



Decálogo estratégico para la paz y la seguridad territorial en Colombia



Una década después de la firma del Acuerdo de paz de 2016, Colombia vive una reconfiguración de la violencia marcada por grupos criminales fragmentados y economías ilícitas en expansión. El país no ha regresado a las dinámicas de los años noventa, sino que enfrenta un nuevo ciclo de violencia caracterizado por gobernanzas armadas locales y el aumento de la criminalidad organizada.

Atender este nuevo ciclo de violencia requiere un cambio de enfoque en las políticas públicas de paz y seguridad. Ante este contexto, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia propone este decálogo de recomendaciones para aportar a la construcción de una estrategia integral de transformación territorial en Colombia que resulta fundamental si se quieren superar las dinámicas de violencia en las regiones más afectadas por el conflicto¹.

El éxito de una estrategia de este tipo depende de una planeación seria, que sopesa los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles y las posibilidades de fortalecerlos, al tiempo que aproveche mecanismos ya existentes para articular la oferta del Estado en sus distintos niveles, tomar decisiones oportunas y asegurar una implementación coordinada e integrada. Esto requiere de un liderazgo decidido desde el alto Gobierno y de la voluntad política de diversos sectores. Por ello, las recomendaciones presentadas están dirigidas al nuevo Gobierno y al nuevo Congreso de la República, y reiteran algunos puntos clave: la importancia de evaluar las capacidades del estado y de otros actores relevantes, nacionales y locales; la necesidad de fortalecer esas capacidades; y la urgencia de descapitalizar y reducir el poder de los grupos armados.

1 Este decálogo se hizo con base en la información, hipótesis y recomendaciones consignadas en el libro *Transiciones posibles de la guerra y la paz en Colombia a casi una década del Acuerdo de paz* (Fescol, El Espectador, 2025), en el que se exploran los ciclos de violencia persistentes en el país y la necesidad de reformas al sector seguridad y a la política de drogas, buscando un futuro de paz duradera frente a la 'paz total' y la evolución del conflicto armado.

01

DIAGNÓSTICO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS, TÉCNICAS Y FINANCIERAS DEL ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DE PAZ Y SEGURIDAD

Antes de formular cualquier meta o política pública, el Estado debe realizar un análisis profundo de sus capacidades reales de ejecución, locales y nacionales, para asegurar que los objetivos planteados sean alcanzables. Este diagnóstico es indispensable no solo para estimar la capacidad que tiene para desarrollar sus programas por medio de la institucionalidad existente, sino también para evaluar el costo real de las estrategias y programas y evitar que la planeación se convierta en un trámite burocrático de “copiar y pegar”. Solo conociendo la capacidad real instalada de la institucionalidad, los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles, se puede garantizar una inversión realista y sostenible, despejando las dudas que existen sobre la obsolescencia y la desfinanciación actuales.

Además, saber lo que es posible permite no hacer promesas que el Estado no puede cumplir, una de las principales fuentes históricas de desconfianza de las comunidades frente a las instituciones públicas, tanto en las políticas de paz como en lo relativo a las estrategias de seguridad y de drogas. Esto implica, entre otras, revisar los roles y las capacidades efectivas de las autoridades territoriales, reevaluar instrumentos como los Planes integrales de seguridad y convivencia, integrar de manera más efectiva las estrategias de paz, seguridad y drogas, y pensar en herramientas territoriales que hagan más factible la implementación de programas o proyectos estratégicos para estos sectores.



02

ADOPTAR UNA PERSPECTIVA SUBNACIONAL Y CON ENFOQUE TERRITORIAL

El Estado debe abandonar las interpretaciones nacionales homogéneas sobre el conflicto para reconocer la complejidad de cada región, basando sus intervenciones en los conocimientos de líderes y académicos regionales, autoridades territoriales, organizaciones civiles locales, la Defensoría del Pueblo y organismos internacionales con presencia en el territorio.

Para evitar errores de lectura que lleven a formular políticas y estrategias inefectivas para enfrentar los repertorios de violencia en cada región, cada conflicto local debe analizarse a partir de cuatro elementos clave:

- 1) el valor estratégico del territorio
- 2) la trayectoria de los actores armados presentes
- 3) el tipo de orden y gobernanza presente
- 4) la naturaleza de sus interacciones: alianzas, competencia o hegemonía.



03

ESTRATEGIA DE DESCAPITALIZACIÓN INTEGRAL DEL PODER ARMADO

Es imperativo transitar de una discusión meramente procedimental sobre cómo adelantar procesos de negociación, hacia un desmonte efectivo de los activos económicos, organizativos, territoriales y relacionales que sostienen a los grupos violentos.

Para eso se requiere, por un lado, priorizar la interrupción del flujo de recursos provenientes de economías ilícitas, sobre todo de actividades de narcotráfico y minería de enclave extractivo y su conexión con otras economías menos visibles como el lavado de activos y el tráfico de armas; y, por otro, con respecto a las estructuras de los grupos, es necesario trabajar en el desmantelamiento de las redes de mandos medios con experiencia técnica, para impedir que los actores criminales reciclen su capital armado entre diferentes ciclos de violencia, erosionando su base de poder real y su capacidad operativa. Respecto a este último punto, las negociaciones y los programas de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR) deben incluir enfoques diferenciados para este segmento crucial de las estructuras armadas, que tiene capacidad de generar nuevos ciclos violentos.

Otras medidas útiles serían establecer convenios de cooperación entre países de la región y con Estados Unidos sobre tráfico de armas y control de armas y municiones; introducir regulaciones sobre armas recientes no convencionales como los drones; focalizar estrategias de inteligencia en las redes de proveedores de los grupos armados; e incrementar el apoyo técnico y financiero a organizaciones sociales que promuevan el arraigo democrático, entre otras.

Teniendo en cuenta las complejidades de rastrear el dinero ilegal y los pocos resultados que se han logrado hasta ahora en este asunto, es fundamental reconstruir el acuerdo de coordinación en el marco del Sistema Nacional ALA/CFT² y la Comisión de Coordinación Interinstitucional entre las principales autoridades responsables de la prevención y combate del lavado de activos: la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Fiscalía General de la Nación, las superintendencias, la Dian y la Policía Nacional: Dijin y Polfa³.

2 Anti lavado de activos y Contra el financiamiento del terrorismo.

3 Dirección de Investigación Criminal y Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera.



04

TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS PARA ENFOCARSE EN ENFRENTAR LOS “ECOSISTEMAS CRIMINALES”

Es fundamental superar el enfoque punitivo y seguir trabajando en el diseño e implementación de una estrategia integral que permita la reducción sostenible de los cultivos ilícitos. Esto implica una planeación estratégica conjunta entre la política de drogas y la de seguridad para garantizar el cumplimiento de programas locales de desarrollo que den alternativas reales de sostenimiento a las poblaciones que dependen de esos cultivos y erosionar la capacidad reguladora que tienen los actores armados ilegales sobre los territorios.

Como el narcotráfico es parte de un portafolio criminal más amplio, para reducir efectivamente el poder de los grupos armados se debe transitar hacia la desarticulación de “ecosistemas criminales”, investigando la interdependencia entre el narcotráfico y otras economías ilegales como la minería ilegal, la deforestación y la extorsión.

Se requiere asimismo de un sistema de monitoreo robusto que, además de reportar indicadores tradicionales como incautaciones, incorpore métricas de impacto real y se someta a una revisión periódica para ajustarse a las dinámicas cambiantes del narcotráfico en cada región.



05

FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA LOCAL Y LAS AUTORIDADES CIVILES

Se requiere dotar de legitimidad y recursos técnicos y financieros a figuras como corregidores, inspectores de policía y personeros, que son, o deberían ser, el primer recurso accesible a las comunidades para resolver los conflictos de convivencia. Asimismo, se deben pensar estrategias y programas que familiaricen y acerquen a los ciudadanos a las vías institucionales existentes para tramitar sus conflictos.

En muchas zonas del país, en particular bajo la influencia o el control de los grupos armados y criminales, hay un gran desconocimiento de la oferta y los canales institucionales existentes. El fortalecimiento de estos funcionarios y de las capacidades para la provisión de justicia deben ser prioridades estratégicas, porque garantizar el funcionamiento efectivo de estas figuras públicas, que ya existen, limita la capacidad de los grupos armados para llenar los vacíos de regulación social que les otorgan poder político ante la población.



06

INDEPENDENCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

Para asegurar una presencia institucional efectiva en los territorios más afectados por la acción de los grupos armados debe priorizarse la provisión de bienes, servicios, seguridad y justicia; provisión que debe avanzar de manera independiente a los diálogos en cualquier mesa de negociación.

Esta independencia es fundamental para lograr una verdadera transformación territorial y evitar así que, por omisión, el Estado siga dejando en manos de los actores armados ilegales funciones de mediación social o administración de recursos, una práctica que históricamente ha reforzado la gobernanza de estos actores y su control territorial. Para esto, deben conocerse las capacidades institucionales locales y los bienes y servicios públicos que ofertan allí los grupos armados, con el fin de que el fortalecimiento de la administración local se oriente a lograr que el municipio sea el que asuma gradualmente la prestación y oferta de esos bienes y servicios. °



ABORDAJE DE LA VIOLENCIA URBANA Y LA TERCERIZACIÓN CRIMINAL

Las estrategias de paz y los programas de prevención social de la violencia deben reconocer las relaciones entre contextos urbanos y rurales, incluir a las estructuras urbanas y desarticular los mecanismos de subcontratación mediante los cuales grupos armados de alcance nacional emplean grupos locales para labores de control territorial y de cogestión de las economías ilegales en los ámbitos urbanos.

Esta inclusión es necesaria porque las redes urbanas poseen una infraestructura organizativa que de no ser integrada y reintegrada puede ser puesta al servicio de nuevas ofertas de subcontratación de servicios para la regulación violenta de mercados urbanos ilegales en momentos de transición. Hay experiencias claves en Medellín que sirven como lecciones para mitigar este tipo de procesos y que pueden ser útiles para otras ciudades como Quibdó, Buenaventura, Tumaco o Barranquilla.

La inclusión de esas estructuras urbanas debe hacerse con foco en la prevención de las actividades que facilitan su control territorial y su arraigo, como la extorsión, priorizando la desmovilización efectiva mediante campañas de desarme, preacuerdos orientados a la desarticulación y apoyo a circuitos económicos formales para aquellas economías lícitas pero informales asociadas a esas estructuras: transporte, parqueaderos, logística, entre otros.

En este sentido, la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana debe adquirir mayor protagonismo dentro de la política de seguridad nacional y debe concertarse con alcaldes y gobernadores o partir desde ejercicios de cooperación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno.



08

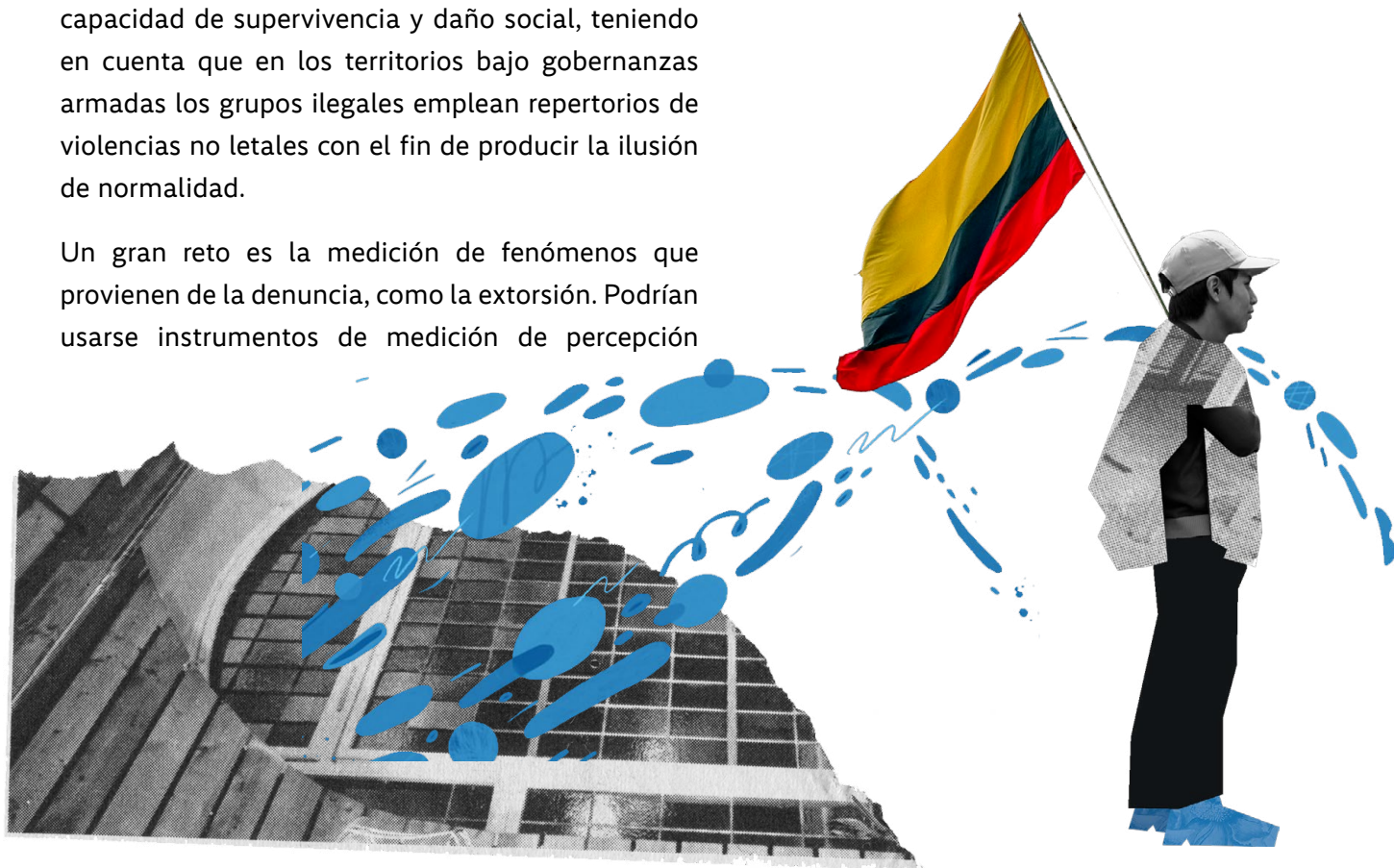
INNOVACIÓN TÉCNICA EN LA MEDICIÓN DEL CONFLICTO Y EL CONTROL SOCIAL DE LOS GRUPOS VIOLENTOS

Es necesario superar el indicador del número de homicidios, desplazamientos masivos y masacres, y contar con nuevas herramientas que permitan medir los recursos de control social, militar y político de los grupos. En ese sentido, hay que desarrollar mecanismos de recopilación y sistematización de datos que permitan medir tipos de violencia menos visibles, pero que dan cuenta del control e influencia de los grupos, por ejemplo, casos de desplazamientos individuales, confinamientos, reclutamiento infantil, violencia sexual, amenazas, secuestros, extorsión, etc.

Este nuevo enfoque permitirá identificar formas de control y vigilancia cotidiana que suelen ser invisibles en las estadísticas tradicionales, y orientar así la presión estatal hacia aquellas estructuras con mayor capacidad de supervivencia y daño social, teniendo en cuenta que en los territorios bajo gobernanzas armadas los grupos ilegales emplean repertorios de violencias no letales con el fin de producir la ilusión de normalidad.

Un gran reto es la medición de fenómenos que provienen de la denuncia, como la extorsión. Podrían usarse instrumentos de medición de percepción

ciudadana más especializados y utilizar mejor las herramientas de diagnóstico de la Defensoría del Pueblo, apoyarse en centros de pensamiento nacionales o internacionales y mantener un diálogo constante, estructurado y organizado con la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos, juntas de acción comunal y alcaldías. Las metas y los resultados operativos deben reflejar también indicadores que muestren la disminución del control territorial por parte de los grupos armados y no únicamente el número de operaciones, bajas o incautaciones.



09

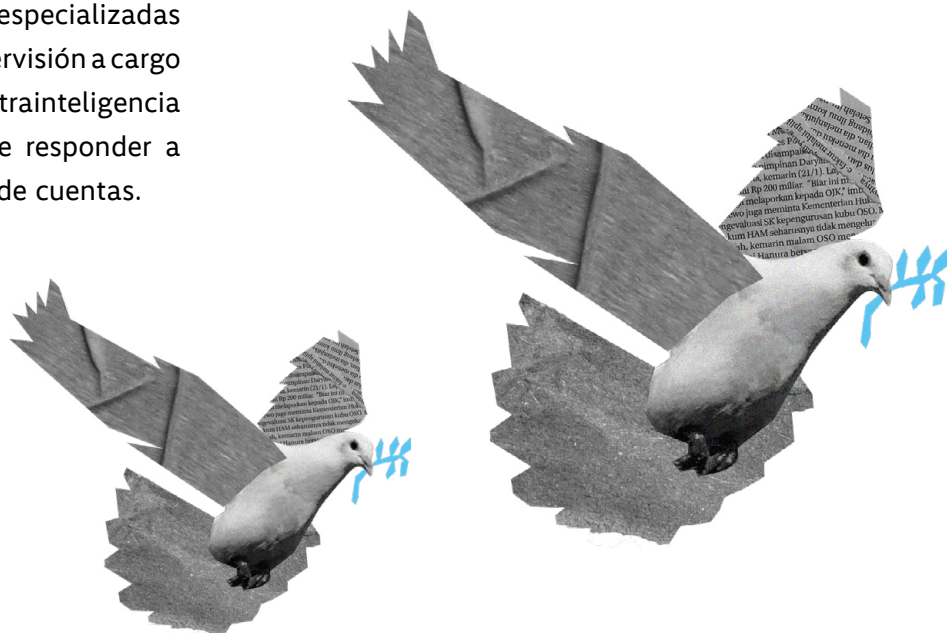
REFORMA ESTRUCTURAL DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Es imperativo adelantar una reforma estructural del sector de seguridad y defensa, sobre la base de un debate público amplio hecho a partir de una línea base técnica que permita estimar costos y prioridades de inversión. La reforma debe rediseñar la arquitectura institucional definiendo claramente quién debe regir y, por tanto, diseñar la política pública del sector y dirigir su implementación, separando la política criminal de la de seguridad y fortaleciendo el carácter civil de la Policía. Debe asegurarse que el presupuesto, que es limitado, se traduzca en la modernización y profesionalización del sector, y evitar que la fragmentación institucional deje las acciones estratégicas sin una coordinación clara.

Es muy importante actualizar la normativa que rige la comunidad de inteligencia en Colombia, que, en cabeza de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), incluye la Inteligencia Militar (CGFM), que comprende Inteligencia de Ejército, Armada y Fuerza Aérea; la Inteligencia Policial (Dipol); la que generan las Oficinas de Análisis y Unidades especializadas dentro de algunos Ministerios; y la supervisión a cargo de la Comisión de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso. Esa actualización debe responder a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito local, es fundamental profesionalizar la gestión territorial mediante la transformación de los Consejos de Seguridad de manera que sean más efectivos, el ajuste de los planes integrales de seguridad y convivencia (PISCC) según la categoría municipal y el fortalecimiento financiero del Fondo de Seguridad Territorial (Fonset). Se requiere asimismo que actores locales, autoridades, organizaciones y liderazgos participen e intervengan en la definición de las políticas públicas sobre convivencia y seguridad ciudadana.

Finalmente, la reforma debe integrar el sistema penitenciario buscando superar la crisis carcelaria crónica del país, liberar a la Policía de las labores de custodia y mejorar las estrategias de resocialización.



10

SEGURIDAD PARTICIPATIVA Y PREVENCIÓN

Es vital elaborar protocolos de seguridad con la participación de las comunidades, en particular las étnicas y campesinas, las más afectadas por las acciones de los grupos violentos. Un buen punto de partida es reconocer las capacidades instaladas que tienen las organizaciones comunitarias y étnicas, las cuales, por medio de sus propios protocolos y manuales de convivencia, pueden servir de guía para orientar los esfuerzos de seguridad y prevención. Al articularse con las autoridades locales y tradicionales, el Estado fortalece su legitimidad social.

En los protocolos se deben priorizar la prevención del reclutamiento infantil, el confinamiento y otras formas violentas de control social, delitos con impactos humanitarios particularmente serios. Esto implica realizar intervenciones que garanticen la protección de la población civil, en particular la juvenil que está siendo reclutada, mediante acciones estructurales que reduzcan las condiciones de vulnerabilidad y otras focalizadas en la prevención que vinculen a familias, instituciones educativas, instituciones de protección (como el ICBF y la Defensoría del Pueblo), así como a las autoridades étnicas, para fortalecer espacios y redes de cuidado.

Finalmente, es muy importante fortalecer las acciones e instituciones que garanticen una implementación local eficaz de la política pública de prevención del reclutamiento, la utilización, uso y violencia sexual por parte de grupos armados organizados, teniendo como referencia el Conpes 3673 de 2010.

En el nivel nacional, hay que reorganizar el sistema nacional de prevención de violaciones a los derechos humanos, descentralizando recursos y capacidades para la prevención del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y cambiando los indicadores de medición de cumplimiento de actividades a resultados.



© 2026 Fundación Friedrich-Ebert en Colombia (Fescol)

Editor

Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

<https://colombia.fes.de/>

Responsable de la publicación

Oliver Üllenberg, representante de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia

Equipo editorial

Catalina Niño Guarnizo

Saruy Tolosa

Equipo de comunicaciones

Luisa Uribe

María Alejandra Rico

Corrección de estilo

Juan Andrés Valderrama

Diagramación e ilustraciones

María Elvira Espinosa

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich-Ebert (FES).

No se permite el uso comercial de los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich-Ebert (FES) sin autorización previa por escrito de la FES.

Para conocer más sobre estas

recomendaciones, descarga el libro

