

INFORME

Del combate al control territorial: adaptar la política de seguridad a la violencia contemporánea en Colombia

Abril 2026



Imagen de portada:

Ejército Nacional y población civil en Colombia, en febrero de 2026.

Cortesía: Ejército Nacional - Tercera División

INFORME

Del combate al control territorial: adaptar la política de seguridad a la violencia contemporánea en Colombia

Abril 2026

Naryi Vargas Cáceres

Agradecimientos

El Centro Internacional para la Justicia Transicional agradece al Reino de Noruega por su apoyo a este estudio y su publicación. Las opiniones en este documento no comprometen al Reino de Noruega ni a sus representantes.

Sobre la autora

Naryi Vargas Cáceres es politóloga, especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas y magíster en Ciencia Política, con una trayectoria como investigadora y analista en temas de conflicto armado, criminalidad organizada y gestión estatal de la seguridad. Ha trabajado en entidades públicas, organizaciones internacionales y centros de investigación de la sociedad civil, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, el Centro Internacional para la Justicia Transicional Internacional (ICTJ), la Fundación Paz y Reconciliación (PARES) y el Grupo de Investigación en conflictos armados, construcción de paz y estudios globales en seguridad de la Universidad de Los Andes, entre otros. Se desempeñó recientemente como coordinadora del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional del Ministerio de Defensa y como asesora del despacho del Ministro de Defensa.

Dirección y edición

Maria Camila Moreno Múnera, directora en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

Sobre el ICTJ

El Centro Internacional para la Justicia Transicional trabaja en sociedades de distintas partes del mundo afrontando las causas y abordando las consecuencias de violaciones masivas de derechos humanos. Reafirmamos la dignidad de las víctimas, luchamos contra la impunidad y promovemos instituciones responsables en aquellas sociedades que emergen de regímenes represivos o de conflicto armado, así como también en democracias consolidadas que aún no han resuelto injusticias históricas o abusos sistemáticos. El ICTJ concibe un mundo en el que las sociedades rompan los ciclos de violaciones masivas de derechos humanos y sienten las bases para la paz, la justicia y la inclusión. Para más información visite www.ictj.org/es.

Contenido

Resumen	1
1. La guerra que terminó	3
2. El desfase entre la naturaleza del problema y la respuesta estatal.....	5
2.1 El Estado ya no es el blanco	5
2.2 La violencia se produce por la competencia entre grupos.....	8
3. ¿Por qué la respuesta estatal no se ha adaptado?	11
3.1 La erosión del efecto de las victorias tácticas.....	11
3.2 Limitaciones estructurales en la estrategia de recuperación del control territorial.....	14
3.3 Indicadores que no promueven operatividad estratégica.....	16
3.4 Capacidades limitadas para afrontar la criminalidad organizada	17
4. Implicaciones estratégicas para la seguridad y la protección de las comunidades.....	19
4.1 Déficit de liderazgo civil en el sector	20
4.2 Debilidades en la tecnocracia del sector.....	20
4.3 Diagnósticos reduccionistas y políticas desconectadas de la realidad	21
4.4 Reglas informales que bloquean la actualización de la seguridad.....	21
4.5 Desalineación entre los intereses de la Fuerza Pública y los gobiernos.....	22
5. Conclusiones	23
6. Recomendaciones.....	27

Resumen

A una década de la firma del Acuerdo Final con las extintas FARC-EP, el país enfrenta un nuevo ciclo de violencia¹ que, por sus características, no puede entenderse como una simple prolongación del conflicto armado del pasado. Las principales transformaciones se encuentran en las características de los actores, sus capacidades, objetivos y repertorios de acción, así como en el rol del Estado en las disputas. Sin embargo, la evolución de la violencia ha evidenciado limitaciones en la respuesta institucional. Tres gobiernos de orientaciones ideológicas diferentes han prometido resolver el problema con distintas fórmulas y no lo han logrado.

La transformación de la violencia explica la pérdida de eficacia de los marcos estratégicos y operativos que rigen la gestión de la seguridad, pero no explica la incapacidad del Estado para adaptarse. Así, la pregunta clave no es solo qué ha cambiado, sino por qué las instituciones no han podido, o sabido, ajustarse a una nueva realidad. El objetivo de este documento es aportar respuestas a ese interrogante desde una perspectiva de gestión pública. Se sostiene que el problema central de la seguridad en Colombia no reside únicamente en las transformaciones del contexto ni en las capacidades militares o policiales, sino en la gobernanza estratégica de la seguridad. Se argumenta que existe una brecha entre la visión estratégica y la forma en que la violencia se organiza y ejerce en los territorios, lo que ha llevado a que la planeación y el despliegue del Sector Seguridad y Defensa no solo sean poco efectivos, sino que, en algunos casos, faciliten la reconfiguración y fragmentación de la violencia. Estas limitaciones se explican por déficits de liderazgo civil dentro del Sector Seguridad y Defensa y en relación con los arreglos institucionales que se requieren para que este opere de manera óptima; por debilidades tecnocráticas y diagnósticos incompletos; y también por las reglas informales que estructuran el funcionamiento del Sector Seguridad y Defensa y refuerzan una inercia institucional, la cual contrasta con la continua adaptación de los generadores de violencia.

Este análisis constituye un primer aporte del ICTJ para comprender dichas limitaciones y subraya la necesidad de profundizar el debate sobre la gobernanza del sector, con el propósito de contribuir a un ambiente político que contemple e impulse los ajustes institucionales necesarios para responder de manera eficaz y legítima a la nueva fase de violencia que persiste en el país, y que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, se advierte que el alcance del documento es deliberadamente acotado: privilegia el análisis del sector y, aunque

¹ En el libro *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* del profesor Francisco Gutiérrez Sanín se plantea que Colombia no solo ha sufrido violencia de forma persistente, sino que esa violencia ha ocurrido en grandes ciclos que se definen por unas características particulares: los actores, los motivos de la disputa, etc. Aunque no es la única periodización, él propone organizar esa historia en dos ciclos que siguen el rastro de la violencia política: el primero, “La Violencia”, marcada por el choque entre partidos tradicionales, que culminó en el Frente Nacional; y el segundo, la guerra contrainsurgente, protagonizada por guerrillas marxistas, el Estado y los paramilitares, y que se prolongó hasta el Acuerdo de Paz de 2016.

enfatisa la necesidad de fortalecer la investigación y la judicialización como ejes de una política de seguridad adaptada al contexto actual, y reconoce los límites de las estrategias definidas para la recuperación del control territorial, no aborda en detalle las debilidades y oportunidades de la articulación con las instituciones de justicia y otras entidades civiles, ni los mecanismos de cooperación internacional necesarios para garantizar la seguridad y el Estado de derecho en todo el territorio nacional. Asimismo, aunque se reconoce la relevancia de analizar la corrupción al interior del Sector Seguridad, en tanto que afecta el desarrollo y la disponibilidad de capacidades y medios operativos y facilita la actuación de grupos armados y otras organizaciones ilegales, abordar en profundidad esta dimensión excede el alcance del presente trabajo y constituye una línea de investigación pendiente.

1. La guerra que terminó

Durante más de cinco décadas, la violencia en Colombia se organizó alrededor de una confrontación relativamente estable entre el Estado y una insurgencia que buscaba tomarse el poder: las FARC-EP. Aunque coexistían otros actores armados², la guerra irregular contra este principal adversario —que representaba un riesgo creíble para el Estado y la seguridad nacional— estructuró la lógica dominante de la violencia. La estrategia estatal se centró en un enemigo con características organizacionales propias de una guerrilla insurgente de alcance nacional, como la cohesión en torno a un proyecto político-militar, una estructura altamente centralizada y jerarquizada, una cadena de mando unificada, normas internas y mecanismos eficaces de formación y control, y que desplegaba un repertorio de acción basado en la confrontación militar directa, el socavamiento de la gobernabilidad³ en muchas regiones y el intento de consolidación de un poder territorial y social como parte de una estrategia político-militar integrada.

En concordancia, la doctrina, las capacidades y la cultura institucional que se desarrollaron desde el Estado se centraron en la ofensiva y el combate. Se priorizaron operaciones que, además de proporcionar ventajas tácticas, tuvieran un efecto estratégico, como la desarticulación de cadenas de mando, la neutralización (muertes o capturas) de comandantes, la acumulación de bajas, el control de corredores estratégicos y el desmantelamiento de zonas de entrenamiento y retaguardia.

La brecha entre la situación actual y la respuesta del Estado se explica, en parte, porque los supuestos sobre los que se estructuró la visión estratégica y operativa de la seguridad a comienzos de siglo han dejado de ser centrales. Primero, los grupos armados ya no cuentan con esas características ni buscan disputar el poder del Estado. Por el contrario, buscan consolidar poder local mediante el control social y territorial y recurren a la confrontación directa con el Estado solo de forma instrumental. Sin embargo, el marco doctrinal de la Fuerza Pública sigue asignando el peso principal de su respuesta a las Fuerzas Militares y al combate, mientras que el rol de la Policía Nacional —que tiene la responsabilidad sobre las estrategias de prevención, investigación y judicialización más pertinentes para este escenario— permanece marginal. Segundo, la violencia ya no se organiza en torno a un adversario único y centralizado, sino en

2 En los 80 y comienzo de los 90 la principal amenaza fueron los carteles del narcotráfico.

3 Estudios sobre el conflicto colombiano coinciden en que el repertorio de las Farc-EP estuvo orientado a socavar la autoridad del Estado mediante la generación deliberada de crisis políticas, militares y de seguridad. Su estrategia priorizaba golpear los “centros nerviosos del sistema” —economía, comunicaciones y Fuerzas Armadas— a través de sabotajes recurrentes a la infraestructura, paros armados, ofensivas simultáneas y secuestros de políticos y miembros de la Fuerza Pública, con el objetivo de desbordar la capacidad estatal. Ver más en: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014. Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Bogotá: CNMH.

la competencia entre múltiples actores con capacidades similares a escala veredal. No obstante, el sector mantiene un enfoque doctrinal orientado a una confrontación bilateral, lo que ha otorgado ventajas transitorias a algunos grupos mientras golpea a otros, sin que los esfuerzos tácticos se traduzcan en una ganancia estratégica en términos de recuperación del control territorial. Esta inercia, además, desconoce el cambio en las necesidades de seguridad de las comunidades. La demanda de protección es menos compatible con combates y operaciones ofensivas que no tienen resultados sostenibles.

El documento, en primer lugar, puntualiza los cambios determinantes de la nueva fase de violencia que han conllevado a que la respuesta institucional, que otrora funcionó, hoy tenga resultados limitados. El segundo apartado presenta las razones identificadas para explicar la falta de adaptación de la respuesta estatal. Finalmente, se ofrece una conclusión y recomendaciones que invitan a profundizar en algunos ajustes necesarios al Sector Seguridad y Defensa.

2. El desfase entre la naturaleza del problema y la respuesta estatal

Aunque se mantengan repertorios de acción y manifestaciones similares, la violencia posterior al Acuerdo Final no es una continuación lineal de la guerra contrainsurgente. Por el contrario, se identifica un cambio de paradigma que consiste en una violencia policéntrica orientada al control y gobierno armado de territorios locales, atravesada por la competencia entre múltiples actores. Este desplazamiento —del enfrentamiento vertical Estado-insurgencia a disputas horizontales por el poder local— redefine las formas de violencia y las necesidades de respuesta estatal, como se desarrolla a continuación.

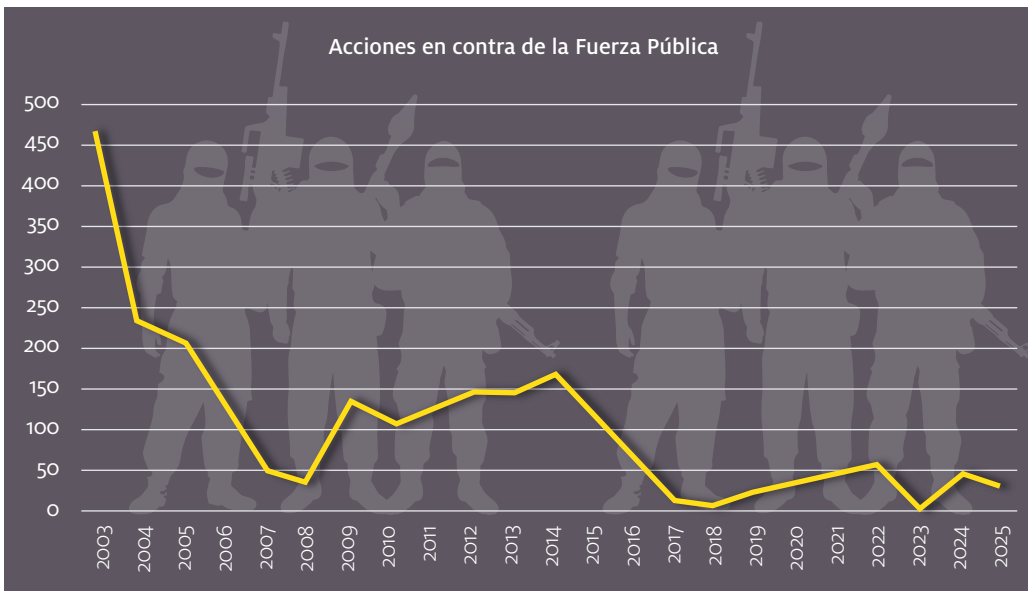
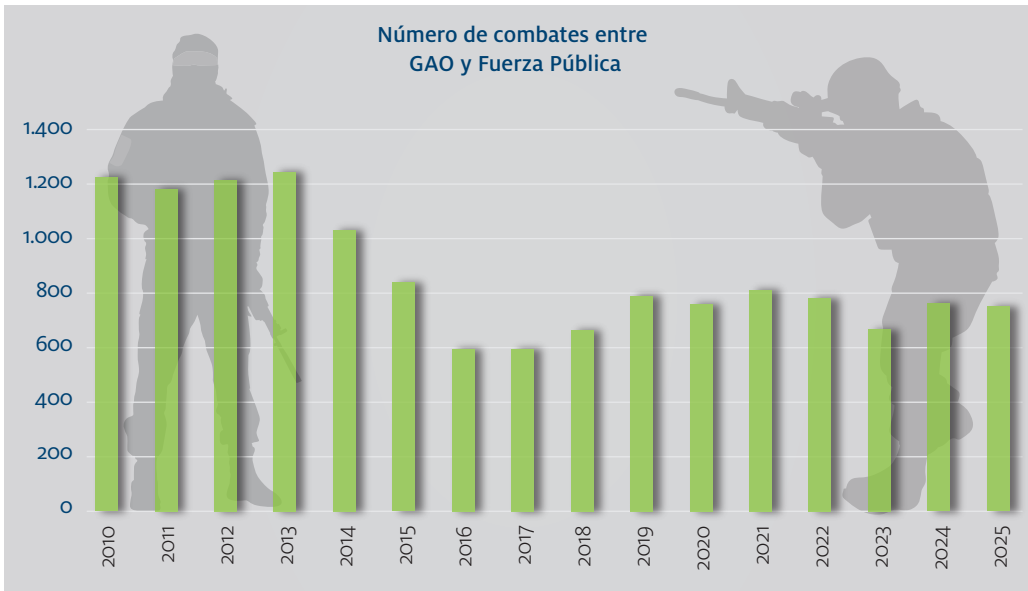
2.1 El Estado ya no es el blanco

Los actores armados actuales no han orientado su acción a tomarse el poder del Estado, lo que no implica una despolitización de la violencia, sino su transformación: hoy esta se dirige a gobernar territorios, estabilizar sus propios órdenes locales y regular violentamente la vida cotidiana, más que a generar ingobernabilidad para el Estado central.

El centro de gravedad se ha desplazado de la confrontación con la Fuerza Pública hacia tácticas diversas de los grupos armados para lograr el control del poder local —armado, social y económico—. Algunas de estas implican prácticas que resultan familiares tras más de medio siglo de conflicto, como la extorsión, el secuestro, los homicidios selectivos o el desplazamiento forzado. Sin embargo, la operatividad cotidiana se concentra principalmente en la regulación de la vida comunitaria y en el control de los recursos territoriales, tanto legales como ilegales, con el propósito de excluir o disuadir la incursión de actores rivales. Solo cuando estos equilibrios se rompen y emergen confrontaciones abiertas con graves consecuencias humanitarias, la situación logra atraer la atención de las autoridades y de la opinión pública.

Esta reconfiguración se refleja en las cifras de combate y en las acciones de bajo esfuerzo por parte de los grupos armados contra la Fuerza Pública, como emboscadas y hostigamientos (Ilustración 1). No solo se ha presentado una notable reducción si se compara con las cifras de la guerra contrainsurgente, sino que, además, el número de enfrentamientos se mantiene estable en los dos últimos gobiernos, pese a las diferencias ideológicas y al enfoque de seguridad de cada uno. Este comportamiento puede hablar más de la voluntad y capacidad de los grupos para combatir que de la iniciativa del Sector Defensa. Si bien Duque llegó con un discurso de mano dura que prometía volver a la Seguridad Democrática, las cifras sobre combates no son ni la mitad de las registradas en 2010 y se parecen más a las de Petro, quien decidió privilegiar la salida negociada al conflicto y ha mantenido ceses al fuego bilaterales con diferentes grupos en distintos periodos de su gobierno.

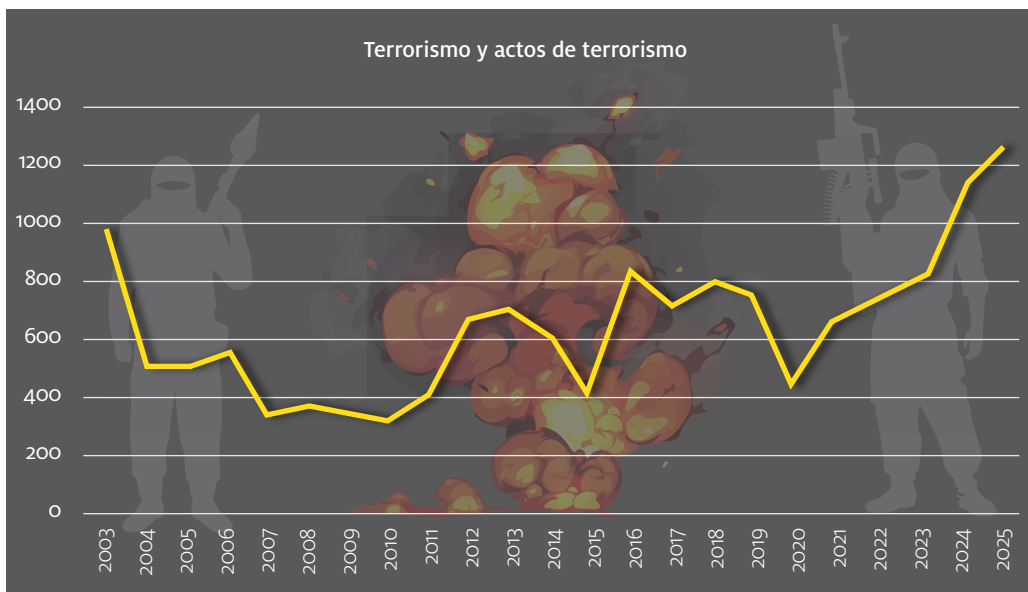
Ilustración 1. Combates y acciones de bajo esfuerzo de GAO contra FFPP



Fuente: cifras del Observatorio de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional.

En cambio, las acciones terroristas, que requieren menos personal y entrenamiento, minimizan la exposición y se apoyan en el uso de tecnología, han mostrado una tendencia al alza, con ataques tanto contra la Fuerza Pública y su infraestructura —especialmente en el Cauca y el sur del Valle— como contra bienes civiles estratégicos en Arauca y Norte de Santander. En 2024 y 2025, estas fueron las acciones que privilegiaron los grupos armados para presionar al gobierno a nuevos ceses al fuego o a la apertura de espacios de negociación.

Ilustración 2. Acciones terroristas⁴



Fuente: cifras del Observatorio de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional.

Aunque informes oficiales, análisis independientes y documentos de organismos internacionales coinciden en que el control territorial constituye el objetivo central de los grupos armados, y que su repertorio de acción se organiza en función de este fin, actualmente no se cuenta con estadísticas y cifras oficiales estandarizadas y sistemáticas que permitan monitorear y atender este tipo de fenómenos. Esto puede comprenderse en tanto los sistemas de información del sector se estructuraron sobre las necesidades de información propias de la guerra contrainsurgente.

Y es que gobernar, para los grupos armados, no implica, en un primer momento, derrotar militarmente a la Fuerza Pública, sino disciplinar poblaciones, excluir competidores y estabilizar flujos económicos. Es en ese contexto en el que se presenta una racionalización de la violencia tal y como se ha conocido: los enfrentamientos son la última opción a la que apelan los grupos. Pero, incluso en estos contextos, no se cuenta con cifras oficiales completas. El Sector Seguridad y Defensa solo registra de manera estandarizada y sistemática las confrontaciones de las Fuerzas Militares con actores armados, pero no aquellas que se dan entre estos. Lo mismo ocurre con prácticas centrales para el ejercicio del poder local —como la extorsión y la exacción, las amenazas, el reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes, la imposición de normas ilegales, las restricciones a la movilidad, la carnetización de poblaciones, la cooptación de organizaciones sociales o la administración armada de justicia—. La denuncia de estos fenómenos, que constituye hoy la principal fuente de cifras, se caracteriza por altos niveles de subregistro, precisamente porque el control armado inhibe la denuncia, lo que impide tener una aproximación fiel a la realidad de lo que ocurre en los territorios.

Esta situación ha sido particularmente evidente durante los ceses al fuego pactados en los diferentes escenarios de negociación que han tenido lugar desde 2023, los cuales generaron

⁴ Se toman las cifras del Ministerio de defensa sobre las siguientes acciones que denominan en sus sistemas de información contra la fuerza pública: emboscadas, hostigamientos, ataques aeronaves, ataques a instalaciones y falsos retenes.

controversia al interior del Gobierno y afectaron la credibilidad de dichos espacios. La reducción de los enfrentamientos que supone un cese, lejos de traducirse automáticamente en alivios humanitarios o en una reducción general de la violencia, facilitó procesos de reconfiguración territorial y fortalecimiento de los grupos armados, en detrimento del bienestar de la población. En efecto, la regulación coercitiva de la vida cotidiana no implica el combate a la Fuerza Pública; por ello, estas prácticas continuaron sin variaciones sustantivas o incluso se profundizaron, mientras que los enfrentamientos entre grupos se mantuvieron. La incorporación de protocolos para regular estas conductas resultó, además, compleja debido a la ausencia de sistemas de información capaces de registrarlas de manera estandarizada, lo que limitó la verificación y el ajuste oportuno de los acuerdos. Esto generó una percepción de desprotección. No obstante, también es cierto que, aun sin ceses al fuego, los grupos no han encontrado mayores obstáculos para incurrir en estas prácticas: de hecho, las capturas en flagrancia permanecieron habilitadas durante los ceses, pero el despliegue de la Fuerza Pública no está estructurado para intervenir de manera sostenida sobre estas dinámicas.

2.2 La violencia se produce por la competencia entre grupos

La situación humanitaria y las cifras de violencia en el país han tendido a degradarse año tras año, siendo las de 2025 las más altas de la década. Esto obedece principalmente a las confrontaciones entre grupos armados y a las tácticas que estos emplean para profundizar o afianzar su control territorial.

Que la violencia derive de la competencia entre grupos armados conlleva una fragmentación del conflicto y la necesidad de un enfoque territorial para la gestión de la seguridad. La situación puede variar no solo entre departamentos, sino incluso entre municipios y veredas, en función de diversos factores que pueden concurrir, a diferencia del periodo en el que la confrontación con una insurgencia nacional permitía interpretaciones macroestructurales relativamente homogéneas. Un panorama de este tipo representa un reto mayor para el Estado, pues requiere una atención constante y diferenciada a nivel micro territorial. Las necesidades de un territorio con gobernanza armada consolidada son distintas a las de zonas en disputa abierta o aquellas que se encuentran en contextos de incursión reciente de un grupo.

Uno de los factores que determinan el tipo y las dinámicas de la violencia es el grado de consolidación del control armado. Cuando un grupo ha logrado arraigo y se han establecido arreglos de poder y formas de regulación social que, aun siendo coercitivas, tienden a estabilizar el orden local, las disputas abiertas pueden reducirse. Sin embargo, en escenarios de competencia entre múltiples actores, la incursión de un nuevo grupo en territorios con control previamente consolidado genera niveles más altos de violencia para disputar o desmontar ese orden existente. Esto incrementa la intensidad de los enfrentamientos y los impactos humanitarios, como se observa actualmente en regiones como el Catatumbo o el Guaviare.

También influyen los recursos —legales e ilegales— del territorio, que incentivan las disputas, así como las capacidades institucionales y sociales locales para resistir o limitar el control armado, entre otros factores.

Además, existen patrones y dinámicas de violencia determinados por las características organizativas de los actores armados que profundizan el carácter fragmentado de la violencia. En primer lugar, la mayoría de estas estructuras carece de cadenas de mando sólidas y de un proyecto nacional articulado. En el caso de las disidencias, predomina una lógica horizontal o

en red, sin instancias claras de planeación estratégica. Aunque en organizaciones como el ELN⁵ o el Clan del Golfo existen órganos centrales, la operatividad responde fundamentalmente a dinámicas locales. Esto genera acciones y relaciones variables según el territorio, incluidas alianzas inestables y disputas abiertas entre los mismos actores en distintas regiones.

En segundo lugar, la ausencia de elementos cohesionadores —como disciplina, ideología o normas internas consistentes— ha producido liderazgos volátiles, pragmáticos y, en muchos casos, predatorios, cuyas decisiones responden a incentivos inmediatos más que a estrategias colectivas. El resultado son formas de relacionamiento con las comunidades altamente variables, que oscilan entre la cooptación instrumental, el control violento, la violencia ejemplarizante y dinámicas de negociación local. Asimismo, estas dinámicas producen relaciones frágiles con otros grupos armados, o incluso con otras estructuras del mismo grupo, que suelen derivar en rupturas y nuevos ciclos de confrontación.

En tercer lugar, la transformación y fragmentación del conflicto también se ve reforzada por debilidades estructurales en los procesos de formación y socialización interna. A diferencia de las FARC-EP, en las que la pertenencia implicaba un proceso prolongado de formación política y militar articulado a la vida campamentaria y a una estrategia nacional, hoy estos procesos son precarios o inexistentes y se orientan a capacitaciones básicas de corto plazo. Esto ha influido en el desempeño militar de las estructuras, que priorizan acciones de bajo esfuerzo —uso de explosivos, francotiradores, ataques puntuales y evitación del contacto directo—, más funcionales a afectaciones locales que a una confrontación sostenida. A ello se suma la incorporación de tecnologías que reducen la exposición de la tropa.

Finalmente, la ausencia de campamentos permanentes y aislados, reemplazados por una presencia transitoria o permanente en centros poblados o en sus cercanías, explica la limitada capacidad de la Fuerza Pública para producir golpes estratégicos, así como el hecho de que las operaciones militares afecten principalmente a reclutas recientes, incluidos menores de edad.

5 Aunque el ELN se levantó en armas contra el Estado, su estrategia política y militar no es la de la toma del poder por medio de la lucha armada, sino de una resistencia armada que ha denominado “construcción de poder popular”.

3. ¿Por qué la respuesta estatal no se ha adaptado?

Pese a la transformación profunda de la violencia, la respuesta del Estado ha mostrado una limitada capacidad de adaptación. Esta rigidez no obedece únicamente a decisiones coyunturales de política pública, sino a factores estructurales que condicionan la forma en la que el Sector Seguridad y Defensa entiende el problema y despliega sus capacidades.

3.1 La erosión del efecto de las victorias tácticas

Desde 2017 se han desplegado múltiples estrategias operativas y normativas para enfrentar la criminalidad organizada y los remanentes del conflicto armado: se ajustó la clasificación de los grupos para ampliar la capacidad de actuación de la Fuerza Pública⁶, se actualizaron las doctrinas militares⁷ y policiales, se promovieron mecanismos de judicialización⁸ y se diseñaron operaciones sostenidas y focalizadas, como Agamenón, Esparta y otros planes territoriales que permanecen vigentes. A ello se sumaron planes militares de estabilización y priorización territorial en los gobiernos de Santos⁹ y Duque¹⁰, con un despliegue significativo de pie de fuerza y esfuerzos diferenciados para reforzar la presencia estatal en zonas rurales estratégicas, así como iniciativas para fortalecer la acción policial en contextos rurales, particularmente en el gobierno de Juan Manuel Santos¹¹.

6 Se actualizó la Directiva 014 de 2011 que asignaba esta labor a la policía nacional pasando a la directiva 015 de 2016 que categoriza los grupos armados acorde al DIH y catalogó como GAO al Clan del Golfo lo que permitió a las FFMM operar contra este y posteriormente contra las disidencias

7 En 2017 se expidió la Doctrina Damasco y los documentos doctrinales de la Policía Nacional también se actualizaron.

8 Se instruyó la creación de procesos para la judicialización en el marco del concierto para delinquir a fin de lograr una mayor efectividad en las acciones realizadas contra miembros de grupos de crimen organizado.

9. En el gobierno Santos se implementó el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria”, seguido por “Victoria Plus”; el Plan Horus (1.0 y 2.0), enfocado en reforzar la presencia militar y policial en veredas históricamente afectadas. Ver más en IFIT, 2022. Las narrativas sobre el rol de la Fuerza Pública en Colombia luego del Acuerdo de Paz con las FARC: reflexiones y propuestas. Versión online en: <https://ift-transitions.org/wp-content/uploads/2024/05/Las-narrativas-sobre-el-rol-de-la-Fuerza-Publica.pdf>

10 En el gobierno Duque se formuló el Plan Bicentenario, y se focalizaron acorde a un modelo de zonificación (Zonas Estratégicas de Intervención Integral – ZEII y Zonas Futuro) con el propósito de recuperar el control territorial

11 Se activó el Sistema Nacional de Reacción Inmediata (SIRIE), que monitoreaba factores de inestabilidad y desplegaba equipos de verificación para responder a las alertas comunitarias; el Sistema de Seguridad Rural (SISER) robustecía la presencia de Carabineros y capacidades de inteligencia e investigación en zonas transicionales; el Plan Comunidades Seguras y en Paz buscaba enfrentar las nuevas prioridades de seguridad y convivencia

Sin embargo, persiste una inercia doctrinal y organizacional construida durante décadas de confrontación contrainsurgente. La centralidad del combate, la priorización de resultados militares medidos en bajas o capturas y la lógica de control territorial a gran escala siguen orientando la planificación y evaluación de la acción estatal, aun cuando estos indicadores dicen poco sobre la protección efectiva de las comunidades o la reducción del control armado local. La Doctrina Damasco, por ejemplo, aunque actualizada, fue concebida antes del Acuerdo Final de Paz y mantiene al combate como prácticamente eje único de la acción, sin incluir la gestión de las dinámicas del posconflicto ni la fragmentación de la violencia posterior a la desmovilización de las FARC-EP¹².

Las cifras confirman esta disociación entre resultados operacionales y debilitamiento real. Tras el descenso de capturas y muertos en combate durante la fase final del conflicto con las Farc-EP (2010–2016), se observa que estos aumentaron 61% entre 2017 y 2023 y alcanzaron niveles superiores a los de los años de mayor confrontación. Sin embargo, este incremento coincide con la expansión territorial y el fortalecimiento cuantitativo del Clan del Golfo, que creció más de 200 % desde 2016¹³ y amplió su dominio territorial, sobre todo en el Caribe. Las disidencias pasaron de tres estructuras residuales en 2016 a casi 30 en 2024¹⁴ y a 3859 integrantes¹⁵ con presencia en la mayoría de los antiguos enclaves de las FARC-EP. En el caso del ELN, aunque estancado en número, mantiene la presencia en las regiones donde ha tenido presencia histórica¹⁶.

12 La Doctrina Damasco comenzó a formularse en 2011, antes del proceso de paz, cuando el presidente Santos ordenó la creación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I), con el propósito de adaptar las estrategias frente a los cambios de las Farc-EP tras los golpes a sus principales comandantes, pero no propiamente para preparar los escenarios del posconflicto y la desmovilización de las Farc-EP.

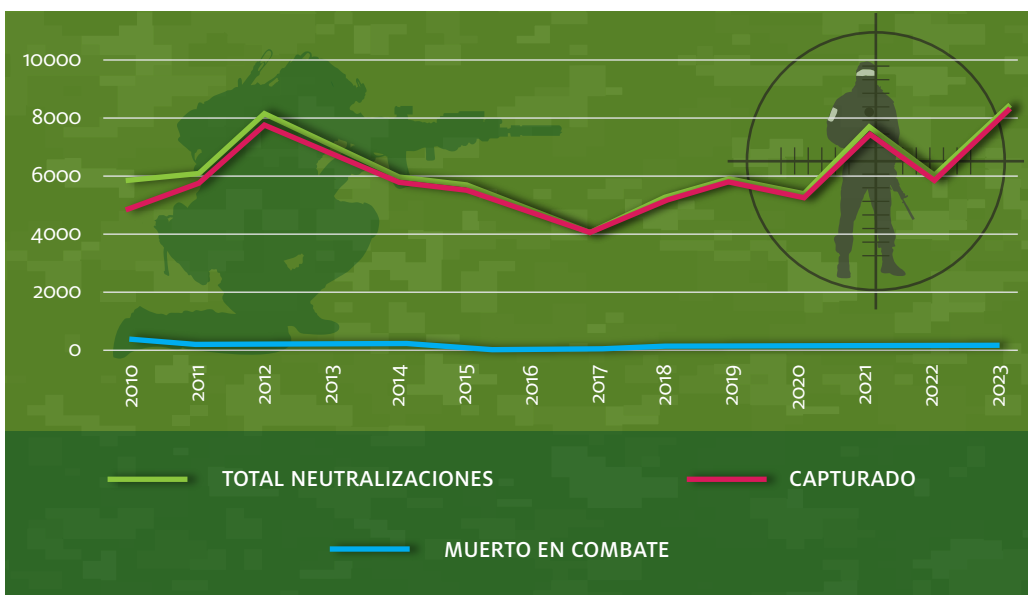
13 Cifras de la Apreciación de Capacidades Críticas de la Amenaza – ACCAM

14 Fundación Ideas para la Paz, 2018. Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Versión online en https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

15 Cifras de la Apreciación de Capacidades Críticas de la Amenaza – ACCAM

16 En los últimos 10 años, el ELN ha tenido combates en todas las zonas de presencia histórica: Arauca, Cauca, Chocó, Cauca y Magdalena Medio y Norte de Santander; de éstas, solo ha resultado sobreponerse en Arauca y Norte de Santander.

Ilustración 3. Número de bajas de Grupos armados organizados y Grupos de delincuencia organizada por parte de la Fuerza Pública



Fuente: cifras del Observatorio de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional.

La desmovilización también ha perdido su valor como indicador de debilitamiento de las organizaciones armadas. Mientras que en la guerra contrainsurgente, reflejaba la ruptura de lealtades y el colapso estructural, hoy opera como un mecanismo funcional de adaptación. La baja cohesión interna, la ausencia de una formación política y militar sólida y la alta fungibilidad de los combatientes facilitan la renuncia, la dispersión o la salida temporal, sin afectar la continuidad del grupo¹⁷.

Las razones por las cuales se produjeron las desmovilizaciones entre 2017 y 2024, según el Sector Defensa, obedecían principalmente a dos factores. Por un lado, al denominado “común acuerdo de cabecillas”¹⁸, que implicaba una decisión del combatiente, previamente consultada con su comandante y que permitía mantener el contacto con la organización incluso después de la desmovilización. Por otro, a amenazas de muerte arbitrarias dentro de la organización, que obligaban a huir.

A ello se suma la ineficacia de la estrategia de objetivos de alto valor. En organizaciones sin jerarquías rígidas ni cohesión ideológica, la neutralización de mandos no altera de manera sustantiva la capacidad operativa. Casos como las muertes de alias Guacho, Jhonier, Gentil Duarte, El Paisa y Jesús Santrich, o la captura de Otoniel, muestran que las estructuras no solo

¹⁷ Crisis Group y FIP explican que donde faltan cuadros y doctrina, aumentan conductas predatorias y decisiones tácticas cortoplacistas orientadas a renta más que a objetivos militares/estratégicos. Incluso, la ausencia de formación en cuando a hacer la guerra ha llevado a un desconocimiento del DIH, lo que ha implicado repertorios de acción que para las comunidades son mucho más violentos o incluso para las organizaciones humanitarias. Para ampliar la información ver: <https://verdadabierta.com/radiografia-de-los-30-grupos-surgidos-tras-el-desarme-de-las-farc/>

¹⁸ Vale la pena recordar que en las antiguas Farc-EP la desmovilización implicaba pena de muerte; en el ELN también implica fuertes castigos, mientras que en el Clan del Golfo se ha percibido un comportamiento similar al relatado.

sobreviven, sino que se reconfiguran y, en algunos casos, se fortalecen¹⁹. El poder estratégico ya no reside exclusivamente en los liderazgos visibles, sino en nodos menos expuestos —logísticos, financieros, de provisión de armas y de articulación criminal— que sostienen el funcionamiento del entramado ilegal²⁰.

3.2 Limitaciones estructurales en la estrategia de recuperación del control territorial

Los documentos estratégicos del sector y, en consecuencia, los marcos operativos equiparan el control territorial con acciones de la Fuerza Pública orientadas a derrotar al enemigo y omiten que dicho control se ejerce principalmente mediante la administración y organización de los recursos y las relaciones en un territorio. Esta comprensión ha reducido el problema a la contención de actividades delictivas y de violencia visible y ha derivado en un despliegue limitado de capacidades, concentrado en dos fórmulas principales: (i) el copamiento violento del territorio mediante combates o el aumento del pie de fuerza por parte de las Fuerzas Militares y (ii) esquemas de acción integral o acción unificada.

Las herramientas que ofrece la Doctrina Damasco para enfrentar esta dinámica son limitadas. Se contemplan cuatro tipos de operaciones —ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil—, de las cuales se priorizan las tres primeras y se asume que las ofensivas constituyen el principal medio para vencer al enemigo. Este enfoque presenta varios problemas.

En primer lugar, las operaciones ofensivas no consideran la sostenibilidad de la presencia institucional. Se repite una secuencia conocida: llegada de tropas, confrontación, repliegue o expulsión temporal del grupo armado y una oferta institucional limitada que se agota con el retiro de las unidades.

En segundo lugar, existe un débil enfoque territorial en la planeación y el despliegue de la Fuerza Pública y de las instituciones del sector. No todas las zonas con presencia armada son escenarios de combate. Centros poblados y cascos urbanos han sido asumidos por los grupos como espacios de logística, reclutamiento y ejecución de acciones armadas de bajo esfuerzo, lo que restringe la respuesta militar estatal dentro de los límites del DIH. Casos como las operaciones Trueno y Perseo en el corregimiento de El Plateado²¹ evidencian los límites actuales de este enfoque operativo. Aunque se han obtenido algunos resultados, en general no se ha cumplido el objetivo de recuperar el control. La obtención de resultados más contundentes exigiría niveles de coerción incompatibles con los marcos normativos en materia de DIH y

19 Esto no significa que dichos golpes carezcan de efectos sobre las organizaciones, sino que su impacto estratégico es hoy más limitado que en el pasado. El caso de la denominada Segunda Marquetalia merece especial atención: en primer lugar, porque la mayoría de los asesinatos de sus principales mandos no se produjo en el marco de operaciones del Sector Seguridad y Defensa; y, en segundo lugar, porque a la fecha buena parte de su cúpula ha sido neutralizada, a lo que se suma la fragmentación derivada del proceso de paz. En consecuencia, persisten incertidumbres sobre la actual cohesión organizativa de esa estructura y sobre el alcance real de sus capacidades operativas.

20 En el panorama actual, los flujos de poder, escenarios y roles que resultan estratégicos e indispensables para el funcionamiento de las estructuras no están en la “jerarquía” de las organizaciones, sino por ejemplo, en nodos o enlaces que proveen la logística, facilitan las finanzas, proveen las armas, etc., entre otras funciones que, por la manera en que funcionaban las Farc-EP, no gozaban de relevancia. Si se orienta la estrategia de objetivos de alto valor de esta manera, es posible que se obtengan resultados estratégicos.

21 Las operaciones Trueno y Perseo son operaciones militares y de estabilidad desplegadas por la Fuerza Pública entre 2023 y 2025 en el corregimiento de El Plateado (Argelia, Cauca), orientadas a recuperar el control estatal en la región del cañón del Micay, mediante el ingreso sostenido de tropas, el debilitamiento del frente Carlos Patiño del Estado Mayor Central y la creación de condiciones para la posterior llegada de la oferta institucional civil, luego de 7 años de no contar con presencia de Fuerza Pública tras la expulsión de la estación de Policía ubicada en esa región por la comunidad.

derechos humanos, pues los miembros del grupo ilegal continúan alojándose en viviendas dentro del centro poblado, instrumentalizan a la población y utilizan infraestructura civil, entre otras prácticas. El intento realizado durante el gobierno de Juan Manuel Santos de fortalecer capacidades rurales de la Policía Nacional para dar sostenibilidad a las intervenciones militares, y así garantizar funciones de prevención, investigación, judicialización y gestión de la convivencia, no tuvo continuidad.

En tercer lugar, persiste una concepción limitada de la seguridad ciudadana²², centrada en la reducción del delito común y focalizada en áreas urbanas. Municipios históricamente afectados por el conflicto armado, como San José del Guaviare, Florencia o Tumaco, han recibido intervenciones similares a las de zonas sin violencia organizada, con capacidades policiales insuficientes y personal no formado para enfrentar grupos armados y sus mecanismos de control territorial. En las zonas rurales, la omisión ha sido mayor. La ausencia de estrategias de seguridad ciudadana rural dejó a las comunidades expuestas al control social armado y facilitó procesos de arraigo y legitimación de los grupos. Uno de los mayores costos ha sido la proliferación de asonadas y otras obstrucciones comunitarias²³ —por voluntad, coacción o presión armada— frente a las acciones de la Fuerza Pública, un fenómeno para el cual no existen lineamientos doctrinales ni operativos.

En cuarto lugar, el aumento del pie de fuerza no se traduce necesariamente en mayor protección y puede ampliar los escenarios de confrontación sin garantizar seguridad, especialmente cuando se trata de las Fuerzas Militares²⁴. Esta brecha se agrava cuando las intervenciones estatales alteran los equilibrios entre facciones armadas y favorecen indirectamente a una de ellas. En contextos de competencia múltiple, los golpes a un actor pueden beneficiar a otros, alimentando percepciones de connivencia institucional. La doctrina no ofrece herramientas para operar en estos escenarios, en los que la confrontación simultánea puede inducir alianzas entre grupos y elevar los riesgos para la población y para la propia Fuerza Pública.

Las operaciones de estabilidad, también denominadas de acción integral o acción unificada, se basan en la provisión de bienes y servicios por parte de la Fuerza Pública —especialmente de las Fuerzas Militares— en comunidades afectadas por actores armados. Estas estrategias carecen de sostenibilidad cuando no se transfiere la responsabilidad a las entidades civiles competentes.

22 Debido al conflicto armado, en Colombia se ha buscado distinguir entre *seguridad ciudadana* y *seguridad pública* y se ha asumido que lo primero refiere a la atención de los indicadores de alto impacto clásicos de la seguridad, bajo la responsabilidad de la Policía Nacional y lo segundo refiere a la violencia organizada que se ha asignado a las Fuerzas Militares. Esta distinción esconde una división territorial para la atención a la seguridad y es que se asume que lo primero corresponde a lo urbano y lo segundo a lo rural. Sin embargo, en la literatura académica a nivel global esta distinción no existe: se entiende que la seguridad pública es el marco general de protección de derechos, convivencia y orden social bajo el liderazgo de instituciones civiles y policiales y en menor o nula medida de las fuerzas militares. De manera más reciente, al menos en América Latina, se ha profundizado la tendencia a la militarización de la seguridad, en parte debido a la ineficacia de las instituciones públicas y policiales para atender las demandas. Se ha diagnosticado que, en todo caso, las salidas militares no han resuelto el problema sino que lo profundizan y lo extienden. Ver más en: Ramalho, J.; Diamint, R y Sánchez, L. 2020. La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina. Fescol. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>

23 Si bien es cierto que este no es un fenómeno nuevo y que desde que comenzó la erradicación forzosa de coca las comunidades se manifiestan y movilizan para evitar que estas se ejecuten, en la actualidad, la forma de operar y de relacionarse con las comunidades por parte de los grupos, especialmente de las disidencias, han encontrado en esta una de las formas privilegiadas de protegerse bien sea individual (evitando capturas) o colectivamente (evitando operaciones contra el narcotráfico o la presencia de la Fuerza Pública en algunas zonas del país).

24 Aunque es menos común, el aumento de pie de fuerza policial tampoco tiene efectos positivos en la seguridad pues, tal como está diseñada la Doctrina policial y las capacidades para la atención, el recurso humano no está preparado para atender contextos de violencia organizada de alto impacto.

Aunque fueron centrales durante la Seguridad Democrática y se fortalecieron hasta el gobierno de Juan Manuel Santos, tras la firma del Acuerdo Final se debilitaron, con una reducción de recursos y de la coordinación interinstitucional. En el contexto actual, estas acciones son capitalizadas por los grupos armados, que se legitiman al permitir o administrar la oferta institucional.

El cuarto tipo de operaciones contemplado por la Doctrina Damasco es el apoyo a la defensa de la autoridad civil (ADAC), que se subordina a las operaciones ofensivas, defensivas o de estabilidad. Su objetivo es apoyar a las autoridades civiles, dentro de los límites legales, en situaciones que superan su capacidad. Aunque este modelo resulta pertinente para escenarios de control territorial y gobernanzas armadas, las ADAC han sido concebidas como respuestas eventuales y no como el eje de una estrategia sostenida de recuperación del control territorial²⁵.

3.3 Indicadores que no promueven operatividad estratégica

Como se señaló, las políticas de seguridad y la doctrina no contemplan una idea de control territorial que trascienda la reducción de indicadores delictivos y carecen de una comprensión integral del control como la capacidad de administrar, organizar y regular los recursos y las relaciones en un territorio²⁶. De hecho, una de las principales formas de “focalizar” o “priorizar” las zonas en las que deben concentrarse las acciones para la recuperación del control territorial se basa en las cifras de violencia, es decir, en aquellos lugares donde estas superan la media. En este sentido, la racionalización de la violencia por parte de los grupos armados actuales dibuja un mapa distinto de las necesidades de seguridad: las zonas con control territorial pueden aparecer como zonas pacíficas. En últimas, la Fuerza Pública no se verá incentivada a desestructurar esquemas de gobernanza armada o de control territorial si ello implica un aumento de indicadores de alto impacto, como el homicidio. Esto está vinculado a la forma en que el desempeño es evaluado y calificado al interior de las fuerzas: los ascensos no se producen si los indicadores empeoran.

Aunque ya se evidenció la limitada utilidad estratégica de los indicadores operacionales en la lucha contra los grupos armados actuales —al menos dentro de la lógica doctrinal existente—, la desconexión es aún mayor en la lucha contra las economías ilegales, particularmente el narcotráfico y la minería ilegal, que concentran una parte sustantiva de las capacidades del sector. Las políticas analizadas identifican el narcotráfico como fuente central de la inseguridad, pero lo abordan como un fenómeno desvinculado de los actores armados que lo organizan y sostienen. En consecuencia, los indicadores y las estrategias se orientan a la afectación del producto y de la infraestructura que lo produce —incautaciones, erradicación o destrucción de laboratorios— más que al debilitamiento de las estructuras criminales que administran las cadenas productivas y los sistemas de control territorial asociados. Esta aproximación simplifica el problema y produce métricas operativas que registran actividad estatal sin reflejar cambios reales en la correlación de poder local. Los flujos ilícitos se reconfiguran rápidamente, mientras los actores armados conservan su capacidad de regulación social, financiación y coerción, lo que impide que las intervenciones se traduzcan en una recuperación sostenida del control estatal sobre los territorios.

25 Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional, 2017. Manuales Fundamentales del Ejército. Doctrina Damasco.

26 López, G. 2024. El reto del control territorial. Revista Nexos. Recuperado de: <https://seguridad.nexos.com.mx/el-reto-del-control-territorial-de-la-delincuencia-organizada/#:~:text=Es%20importante%20se%20C3%B1alar%20que%20el,similar%20al%20actual%20criminal%20organizado>

De hecho, no existe un mecanismo operativo ni institucional que permita vincular las incautaciones con los actores que trafican cocaína. En la actualidad, no se conoce a qué grupo pertenecía la cocaína incautada o los laboratorios destruidos, pues, según la propia Fiscalía, la información sobre la relación entre actores y cargamentos solo se produce cuando la investigación judicial precede a la incautación, y no a la inversa. Incluso si esta información estuviera disponible, no existe una metodología técnica y estandarizada para estimar la magnitud del daño económico real, dado que los grupos armados y las economías ilegales operan con estructuras de costos altamente flexibles, capaces de absorber pérdidas mediante ingresos futuros o incrementos de precios que preservan sus márgenes de ganancia. A ello se suma que la mayor parte de la cocaína se incauta fuera del país, por lo que muchos procesos judiciales no son conocidos en Colombia, lo que dificulta la investigación y la judicialización posteriores. Sin información sistemática sobre estas dinámicas —que el Estado no monitorea—, no es posible determinar si una incautación representa un golpe significativo, un costo marginal asumible o simplemente parte del “riesgo normal” del negocio.

En este contexto, más allá de las críticas ampliamente documentadas sobre los limitados resultados del enfoque prohibicionista en la lucha contra las drogas, persiste un desajuste institucional que reduce la operatividad estratégica del Estado. La política de seguridad ha asumido, de facto, la conducción de la lucha contra las drogas. La política antidrogas se ha concentrado principalmente en el eslabón de los cultivos ilícitos y la política criminal ha permanecido orientada al ámbito penitenciario y punitivo, sin ajustarse a las necesidades de la lucha contra los grupos que hoy afectan la seguridad. Este desajuste funcional impide una acción coherente sobre los dinamizadores de la violencia y excluye de la formulación de políticas la construcción de confianza y legitimidad con las comunidades como componente central de una estrategia de seguridad sostenible. En la práctica, las intervenciones estatales más visibles y socialmente costosas —como la erradicación forzada— recaen sobre la Fuerza Pública, deterioran la relación Estado-comunidad y generan costos reputacionales que son capitalizados por los grupos armados para fortalecer su arraigo local, presentándose como mediadores o protectores frente a acciones estatales percibidas como coercitivas y desarticuladas de alternativas económicas y sociales viables y sostenibles.

3.4 Capacidades limitadas para afrontar la criminalidad organizada

Diversos análisis coinciden en que enfrentar de manera eficaz la violencia actual exige fortalecer las capacidades de inteligencia, investigación y judicialización como ejes centrales de la acción estatal. Sin embargo, el desafío no se limita a ampliar los recursos existentes, sino que implica un ajuste sustantivo del enfoque institucional. La inteligencia continúa orientada, en gran medida, a la desestructuración de organizaciones jerárquicas bajo una lógica contrainsurgente, mientras que los grupos armados contemporáneos operan como redes criminales flexibles, con estructuras fragmentadas, alta rotación de mandos y una fuerte inserción en entornos urbanos y rurales, donde sus integrantes se confunden con la población civil. En este contexto, la inteligencia debe priorizar la producción de evidencia que sea posible judicializar y que permita desarticular redes económicas y operativas, más que alimentar exclusivamente operaciones militares de carácter táctico.

Actualmente, la responsabilidad de la investigación criminal recae principalmente en la Policía Nacional y en el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía. No obstante, estas instituciones enfrentan limitaciones estructurales en materia de formación, capacidades analíticas y despliegue territorial para afrontar organizaciones criminales con niveles de sofisticación, recursos y capacidad armada superiores a los de la delincuencia común. A ello

se suma la persistencia de incentivos institucionales centrados en resultados operacionales, y no judiciales, lo que dificulta la articulación efectiva entre prevención, disuasión, inteligencia, captura y judicialización.

Esto evidencia que el problema no se resuelve mediante una simple sustitución de funciones entre las Fuerzas Militares y la Policía, sino que exige una revisión integral de las capacidades del sector seguridad, identificando dónde es necesario fortalecer, especializar e innovar. En consecuencia, la adaptación del Estado a las dinámicas actuales de violencia requiere transitar de un modelo predominantemente militarizado a uno basado en capacidades investigativas robustas, coordinación interinstitucional efectiva y mecanismos de judicialización capaces de afectar de manera sostenida las estructuras criminales y sus economías ilegales.

4. Implicaciones estratégicas para la seguridad y la protección de las comunidades

Experiencias y estudios sobre conflicto armado, resolución de conflictos, violencia organizada y construcción de paz (*peacebuilding*) coinciden en que la Reforma del Sector Seguridad (RSS) es un componente central en contextos de transición, pues contribuye al fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía y las instituciones de seguridad y permite realizar los ajustes pertinentes a los marcos estratégicos y operativos del sector para atender los retos que surgen en materia de seguridad durante la transición. Sin embargo, tras la firma del Acuerdo Final de Paz, este tema fue en gran medida ignorado y se optó por mantener casi intacta la arquitectura institucional y doctrinaria construida durante la guerra contrainsurgente. Ello reflejó tanto las restricciones políticas para introducir transformaciones profundas en el Sector²⁷, como una oportunidad perdida para anticipar y adaptar las capacidades estatales a las dinámicas de violencia posteriores al acuerdo. Sin duda, este constituye una de las principales deudas de la transición en Colombia.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se introdujeron ajustes parciales, sin llegar a una reforma estructural, a partir de cuatro lineamientos: (i) otorgar mayor protagonismo a la Policía Nacional en la seguridad interna y la lucha contra el crimen organizado; (ii) priorizar la seguridad ciudadana ante la expectativa de reducción del conflicto armado y el aumento de riesgos urbanos; (iii) asignar a las Fuerzas Militares funciones de apoyo al desarrollo local para consolidar el control territorial en zonas dejadas por las FARC-EP; y (iv) crear dependencias especializadas para la transición, como la UNIPEP en la Policía Nacional y el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET). No obstante, estas iniciativas no se tradujeron en transformaciones institucionales sostenidas y fueron progresivamente debilitadas por los gobiernos posteriores.

Las razones que explican la ausencia de una reforma ambiciosa del Sector Seguridad remiten, principalmente, a la falta de liderazgo y voluntad política, a la distribución del poder dentro del Sector Seguridad y Defensa y a las limitaciones de los gobiernos para impulsar cambios estructurales.

27 Diversos estudios coinciden en que reformar el Sector o las instituciones que pertenecen a este es un reto en toda la región y no exclusivamente en Colombia. En *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*, Yanilda María Gonzalez compara los casos de intento de reforma policial en São Paulo, Buenos Aires y Colombia, y encontró que su avance puede ser menor cuando se trata de reformas parciales y que, además se requieren de condiciones políticas para su impulso: (i) coaliciones políticas amplias y sostenidas dispuestas a asumir costos frente a la institución policial; (ii) crisis de legitimidad o escándalos públicos que erosionan el apoyo social a la institución; y (iii) capacidad estatal para rediseñar simultáneamente reglas de supervisión, carrera profesional y control civil, evitando reformas parciales que las propias instituciones logran neutralizar.

4.1 Déficit de liderazgo civil en el sector

El déficit de liderazgo civil en el Sector Seguridad y Defensa responde tanto a una inercia histórica como a omisiones políticas deliberadas. Desde 1958, con el acuerdo con las fuerzas militares promovido por el presidente Alberto Lleras Camargo, se consolidó una forma de gobernar el sector que persiste hasta hoy: los militares no intervienen en política y los civiles no se involucran en la operatividad de la Fuerza Pública. Este arreglo ha limitado el rol civil a la formulación de políticas generales, la gestión administrativa y la interlocución política, sin un control efectivo sobre el despliegue operativo.

No obstante, esta explicación resulta insuficiente para comprender la debilidad estratégica actual. El problema no es únicamente operativo, sino político y técnico. La omisión en la conducción estratégica refleja falta de voluntad, escaso interés o limitaciones para comprender y gestionar la transformación del fenómeno de la violencia.

Este arreglo ha facilitado una amplia autonomía de la Fuerza Pública²⁸, advertida por la Comisión de la Verdad. Aunque existe subordinación formal al presidente y al ministro de defensa, y un acatamiento nominal a la política y la estrategia definidas por el gobierno, la ausencia de control civil sobre la operatividad —donde la política se materializa— deja la ejecución sujeta a la inercia institucional y a planes y prioridades definidos por las Fuerzas, más que al cumplimiento de objetivos e impactos definidos por el alto gobierno.

Paradójicamente, el Estado cuenta con herramientas para fortalecer ese control, como el modelo de Planeación por Capacidades, diseñado para articular análisis estratégico, contexto de seguridad, desempeño institucional y decisiones presupuestales. No obstante, su uso ha sido excepcional. Desde su diseño en el primer gobierno Santos, solo se aplicó en 2011; no fue retomado durante el gobierno Duque y, en el actual gobierno, su implementación parcial en 2025 se vio limitada por la reestructuración del Ministerio de Defensa realizada en 2021.

4.2 Debilidades en la tecnocracia del sector

La falta de liderazgo civil se refleja también en la ausencia de una tecnocracia especializada en seguridad. A diferencia de otros sectores, Colombia no ha consolidado un cuerpo técnico capaz de formular, evaluar y ajustar políticas de seguridad con continuidad y rigor. Aunque existe carrera administrativa para civiles del sector desde 2006, la ausencia de concursos públicos recientes ha llevado a que los cargos técnicos y de planeación sean ocupados mayoritariamente por oficiales activos o en retiro, o por personal cercano a la Fuerza Pública.

Como resultado, el conocimiento experto reside principalmente dentro de las instituciones armadas. Muchos ministros y altos directivos civiles llegan sin formación profunda en seguridad y dependen del criterio del alto mando. En consecuencia, los principales instrumentos de política —directivas operacionales, políticas antidrogas y de orden público— se formulan al interior de las Fuerzas Militares y la Policía, con una participación marginal de expertos civiles.

²⁸ Esta no es una particularidad en Colombia sino una característica de los aparatos de seguridad, generalizada a nivel global y que obedece a diferentes factores, siendo uno la necesidad de estabilidad y continuidad en el funcionamiento del Sector que lo blinde de las diferencias políticas que se presentan periódicamente cuando hay cambio de gobierno en contextos de democracia. Se ha encontrado que las instituciones policiales en AL cuentan con un poder político institucional, entendido como la capacidad de influir sobre decisiones gubernamentales mediante autonomía operativa, control especializado de la información sobre seguridad y altos costos políticos para los gobiernos que intentan reformarlas. Los líderes civiles suelen evitar confrontarlas porque dependen de ellas para gestionar crisis de seguridad y porque amplios sectores del electorado priorizan respuestas punitivas frente al delito (González, 2021).

El componente civil queda reducido a un rol formal de aprobación y traducción administrativa, sin capacidad técnica suficiente para cuestionar o reorientar el contenido de las políticas.

Esta debilidad afecta directamente a los gobiernos. Aunque la seguridad ocupa un lugar central en el debate electoral, las diferencias discursivas entre gobiernos rara vez se traducen en cambios operativos reales. Instrumentos clave como el Plan Estratégico Sectorial (PES) o la estrategia de lucha contra el narcotráfico o el secuestro, reproducen prioridades, indicadores y énfasis similares, independientemente de la orientación política del gobierno, debido a la ausencia de liderazgo civil y de capacidades técnicas consolidadas.

4.3 Diagnósticos reduccionistas y políticas desconectadas de la realidad

La visión estratégica de los gobiernos sobre el conflicto armado y la violencia organizada se ha basado en diagnósticos simplificados, legalistas y, en algunos casos, heroicos. La lectura binaria de grupos políticos versus criminales desconoce que los actores armados disputan el poder local en múltiples dimensiones: económicas, sociales, simbólicas, políticas y coercitivas. Como resultado, se sostienen estrategias centradas en combates, capturas y acciones básicas contra el narcotráfico, mientras se subestima la construcción de legitimidad y confianza con las comunidades por parte de estas organizaciones.

Estas políticas suelen responder más a objetivos político-electorales que a una orientación efectiva del despliegue de la Fuerza Pública y se basan en la descalificación de los grupos armados más que en su caracterización rigurosa. Esta brecha se conecta directamente con la debilidad de la tecnocracia civil, que, en ausencia de capacidades y de información pertinente y de calidad, delega el análisis operativo a la Fuerza Pública y refuerza la inercia institucional.

En este marco, se identifican cuatro desajustes centrales: una noción simplificada del control territorial basada en la presencia institucional; la sobreestimación de la legitimidad estatal y el rol pasivo asignado a las comunidades; la reducción del conflicto a las economías ilegales, especialmente el narcotráfico; y la incapacidad para diferenciar tipos de violencia, utilizando categorías como terrorismo, criminalidad o GAO de manera indistinta.

4.4 Reglas informales que bloquean la actualización de la seguridad

Las reformas solo generan cambios sostenidos cuando intervienen sobre las reglas en uso, es decir, sobre las reglas informales que estructuran los comportamientos cotidianos. En el Sector Seguridad y Defensa, estas reglas, arraigadas en la cultura organizacional, influyen más que los documentos de política en la toma de decisiones. Se destacan tres.

Primero, la primacía de la antigüedad y de la cadena de mando define los flujos reales de poder dentro de la Fuerza Pública, en un contexto en el que los liderazgos civiles son transitorios. Esto conduce a la aplicación parcial de las directrices civiles, salvo cuando existe un liderazgo presidencial claro y un respaldo político sostenido.

Segundo, la exaltación heroica de la Fuerza Pública, consolidada durante la Seguridad Democrática, ha restringido los espacios de control político y de rendición de cuentas. Las propuestas de reforma suelen deslegitimarse como intentos de debilitamiento institucional, lo que dificulta la actualización del sector.

Tercero, una cultura guerrearista interpreta la misión constitucional de protección de la población desde una lógica de confrontación, priorizando la eliminación del enemigo sobre

la protección de las comunidades. Esto refuerza una concepción de la seguridad centrada en el combate y explica la resistencia a estrategias de prevención, proximidad comunitaria y construcción de confianza.

4.5 Desalineación entre los intereses de la Fuerza Pública y los gobiernos

Aunque la Fuerza Pública está formalmente subordinada al presidente, en la práctica es una institución con intereses propios. Tras la desmovilización de las FARC-EP, la desaparición del enemigo principal cuestionó su rol estratégico y generó incentivos para priorizar la preservación de su estructura, recursos y legitimidad antes que una adaptación necesaria al posconflicto.

La ausencia de liderazgo civil y de una visión estratégica de largo plazo permitió que ese vacío fuera llenado por la propia Fuerza Pública, que avanzó en procesos de auto planificación. Un ejemplo de ello es la formulación del Plan Estratégico Militar 2030 y sus documentos derivados, elaborados como hojas de ruta institucionales sin una conducción política clara ni una participación sustantiva del componente civil.

En ausencia de un marco estratégico nacional, estos planes han guiado el despliegue del sector, priorizando la autonomía estratégica y presupuestal, así como la perdurabilidad institucional. Más que responder a una política pública definida por el gobierno, consolidan una lógica corporativa orientada a proteger capacidades y prestigio acumulados, sin una evaluación crítica de su efectividad frente a las dinámicas actuales de violencia ni de su impacto sobre la protección de las comunidades.

5. Conclusiones

Estamos en una tormenta perfecta: con el aumento de la violencia, las Fuerzas Militares enfrentan mayor dificultad en su respuesta operativa, al mismo tiempo que organizaciones como CICR, la Oficina de DD. HH. de Naciones Unidas y varias ONG cuentan con menos recursos para hacer seguimiento en los territorios y enfrentan el cierre de oficinas, la reducción de capacidades operativas y mayores restricciones para el acceso a comunidades vulnerables. Sabemos que la violencia está mutando. Caracterizada por la fragmentación y la competencia entre múltiples actores armados por el control territorial y social, puede ser menos visible y letal, lo cual dificulta medirla, pero genera más restricciones a la movilidad, mayor control sobre la población y más amenazas o prohibiciones de denuncia.

El actual escenario difiere sustancialmente de la confrontación que estructuró la política de seguridad durante décadas y frente a la cual se diseñaron la doctrina, las capacidades y la cultura institucional del Sector Seguridad y Defensa. No obstante, el Estado sigue sin comprender plenamente la lógica de las rentas criminales (legales e ilegales), su diversificación y su relación con los grupos armados. A esto se suma la complejidad de la violencia y el conflicto contemporáneos, en el cual los grupos cuentan con alta capacidad de adaptación, recomposición y reclutamiento. Asimismo, están tecnológicamente a la vanguardia, instrumentalizan al Estado y no buscan reemplazarlo, sino hacerlo funcional a sus intereses.

El principal desafío no es, por tanto, la ausencia de capacidades estatales, sino su desalineación con la naturaleza del problema. Persistir en un enfoque centrado en el combate y en indicadores tradicionales de éxito limita la capacidad del Estado para proteger a las comunidades, prevenir crisis humanitarias y debilitar de manera sostenible el poder armado local. Sin una reconfiguración estratégica previa, la asignación de recursos en capacidades, medios, doctrinas y despliegues seguirá estando desalineada respecto de las dinámicas actuales.

Se requiere, en consecuencia, un ajuste estratégico que reconozca que la seguridad hoy pasa menos por la derrota militar del adversario y más por estrategias orientadas a debilitar la capacidad de las estructuras armadas para arraigarse en los territorios, así como por la protección de la población, la reducción del control social armado y el fortalecimiento de la presencia institucional. Este proceso no puede limitarse a una simple redefinición de roles entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, pues esta última tampoco cuenta actualmente con la doctrina, la confianza y legitimidad, el entrenamiento ni las capacidades necesarias para enfrentar organizaciones armadas con niveles de coerción, arraigo territorial y sofisticación superiores a los de la delincuencia común.

El cambio actual en el escenario operacional requiere, además de una reforma del sector seguridad y una redefinición de los roles de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, una

articulación sofisticada con la política de paz y una cooperación clave con la administración de justicia, tanto a nivel nacional como regional e internacional. La realidad contemporánea de las redes criminales transnacionales hace imperativo repensar toda la estrategia; de lo contrario, seguiremos en lo mismo.

El desafío consiste en revisar integralmente las capacidades del Sector Seguridad —militares, policiales, investigativas y judiciales— para identificar dónde es necesario fortalecer, transformar o innovar, así como en articular la política de seguridad con intervenciones sociales, económicas e institucionales orientadas a consolidar un control estatal sostenible. Sin estos ajustes, la brecha entre la respuesta estatal y la realidad de la violencia seguirá ampliándose, con costos crecientes para las comunidades y para la consolidación de la paz y el Estado de derecho en los territorios.

En síntesis, se puede concluir que:

- **Existe una desalineación estructural entre la política de seguridad y las dinámicas actuales de la violencia.**

El Estado sigue operando con marcos doctrinales, indicadores y lógicas de intervención diseñados para un conflicto armado contrainsurgente, mientras la violencia actual es fragmentada, competitiva y basada en el control social, económico y territorial. Esta brecha limita la efectividad de la acción estatal y reduce su capacidad de brindar seguridad proteger a las comunidades.

- **La estrategia estatal ha reducido el control territorial a la presencia armada y la confrontación, ignorando su dimensión institucional y social.**

La estrategia estatal equipara control territorial con despliegue de Fuerza Pública y acciones ofensivas, omitiendo que dicho control depende principalmente de la administración sostenida de recursos, relaciones y normas en los territorios. Como resultado, las intervenciones son temporales, poco sostenibles y fácilmente revertidas por los grupos armados.

- **Los indicadores actuales incentivan resultados operativos de corto plazo, no impactos estratégicos.**

La priorización de cifras como la reducción de homicidios, la captura o muerte en combate de miembros de grupos armados, las incautaciones de cocaína, la destrucción de infraestructuras para economías ilegales o la erradicación de cultivos de uso ilícito, producen actividad estatal visible, pero no necesariamente debilitan las estructuras armadas ni sus finanzas. Este problema se refuerza porque los sistemas internos de evaluación y promoción de la Fuerza Pública dependen de los indicadores de desempeño y esto incentiva resultados operacionales de corto plazo y desestimula intervenciones más complejas orientadas a producir efectos tácticos y estratégicos sostenibles.

- **El déficit de liderazgo civil y de tecnocracia especializada en seguridad bloquea la adaptación del Sector Seguridad.**

La ausencia de conducción estratégica sostenida, combinada con una débil capacidad técnica civil, ha permitido que la inercia institucional y la auto planificación de la Fuerza Pública definan prioridades, doctrinas y despliegues. Esto reduce la capacidad de los gobiernos para traducir orientaciones políticas en cambios operativos reales.

- **Persisten debilidades estructurales en la articulación entre el Sector Seguridad, el Sector Justicia y otras carteras responsables del control territorial.**

La acción estatal en los territorios continúa fragmentada entre instituciones con mandatos complementarios pero escasamente coordinados. Mientras el Sector Seguridad concentra

la respuesta coercitiva, las capacidades de investigación, judicialización, provisión de bienes públicos y regulación institucional – propias también del sector justicia y de otras carteras - no logran desplegarse con la misma intensidad ni de manera sincronizada. Esta desconexión limita la posibilidad de transformar intervenciones militares o policiales en procesos sostenidos de recuperación del control territorial.

- **Sin una reforma estratégica integral del Sector Seguridad, la respuesta estatal seguirá ampliando la brecha con la realidad territorial.**

Persistir en un enfoque predominantemente militarizado, sin fortalecer capacidades investigativas, judiciales y de gobernanza territorial, profundiza los costos humanitarios, erosiona la legitimidad estatal y facilita el arraigo de los grupos armados. La seguridad sostenible requiere articular capacidades coercitivas con protección de comunidades, construcción de confianza y coordinación interinstitucional efectiva.

6. Recomendaciones

Teniendo en cuenta el próximo cambio de gobierno, se proponen algunas medidas posibles que corresponden a decisiones que el Ejecutivo puede adoptar de manera discrecional. Vale la pena resaltar que cualquier ajuste requiere condiciones políticas que promuevan un debate riguroso sobre la necesidad de un despliegue más acertado por parte del Sector, y que eviten que las reformas y ajustes sean interpretados como un debilitamiento institucional.

a. Reactivar un proceso formal de revisión estratégica del Sector Seguridad

Para corregir la desalineación entre capacidades estatales y dinámicas de violencia, se propone:

- Activar, con liderazgo político claro, los instrumentos de planeación existentes para redefinir prioridades estratégicas, comenzando por el Plan de Desarrollo y los demás documentos de política que exige la gestión pública.
- Establecer este ejercicio como un proceso periódico e institucionalizado, no como una iniciativa excepcional.
- Articular una reforma institucional interna, que cuente con enfoque territorial, una estrategia robusta de acción fronteriza y cooperación y coordinación multilateral.
- Integrar estratégicamente la política de seguridad a las iniciativas de negociación y construcción de paz y superar la visión que las concibe como enfoques contrapuestos.

b. Reorientar el marco estratégico y operativo o hacia la protección sostenida de comunidades

Para pasar de una lógica de confrontación episódica a una de protección territorial continua, se requiere:

- Revisar directivas, doctrinas, indicadores y despliegues desde una perspectiva de impacto territorial y protección de comunidades, identificando la asignación pertinente de roles y responsabilidades de cada una de las Fuerzas en la atención de la seguridad, así como la brecha de capacidades para cumplir con estas.
- Impulsar el cambio doctrinal para priorizar un despliegue operativo que brinde herramientas para la protección de la población, la reducción del control social armado y la estabilidad territorial, sin que esto implique la eliminación de estrategias ofensivas de la Fuerza Pública contra los grupos armados y amenazas identificadas.
- Incorporar criterios de sostenibilidad de la presencia institucional en la planeación operativa (tiempo de permanencia, coordinación con autoridades civiles, capacidades de relevo).

- Integrar explícitamente la gestión del riesgo a la población civil como variable central en el diseño y evaluación de operaciones.

c. Adaptar las capacidades militares y policiales a escenarios de control territorial no convencional

Para operar eficazmente en contextos de gobernanza armada y violencia fragmentada, se requiere:

- Desarrollar capacidades especializadas para operar en centros poblados y zonas rurales habitadas, contra grupos armados y de crimen organizado, bajo los límites del DIH y los derechos humanos.
- Crear y fortalecer unidades conjuntas con formación específica en entornos híbridos (urbano-rural), que sufren de la presencia y/o control por parte de grupos armados y crimen organizado.
- Fortalecer los sistemas de análisis territorial a escala micro con diagnósticos veredales y municipales que permitan identificar trayectorias de control armado, dinámicas locales de violencia y configuraciones de poder territorial, de modo que el planeamiento operativo y las intervenciones estatales respondan a las particularidades del conflicto fragmentado.
- Reorganizar la asignación presupuestal bajo el modelo de planeación por capacidades, que identifique brechas reales frente a los retos de seguridad actuales y priorice inversiones evitando la reproducción inercial del gasto en medios y estructuras que no respondan a las necesidades operativas del escenario contemporáneo.

d. Reorientar la inteligencia hacia la judicialización estratégica

Para debilitar de manera estructural las redes criminales y sus economías, se requiere:

- Priorizar la producción de inteligencia para la judicialización, orientada a desarticular redes económicas, logísticas y financieras.
- Ajustar incentivos internos para que la inteligencia no se mida únicamente por su aporte a operaciones tácticas, sino por su impacto en procesos judiciales y condenas efectivas.
- Fortalecer equipos conjuntos de inteligencia, policía judicial y fiscales en territorios estratégicos, articulados con despachos judiciales, mediante mecanismos de priorización y gestión de casos, de modo que las capturas e investigaciones se traduzcan efectivamente en procesos penales oportunos contra estructuras de criminalidad organizada.

e. Revisar los incentivos internos y los sistemas de evaluación

Para alinear el desempeño institucional con objetivos estratégicos de protección y control sostenible, se requiere:

- Modificar los sistemas de evaluación, ascenso y reconocimiento dentro de la Fuerza Pública para evitar que desequilibrios en las cifras de violencia e ilegalidad, derivados de intervenciones estatales, castiguen a miembros y unidades.
- Introducir indicadores de desempeño vinculadas a reducción del control social armado, permanencia institucional y cooperación con autoridades civiles.
- Reconocer explícitamente la gestión territorial compleja como un mérito profesional.

- Fortalecer los mecanismos de integridad y control anticorrupción dentro del Sector, incluyendo auditorías operacionales, sistemas de trazabilidad de resultados y supervisión civil efectiva, con el fin de reducir los riesgos de captura institucional y de colusión con economías ilegales o actores armados.
- Establecer un sistema de ascensos y promoción profesional dentro de la Fuerza Pública, basado en criterios objetivos, transparentes y verificables, con mecanismos de evaluación en los que participen instancias civiles especializadas que complementen la valoración interna de las Fuerzas y reduzca la discrecionalidad corporativa.
- Establecer salvaguardas institucionales para evitar incentivos perversos ligados a los nuevos indicadores, de modo que no produzcan lógicas de simulación de resultados, desincentiven intervenciones necesarias en territorios críticos o puedan promover prácticas corruptas o ilegales.

f. Fortalecer la conducción civil efectiva sobre la operatividad

Para traducir la política pública en resultados reales sobre el terreno, se propone:

- Crear o fortalecer instancias civiles con capacidad técnica para supervisar el despliegue operativo, no solo formular políticas.
- Garantizar que los instrumentos estratégicos sectoriales (PES, políticas de seguridad, planes temáticos como lucha contra las drogas, contra el secuestro y la extorsión, etc.) sean liderados por equipos civiles con capacidad analítica propia.
- Establecer mecanismos de seguimiento que vinculen decisiones operativas con objetivos políticos definidos por el gobierno.

g. Construir una tecnocracia civil especializada en seguridad

Para reducir la inercia institucional en la formulación y seguimiento de los instrumentos de política se propone:

- Reactivar concursos públicos para cargos técnicos y de planeación en el Sector Seguridad y crear trayectorias profesionales civiles especializadas en seguridad, con formación en análisis de violencia, crimen organizado y control territorial.
- Vincular de manera sistemática a centros de pensamiento, universidades y expertos independientes en la formulación y evaluación de políticas.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Sector Seguridad, mediante la publicación sistemática de información estratégica, así como facilitar evaluaciones independientes de la política y el robustecimiento del control político y social sobre la formulación y ejecución de las políticas de seguridad.

h. Redefinir los indicadores de seguridad y control territorial

Para medir lo que realmente importa para la seguridad de las comunidades, se propone:

- Sustituir indicadores centrados exclusivamente en violencia letal o incautaciones por métricas que reflejen: debilitamiento de estructuras de control armado, reducción de coerción sobre comunidades, acceso efectivo a justicia y servicios estatales, sostenibilidad de la presencia institucional, y confianza y legitimidad del Sector en los territorios

- Alinear los sistemas de evaluación del desempeño institucional con estos nuevos indicadores en los tiempos que exige el ciclo de política

i. Articular la política de seguridad con políticas sociales y económicas territoriales

Para evitar que la Fuerza Pública cargue con costos políticos y sociales que no le corresponden, se propone:

- Establecer mecanismos obligatorios de coordinación interinstitucional territorial entre seguridad, justicia, desarrollo rural, sustitución de economías ilegales y gobiernos locales.
- Institucionalizar esquemas de planificación presupuestal conjunta entre las entidades con responsabilidades en la intervención territorial, que articulen seguridad, justicia y desarrollo en todas las fases del ciclo de política pública (diagnóstico, formulación, implementación y evaluación), de modo que las intervenciones cuenten con recursos sincronizados, sostenibilidad financiera y responsabilidades claramente distribuidas entre carteras.

j. Abrir un debate público informado sobre la actualización del modelo de seguridad

Para crear condiciones políticas para reformas sostenidas, se propone:

- Promover un debate técnico y público que distinga claramente entre reforma y debilitamiento de la Fuerza Pública.
- Incorporar a víctimas, comunidades, autoridades locales y expertos en la discusión sobre seguridad y protección territorial.
- Avanzar hacia consensos mínimos que permitan reformas de largo plazo, más allá de los ciclos electorales y de la capacidad de los gobiernos.

Estas recomendaciones apuntan a reorientar la seguridad como una política de protección y control estatal sostenible, y no como una suma de operaciones aisladas. Su implementación permitiría reducir la brecha entre la respuesta estatal y la realidad territorial, fortalecer la legitimidad del Estado y mejorar la protección efectiva de las comunidades.

ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad

ICTJ Nueva York
50 Broadway, Piso 34
Nueva York, NY 10004
Tel +1 917 637 3800
Fax +1 917 637 3900
www.ictj.org

ICTJ Colombia
Calle 73 N°. 7 - 06 Piso 7
Bogotá, Colombia
www.ictj.org/es