falsos positivos'), la JEP viene investigando en los otros casos relacionados con hechos victimizantes o focalizando en zonas del país o poblaciones donde el conflicto armado ha tenido impactos diferenciados, lo cual proyecta que la mayoría de las sentencias vendrán en los próximos años, y tanto la JEP en su particularidad, como las entidades del Estado responsables, deben garantizar que quienes comparezcan y sean imputados puedan cumplir con las sanciones y contribuyan con esto a reparar y restaurar el daño causado, y a satisfacer las demandas de las víctimas.

Para cumplir con las sentencias, la JEP impone unas sanciones propias que, según estimaciones, necesitarán aproximadamente 121.000 millones de pesos para su ejecución, solo contando las ya impuestas en los dos casos mencionados. Esos recursos deberían garantizar que los comparecientes cumplan con las acciones restaurativas impuestas por el tribunal en un escenario de restricción de derechos y libertades, a través de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador (TOAR).

Un reto importante para los años que vienen está relacionado con que los recursos para la ejecución de las sanciones impuestas, y las que vienen, dependen de la Instancia de Articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP[79], el mecanismo encargado de coordinar recursos técnicos, financieros e institucionales para materializar el cumplimiento de las sentencias. La ejecución de las primeras sanciones propias y las que se emitan en los próximos años dependerán de la actual administración, del presidente Abelardo De la Espriella[80], lo cual se materializará en la integración de las acciones y compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo; en la ejecución del Decreto 652 del 26 de junio de 2026, que definió las condiciones de seguridad, salud, protección social, transporte, alimentación y habitabilidad necesarias para el cumplimiento de las Sanciones Propias; y en la garantía de recursos económicos en el Presupuesto General de la Nación[81].

Los próximos años cuentan, en principio, con un respaldo jurídico para la ejecución de las decisiones de la JEP. Pero es clave garantizar las vías presupuestales, la puesta en marcha de la arquitectura institucional del nivel nacional y territorial para su cumplimiento, y lo más importante, la vigencia inicial de los 15 años de la jurisdicción. Todo lo anterior, debido a que coincide con ser la etapa en la que se esperan más sentencias y, por lo tanto, más resultados del tribunal y más recursos para su funcionamiento y emisión de sentencias.

78 Ese avance le permitió a la JEP concluir que, para este Caso, "los crímenes no hubieran ocurrido sin la política institucional del Ejército de conteo de cuerpos, sin la política de incentivos y la constante presión que ejercieron los comandantes sobre sus subordinados para obtener muertos 'en combate'." En: Jurisdicción Especial para la Paz. Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado – Jurisdicción Especial para la Paz.

79 La Instancia de Articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP logró asegurar $20.000 millones de pesos para la ejecución de las primeras sentencias de la JEP.

80 Comisión Colombiana de Juristas (2026). Boletín # 90 del Observatorio sobre la JEP. Boletin_90.pdf.

81 Jurisdicción Especial para la Paz. sanciones-propias-de-la-jep-con-ruta-y-recursos-iniciales-definidos-volverlas-realidad-queda-en-manos-del-proximo-gobierno.

3. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD): la apuesta por buscar alrededor de 137.000 desaparecidos en el marco del conflicto armado.

La UBPD es la entidad del Sistema encargada de encontrar a las personas desaparecidas en el marco del conflicto armado y tiene un mandato humanitario y extrajudicial. Dentro de los avances más importantes en estos años se destaca la identificación de un universo de alrededor de 137.000 personas dadas por desaparecidas, de las cuales se han encontrado 6.000 cuerpos y 645 personas con vida[82]. Además de avanzar en el mandato de *"dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"*[83], la UBPD ha logrado complementar sus propias capacidades y recursos con la articulación interinstitucional, diseñar planes y estrategias propias para convertirse en una entidad especializada en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Dentro de los retos más importantes que tiene la entidad a futuro se pueden destacar dos: el primero es que teniendo en cuenta que tiene un mandato de 20 años, tendrá que materializar los distintos instrumentos y mecanismos que ha desplegado para la búsqueda: Planes, estrategias, rutas y pactos, lo cual hace necesaria la articulación con distintas entidades de Gobierno a nivel nacional y regional, y las administraciones municipales y departamentales, por lo menos en las próximas dos administraciones. Por otro lado, esta entidad, al igual que la JEP tendrá recortes presupuestales para los próximos años; lo que indica que están en riesgo acciones técnicas y especializadas que ocurren a lo largo del país para concretar la búsqueda e identificación. Si bien esta entidad cuenta con una base muy importante de respaldo de organizaciones de víctimas y buscadoras que han liderado durante años esta labor, la responsabilidad y el compromiso por encontrar a las personas desaparecidas sigue siendo del Estado y no puede recaer nuevamente en la sociedad civil ni en las familias[84].

4. Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad como una oportunidad poco aprovechada

La CEV finalizó su mandato en junio de 2022 entregando un Informe Final que incluye múltiples capítulos, entre ellos, el de Hallazgos y Recomendaciones, que relacionó 67 recomendaciones[85] amplias para la no repetición dirigidas a diversos sectores, en su mayoría al Estado y organizadas por temas y la temporalidad sugerida (corto, mediano y largo plazo) para su implementación. Dichas recomendaciones fueron construidas a partir del proceso de investigación y escucha de más de 2.000 testimonios, realizado por la Comisión y la información entregada en más de 800 informes por parte de distintos sectores como un aporte a la verdad.

Para hacer el seguimiento, se creó una instancia, el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), que pudiera dar cuenta de los avances y logros de la implementación, y que hace su labor en la revisión de 220 recomendaciones explícitas, que no solo corres-

82 Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas. Disponible en: UBPD – Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

83 Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas. Disponible en: Acerca de la Unidad de Búsqueda – Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

84 La Silla Vacía. (2026) El ajuste fiscal no puede hacerse a costa de las víctimas – La Silla Vacía.

85 En la página oficial de la CEV, se mencionan 74 recomendaciones. Disponible en: Comité de seguimiento | Informe Final Comisión de la Verdad.

ponden a las relacionadas en el capítulo mencionado, sino que recoge otras que estaban consignadas en distintos tomos del Informe Final de la entidad.

Parte de las dificultades de ese seguimiento tiene que ver con que las recomendaciones no tienen un carácter vinculante para ningún actor, es decir, su implementación requiere de voluntad o de una incidencia propia del Comité, que en realidad no tiene esa competencia. Sumado a eso, la diferencia en la cantidad y que no se encuentre centralizada la información para quien la consulta hace que sea confuso comprender ese llamado a la acción que se quería hacer desde la Comisión.

Más de cuatro años después de la finalización de la Comisión, la mayoría de las 67 recomendaciones (37 de ellas) estaban planteadas para ser implementadas en el corto plazo, es decir, en aproximadamente un año luego de la entrega. Es difícil saber el avance debido a que el CSM hace seguimiento a las 220 de todo el Informe Final, y públicamente no se conoce alguna matriz que evidencie la evolución una a una. En el último informe presentado por el CSM se intentó relacionar algunas de las recomendaciones que tienen una perspectiva territorial, con los pilares priorizados en los PDET y la actualización de los PATR desarrollada en el gobierno pasado, debido a que este instrumento tiene una arquitectura institucional y financiera que puede jalonar la implementación de esas recomendaciones.

Es importante reconocer el trabajo de investigación realizado por la Comisión, no sólo en el proceso de la elaboración del Informe Final, sino además en los ejercicios de diálogo, pedagogía, escucha colectiva, y el despliegue a nivel territorial, teniendo como fin la centralidad en las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, a pesar de los intentos para resaltar los hallazgos y las recomendaciones a través de iniciativas como el Legado[86], acciones alrededor de la memoria y los informes de avances del CSM, el impacto de la Comisión no ha sido ampliamente difundido en sectores distintos a los cercanos a la entidad. Para defender este mecanismo propuesto por el Sistema era necesario posicionar la importancia de la verdad y la memoria en el futuro del país y encontrar la utilidad de lo investigado para las otras entidades del Sistema. Actualmente, tanto la información como el funcionamiento del CSM, que tiene vigencia hasta 2029, están anclados a la JEP solamente como soporte administrativo, sin embargo, puede ser cuestionable teniendo en cuenta que la Comisión era una entidad de carácter extrajudicial e incluso el funcionamiento del CSM dependerá de la capacidad operativa de la JEP. Frente a la construcción de la verdad siempre existirán retos. La Comisión intentó abordar distintas miradas que buscaban mostrar contextos explicativos y patrones de violencia que generaron impactos importantes en las víctimas. Pero algunos sectores no se sintieron acogidos o representados, lo cual hace más difícil que estos ejercicios de esclarecimiento de la verdad y de memoria contribuyan a la reconciliación y a la superación del conflicto armado y la violencia en el país.

Una oportunidad para el nuevo gobierno

La apuesta por integrar mecanismos judiciales y extrajudiciales en un Sistema de justicia transicional constituye una experiencia novedosa, pero también supone importantes desafíos en términos de tiempos, recursos, articulación de funciones, satisfacción de derechos y legitimidad ante distintos sectores de la sociedad. El Acuerdo de Paz contempló una arquitectura institucional robusta e integral, orientada a

86 Legado de la Comisión de la Verdad. Disponible en: Legado.

promover la reconciliación y las garantías de no repetición mediante el esclarecimiento de la verdad, el acceso a la justicia y la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, este propósito no ha logrado convocar de manera amplia a todos los sectores sociales. La distancia de algunos de ellos frente a las acciones y estrategias desarrolladas por las entidades del Sistema ha contribuido a profundizar el desinterés, la desconfianza y el rechazo frente a su continuidad.

Garantizar la financiación de las dos entidades que aún permanecen vigentes en el Sistema es una condición indispensable para cumplir los compromisos establecidos con las víctimas y con quienes comparecen ante la JEP. No obstante, asegurar su sostenibilidad institucional y presupuestal no es suficiente. En los próximos años será necesario fortalecer su capacidad de interlocución con una mayor diversidad de sectores sociales, generar espacios de apropiación y comprensión de sus resultados y explicar por qué la continuidad de sus mandatos es relevante para el país, así como las implicaciones que tendría interrumpir los procesos en curso. Las divisiones que históricamente han atravesado las discusiones sobre la paz también han incidido en la percepción y credibilidad del Sistema, particularmente entre sectores que desde su creación han cuestionado su pertinencia y legitimidad. En ese sentido, el desafío no consiste únicamente en mantener las instituciones, sino también en ampliar las condiciones sociales que hacen posible reconocer su trabajo, comprender sus alcances y valorar su contribución.

Los próximos años serán determinantes para materializar buena parte de los resultados que se propuso el Acuerdo de Paz, siempre que se mantengan las condiciones necesarias para el cumplimiento de los mandatos de la JEP y la UBPD. Se espera que avance la emisión de sentencias, la implementación de las sanciones propias, el reconocimiento de responsabilidades por parte de los comparecientes —tanto de quienes integraron el antiguo secretariado de las FARC como de integrantes de la Fuerza Pública— y la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas. Estos procesos representan oportunidades concretas para contribuir a la dignificación de las víctimas, la satisfacción de sus derechos y el esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto armado.

Nada de esto será posible sin recursos suficientes, sin el compromiso de los gobiernos —nacionales y locales— que asumirán la responsabilidad de garantizar la continuidad de estos procesos y sin condiciones institucionales que permitan cumplir los mandatos establecidos. Pero tampoco será suficiente con asegurar la existencia de las entidades y el desarrollo de sus funciones. El Sistema enfrenta el reto de demostrar, a través de sus resultados y de una relación más cercana con la sociedad, por qué su trabajo sigue siendo necesario. La legitimidad, la credibilidad y la confianza ciudadana no son elementos accesorios a su funcionamiento: son condiciones fundamentales para que sus resultados trasciendan el ámbito institucional y contribuyan a la reconciliación y a las garantías de no repetición. En últimas, el desafío de los próximos años no será solamente culminar los mandatos institucionales, sino lograr que los avances en verdad, justicia, búsqueda y reconocimiento de responsabilidades se traduzcan en una comprensión colectiva de lo ocurrido, en la dignificación de las víctimas y en mayores condiciones para que la violencia no vuelva a repetirse.

Conclusiones: el Acuerdo como brújula a futuro



03

Conclusiones: el Acuerdo como brújula a futuro

Diez años después, Colombia no es el mismo país que firmó el Acuerdo de Paz, y mucho menos el de hace tres décadas, cuando el conflicto armado se acercaba a su momento más intenso. El conflicto se transformó, la sociedad cambió y el entorno internacional se volvió menos favorable a la paz negociada. Aun así, más allá de las divisiones, los aciertos y los rezagos, el espíritu del Acuerdo sigue enmarcando buena parte de los grandes desafíos que el país tiene por delante para lograr su transformación.

La FIP considera que su utilidad a futuro no está en aplicarlo como un manual, sino en usarlo como una brújula: un marco que identificó con precisión los problemas estructurales que alimentan la violencia, que dejó instrumentos con valor probado y que ofrece, además, un terreno sobre el cual es posible construir los consensos que la paz no ha logrado. Aprovecharlo exige, sin embargo, lo contrario de lo que ha sido costumbre: simplificar y territorializar la arquitectura existente, en lugar de multiplicarla.

El mundo en el que se firmó el Acuerdo también es otro. Hoy existen 59 conflictos armados activos en los que participan Estados, la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial, y cada vez menos terminan en la mesa. Los conflictos que concluyen con un acuerdo de paz pasaron del 23% en la década de los setenta al 4% en la década de 2010, mientras el gasto global en construcción y mantenimiento de la paz equivale apenas al 0,52% del gasto militar, frente al 0,83% de hace una década[87]. Ese entorno se ha sentido en Colombia. Estados Unidos aportó el 42% de los recursos extranjeros destinados a la implementación entre 2018 y 2024, y el cierre de su agencia de cooperación en 2025 dejó en vilo programas de paz, víctimas y justicia transicional. Ese mismo año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas renovó el mandato de la Misión de Verificación, pero le retiró la verificación de las sanciones de la JEP y el seguimiento al capítulo étnico, y Colombia fue descertificada en la lucha antidrogas. La paz negociada dejó de ser una causa que el mundo acompaña con entusiasmo, y su sostenibilidad dependerá, cada vez más, de que el país la asuma como propia.

Tampoco el Acuerdo lo previó todo. Fue diseñado para la salida de una guerrilla con mando centralizado y presencia en zonas rurales, y hoy el país enfrenta, como se analiza en la primera parte de este documento, un ecosistema de grupos armados más fragmentado, economías ilegales más diversificadas, que van del narcotráfico a la minería ilegal y la extorsión, y expresiones de violencia que ya no son exclusivamente rurales. Reconocer esos límites no le resta valor; al contrario, es lo que permite usarlo como orientación y no como receta, y distinguir lo que debe actualizarse de lo que sigue plenamente vigente.

Y lo que sigue vigente es mucho. El Acuerdo identificó como raíces de la violencia la concentración e informalidad de la tierra, la ausencia del Estado en buena parte del territorio, las economías ilícitas, la exclusión política y la deuda con las víctimas, y esos problemas siguen presentes. En mayo de 2026, el 73,8% de los colombianos creía que el Estado y las Fuerzas Armadas han perdido el control de las zonas donde operan grupos armados, el 79,2% de las personas en las subregiones PDET consideraba que el conflicto persiste o puede volver y la pobreza multidimensional en esos municipios seguía siendo más del doble del promedio nacional[88]. Al mismo tiempo, según el Instituto Kroc, solo el 36% de las 578 disposiciones del Acuerdo se ha implementado por com-

87 Institute for Economics & Peace, Global Peace Index 2025 (Sídney: IEP, 2025), 2, https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2025/06/Global-Peace-Index-2025-web.pdf.

88 Invamer, mayo de 2026, citado en El Espectador, 22 de mayo de 2026; PNUD, Escuchar la paz, 29; DANE, "Boletín técnico. Pobreza multidimensional en los municipios PDET 2025", 16 de julio de 2026.

pleto y el 43% permanece en estados mínimos o sin iniciar[89], lo que significa que buena parte de sus herramientas apenas ha empezado a probarse.

Más que sus disposiciones puntuales, lo que conserva vigencia es su espíritu: la idea de que la seguridad, el desarrollo y la gobernanza deben abordarse de manera conjunta, que las soluciones deben construirse desde los territorios y con sus comunidades, y que las víctimas deben estar en el centro. Es, además, un activo que el país tiende a subestimar. El Acuerdo de Paz es de los más robustos en un momento en el que, como se vio, los acuerdos negociados se han vuelto una excepción en el mundo.

De ese espíritu se derivan instrumentos que siguen siendo útiles para cualquier gobierno: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su articulación con Obras por Impuestos, el catastro multipropósito y la formalización de la tierra, los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, las garantías de seguridad y el sistema de alertas tempranas, la capacidad de acompañar a quienes dejan las armas y el sistema de justicia transicional, que los capítulos siguientes analizan uno a uno. El Acuerdo cuenta, además, con anclajes que lo hacen difícil de ignorar. El Acto Legislativo 02 de 2017 obliga a las instituciones a cumplirlo de buena fe hasta el final de los tres periodos presidenciales completos posteriores a su firma, es decir, hasta 2030, lo que convierte al actual en el último de los tres gobiernos obligados por esa norma, y los PDET tendrán vigencia hasta 2037 por mandato legal[90]. En octubre de 2026, el nuevo gobierno reafirmó ante el Consejo de Seguridad su compromiso con algunos temas de la implementación. La pregunta, entonces, ya no es si implementar el Acuerdo, sino cómo hacerlo mejor en el tiempo que queda.

La respuesta pasa por corregir una costumbre que ha debilitado la acción del Estado en los territorios. Desde 1983, 546 municipios han sido incluidos en al menos un programa de construcción de paz, y 41 de ellos lo han sido entre cuatro y seis veces. En los municipios PDET convergen hoy, de manera simultánea y muchas veces desarticulada, los Planes de Acción para la Transformación Regional, los planes nacionales sectoriales, los planes de sustitución de cultivos, los de reparación colectiva, los de retorno y reubicación, los pactos territoriales y los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina. Cada nuevo instrumento promete lo que el anterior no alcanzó a cumplir, dispersa los recursos y agota la confianza de comunidades y autoridades locales.

Por eso, usar el Acuerdo como brújula significa resistir a la tentación de crear una nueva figura con cada gobierno y concentrar el esfuerzo en hacer funcionar las que ya existen, simplificando su arquitectura, priorizando donde los rezagos son más agudos, dándoles más protagonismo a los gobiernos locales y midiendo el éxito por la reducción de las brechas y no por el número de compromisos cumplidos. Significa también aprovechar el terreno donde los consensos son más posibles. Si la paz como alivio, la que protege la vida y reduce la violencia, puede convertirse en el lenguaje común que el país no ha logrado construir, los instrumentos del Acuerdo son el lugar natural para empezar. En un mundo menos dispuesto a acompañar la paz y en un país que todavía no logra hacer de ella un propósito común, terminar lo que ya está pactado, y hacerlo desde lo que nos une más que desde lo que nos divide, es probablemente la apuesta más realista y más útil que tiene Colombia.

89 Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Décimo informe sobre la implementación del Acuerdo Final (2026), citado en El Universal, 2 de octubre de 2026.

90 Acto Legislativo 02 de 2017, artículo 1, https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81573; Ley 2565 de 2026, artículo 2.

10 AÑOS



FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 55 Torre C. Of. 207
(+57) 316 472 9985
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org