



Fortalecer la seguridad



2026



*“No hay desarrollo territorial ni democracia posible sin **seguridad como bien público garantizado en todo el territorio.**”*

Introducción

En un momento en que Colombia parece cada vez más atrapada en la polarización, resulta urgente volver a pensar el país desde aquello que nos une. Las Cinco Apuestas para Colombia impulsadas por Valiente es Dialogar nacen de esa convicción: que es posible construir acuerdos estratégicos entre sectores distintos si somos capaces de escuchar, comprender y deliberar juntos. Durante varios meses, líderes provenientes de diferentes regiones, trayectorias y visiones de país participaron en un ejercicio de diálogo para identificar algunos de los desafíos más decisivos para el futuro nacional. De ese proceso surgieron cinco apuestas que buscan contribuir a la conversación pública: teniendo como eje articulador la transformación de los territorios, cerrar brechas y generar riqueza, fortalecer la educación, lograr seguridad y condiciones para la convivencia, y hacer del diálogo una herramienta cotidiana para tramitar nuestras diferencias. Más que una agenda sectorial, estas apuestas proponen una idea sencilla pero exigente: Colombia solo podrá avanzar si logra transformar sus territorios, ampliar las oportunidades para todos y reconstruir la confianza necesaria para vivir juntos en democracia.

Este documento desarrolla la apuesta por la seguridad, reconociendo que la seguridad debe verse como un bien público y que la persistencia de violencias e ilegalidades sigue siendo uno de los principales obstáculos para la construcción de democracia y bienestar en Colombia. Este documento fue construido a partir del diálogo en el que participaron Lucía Cárdenas, Jonathan Centeno Muñoz, Hernando José Gómez Restrepo, Ingeniero Coronel Leonard Infante, General Guillermo León León, María Victoria Llorente Sardí, Antonio Madariaga Reales, General Alberto José Mejía Ferrero y Carlos Enrique Moreno Mejía.

Acerca de Valiente es Dialogar: Nacida en 2021, Valiente es Dialogar es una plataforma nacional de diálogo entre opuestos y diversos, de carácter autónomo, independiente y ciudadano, orientada a tejer consensos para la vida digna y el bienestar, y a consolidar una cultura de diálogo entendida como un bien público esencial y como uno de los activos fundamentales del capital democrático del país. Desde su creación, la plataforma ha tendido puentes entre actores que rara vez se encuentran. Ha convocado liderazgos provenientes de distintas orillas sociales, territoriales, étnicos, políticos, empresariales, académicos, religiosos y culturales para promover conversaciones capaces de tramitar diferencias, construir mínimos compartidos e identificar transformaciones estratégicas para Colombia.



Fuente: elements.envato.com

01.

¿Por qué la seguridad debe ser una prioridad nacional?

En vastas áreas rurales y en algunas ciudades, Colombia atraviesa una crisis real y de percepción ciudadana de deterioro de la seguridad, marcada por la acción de grupos armados criminales que buscan control territorial y rentas legales e ilegales, más que la toma del poder nacional. Esta dinámica desencadena corrupción en amplios sectores estatales, incluyendo las fuerzas militares y de Policía, así como disputas violentas, afectaciones humanitarias, control social y modelos de gobernanza criminal que reemplazan y coexisten con el Estado, expanden la extorsión y deterioran los derechos ciudadanos.

Las economías ilegales —narcotráfico, minería ilícita, deforestación, acaparamiento de tierras, tráfico de personas, extorsión— se articulan con redes transnacionales y someten a las comunidades a dependencia económica, mientras deterioran gravemente el ambiente. El resultado es una profunda fragmentación territorial y pérdida de presencia estatal.

Frente a ello, se requiere una política de seguridad con enfoque territorial, articulada entre autoridades nacionales y locales, fuerza pública, justicia y comunidades, junto con reordenamiento territorial, desarrollo regional, conectividad y fortalecimiento del sector productivo legal.

02.

Acuerdos fundamentales que necesita el país

2.1 Seguridad como bien público

El país necesita un acuerdo nacional que, independiente de ideologías, conciba la seguridad como derecho ciudadano universal, y como una condición para la vida digna: física, ambiental, jurídica y económica.

2.2 Corresponsabilidad institucional y comunitaria

La seguridad exige coordinación entre comunidad, fuerza pública, justicia y autoridades territoriales. Es esencial fortalecer la presencia institucional, construir Estado con, en y para el territorio en las regiones, y consolidar gobernanza local.

2.3 Estado de derecho y justicia efectiva

Debe garantizarse la aplicación de la ley en todo el territorio, con autoridades locales robustas y un acceso oportuno a un sistema de justicia eficiente.

La incertidumbre jurídica de la fuerza pública afecta su actuación. Es necesario asegurar el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como condición para la acción legítima del Estado.

2.4 Fuerza pública moderna y profesional

Es fundamental tener una fuerza pública con visión a largo plazo, recursos estables y capacidades tecnológicas: inteligencia, contrainteligencia, movilidad aérea y fluvial, drones y comunicaciones avanzadas, con un talento humano profesional acorde con las necesidades del país, entre otros.

2.5 Claridad sobre guardias étnicas y campesinas

- Guardias indígenas: Son expresiones legítimas de la autoridad y el gobierno propio que deben articularse armónicamente con las autoridades civiles y la fuerza pública y actuar dentro de sus territorios y en relación con sus autoridades.
- Guardias campesinas y cimarronas: Requieren de marco legal y de actuación que permitan su autonomía y articulación armónica con las autoridades civiles y la fuerza pública en el marco de las competencias que se les otorguen.



Fuente: elements.envato.com

03.

Barreras que han impedido avances

3.1. Ideologización de la seguridad

La seguridad se ha dividido entre visiones estereotipadas de derecha y de izquierda, y eso dificulta un consenso nacional para definir e implementar una política de seguridad enfocada en enfrentar el crimen y facilitar la convivencia. Esta intromisión de los sesgos ideológicos en las estructuras estatales y sus instituciones impiden el cumplimiento de su misión constitucional y legal y afectan capacidades sensibles de la nación.

3.2. Déficit de legitimidad del Estado

El incumplimiento de diversos compromisos del Estado, como el centralismo y la necesaria implementación de los PDET, por ejemplo, ha debilitado la confianza comunitaria. El clientelismo y la priorización de intereses políticos sobre los territorios han perpetuado la fragilidad estatal e impiden la eficacia del Estado.

3.3. gobernanza criminal por grupos armados y estructuras criminales transnacionales

Los grupos ilegales y las estructuras criminales transnacionales ocupan vacíos estatales, controlan rentas legales e ilegales, se apoderan de organizaciones sociales y construyen bases de legitimidad local antidemocrática («clientelismo armado») y crean una «gobernanza criminal». Esto se da no solo a escala territorial, sino en todo el país.

3.4. Economías criminales sistémicas

Redes ilegales mezclan recursos ilícitos y legales, intensificando la dependencia económica y limitando alternativas formales por falta de infraestructura, seguridad, asistencia técnica y bienes públicos.

3.5. Dificultades en la arquitectura institucional, la ausencia de una política pública de seguridad y desarticulación de la acción del Estado

- Es importante tener un consejo de seguridad nacional con el fin de posibilitar la articulación de los componentes de la fuerza pública y civil del Gobierno, que oriente el conjunto de la política de Estado sobre la seguridad y la estrategia de seguridad y defensa nacional.
- Una barrera central es la desarticulación entre, por un lado, la planeación general del desarrollo del país y la estrategia nacional de seguridad y defensa, y por otro su expresión presupuestal multianual y la estrategia operacional.
- En un esquema de cascada los planes específicos deben tener los recursos asignados.
- Las alianzas estratégicas de inteligencia y contrainteligencia con socios internacionales y organizaciones multilaterales de seguridad no deben estar sometidas a los vaivenes de la coyuntura y del gobierno de turno.
- Debe haber una articulación efectiva y fortalecerse las dimensiones (terrestre, aérea, seguridad ciudadana, etc.) de la inteligencia, protegiéndolas de su utilización como arma política y considerando las amenazas al Estado y a la ciudadanía.

3.6. Discontinuidad entre programas y planes de desarrollo sin visión de Estado

Programas integrales de décadas (PNR, zonas de consolidación, PDET, Zonas Futuro) han sido descontinuados por falta de respaldo político y coordinación intersectorial.



3.7. Debilidad del componente civil capacitado en seguridad

Falta participación ciudadana y deliberación pública para la construcción de las políticas nacionales y territoriales de seguridad y defensa.

La planeación estratégica es limitada por la ausencia de una consejería de seguridad permanente, la reducción de capacidades civiles y vinculación de civiles sin los perfiles necesarios en el Ministerio de Defensa, y la debilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el desarrollo de políticas de desarrollo territorial (en contraste con las políticas sectoriales) y su falta de articulación, igual que los ministerios y agencias del Estado con los gobiernos territoriales y municipales.

3.8. Estructura territorial, judicial y de la seguridad inadecuada y desarticulada

La desarticulación es una barrera institucional en las organizaciones judiciales y de seguridad y defensa para enfrentar las amenazas, especialmente en áreas críticas urbanas y rurales del país. Esto ocurre en la coordinación de la seguridad pública y ciudadana entre las autoridades del nivel nacional con los niveles regional y local, y lo mismo sucede entre autoridades civiles, policiales y militares en los niveles regional y local.

La institucionalidad aplica obligaciones uniformes a municipios y regiones con capacidades dispares y otras asimetrías, y mantiene un sistema judicial centralizado que no responde a las realidades locales.

La crisis carcelaria convierte las cárceles en centros de operación criminal.

3.9 Falta de rendición formal de cuentas

Tiene que haber rendición de cuentas por parte de las instituciones estatales, y en particular las de seguridad, dado el poder que se les otorga al entregarles autoridad y armas.

Esta rendición de cuentas tiene que abarcar sus acciones y sus resultados en un marco de respeto a los derechos humanos, al Estado social de derecho y al derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Las cuentas deben tener indicadores articulados totalmente con la visión de Estado y con los recursos presupuestales.



3.10. Dificultades en la presupuestación para seguridad y defensa

El 90 % del presupuesto del Ministerio de Defensa está destinado a gastos generales de funcionamiento y personal, hay escasos recursos para inversión, modernización y operaciones. Los fondos nacionales y regionales son insuficientes o se administran con criterios políticos.

Un segundo problema es la falta de una asignación presupuestal por componentes y pilares fundamentales de la estructura de seguridad y defensa, que deriva en pilares sin financiación, rivalidad entre fuerzas y ausencia de estrategias y de actuaciones conjuntas.

Es necesario reestructurar, transparentar y comunicar con lenguaje claro sobre el empleo de los recursos por fuera del sector defensa que lo afectan, como la Ley 418 de 1997 y los convenios interinstitucionales, para que tengan un impacto suficiente en el nivel táctico, pero que contribuyan de manera sustancial al desarrollo de capacidades estratégicas a largo plazo.



3.11. Falta de política de fronteras y corrupción

La ausencia de una estrategia de control y de desarrollo de fronteras terrestres, aéreas, marítimas, fluviales, espaciales, cibernéticas y del espectro electromagnético permite el control criminal transnacional y dificulta el ejercicio de la soberanía.

Se requiere una visión interinstitucional para abordar este tema de forma geoestratégica, geopolítica y multidimensional, dados los retos que imponen, por ejemplo, los delitos informáticos, o la injerencia de otros Estados, que transgreden las fronteras digitales, ya que entidades y ministerios parecen actuar de forma independiente y de espaldas a la realidad mundial.

Casos de corrupción e infiltración en policías e inteligencia debilitan la seguridad nacional. Adicionalmente, el desmonte de las comisiones bilaterales con Estados vecinos ha restringido el intercambio de información y la posibilidad de coordinar programas y proyectos que benefician a los dos países y sus comunidades fronterizas.

Otro asunto es el cambio climático, que especialmente en la Orinoquia y la Amazonía hace que se alteren con facilidad las fronteras internacionales debido a las variaciones en los cauces de los ríos.

Por otra parte, una problemática de gran calado son los efectos de la prohibición de las drogas y las alternativas para su manejo integral, pues nadie duda de su impacto en la seguridad y las economías internas de cada país, y si bien no hay consenso al respecto, es indispensable trabajar en ella de forma multilateral.

3.12. El caso de Venezuela y la Amazonía

Los consensos entre los países para la seguridad de la Amazonía, destinados a la acción combinada de las fuerzas de seguridad, no se convierten en acciones reales, y al final del día quedan a la voluntad individual de los países y se convierten básicamente en un catálogo de buenas intenciones.

04.

Apuesta estratégica: una hoja de ruta integrada

4.1 Enfoque territorial y coordinación institucional

Se propone una estrategia a corto, mediano y largo plazo que articule fuerza pública, justicia (sistema carcelario y penitenciario) y autoridades territoriales, basada en la realidad diferenciada de cada región, con acciones orientadas a desmontar economías criminales y recuperar legitimidad.

Esta realidad diferenciada deberá incluir las características culturales, económicas y sociales de cada región y dar prelación a acciones e inversiones de acuerdo con cada diagnóstico particular. Es importante priorizar según necesidades y demandas el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para la gobernanza democrática, acompañadas de educación a los jóvenes para el conocimiento, respeto y aporte a las estrategias.

Garantizar la continuidad basada en temas de fondo, en políticas de Estado resultantes de acuerdos nacionales de las fuerzas políticas del país (símil del Pacto de la Moncloa), estabilidad burocrática o un servicio civil, que hagan vinculantes las políticas públicas, los consejos de política pública sobre temas específicos, y que frenen la hiperlegalidad que bloquea.



4.2. Inteligencia y datos unificados

- Reactivar mecanismos de intercambio (burbujas de inteligencia, CI2Bacrim).
- Clarificar qué datos se pueden compartir vs. los reservados, usando los software existentes y ojalá propios.
- Unificar datos de Fiscalía, Policía, Medicina Legal, etc.
- Crear una cartografía digital con niveles de riesgo y control criminal.
- Supervisar los ejercicios de inteligencia y afines con una fuerte y capacitada contrainteligencia.

4.3. Fortalecimiento operacional de la fuerza pública

- Clarificar y fortalecer los roles entre fuerzas militares y Policía.
- Definir las áreas o teatros de operaciones prioritarios y potenciar las capacidades para poder contrarrestar las amenazas.
- Definir en qué áreas debemos garantizar una contención mientras se construyen las capacidades necesarias. Todo o casi todo al esfuerzo principal.
- Activar reservas y rotar tropas en áreas críticas, lo cual requiere que estén identificadas, clasificadas y entrenadas a fin de que puedan ser activadas.
- Fortalecer Carabineros para funciones policiales en zonas rurales. Una alternativa es darles oportunidades a soldados profesionales como policías carabineros, sujetas a su rentrenamiento y capacitación dado el carácter civil de la policía. Se ha propuesto también como una alternativa a largo plazo crear una gendarmería rural, pero dados los grandes costos de esta estrategia, debe revisarse la prioridad.

4.4. Priorización estratégica del territorio

Cada región debe recibir una intervención con visión diferencial acorde con su vocación económica (agrícola, minera, ambiental, etc.), su estructura social y el grado de afectación a la seguridad.

Se propone ampliar el uso de transferencias electrónicas para garantizar trazabilidad económica y reducir espacios para actividades ilícitas.



Fuente: elements.envato.com

4.5 Construcción de legitimidad social

Cumplir los acuerdos, en particular del Gobierno nacional, fortalecer liderazgos locales y evitar capturas criminales o políticas de procesos participativos. La práctica de tener observatorios sociales que unifiquen la visión de los compromisos asumidos por el Estado permite visualizar, hacer seguimiento y priorizar este cumplimiento. Esta función la debe asumir el DNP, haciendo claridad en qué compromisos contraen gobernaciones y alcaldías.

El desarrollo regional debe articular servicios públicos, justicia, infraestructura y oferta económica formal.

Todo nuevo plan de desarrollo debe incluir los antecedentes de las políticas y programas que desea adelantar, y justificar si se van a abandonar o ajustar algunas de las que venían en ejecución.

05.

Implementación: actores, tiempos y secuencia

5.1 Nueva narrativa nacional y regional

Se necesita una narrativa democrática de la seguridad, un discurso que genere confianza, reconozca las realidades territoriales y oriente la acción del Estado.

5.2 Reconstrucción de capacidades previas y transferencia de nuevas capacidades

Para desplegar acciones integrales, el Estado, a escala nacional, regional y local debe evaluar reconstruir y fortalecer las capacidades existentes para evitar intervenciones inefectivas. Una herramienta es usar GESEG para que se encargue preferencialmente de esta labor de reconstrucción.





5.3. Control territorial gradual

Aplicar un modelo de focalización por niveles de amenaza yendo de lo fácil a lo difícil.

- **Zonas rojas:** Acción ofensiva del Estado contra las amenazas y economías criminales.
- **Zonas amarillas:** Contención de las amenazas y fortalecimiento de las operaciones de estabilización y consolidación.
- **Zonas verdes:** Esfuerzo de consolidación decisivo y permanente.

En las zonas verdes la Policía tiene que asumir totalmente el control de la seguridad para que por economía de fuerzas se puedan transferir recursos a zonas amarillas y rojas.

5.4 Articulación militar e institucional

Combinar intervención militar con reconstrucción institucional, bienes públicos, oferta de justicia y alternativas productivas en coordinación con el fortalecimiento de la institucionalidad regional y local con una visión de acción unificada del Estado.

5.5 Reconstrucción de confianza comunitaria

En territorios donde las economías ilegales dan beneficios, la estrategia debe evaluar y reconstruir el vínculo Estado-ciudadanía mediante presencia efectiva y servicios confiables. Hay que lograr estadías a largo plazo en zonas críticas a fin de que la comunidad adquiera confianza con la acción unificada del Estado.

5.6. Consejería de Seguridad Nacional

Es fundamental crear en la Presidencia una consejería con liderazgo y capacidad técnica para coordinar la política de seguridad, y articular el acompañamiento del DNP para fortalecer la política pública del sector.