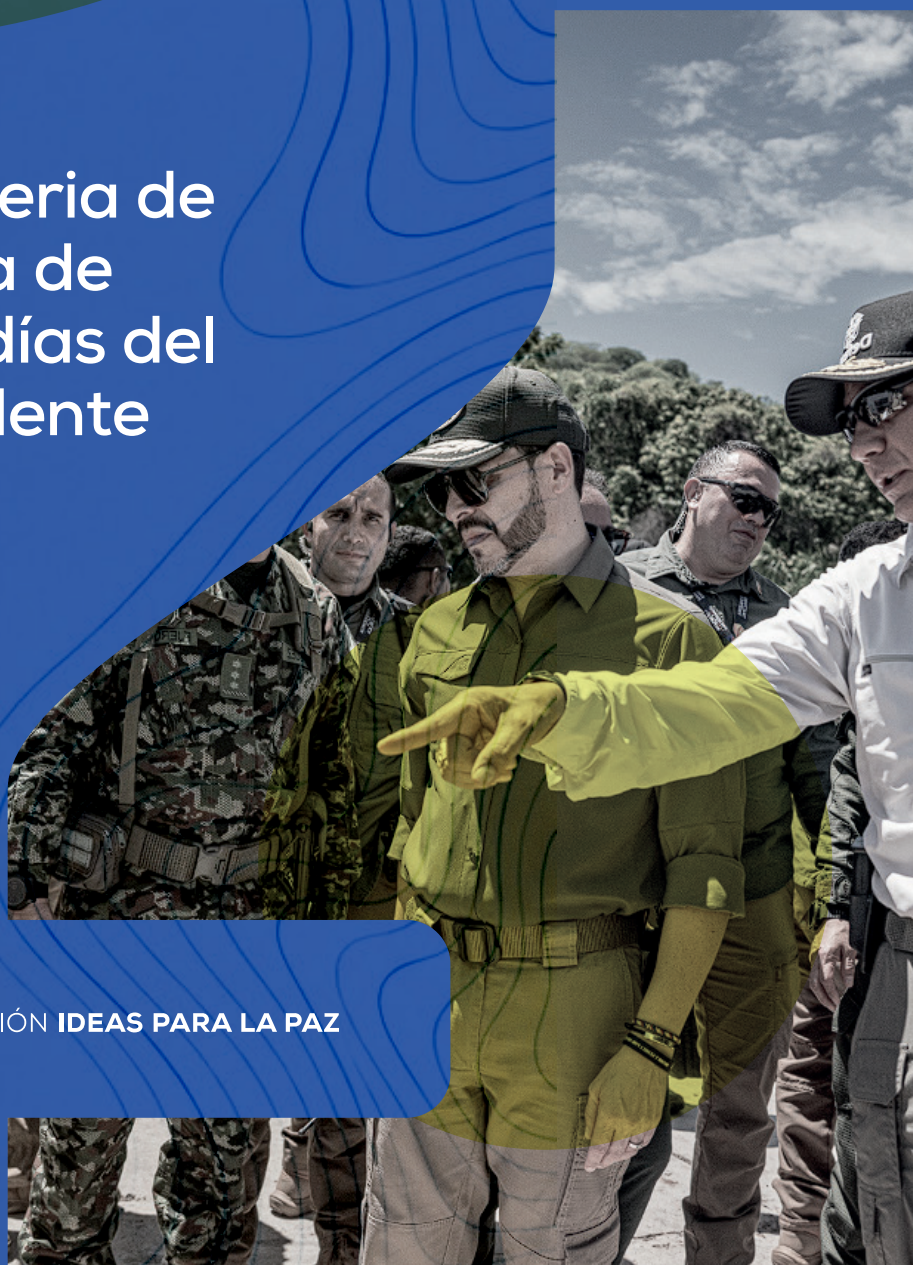
Más allá del relato: ajustes en tiempos difíciles

Un balance en materia de seguridad y política de drogas de los 100 días del gobierno del presidente De La Espriella





FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Más allá del relato: ajustes en tiempos difíciles

Un balance en materia de seguridad y política de drogas de los 100 días del gobierno del presidente De La Espriella

Directora Ejecutiva de la FIP
María Victoria Llorente

Autores
Gerson Arias
Paula Tobo C.
Javier Flórez
Ana María Rueda R.

Edición y corrección de estilo
Julián Ríos Monroy

Diseño y diagramación
Christian Rebollo

ISBN
--

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

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

Bogotá, noviembre de 2026

Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Calle 100 No. 8a – 55 Torre C. Of. 207. Bogotá
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

4 INTRODUCCIÓN

7 DIEZ IDEAS CLAVE PARA CIEN DÍAS DE GOBIERNO

13 LAS APUESTAS DE SEGURIDAD DEL NUEVO GOBIERNO: CONTINUIDADES, CAMBIOS Y AJUSTES

25 UNA MIRADA A LA SEGURIDAD EN 2026

32 DÓNDE PONER LA ATENCIÓN EN LOS PRÓXIMOS CUATRO AÑOS



Introducción

A medida que los grupos armados se fortalecían y que cada vez más territorios sufrían los embates de la convivencia con actores armados y las disputas en las que están inmersos, la situación de orden público escaló en la lista de focos de atención de la opinión pública. La demanda por un cambio en materia de seguridad fue determinante para la elección de Abelardo de la Espriella y su propuesta de *"Patria Milagro"*.

Cien días después de su posesión, el nuevo presidente ha cumplido con parte de lo que prometió: la seguridad es protagonista de su agenda pública y se intensifican algunas operaciones ofensivas. Para el presidente, estas acciones le devuelven al Estado una voz de autoridad, pero un giro de enfoque no es una estrategia por sí sola. Lo que todavía no ha logrado es lo que más pesa en los territorios, que esa autoridad se traduzca en control, en menos poder para los grupos armados y en una estrategia que vaya más allá de golpear cabecillas.

La apropiación personal del presidente frente a los problemas de la seguridad es un avance. Sin embargo, Colombia necesita más que un discurso, requiere de cambios estructurales en la política de seguridad para, por lo menos, dejar de medir lo mismo y dejar de usar herramientas del pasado frente a un problema que hoy es absolutamente distinto. Una estrategia que no se limite a golpear a los grupos, sino que se oriente a recuperar el control territorial y proteger a la población de un espectro de victimizaciones variado.

El gobierno encara esta tarea con un margen de respaldo estrecho. Ganó las elecciones por poco, en un país dividido, con una Fuerza Pública que solo tiene el 46 % de sus capacidades disponibles para operar y con una restricción fiscal severa. A eso se suma un problema que cambió de naturaleza: los grupos armados ya no son ejércitos que se derrotan descabezándolos, sino redes que viven de un ecosistema diversificado de economías criminales, más allá del narcotráfico. La polarización política, un contexto geopolítico cambiante y la dimensión transnacional del crimen agregan complejidades a este panorama. De ahí el título de este informe: más allá del relato, lo que se necesita son ajustes de fondo y de Estado, que superen un mandato de cuatro años.

Cien días no son suficientes para revertir la situación de inseguridad, por tanto, tampoco alcanzan para medir el impacto de una política, y por eso aquí no se atribuye causalidad a ningún indicador. Como hace cuatro años con el Gobierno Petro, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) advierte que las cifras de estos primeros meses de administración no deben ser utilizadas a favor o en contra del mandatario sin ponerlas en perspectiva de su trayectoria. En seguridad, además, los datos no son estacionales ni comparables con promedios simples, y los resultados de este periodo son compartidos entre dos gobiernos.

Lo que sí es posible es analizar las apuestas del Gobierno De la Espriella en seguridad y drogas, sus continuidades y rupturas frente al anterior, y los retos que definirán si la iniciativa recuperada se convierte en territorio recuperado. Este documento propone esa lectura sobre los primeros 100 días de gestión del presidente de la República y cierra con conclusiones y recomendaciones para el cuatrienio.



01.

Diez ideas clave para cien días de gobierno

01

1. Diez ideas clave para cien días de gobierno

La nueva administración se ha abierto un espacio importante en la conversación pública sobre la seguridad, pero todavía no ha ganado realmente el territorio, dado que en 100 días es imposible hacerlo. El país recupera la sensación de que el Estado tiene un interés y un liderazgo en esta materia. Sin embargo, esa dirección aún no se ha traducido en una estrategia, y la distancia entre el anuncio y la estructura es precisamente el lugar donde se juega el éxito o el fracaso de este gobierno en los próximos cuatro años.

El gobierno llegó con una narrativa clara e impulso para afrontar al crimen, una voluntad política indiscutible y un respaldo internacional renovado, pero enfrenta un problema de seguridad que cambió de naturaleza, con un Estado que tiene menos capacidades de las que necesita y en un país política y fiscalmente estrecho. Lo que está en juego no es si el gobierno toma la decisión de enfrentar a los grupos armados, sino si es capaz de ajustar su apuesta para que los resultados tengan impacto y no sean únicamente operativos mediáticos.

A partir del análisis, la FIP presenta 10 conclusiones según lo que se ha visto hasta ahora.

1. La intensidad de la iniciativa militar es real, pero es en buena parte heredada y todavía frágil

El gobierno le imprime fortaleza a la ofensiva militar que ya venía en alza y le da sentido de urgencia a las acciones de desmantelamiento de grupos ilegales. Parte de ese repunte es una continuidad de decisiones que venían del último tramo del gobierno Petro, por ejemplo, los bombardeos, la estrategia de Objetivos de Alto Valor y la preponderancia de la interdicción. Aunque mantener la iniciativa es importante y contrasta con el ritmo en los últimos cuatro años, se requiere una lectura más honesta y crítica de los datos.

Como se expone más adelante, algunos indicadores de violencia se redujeron, otros se mantienen estables, y algunos (como el uso de drones con explosivos) aumentaron significativamente. Es decir, algunas violencias más visibles tienden a ceder, mientras que la capacidad de los grupos para controlar territorios y poblaciones sigue intacta o en expansión.

2. El mayor riesgo es confundir visibilidad con control

Los grandes despliegues urbanos, como la Operación Iron en Cali, Blindaje 360 en Barranquilla, o Kratos en Bogotá, muestran capacidad de reacción y envían un mensaje de autoridad que una parte importante de la ciudadanía reclamaba. Pero un operativo con 172 capturas no es, por sí mismo, el desmantelamiento de una estructura criminal. La pregunta que importa no está asociada a cuántas personas se capturaron, sino cuántas de ellas fueron judicializadas y condenadas, cuántas rentas criminales se interrumpieron, cuánto tiempo tardó la estructura en recomponerse, y qué beneficio le brinda esto a la población en materia de protección.

La autoridad que se exhibe no es la misma que la autoridad que se ejerce. La omnipresencia del presidente De la Espriella en la comunicación de resultados, la exhibición de cuerpos abatidos y la confrontación directa con detenidos pueden producir réditos en el corto plazo, pero tienen tres costos estratégicos: desplazan a los mandos y al ministro de Defensa de

su rol institucional, convierten cada operación en un evento mediático cuyo éxito se mide en audiencias y no en efectos, y abren flancos jurídicos y de legitimidad que los propios grupos armados saben explotar. La seguridad convertida en espectáculo tiende a premiar lo que se puede mostrar y a descuidar lo que realmente transforma, que casi nunca es fotografiable.

3. El diagnóstico no ha cambiado, mientras el problema sí cambió

La estrategia del gobierno opera bajo el marco del narcoterrorismo y de una premisa: "la cocaína es la fuente de todas las formas de violencia". Ambos simplifican en exceso un problema que hoy es más complejo. Los grupos armados ya no son ejércitos jerárquicos que se derrotan descabezándolos: son estructuras fragmentadas, en red, híbridas, que combinan el control armado con la regulación de la vida cotidiana, la captura de rentas legales e ilegales, la extorsión generalizada, la minería ilegal, el tráfico de migrantes, la apropiación de tierras y la captura de recursos públicos. Cada uno se comporta de maneras diferentes, sus intereses y formas de relacionarse con la población y la Fuerza Pública también varían.

Una estrategia diseñada para el enemigo de hace 20 años puede producir resultados operativos importantes y, al mismo tiempo, ser estratégicamente irrelevante. La caída de cabecillas, por ejemplo, ha demostrado tener efectos limitados cuando las organizaciones tienen la capacidad de reemplazar sus mandos en semanas, o cuando la neutralización de un líder fragmenta la estructura y multiplica la violencia. Sin un diagnóstico más fino del ecosistema criminal, de sus nodos críticos, sus alianzas y sus formas de gobernanza, el riesgo es seguir golpeando sin desarticular.

4. La legitimidad no es un adorno de la política de seguridad, es su condición de eficacia

La legitimidad es un activo operacional. La inteligencia que permite llegar a los cabecillas proviene, en buena medida, de la búsqueda de información por parte de las autoridades, a través, entre otras fuentes, de personas que deciden confiar en el Estado. La sostenibilidad jurídica de las operaciones depende de que estas resistan el escrutinio judicial. Acumular legitimidad y credibilidad en favor del Estado es el camino para romper la gobernanza criminal, y esto depende de que el Estado se comporte de manera distinta a quien pretende reemplazar.

Un gobierno que ganó por un margen estrecho, en un país electoralmente dividido, necesita que la seguridad sea un valor compartido y no una trinchera. Cada abuso, cada exceso y cada descalificación al opositor es un costo que termina pagando la propia estrategia.

5. Existe una brecha profunda entre la ambición de las promesas y la capacidad real del Estado

El plan de choque presentado por De la Espriella prometió el control total del territorio en 90 días, la captura o baja de diez cabecillas de alto valor y la fumigación de 330.000 hectáreas de coca. Ninguna de estas metas se cumplió y era previsible que así fuera.

Las Fuerzas Militares cuentan con capacidades limitadas[1] ante un escenario de alta complejidad. Prometer lo que el Estado no puede pagar no es un problema de comunicación, es un problema de credibilidad que, con el tiempo, erosiona la confianza ciudadana en la propia política de seguridad.

La restricción fiscal, además, hace inevitables las decisiones difíciles. No es posible hacer todo, en todas partes y al mismo tiempo. Iniciativas como las megacárceles o la reclusión marítima (Remas) tienen un alto costo de oportunidad frente a necesidades más urgentes como el alistamiento de aeronaves, la movilidad fluvial, las contramedidas contra drones o el fortalecimiento de la investigación criminal. Gobernar la seguridad con recursos escasos es, ante todo, un ejercicio de priorización.

6. La paradoja de esta estrategia: mucha Fuerza Pública y poca política criminal

Algunas de las dimensiones de la operación criminal que más afectan la vida de los ciudadanos, como la extorsión generalizada, el secuestro urbano y extorsivo, el microtráfico, el control de las cárceles como centros de mando, y las economías criminales que sostienen a los grupos, son en esencia problemas de política criminal. La Fuerza Pública puede contener, disputar y crear condiciones, pero no puede, por sí sola, desmantelar una organización criminal. Eso lo hacen la investigación, la judicialización, la inteligencia financiera, la extinción de dominio efectiva y un sistema penitenciario que no siga siendo la oficina de las estructuras armadas.

En estos 100 días no se identifican planes orientados a la persecución de las finanzas criminales, al rol de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) o a la articulación con la Fiscalía más allá de los fiscales que acompañan los Bloques de Defensa para la Seguridad Urbana (Bodsu) anunciados por esta administración. La nueva ley de sometimiento es un instrumento que el país necesitaba, pero su eficacia dependerá de que el Estado tenga la capacidad de hacer creíble la alternativa, es decir, de investigar, capturar, judicializar y condenar. Sin esa capacidad, el sometimiento será una oferta sin incentivos. Hay, además, una contradicción evidente: el tránsito a la legalidad que prevé la ley descansa en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), entidad a la que se le recortó el 37 % de su presupuesto.

7. En política de drogas hay una distancia entre el discurso máximo y la acción mínima

El narcotráfico fue el centro de la campaña, pero no ha sido el centro de la gestión. El piloto de aspersión con glufosinato de amonio en Putumayo quedó suspendido por más de 10 tutelas y todo indica que no habrá aspersión aérea en el corto plazo; los programas de sustitución siguen sin dirección ni decisión sobre su futuro; y las incautaciones, el principal resultado del sector, se redujeron un 6 % frente a 2025. Entre tanto, el país sigue con cerca de 261.000 hectáreas de coca según el último censo disponible (2024). El riesgo no es solo el de un fracaso de la fumigación, sino el de una parálisis: sin aspersión, sin sustitución y sin una estrategia territorial, la coca

1 Mondragón, Javier y Dueñas, Juan (2026). Policiy brief: recuperar la ventaja. Una agenda para fortalecer las capacidades militares en Colombia frente a la nueva violencia organizada y contribuir a recuperar el control territorial, septiembre 2026. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/policy-brief.pdf.

seguirá expandiéndose y, con ella, las rentas de los grupos armados.

El error de fondo es medir el éxito en hectáreas y no en el debilitamiento del sistema que se beneficia de ellas. Como ha insistido la FIP, ni los cultivos ni el narcotráfico se reducen solo con erradicación o fumigación. Se reducen cuando el Estado logra disputarles a los grupos el control del territorio a través de la dotación de bienes públicos rurales, la prestación de servicios básicos como la justicia, garantías a la cadena de valor y a las comunidades que hoy dependen de la economía de la coca.

8. La estabilización sigue sin Estado civil y el territorio sigue sin plan

Las Áreas Prioritarias de Recuperación y Estabilización Territorial (Apres) son, sobre el papel, la apuesta más interesante del gobierno: priorizar territorios, concentrar el esfuerzo y estabilizar. Pero a la fecha son una iniciativa territorial todavía sin territorio: no hay acto administrativo que las reglamente, no se conoce dónde están, ni los criterios con los que se escogieron, ni sus metas. Y el componente de estabilización, que por definición implica justicia, presencia institucional civil y oferta social, no tiene expresión visible más allá del despliegue de tropas. Al mismo tiempo, los Encuentros Regionales del Plan Nacional de Desarrollo no incluyeron metas, programas o proyectos de seguridad, ni mencionan las Apres, los Bodsu o los Teatros Regionales de Operaciones.

Colombia ya conoce esta secuencia: se crean siglas, llega la tropa, baja la violencia, no llega el resto del Estado y los grupos regresan, a veces más fuertes. La historia de la consolidación territorial nos enseña que el problema casi nunca es la fase militar, sino lo que viene después. En este punto, el gobierno también está desaprovechando herramientas que ya existen, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el catastro multipropósito o la reincorporación, que aunque están ligados al Acuerdo de Paz de 2016, no son un patrimonio ideológico sino instrumentos de Estado para llevar presencia institucional a las mismas regiones que hoy se pretende recuperar.

9. La alianza con Estados Unidos abre oportunidades, pero también trae dependencias

El giro en la relación con Estados Unidos es un acierto en cuanto restablece la cooperación en inteligencia, tecnología y capacidades, y ofrece recursos en un momento de estrechez fiscal. Pero la adhesión al Escudo de las Américas, el paquete de US$1.000 millones (que aún parece un anuncio difícil de materializar), y el memorando de entendimiento sobre minerales críticos también atan la agenda de seguridad colombiana a prioridades, ritmos y vaivenes políticos que el país no controla, como lo muestran los ajustes tras las elecciones legislativas del país norteamericano. El riesgo es importar el marco la guerra contra el narcoterrorismo -que no se ajusta a la realidad colombiana-, y que los minerales críticos se conviertan en la próxima frontera de las economías ilícitas si no se acompañan de trazabilidad y control territorial. A esto se suma que Colombia sigue sin tener un lugar claro en las prioridades de la transición en Venezuela, donde el ELN ha trasladado su eje de mando hacia la triple frontera.

10. Los crímenes contra el medioambiente siguen fuera de la estrategia

Los grupos armados ya no viven solo de la coca. La explotación ambiental, la minería ilegal y la apropiación de tierras hacen parte del ecosistema de rentas que los sostiene y que les permite controlar territorios. Sin embargo, en estos 100 días no se identifica una estrategia para enfrentar los crímenes contra el medioambiente y, en particular, la deforestación. No aparece en las propuestas de campaña ni en el plan de choque, y tampoco en las funciones rectoras de la nueva política de seguridad. Tampoco se ha dicho quién responde por ella ni cómo se medirá.



02.

Las apuestas de seguridad del nuevo gobierno: continuidades, cambios y ajustes

02

2. Las apuestas de seguridad del nuevo gobierno: continuidades, cambios y ajustes

1. El enfoque del nuevo gobierno

La apuesta de seguridad de esta administración descansa en dos premisas: el crimen es el principal enemigo del país y con los criminales no se negocia. También se basa en el marco del *"narcoterrorismo"* que trata el narcotráfico y los grupos armados como una sola amenaza y concentra la respuesta en destruir la coca, que es entendida como *"la fuente de todas las formas de violencia"*, y en la ofensiva contra los cabecillas. Es un diagnóstico simple para un problema que excede desde hace años el narcotráfico y los grupos armados como únicos ejes de la inseguridad y la pérdida de gobernanza en algunas regiones.

Una de las primeras apuestas fue el plan de choque de 90 días que prometió metas ambiciosas como la recuperación del control territorial, la captura o baja de 10 cabecillas de alto valor y la fumigación de 330.000 hectáreas de coca.

Con miras a cumplir estos objetivos, la ofensiva contra los grupos y el narcotráfico descansó sobre un enfoque en cinco dimensiones: i) implantar una nueva narrativa y estrategia agresiva de comunicaciones; ii) retomar el liderazgo presidencial en materia de seguridad; iii) fortalecer la iniciativa militar y policial; iv) descentralizar las iniciativas a través de un trabajo conjunto con gobernadores y autoridades regionales y locales, y v) recomponer las relaciones con los Estados Unidos e Israel.

La primera traducción formal de este enfoque es la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia 2026-2030, con seis funciones rectoras: comunicar, cooperar, proteger, coordinar, fortalecer y consolidar.

1.1 La receta confiable de siempre, pero potenciada

Como ocurre al inicio de la mayoría de los gobiernos, el contexto, las realidades institucionales y las propias inercias de las políticas hacen que sea inevitable que, incluso un gobierno políticamente distinto a su antecesor, retome o dé continuidad a algunos de los elementos de las estrategias anteriores. A esto no escapa la estrategia de seguridad del Gobierno De la Espriella.

Un primer elemento común es que en los primeros 100 días de la actual administración el discurso sobre la seguridad estuvo marcado por una fuerte distancia del Gobierno Petro, calificado como incompetente por la forma en que condujo la estrategia de seguridad.

Aun así, el repertorio de acciones ofensivas contra los grupos armados ha sido el mismo, aunque varía la intensidad con la que son usadas. Por ejemplo, hay cinco prácticas que guardan continuidad entre la etapa final del gobierno Petro y el inicio del nuevo gobierno.

1. Las operaciones de bombardeo contra los grupos armados ilegales como un primer elemento para atacar sus zonas estratégicas y crear un impacto simbólico en la opinión pública. Desde diciembre de 2024 hasta el 7 de agosto el gobierno Petro realizó al menos 25 operaciones de bombardeo, en su mayoría contra las disidencias y el Clan del Golfo o EGC. En estos 100 días el

nuevo gobierno ha desarrollado 8 operaciones de bombardeo contra el Clan del Golfo, las disidencias y el ELN.

2. La estrategia de Objetivos de Alto Valor (OAV) o perseguir cabecillas de los grupos armados ilegales. La muerte de alias Bendito Menor y Cholo, líderes importantes de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), en estos cien días, a pesar de ser un resultado importante, es apenas uno dentro de una gran lista de cabecillas que han sido neutralizados de este y otros grupos armados desde hace 10 años.

3. La preponderancia de la interdicción en la política de drogas. Entre 2022 y 2026 (junio) el gobierno colombiano incautó 3.289 toneladas de cocaína. En términos comparativos y de acuerdo con información del Ministerio de Defensa Nacional, entre enero y septiembre de 2025 se incautaron 781,8 toneladas y en igual periodo de 2026 van 734,2 (un 6% menos).

4. La recuperación de los procesos de inteligencia que se han traducido en acciones contra los grupos armados. En la administración Petro, con la llegada del ministro Pedro Sánchez, a partir de 2024 se recuperó la iniciativa militar y policial, con apoyo de inteligencia. Entre julio de 2024 y julio de 2025 los combates por iniciativa de la Fuerza Pública aumentaron un 111 %[2] y dicha tendencia se ha mantenido y la ha continuado el nuevo gobierno.

5. La selección de un militar en retiro como ministro de Defensa. Al igual que ocurrió en 2024, De la Espriella optó por omitir que la Constitución Política de 1991 entendió que para la seguridad el liderazgo civil es fundamental y garantiza legitimidad.

2. Cambios y ajustes

Más allá de estas continuidades en las herramientas usadas para perseguir a los grupos armados, es importante identificar qué cambios o ajustes ha anunciado o ha hecho el nuevo gobierno en sus primeros 100 días.

2.1 Protagonismo presidencial y estrategia de comunicaciones

Desde su llegada, el presidente De La Espriella decidió apersonarse directamente del tema de seguridad, utilizando para esto la realización de consejos de seguridad de orden nacional y en las regiones, la puesta en marcha de operaciones urbanas en compañía de autoridades locales y un elemento que ha despertado la atención: su presencia directa en la comunicación de resultados operativos, relegando a los mandos de las FF.MM., la Policía Nacional y al propio ministro de Defensa, y mostrando de manera directa los cuerpos abatidos de integrantes de los grupos armados ilegales, lo cual va en contravía de los estándares democráticos y el DIH (dignidad de las personas, presunción de inocencia, rol de las instituciones, entre otros). Todo esto, de la mano de una estrategia de comunicaciones en la que él es el protagonista y una campaña muy bien estructurada para recibir

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

apoyo en las redes sociales.

Un liderazgo que vigila de cerca los temas de seguridad contribuye a ordenar la atención a los asuntos de seguridad, pero el liderazgo presidencial no es lo mismo que protagonismo presidencial. El liderazgo fortalece a las instituciones, el protagonismo las desplaza.

2.2 Ajustes en las cúpulas y retoma de la iniciativa de la Fuerza Pública

Además de designar como ministro de defensa al general (r) Jorge Eduardo Mora, la primera decisión fue reincorporar a dos generales, uno como comandante de las FF. MM. y otro como director de la Policía Nacional. A un ritmo distinto y luego de varios ajustes internos, también designó a un exgeneral del Ejército como director de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). A eso se suma, en lo que fue calificado como la primera remezón en la cúpula militar en este Gobierno, el llamado a calificar servicios a tres brigadieres generales del Ejército a inicios de noviembre.

La retoma de la iniciativa también implicó varias decisiones. Una medida inicial fueron los consejos de seguridad (el primero de estos en Cali, con especial énfasis en la región suroccidental y, luego, en varias capitales del país), donde anunciaba los objetivos de alto valor de grupos armados bajo la premisa *"o se entregan o los doy de baja"*. Lo segundo fue solicitar información sobre los procesos de inteligencia que podrían convertirse en operaciones contra grupos armados. Igualmente, el jefe de Estado anunció el regreso de la fumigación de cultivos de uso ilícito, el traslado de decenas de mandos de estructuras criminales hacia otras cárceles, entre otras.

Sobre esto último, el gobierno ha impulsado dos iniciativas. La construcción de mega cárceles y la llamada Estrategia de Reclusión Especial Marítima de Alta Seguridad (Remas). La primera consistiría en construir cárceles de máxima seguridad para *"recluir a los terroristas más peligrosos del país"*[3]. La segunda implica la intención de trasladar ciertos internos a embarcaciones en aguas colombianas, en cuyo diseño participan el Ministerio de Defensa, la Armada Nacional y el Inpec.

Otro elemento de esta iniciativa en materia de seguridad fueron los anuncios sobre los Bloques de Defensa y Seguridad Urbana (Bodsu) que trabajarán junto con las alcaldías para reducir delitos como homicidio, extorsión, secuestro, narcotráfico y microtráfico, y cuyo primer epicentro fue Cali. El segundo es el de las Áreas Prioritarias de Recuperación y Estabilización Territorial (Apres), donde se realizarán campañas militares y policiales conjuntas, coordinadas, combinadas e interagenciales para recuperar y estabilizar el control territorial. A esto se suma la reactivación de las Fuerzas de Tarea Conjunta —desmontadas en el anterior gobierno—, comenzando con la Urano para el sur del Cesar.

Cali ha protagonizado la operación más grande hasta el momento bajo los Bodsu. El 24 de septiembre fue desplegada la operación Iron. Como resultado, hubo alrededor de 80 capturas de miembros de siete bandas delincuenciales, con 103 allanamientos e incautaciones de armas de fuego y estupefacientes[4]. Estos grandes operativos envían una señal de autoridad que la ciudadanía valora, pero su eficacia solo podrá evaluarse por lo que pase después: judicialización, recomposición de las bandas y evolución de la

3 https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/A-los-bandidos-se-les-acabo-la-fiesta-en-las-carceles-Presidente-Abelardo-De-La-Espriella-260826.aspx

4 Cambio (2026). ¿Qué es la Operación Iron, el megaoperativo que dejó 80 capturas y siete estructuras golpeadas en Cali? Cambio Colombia. Disponible en: https://cambiocolombia.com/pais/articulo/2026/9/que-es-la-operacion-iron-el-megaoperativo-que-dejo-80-capturas-y-siete-estructuras-golpeadas-en-cali

extorsión y el homicidio en esas zonas en los próximos 6 a 12 meses.

La estrategia de comunicación de estos operativos ha concentrado parte del debate público. De la Espriella ha estado presente en algunos de ellos, ha confrontado directamente a los detenidos con frases desafiantes y ha aparecido armado, con chaleco antibalas y uniforme camuflado, en contenidos de gradespliegue audiovisual difundidos en redes sociales. Varios sectores han criticado esa mediatización[5]. Su valor dependerá de que los resultados se sostengan una vez termine el despliegue y de que el Gobierno formalice el marco normativo de estas acciones.

Por otro lado, las Apres fueron presentadas por el ministro de Defensa como el instrumento de focalización territorial de la anunciada Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2026-2030, cuya hoja de ruta busca recuperar el control territorial, fortalecer la presencia del Estado y enfrentar a los grupos armados y a las economías ilícitas[6].

El ministro expuso la estrategia en una columna de opinión en la que planteó que la recuperación nacional empieza por restablecer el control del territorio, de modo que la Fuerza Pública genere condiciones para el retorno de la institucionalidad[7]. Según ese mismo texto, en las Apres se desarrollarían campañas militares y policiales conjuntas, coordinadas, combinadas e interagenciales, bajo un enfoque que el ministro describe como diferencial, dinámico y transitorio, con el propósito de recuperar y estabilizar el control territorial.

El diagnóstico que sustenta esta apuesta se centra en que las organizaciones armadas tendrían presencia o control sobre cerca del 36 % del territorio nacional, en un fenómeno que el Gobierno caracteriza como una *"guerra híbrida"* sostenida por alianzas para controlar rentas del narcotráfico, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión. Frente a ese panorama, las Apres forman parte de una arquitectura más amplia.

Visto en conjunto, el diseño de estas áreas busca priorizar territorios, concentrar allí el esfuerzo militar y policial, y esperar una intervención institucional posterior que consolide la recuperación territorial.

2.3 La estrategia de seguridad y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo

El 6 de octubre, desde Pereira, el Gobierno puso en marcha los Encuentros Regionales para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 *"Colombia, La Patria Milagro"*[8]. A finales de octubre,

5 El País América (2026) Abelardo de la Espriella lleva sus redadas contra el crimen a Bogotá: "Eres un asesino, miserable". El País América Colombia. Disponible en: https://elpais.com/america-colombia/2026-10-28/abelardo-de-la-espriella-lleva-sus-redadas-contra-el-crimen-a-bogota-eres-un-asesino-miserable.html?ssm=FB_CM&utm_source=fb&utm_medium=social

6 Infobae. (2026). El nuevo ministro de Defensa reveló las primeras medidas de seguridad del Gobierno de Abelardo de la Espriella. Infobae. Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2026/08/08/el-nuevo-ministro-de-defensa-revelo-las-primeras-medidas-de-seguridad-del-gobierno-de-abelardo-de-la-espriella/

7 Mora López, J. E. (2026). Recuperar a Colombia: el camino hacia la Patria Milagro. Semana. Disponible en: https://www.semana.com/opinion/articulo/recuperar-a-colombia-el-camino-hacia-la-patria-milagro/202622/

8 Departamento Nacional de Planeación. (2026). En un acto sin precedentes, Gobierno nacional da luz verde a los Encuentros Regionales para construir el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 Colombia, La Patria Milagro. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/encuentros-regionales-plan-nacional-de-desarrollo-26-30.aspx

9 Con corte al 28 de octubre se habían realizado los encuentros de Pereira (Eje Cafetero), Quibdó (Chocó), Cúcuta (Santanderes), Ibagué (Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo), Tunja (Boyacá), Villavicencio (Orinoquía), Medellín (Antioquia), Bogotá (Bogotá y Cundinamarca) y Barranquilla (Caribe). Estaban pendientes San Andrés y Providencia, Cali y Leticia. El encuentro de Popayán, anunciado desde el inicio, no registra realización. En el lanzamiento, el DNP habló de 12 encuentros y desde mediados de octubre de 13, por la inclusión de San Andrés. Véase Departamento Nacional de Planeación. (2026). "Las transformaciones son posibles y queremos emular las buenas prácticas de Barranquilla": Julián Buitrago, Director del DNP. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/las-transformaciones-son-posibles-y-queremos-emular-las-buenas-practicas-de-barranquilla-julian-buitrago-director-del-dnp.aspx

el Departamento Nacional de Planeación (DNP) había realizado nueve de los trece encuentros previstos, en los que reunió a mandatarios, gremios, academia y organizaciones sociales de buena parte del país[9]. Las jornadas siguen una misma metodología, organizada en siete mesas temáticas que corresponden a los ejes del Plan, y lo recogido en ellas alimentará un portafolio nacional de 334 grandes proyectos por cerca de $535,1 billones[10]. Desde allí, el presidente reiteró que el crecimiento económico, la inversión y la reconstrucción dependen de que el Estado garantice la tranquilidad a los ciudadanos y enfrente de manera categórica al terrorismo. Luego se han realizado más encuentros en otras ciudades del país.

En el diseño del Plan la seguridad se ubica en el eje de *"Patriotismo Constitucional"*, que el DNP define como el componente orientado a la seguridad territorial, el fortalecimiento de la justicia y la garantía de los derechos ciudadanos[11].

La discusión alrededor de la seguridad en estos encuentros regionales tiene matices regionales. En Cúcuta, la seguridad fue presentada como un eje transversal de la jornada, en una región marcada por la crisis del Catatumbo y la frontera[12], y el encuentro contó con la presencia del viceministro para la Estrategia y Planeación de Defensa[13].

En Ibagué, el director del DNP vinculó de manera explícita la recuperación del control territorial con el eje de Patriotismo Constitucional y advirtió que el Estado no puede seguir permitiendo que los grupos criminales le tomen ventaja con herramientas tecnológicas[14]. En esa misma jornada funcionó una mesa de Seguridad y Justicia,[15] y los mandatarios de Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo señalaron la seguridad como una de las prioridades en términos de intervención estatal[16].

Las regiones también llevaron sus propias propuestas. En Medellín, el gobernador de Antioquia pidió incorporar al PND el *"Plan Cazador Antioquia"*, un grupo élite interinstitucional con capacidades militares, policiales y de judicialización dedicado a capturar y neutralizar objetivos de alto valor[17]. En Barranquilla, la conversación giró en torno a la extorsión, donde el director del DNP afirmó que la región no

10 Departamento Nacional de Planeación. (2026). "Con el Eje del Patriotismo Constitucional tenemos que recuperar el control de los territorios", Director del DNP, Julián Buitrago. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-el-eje-del-patriotismo-constitucional-tenemos-que-recuperar-el-control-de-los-territorios-director-del-dnp-julian-b.aspx

11 Departamento Nacional de Planeación. (2026). "En este cuatrienio se proyectan inversiones por $13,4 billones para los Santanderes": Julián Buitrago, director del DNP. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/tercer-encuentro-regional-construccion-participativa-plan-nacional-de-desarrollo-2026-2030.aspx

12 Ibid.

13 La Opinión. (2026). Norte de Santander y Santander tendrían $13,4 billones en inversiones del PND 2026-2030. La Opinión. Disponible en: https://laopinion.co/economia/norte-de-santander-y-santander-tendrian-134-billones-en-inversiones-del-pnd-2026-2030

14 Departamento Nacional de Planeación. (2026). "Con el Eje del Patriotismo Constitucional tenemos que recuperar el control de los territorios", Director del DNP, Julián Buitrago. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-el-eje-del-patriotismo-constitucional-tenemos-que-recuperar-el-control-de-los-territorios-director-del-dnp-julian-b.aspx

15 El Nuevo Día. (2026, 22 de octubre). Construyendo la "Patria Milagro": el centro-sur suma fuerzas por un desarrollo sin fronteras. El Nuevo Día. https://www.elnuevodia.com.co/opinion/editorial/construyendo-la-patria-milagro-el-centro-sur-suma-fuerzas-por-un-desarrollo-sin

16 Departamento Nacional de Planeación. (2026). "Con el Eje del Patriotismo Constitucional tenemos que recuperar el control de los territorios", Director del DNP, Julián Buitrago. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-el-eje-del-patriotismo-constitucional-tenemos-que-recuperar-el-control-de-los-territorios-director-del-dnp-julian-b.aspx

17 Gobernación de Antioquia. (2026). Gobernador Andrés Julián propuso incluir proyectos estratégicos de Antioquia en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Disponible en: https://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquiacuenta/obernador-andres-julian-propuso-incluir-proyectos-estrategicos-de-antioquia-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-2026-2030

18 Departamento Nacional de Planeación. (2026). "Las transformaciones son posibles y queremos emular las buenas prácticas de Barranquilla": Julián Buitrago, Director del DNP. DNP. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/las-transformaciones-son-posibles-y-queremos-emular-las-buenas-practicas-de-barranquilla-julian-buitrago-director-del-dnp.aspx

puede seguir siendo víctima de ese delito y el vicepresidente José Manuel Restrepo señaló que el eje de Patriotismo Constitucional comienza, precisamente, por la seguridad[18].

Dada la capacidad vinculante del PND, es oportuno que el gobierno incorpore indicadores de seguridad distintos a los operativos como la efectividad de la justicia formal, afectación de finanzas en sus diferentes expresiones, prevención de reclutamiento, protección de la población. Esta puede ser la oportunidad de empezar a medir más por el impacto de la estrategia que por el proceso (neutralizaciones, decomisos, maquinaria amarilla destruida) que ha sido la fórmula usada tradicionalmente.

2.4 En materia de política de drogas y otras economías ilícitas

No se identifican medidas específicas para intervenir los ecosistemas criminales que están asociados actualmente a la expansión y el fortalecimiento de grupos criminales en contextos urbanos y rurales (minería ilegal, extorsión, secuestro, hurto y contrabando).

El principal reto del gobierno es contar con una estrategia integral para reducir los cultivos de uso ilícito y el narcotráfico, que vaya más allá de las medidas de erradicación y de los resultados operativos de corto plazo. Hasta ahora, la fumigación aérea parece ocupar un lugar central en la respuesta gubernamental frente a los cultivos de coca. Sin embargo, la experiencia del país demuestra que el desafío de estos cultivos no consiste únicamente en definir cómo erradicarlos, sino en establecer una estrategia que modifique las condiciones económicas, sociales y de seguridad que permiten su permanencia y expansión.

Esto requiere, ante todo, articular la política de drogas con una estrategia de seguridad y recuperación de la gobernabilidad territorial. El Ejecutivo debe superar la fragmentación de las intervenciones estatales y concentrar sus capacidades en territorios estratégicos, seleccionados según la persistencia de los cultivos, la importancia de estos para las economías criminales y las condiciones que permitan una intervención sostenida. La prioridad debe ser construir una hoja de ruta que articule seguridad, justicia, desarrollo económico, infraestructura, acceso a tierras y provisión de bienes públicos, con objetivos diferenciados de corto, mediano y largo plazo. Esto implica equilibrar las acciones de control y ofensiva contra las estructuras criminales con la protección de la población civil, la construcción de confianza y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizativas locales.

Para esto es necesario superar el enfoque de la sustitución basado principalmente en acuerdos individuales con las familias cultivadoras y avanzar hacia procesos de transformación territorial. La sustitución debe entenderse como un componente de una estrategia más amplia de construcción de Estado, y no como un programa aislado cuya efectividad se mida por el número de familias vinculadas o las hectáreas erradicadas.

La política de drogas también debe trascender la intervención aislada de los distintos eslabones de la cadena del narcotráfico y avanzar hacia la desarticulación del sistema del narcotráfico en sus diferentes expresiones territoriales. Esto supone actuar de manera simultánea y sostenida sobre la productividad de los cultivos, la infraestructura de procesa-

miento, los flujos de insumos y productos y los circuitos financieros que permiten el funcionamiento y la reproducción de este mercado. La destrucción de laboratorios y las incautaciones, aunque necesarias, no son suficientes si las estructuras criminales conservan la capacidad de reorganizar sus operaciones, restablecer las infraestructuras y mantener sus redes logísticas y financieras. Este enfoque también debe incorporar las demás economías ilegales que alimentan los ecosistemas criminales y fortalecen su presencia territorial, entre ellas la minería ilegal, la extorsión, el secuestro, el hurto y el contrabando. Se requieren medidas específicas para intervenir estas economías de manera articulada y para afectar las relaciones que permiten a las organizaciones criminales diversificar sus fuentes de financiación y consolidar su poder.

En este contexto, resulta especialmente importante desarrollar una estrategia para afectar las finanzas criminales. Esto exige definir responsabilidades y mecanismos de coordinación entre las entidades competentes, fortalecer las capacidades de inteligencia económica y financiera y concretar metas de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Finalmente, el gobierno tiene el reto de incorporar el microtráfico como un componente explícito de la política de drogas y de la estrategia de seguridad. Se trata de un fenómeno históricamente relegado en las políticas públicas, pese a su estrecha relación con las dinámicas de inseguridad en las ciudades, con las otras economías ilegales y con el consumo de sustancias psicoactivas. La política de drogas debe reconocer las conexiones entre las economías ilegales rurales y urbanas y desarrollar capacidades para intervenirlas, diferenciando las respuestas frente a las estructuras criminales de las medidas de salud pública dirigidas a los consumidores.

2.4 El giro en la relación con los Estados Unidos e Israel

Restablecer la cooperación con Estados Unidos es positivo y contribuye a fortalecer la inteligencia, la tecnología y los recursos de una Fuerza Pública en medio de la estrechez fiscal. Un eje importante de esto es la adhesión de Colombia al Escudo de las Américas, una coalición liderada por Trump contra los carteles, junto con ofertas de apoyo que incluyen un paquete de US$1.000 millones, el respaldo al regreso de las fumigaciones, un memorando sobre minerales críticos y la posibilidad de operaciones militares conjuntas. El gobierno también reactivó las extradiciones suspendidas (156 en 100 días, buena parte heredadas del gobierno anterior) y la cooperación con Israel en tecnología, drones e inteligencia.

La alianza trae dos riesgos. El primero es importar un marco de *"lucha contra el terrorismo"* que no corresponde al ecosistema criminal colombiano y que puede afectar la seguridad jurídica de las Fuerzas Militares y la Policía. El segundo es que los minerales críticos se conviertan en una nueva economía ilícita si no hay trazabilidad.

2.5 El cierre de la Paz Total

De La Espriella ha atribuido el deterioro de la seguridad y el fortalecimiento de los grupos armados ilegales al fracaso de la política de Paz Total. Frente a las falencias en materia fiscal y otros *"problemas heredados"*, se ha referido a ellos en términos de *"corregir el desastre y evitar que se repita"*[19].

Antes de su posesión y luego de su triunfo elec-

[19] 'No vine a administrar ese desastre, vine a corregirlo y a impedir que se repita': Presidente De La Espriella sobre lo que dejó el gobierno anterior. (2026, Octubre 10). Presidencia de la República. https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/No-vine-a-administrar-ese-desastre-vine-a-corregirlo-y-a-impedir-261012.aspx

toral, el nuevo presidente anunció el cierre o ajuste de buena parte de la institucionalidad vinculada a la paz y en particular afirmó: *"Se acaba el comisionado para la Paz porque no habrá más procesos de falsa paz en mi gobierno. Y a partir del 7 de agosto, el objetivo será la seguridad del pueblo y el desmonte total del perverso sistema de impunidad que reina en este momento y que se va a acabar desde que asuma el cargo en propiedad"*[20], prometiendo la creación de un consejero de seguridad. Asimismo instruyó a sus ministros a iniciar el desmonte de la Paz Total.

Mediante varias resoluciones el gobierno decidió dar por terminados los procesos de diálogo de la Paz Total, incluyendo las que designaban a los negociadores del gobierno y a los miembros representantes de los grupos armados. Este cierre era previsible y legítimo como decisión de gobierno, derivado de los vacíos y fallas que tuvo la Paz Total.

Estos actos administrativos originaron de inmediato la reactivación de las órdenes de captura por parte de la Fiscalía General de la Nación contra los integrantes de grupos armados que estaban como negociadores. También se suspendieron las designaciones de gestores de paz. Hay que recordar que en su discurso de posesión el nuevo presidente manifestó que *"la opción del diálogo está completamente agotada. El Estado históricamente fue suficientemente noble. El Estado bajo el régimen que ha terminado fue suficientemente cómplice"*.

Asimismo dio inicialmente por terminada[21] la Zona de Ubicación Temporal (ZUT) del Valle del Guamuez, donde 99 integrantes de los Comandos de la Frontera habían llegado luego de un proceso de dejación de armas. Posteriormente, mediante una resolución de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP), esta decisión se prorrogó hasta el 3 de diciembre de 2026, y se fijó el 30 de noviembre como fecha límite para que las personas abandonen la zona[22]. Es importante que en este caso el gobierno considere el riesgo de una salida sin transición, que puede convertirse en un factor preocupante de rearme en esta región del país.

2.6 Los ataques y falsos argumentos sobre el Acuerdo de Paz de 2016

Parte de la narrativa de la actual administración también se ha construido sobre los ataques al Acuerdo de Paz de 2016. De acuerdo con la postura del Gobierno, el pacto desconoció el triunfo del *"No"* en el plebiscito. Incluso, el Ejecutivo ha manifestado que *"la paz ha sido inexistente"*, que el Acuerdo es el responsable de la persistencia de la violencia que se vive hoy y que los resultados de la implementación han mostrado que las víctimas no han sido reparadas o que los responsables se han burlado de ellas.

Esto se tradujo en varios cambios y ajustes. A nivel institucional redujo y debilitó entidades como la OCCP y la ARN, reduciendo su planta de personal y en el caso de la ARN reduciendo en un 37 % su presupuesto.

En el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el sistema de justicia transicional creado tras el Acuerdo de Paz, se hizo efectivo un recorte de 170.000 millones de pesos para 2027 y se hicieron reducciones en inversión tanto en esta entidad como en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Los argumentos principales

20 El Tiempo (2026). Abelardo De La Espriella eliminará consejerías de Presidencia y cambiará la figura del comisionado de Paz: anunció ahorro de $10.000 millones anuales. Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/abelardo-de-la-espriella/abelardo-de-la-espriella-elimina-ra-consejerias-de-presidencia-y-cambiara-la-figura-del-comisiona-do-de-paz-anuncio-ahorro-de-10-000-millones-anuales-3570995

21 Presidencia de la República (2026). Resolución Número 389 de 2026 (Septiembre 9)

22 OCCP (2026). Resolución 216 de 2026 (Octubre 2)

son la crisis fiscal, cuestionamientos a los recursos invertidos y también la falta de celeridad en sus decisiones. De igual manera, la bancada de gobierno en el Congreso presentó un proyecto de Acto Legislativo que pretende modificar la vigencia de la JEP, que recientemente fue aprobado en el primero de ocho debates.

Esto también impactó la postura internacional del Estado colombiano respecto al Acuerdo de Paz, sobre todo ante las Naciones Unidas. En un primer caso, el 12 de octubre, el canciller Omar Bula presentó la propuesta de focalizar el mandato de la Misión de Verificación de la ONU en los temas de garantías de seguridad y reincorporación, dejando por fuera el punto 1 del Acuerdo, la Reforma Rural. También, el embajador de Colombia ante las Naciones Unidas, Mauricio Gaona, aseguró que el Acuerdo de Paz no es un modelo para el mundo[23].

El nuevo gobierno ha venido instalando la narrativa de que el Acuerdo es el responsable de la persistencia de la violencia que se vive hoy. Frente a esto, la FIP sostiene que ni el Acuerdo ni su débil implementación explican por sí solos la violencia actual, y que la falencia principal se encuentra en la ineficiencia de las políticas de seguridad, como se argumenta en el balance que será publicado con ocasión de los 10 años de la firma del pacto.

2.7 El retorno de la lucha antiterrorista

El borrador de Estatuto Antiterrorista del Gobierno De la Espriella es un reflejo también de la apuesta política de esta administración para fortalecer la cooperación con los Estados Unidos. La reconfiguración de estos instrumentos jurídicos tiene como base una errónea equiparación para Colombia de elementos de normas utilizadas en los Estados Unidos y de criterios previstos en su Estrategia de Seguridad Nacional 2025.

En términos generales y de manera preliminar se pueden identificar dos elementos críticos y también dos buenos propósitos del proyecto de ley. Como ha insistido la FIP, la lucha contra el terrorismo y las nuevas amenazas es legítima, pero su eficacia y sostenibilidad dependen de que respete el principio de legalidad y el debido proceso.

Entre los asuntos más delicados está la definición de *"terrorismo"*. Dicha definición tiene un alto grado de indeterminación y carácter impreciso que atenta contra el principio de legalidad, en especial teniendo en cuenta que puede constituir un enfoque interpretativo no solo para los operadores administrativos de la ley, sino también para los aplicadores de la ley penal y los intérpretes de los tipos penales asociados al terrorismo.

Un segundo aspecto es el relacionado con el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas. En la creación de la lista y la forma en la que opera se vislumbran cuatro riesgos importantes de constitucionalidad[24]: i) un órgano asesor o consultivo al cual la ley le atribuye una facultad que tiene como consecuencia práctica y real la afectación a una persona natural o jurídica (facultad que en la práctica es la aplicación sin debido proceso previo de una sanción) y que además, ii) es creado por un acto administrativo del Presidente, es decir, que ni siquiera tiene rango legal y iii) al que la ley no define como un órgano administrativo sancionador ni le prescribe un procedimiento para aplicar lo que en la práctica son sanciones sin debido proceso ni derecho a la defensa. A eso se suma que iv) el acto administrativo mo-

23 El Espectador (2026). "El Acuerdo de Paz no es un modelo para el mundo": Gaona ante las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.elespectador.com/politica/el-acuerdo-de-paz-no-es-un-modelo-para-el-mundo-gaona-ante-la-naciones-unidas/

24 Conclusiones de una mesa de expertos convocada por la FIP. Octubre de 2026.

tivado de carácter particular que expide el Consejo de Seguridad Nacional de inclusión de una persona natural o jurídica en el listado no está conforme con su naturaleza de órgano consultivo o asesor y no está claro si la ley puede delegar esta facultad, que tal vez sea privativa del Presidente, de acuerdo con sus funciones constitucionales, o a las de un órgano de control, inspección y vigilancia.

El Estatuto Antiterrorista aún no ha sido radicado en el Congreso y, al ser ley estatutaria, requiere: ser aprobado en una sola legislatura (hasta junio de 2027), una mayoría absoluta en las votaciones de comisión y plenarias, y una revisión obligatoria y previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional antes de sancionarse.

2.8 Sometimiento a la justicia y el cierre de la puerta de la negociación política

El 4 de noviembre de 2026, el Congreso de la República aprobó la Ley 2640 que modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997 (o Ley de orden público) e incluye dentro de ella un capítulo sobre desmantelamiento y sometimiento de *"Actores Armados Ilegales o Terroristas"* (AAIT).

Por un lado, se elimina o se cierra al menos por los siguientes cuatro años la posibilidad de negociación política y se propone como única opción el sometimiento a la justicia, que puede incluir una serie de beneficios en cuanto a penas, los cuales podrían ser cumplidos en centros de arraigo, colonias agrícolas o cárceles productivas.

La Ley plantea un ofrecimiento unilateral de condiciones para el sometimiento individual o colectivo a la Constitución y a la ley de los integrantes de los AAIT, con miras a su desmantelamiento. Respecto al proceso individual el proyecto le da facultades al gobierno para emitir una reglamentación.

Respecto al proceso colectivo, la ley plantea una ruta que incluye una fase administrativa a cargo del gobierno y otra fase judicial liderada por la Fiscalía General de la Nación. Por el lado del gobierno se tendrá la figura de unos delegados del gobierno que no podrán firmar acuerdos, y no se suspenderá la ejecución de las órdenes de captura ni los procesos de extradición. Por el lado de los grupos, estos deberán entregar armas, bienes y los menores de edad reclutados, la información sobre desaparecidos y campos minados, y los datos de rutas, financiadores y redes de apoyo.

La Ley también establece un mecanismo de articulación, coordinación y ejecución de acciones civiles, sociales, económicas, de seguridad y de justicia que denomina Transformación Territorial Integral (TTI). La TTI busca hacer *"presencia efectiva permanente, legítima y coordinada en el territorio nacional, con el fin de fortalecer la institucionalidad democrática y el ejercicio legítimo de la autoridad, sustituir las economías criminales por economías lícitas y sostenibles, adelantar acciones restaurativas, y prevenir la reconfiguración de los Actores Armados Ilegales o Terroristas en el territorio rural y urbano, como garantía de no repetición"*.

2.9 Los ajustes en materia de drogas

De acuerdo con los planteamientos de campaña, la orientación del nuevo gobierno apunta a concentrar los esfuerzos de la política de drogas en la reducción de los cultivos de coca mediante su erradicación, tanto por aspersión aérea como a través de las distintas modalidades de erradicación manual; voluntaria y forzosa. Sin embargo, transcurridos los primeros 100 días de gobierno, aún no se conoce una estrategia integral ni una hoja de ruta para alcanzar este objetivo.

La aspersión aérea, una de las principales apuestas de campaña en esta materia, enfrenta dos obstá-

culos jurídicos. Por un lado, la ejecución del piloto con glufosinato de amonio que el Gobierno proyectaba implementar en Putumayo fue suspendida provisionalmente por el Tribunal Administrativo del Putumayo, al resolver en segunda instancia 10 acciones de tutela acumuladas, debido a la persistencia de incertidumbres sobre sus posibles riesgos ambientales y sanitarios y en aplicación del principio de precaución. Paralelamente, organizaciones sociales del departamento han solicitado abrir espacios de diálogo, actualmente en curso, en los que plantean la sustitución voluntaria como alternativa a las medidas de erradicación forzosa.

Por otro lado, la eventual reactivación de la aspersión aérea con glifosato tampoco es automática: la Sentencia T-236 de 2017 de la Corte Constitucional, precisada por el Auto 387 de 2019, condicionó la reanudación del programa a la implementación de un proceso decisorio independiente, participativo y sustentado en evidencia científica rigurosa, que permita evaluar y controlar los riesgos para la salud y el medio ambiente. La Corte aclaró que esto no implica demostrar la ausencia absoluta de cualquier riesgo, sino ponderar la evidencia disponible y las medidas para minimizarlo. En consecuencia, la reactivación del programa requiere acreditar el cumplimiento de estas condiciones y surtir las actuaciones administrativas y ambientales correspondientes.

En materia de sustitución de cultivos, aún no se conocen decisiones sobre el futuro de los programas que actualmente se encuentran en implementación: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), creado en el marco del Acuerdo de Paz, y RenHacemos, puesto en marcha durante el gobierno anterior. El Estado mantiene compromisos pendientes con cerca de 80.000 familias vinculadas a ambos programas, que aún no cuentan con información clara sobre su continuidad, los eventuales ajustes a su implementación o las medidas previstas para cumplir las obligaciones adquiridas. A la incertidumbre que esta falta de definiciones genera entre las comunidades se suman otros riesgos, señalados por la FIP en un reciente informe[25] sobre el balance de ambos programas: las demoras pueden poner en riesgo las inversiones realizadas durante el gobierno Petro y aumentar la probabilidad de resiembra en las cerca de 15.000 hectáreas erradicadas entre 2025 y 2026.

En cuanto a la producción y el tráfico de drogas, el Gobierno ha mantenido las principales líneas de acción operativa que históricamente han caracterizado la acción del Estado: destrucción de infraestructuras para la producción de drogas, incautación de cocaína y otros derivados de la hoja de coca, marihuana y amapola, así como de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas. Hasta el momento, no se conocen cambios sustanciales en la orientación de estos esfuerzos ni una estrategia que permita identificar cómo el Gobierno espera reducir de manera sostenida estas actividades. Tampoco se han hecho explícitos los lineamientos para enfrentar las estructuras financieras del narcotráfico, particularmente sus mecanismos de financiación ilegal y lavado de activos.

25 Flórez, Javier y Rueda, Ana María (2026). Cerrar los compromisos de la sustitución gobernando el territorio. Lecciones del PNIS y RenHacemos para una política de transformación territorial focalizada, articulada y orientada a resultados. Fundación Ideas para la Paz, octubre 2026. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip-informe-cerrar-la-sustitucion.pdf

03.

Una mirada a la seguridad en 2026

03

3. Una mirada a la seguridad en 2026

Es imposible establecer el impacto de las decisiones del gobierno de Abelardo de la Espriella durante los 100 primeros días de gobierno, pues es una ventana de tiempo con la cual es difícil asignar causalidad a una decisión de gobierno. Sin embargo, es posible abordar el comportamiento de los indicadores de los primeros 9 meses del año, en comparación con 2025, para conocer en qué contexto operan los cambios y continuidades en materia de seguridad.

1. Los indicadores de seguridad

Cien días no son suficientes para atribuir un cambio o continuidad en las cifras, aciertos o errores de gobierno, por tanto, el ejercicio de contrastación de datos tiene como propósito examinar el comportamiento de la seguridad que afronta la actual administración. Para la FIP, la lectura de las cifras usando únicamente el periodo agosto-septiembre de 2025 (con Petro como presidente) y 2026 (con De la Espriella en el poder) es importante para intentar aislar los posibles efectos del cambio de enfoque en política de seguridad de lo que sucedió durante el gobierno anterior, sin embargo, es un análisis que necesariamente requiere observar la tendencia de 2026.

En la tabla 1 se puede observar que la comparación entre el periodo enero-septiembre de 2025 y 2026 arroja resultados diversos, sin embargo, hay reducciones importantes en algunos indicadores clave. Estos descensos no reflejan necesariamente un mejoramiento en la situación de orden público de estas zonas o el debilitamiento de grupos armados. Son un indicio de cómo la forma en que los grupos se relacionan con la comunidad, las economías, la Fuerza Pública y sus enemigos está atravesando una transformación.

Para determinar si se presentó algún comportamiento en la violencia estacional, también se compara el periodo agosto-septiembre de 2025 y 2026. Allí se observa una mejoría de la mayoría de indicadores, con incrementos en los ataques a la infraestructura y bienes civiles, confinamientos y ataques con drones. Algunas de estas reducciones hacen parte de la tendencia anual de descenso (como los enfrentamientos y secuestros) y no necesariamente responden a cambios repentinos entre agosto y septiembre.

En primer lugar, las cifras de homicidios no presentan cambios significativos, una tendencia a las variaciones leves en el consolidado nacional que se ha mantenido en los últimos cinco años. En este caso hay un leve aumento en la cantidad (+1,5) y tasa de homicidios (+0,8%) a lo largo de 2026. En el periodo de agosto-septiembre de 2026 se observa un descenso importante del 10,6% en el número de homicidios. A nivel departamental, entre agosto y septiembre se observan aumentos preocupantes como Putumayo (207,7%), Chocó (65,2%) y Caquetá (58,8%), al tiempo que hay reducciones en Arauca (-55,9%) Cauca (-40,5%), y Bolívar (38,6%).

Las acciones de la Fuerza Pública presentan un incremento del 3,2% en el periodo enero-septiembre. Una de las banderas del actual gobierno es la intensificación de operativos contra los grupos armados y la criminalidad en general, pero, como fue explicado anteriormente, desde la llegada del exministro de Defensa Pedro Sánchez se evidencia un aumento en la cantidad de acciones. Desde la llegada de De la Espriella (agosto-septiembre de 2026 vs. los mismos dos meses de 2025) se observa un aumento moderado (9,6 %) en este indicador, del cual se puede inferir que aún no se refleja un incremento significativo de acciones de la Fuerza Pública.

Los ataques a la infraestructura y bienes civiles (-34%) y contra la Fuerza Pública (-28%) se redujeron entre enero y septiembre, aunque en lugares como Cauca y Catatumbo se evidencian constantes accio-

Tabla 1. Comportamiento de principales indicadores de seguridad enero-septiembre y agosto-septiembre de 2025 y 2026

Fenómeno	2025 Ene - sep	2026 Ene - sep	Var %	2025 (Petro) Ago - sep	2026 (De la Espriella) Ago - sep	Var %	Fuentes
Homicidios	10280	10434	+1,5%	2412	2157	-10,6	Policía Nacional
Tasa de homicidios (hpcmh)	19,4	19,5	+0,8%	4,6	4,0	-11,4	Policía Nacional, Proyección población DANE 2018
Acciones de la fuerza pública	186	192	3,2%	52	57	+9,6	FIP
Ataque a infraestructura y bienes civiles	155	101	-34,8%	27	39	+44,4	FIP
Ataque contra la fuerza pública	245	175	-28,6%	48	45	-6,3	FIP
Enfrentamientos	90	48	-46,7%	21	8	-61,9	FIP
Confinamientos	166	117	-29,5%	24	33	+37,5	OCHA
Secuestros	541	332	-38,6%	202	68	-66,3	Policía Nacional
Desplazamientos individuales (Casos)	81	33	-59,3%	18	6	-66,7	OCHA
Desplazamientos masivos (Casos)	175	185	+5,7%	37	37	0	OCHA

nes contra la Fuerza Pública como una forma de desafiar el discurso oficial contra los grupos armados y repeler a los uniformados de lugares estratégicos para los grupos armados. Sin embargo, si se observan solo los dos primeros meses del actual gobierno sí hay un cambio significativo: los ataques a infraestructura y bienes aumentaron 44,4 % respecto a 2025.

Los enfrentamientos entre grupos armados ilegales disminuyeron significativamente en 2026, con un descenso de 46,7% de enero a septiembre; y de 61,9% solo entre agosto y septiembre. Aunque no hay una respuesta definitiva, esta reducción puede aludir a varios factores que no necesariamente responden a las acciones del actual gobierno. El primero es regional, una disminución significativa de enfrentamientos en el norte del Cauca (de 24 a 5) debido al debilitamiento del ELN. En Norte de Santander también hay una reducción (de 20 a 10) por cambios en la forma en la que el ELN y el Frente 33 disputan el territorio. Otros dos posibles causantes son las elecciones y la preferencia por el uso de drones por encima de los choques militares directos. Pese a esta caída, la disputa entre grupos en subregiones como el norte de Antioquia persiste con intensidad.

Los desplazamientos forzados tienen un comportamiento particular: los hechos individuales disminuyeron casi un 60%, mientras que los masivos aumentaron en 5,7% en el análisis enero-septiembre. Hay algunas hipótesis alrededor de este comportamiento: en primer lugar, los desplazamientos individuales se redujeron en casi todos los departamentos, una disminución posiblemente influenciada por el interés de los grupos armados de no alterar las elecciones nacionales y así evitar ser el foco de acción de la Fuerza Pública. Por otro lado, el leve aumento en los desplazamientos masivos tiene relación con los choques

entre la Fuerza Pública y los grupos armados, particularmente en Cauca.

Por último, un incremento importante se registra en los ataques con drones, una modalidad que crece de manera acelerada, pues aumentaron en un 95% entre enero y septiembre. Para los dos primeros meses de De la Espriella, este aumento fue del 132,5%. Como ya lo mencionó la FIP, el uso de estos artefactos les permite a los grupos golpear a la Fuerza Pública y a sus rivales de forma mucho más eficiente que a través de otros métodos como las emboscadas.

Las áreas de disputa se mantienen en relativa estabilidad respecto a 2025 con 13 núcleos en pugna para octubre de 2026. En este periodo se puede observar cambios en el cañón del Micay (sur del Cauca) como resultado de la operación Perseo, estrategia que frenó la confrontación directa entre el EMC y la CNEB, y la aparición de focos en el Pato-Balsillas (Caquetá)y el oriente del Valle del Cauca.

Las organizaciones criminales crecen en influencia y capacidades

Según el Ministerio de Defensa, los Grupos Armados Organizados cuentan con cerca de 29.000 integrantes entre personas en armas y redes de apoyo. Esta es una de varias dimensiones en las cuales los grupos armados se han fortalecido en la última década. No solo cuentan con muchos más integrantes que hace 5 años (+120%), también ejercen influencia en más territorios y poseen capacidades de operación más sofisticadas que antes, especialmente aquellas relativas al reclutamiento de personas, el lucro de las actividades ilícitas y los ataques a la Fuerza Pública.

Los lugares bajo el control de los grupos armados aumentan con el paso del tiempo, aunque es una tendencia que se ha comportado de diferentes maneras dependiendo de la estructura y del momento. Por ejemplo, en los años recientes la disidencia EMC y el Clan del Golfo se adueñaron de nuevos corredores de movilidad que antes no poseían. Del otro lado se encuentra el ELN, cuya operación en la frontera con Venezuela es fuerte y en gran medida hegemónica, pero en el resto del país pierde influencia a causa de disputas y fraccionamientos (como el caso de Comuneros del Sur).

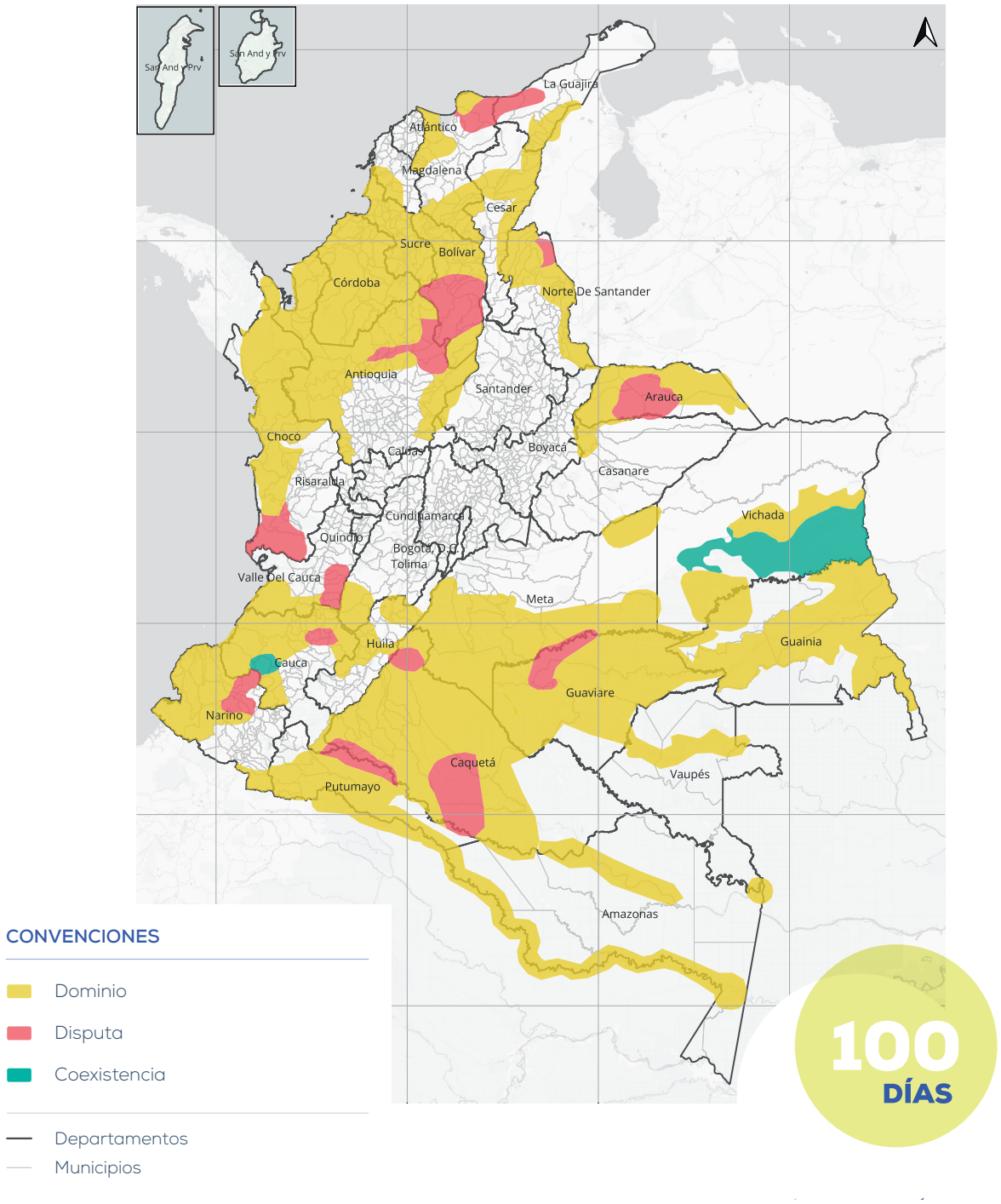
Además del pie de fuerza y sus finanzas, su capacidad para influenciar el territorio es cada vez mayor. Sus expresiones de control territorial limitan cada vez más el ejercicio de múltiples derechos en territorio y someten a las organizaciones de la sociedad civil a funcionar bajo sus reglas. Al tiempo, influyen en la institucionalidad local y regional para que sirvan a sus intereses.

La ventaja tecnológica de los grupos armados

El uso de drones por parte de los grupos armados ha transformado la dinámica de la confrontación en Colombia y les ha dado una ventaja táctica que la respuesta estatal aún no logra contrarrestar. Con esta herramienta, los grupos han incursionado en un ámbito donde el Estado mantuvo un dominio casi indiscutido durante décadas: el espacio aéreo. La brecha tiende a ampliarse, pues los grupos adaptan tecnología comercial, barata y en constante evolución a un ritmo mayor que aquel con el que la Fuerza Pública adquiere y despliega contramedidas.

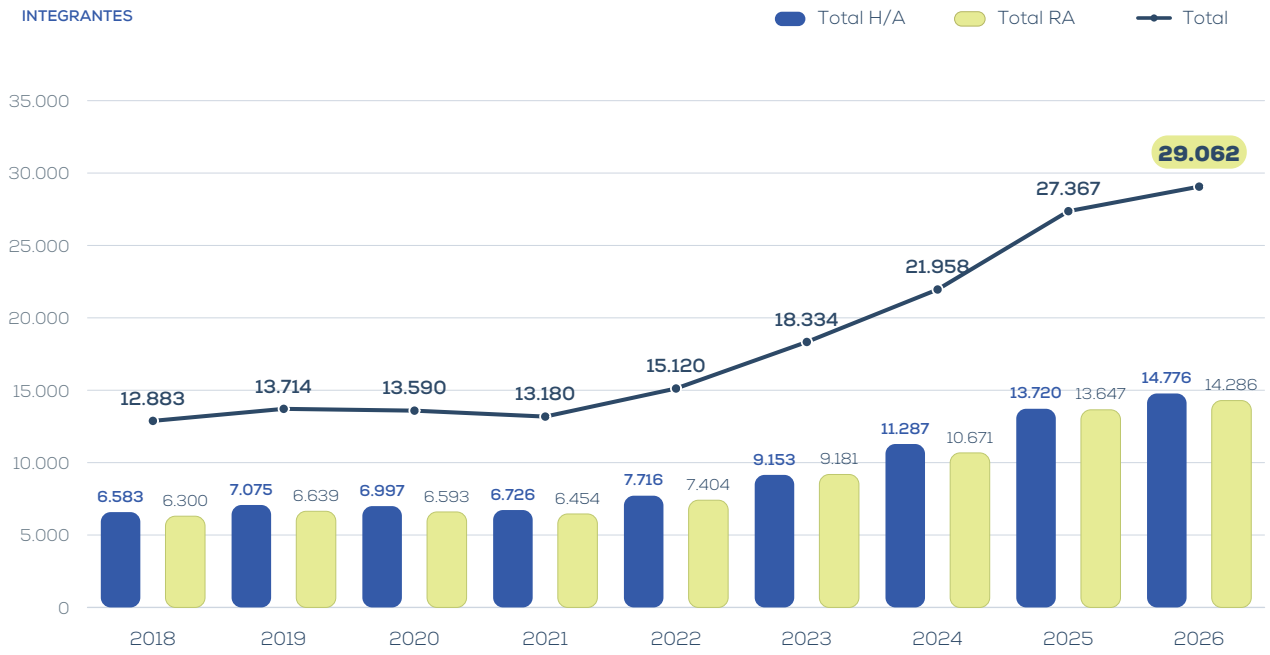
De acuerdo con la propia Fuerza Pública, desde enero de 2023 hasta el 5 de noviembre de 2026 los grupos armados habían realizado 751 ataques con drones cargados con explosivos. En lo corrido de 2026 van 353 ataques, en promedio un ataque cada 20 horas, 8,2 ataques semanales. Hay un aumento sostenido de la frecuencia, con un pico en agosto de 2026. El 71% de estos eventos se concentran en los

Mapa 1. Núcleos de relacionamiento entre grupos armados ilegales. Octubre de 2026.



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Acciones del Conflicto de la FIP y trabajo de campo.

Gráfico 1. Cantidad de integrantes de los Grupos Armados Organizados (2018-2026)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa Nacional.

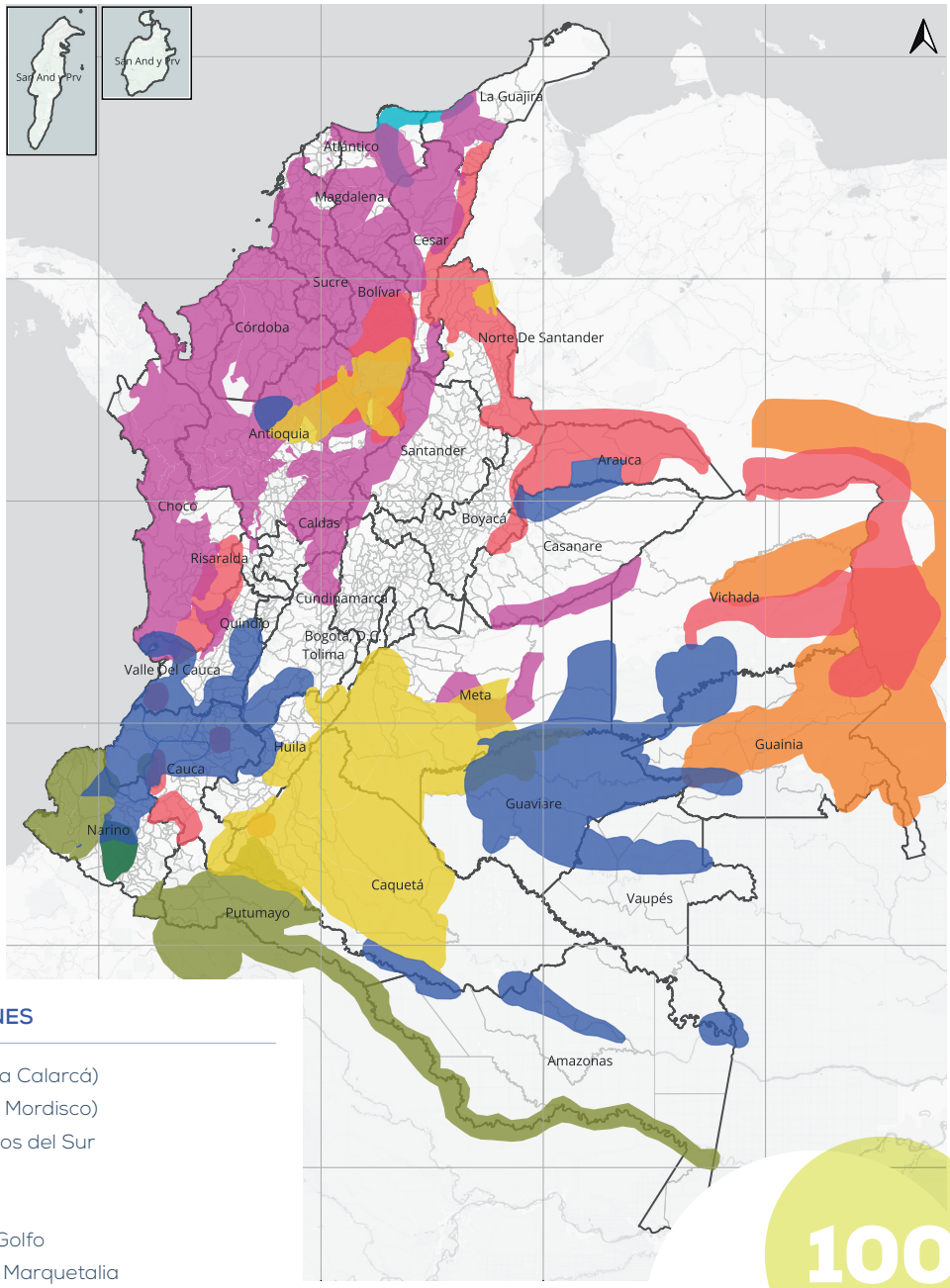
departamentos de Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Norte de Santander, y un 95% de los eventos se atribuye a la disidencia EMC, que comanda "Iván Mordisco" (71%), y al ELN (24%).

Una planeación que no aterriza la seguridad desde el territorio

Pese a la centralidad que la seguridad ha tenido en los discursos, los portafolios presentados en los encuentros se concentran casi por completo en infraestructura, conectividad, agua y saneamiento. No hay en ellos metas, programas ni proyectos de seguridad identificables, y en ninguna de las jornadas documentadas se mencionan las Apres, los Bodsu o los Teatros Regionales de Operaciones, que son los instrumentos con los que el Ministerio de Defensa pretende recuperar el territorio.

Esta desconexión entre la política sectorial de Defensa y la planeación participativa es, quizás, el hallazgo más relevante entre la seguridad y estos encuentros regionales. Sugiere que el componente de seguridad del Plan Nacional de Desarrollo se definirá en el nivel central, a partir del documento de política del Ministerio de Defensa, y no desde lo que los territorios plantearon en las mesas. Si es así, los Encuentros Regionales habrán servido para legitimar el discurso de seguridad del Gobierno en las regiones, pero no para construir desde las mismas.

Mapa 2. Influencia de grupos armados ilegales. Octubre de 2026.



CONVENCIONES

- EMBF (Ala Calarcá)
- EMC (Ala Mordisco)
- Comuneros del Sur
- ELN
- ACSN
- Clan del Golfo
- Segunda Marquetalia
- Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano

- Departamentos
- Municipios

100 DÍAS

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Acciones del Conflicto de la FIP y trabajo de campo.

04.

Dónde poner la atención en los próximos cuatro años

04

4. Dónde poner la atención en los próximos cuatro años

Las alertas que señala la FIP buscan contribuir a que los ajustes que el gobierno ya ha empezado a hacer se traduzcan en resultados sostenibles. Parten de cinco principios que la Fundación ha defendido de manera consistente, independientemente del gobierno de turno:

- **La legitimidad es el centro de gravedad** de cualquier política de seguridad. Sin ella, los resultados operativos no se sostienen.
- **Los resultados se ganan con estructura**, es decir, con diagnóstico, priorización, capacidades, coordinación y seguimiento, y no solo con voluntad política.
- **El realismo fiscal es una condición estratégica.** Toda decisión debe considerar su costo de oportunidad y su sostenibilidad en el tiempo.
- **Más política criminal y no solo más Fuerza Pública.** La fuerza contiene y crea condiciones; la justicia desmantela y sostiene.
- **El ecosistema de economías criminales requieren un enfoque territorial, integral y transformacional**, que mida el éxito por el debilitamiento del poder criminal y no por el volumen de hectáreas o toneladas.

La legitimidad como principio rector de la estrategia

- **Liderazgo presidencial sí, protagonismo no.** Mantener el liderazgo del presidente en la conducción política de la seguridad, pero devolver la vocería operativa al ministro de Defensa y a los mandos, y adoptar un protocolo de comunicación de resultados que evite la exhibición de cuerpos, la confrontación con detenidos y la presencia del presidente armado en operativos. La autoridad del Estado se fortalece cuando se ejerce a través de las instituciones y no de una persona.
- **Reglamentar, publicar y rendir cuentas.** Expedir los actos administrativos que reglamenten los Bodsu y las Apres, con criterios de selección, metas, mecanismos de control y reglas de salida, y presentar un informe público trimestral sobre sus resultados.
- **Una doctrina explícita para operar donde hay menores reclutados.** Adoptar protocolos públicos de verificación y evaluación de riesgos para bombardeos y operaciones en zonas con presencia probable de menores, con participación de la Defensoría del Pueblo y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y priorizar la prevención del reclutamiento como objetivo estratégico de la Fuerza Pública.
- **Ajustar el estatuto antiterrorista antes de radicarlo.** Precisar la definición de terrorismo conforme al principio de legalidad y eliminar o reformar el registro administrativo de organizaciones sin debido proceso, rescatando lo valioso del proyecto: la persecución del ecosistema de economías criminales, el Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos y la regulación del uso de drones.

- **La seguridad como valor compartido.** Convocar un acuerdo mínimo sobre seguridad con gobernadores, alcaldes, partidos de oposición, sector privado y sociedad civil, que blinde ciertas decisiones de Estado del ciclo electoral.

Medir lo que importa: indicadores más allá de lo operativo

Una de las principales recomendaciones de este informe es cambiar la forma en que el gobierno y el país miden el éxito de la política de seguridad. Los indicadores operativos tradicionales, como capturas, bajas, toneladas incautadas o hectáreas erradicadas miden el esfuerzo del Estado, pero no su efecto. Pueden aumentar al tiempo que los grupos se fortalecen. Lo que se mide es lo que se gestiona, y lo que se comunica es lo que se premia dentro de las instituciones. Por eso, la FIP propone un tablero de indicadores de resultado e impacto, organizado en torno a la pregunta que realmente importa: ¿está el Estado recuperando la capacidad de proteger a la población y de gobernar el territorio?

Resultados con estructura: de la ofensiva a la estrategia

- **Una Política de Seguridad 2026-2030 con diagnóstico y no solo con funciones.** La política que se está construyendo debe partir de una caracterización explícita del ecosistema criminal actual, de sus nodos críticos, sus alianzas, sus fuentes de financiación y sus formas de gobernanza, y definir con claridad qué se va a priorizar, dónde y en qué secuencia.

- **Pocas Apres, bien escogidas y con Estado para transformar el territorio desde el primer día.** Concentrar el esfuerzo en un número limitado de áreas, con una secuencia clara de contener, disputar, estabilizar y transformar, y con un componente civil (justicia, registro, inspección, oferta social y productiva) financiado desde el inicio y no como una promesa posterior. Cada una de las Apres debería tener metas de resultado y una estrategia de salida.

- **Una doctrina para las zonas de disputa.** Hoy no hay orientaciones claras sobre cómo operar en escenarios de confrontación entre grupos armados. Se requieren lineamientos que privilegien la protección de la población, eviten que el Estado sea percibido como aliado de uno de los bandos y conviertan las alertas tempranas de la Defensoría en respuestas obligatorias y verificables.

- **Cerrar la brecha tecnológica.** La amenaza de los drones, con 353 ataques en lo corrido de 2026, uno cada 20 horas, exige una estrategia nacional que combine contramedidas, guerra electrónica, control de la cadena de suministro de componentes, regulación e inteligencia, priorizando Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Norte de Santander. En momentos de restricciones fiscales, recuperar el alistamiento (que, como se mencionó, apenas llega al 46%) cuesta menos que comprar nuevas plataformas y tiene un efecto más rápido.

- **Conectar de manera clara y medible la seguridad con el Plan Nacional de Desarrollo.** Incluir

en el Plan metas territoriales de seguridad y justicia, articular las Apres con la inversión regional y aprovechar, con la narrativa que el gobierno prefiera, herramientas como los PDET y el catastro multipropósito, que ya están en los territorios que se pretende recuperar.

- **Estabilidad en el mando.** Evitar los relevos masivos y cíclicos de oficiales que cada gobierno ha producido, y que destruyen conocimiento y capacidades de inteligencia que tardan años en reconstruirse.

Realismo fiscal y capacidades: hacer bien lo que se tiene antes de comprar lo que falta

- **Un plan de alistamiento antes que nuevas adquisiciones.** Con solo el 46 % de la capacidad militar disponible, la prioridad debe ser recuperar lo que ya existe: mantenimiento, repuestos y operación de aeronaves y medios fluviales. La FIP propone publicar un plan de alistamiento con metas, responsables y plazos, y un calendario de renovación a diez años.

- **Financiación estable y costos de ciclo de vida.** Asegurar una financiación estable para la modernización durante al menos ocho años y calcular el costo total de cada adquisición (operación, mantenimiento y reposición), para no comprar equipos que luego no se pueden sostener.

- **Priorizar por costo de oportunidad.** Antes de comprometer recursos en megacárceles o reclusión marítima, evaluar su costo frente a inversiones con mayor impacto estratégico: movilidad, inteligencia, contramedidas sobre drones, control de las comunicaciones en las cárceles existentes y capacidades de investigación criminal.

- **Orientar la cooperación internacional al sostenimiento.** El paquete de cooperación anunciado por los Estados Unidos debería destinarse prioritariamente a capacidades críticas y a su sostenimiento, y no solo a donaciones de equipos o a operaciones de alto perfil. También es conveniente diversificar socios para reducir la dependencia de una sola agenda.

- **Proteger lo que funciona, aun en tiempos de recorte.** Definir dónde recortar es fundamental, protegiendo las estrategias y herramientas de política pública que realmente contribuyan a descapitalizar los nodos críticos de la nueva violencia organizada en el país.

Más política criminal: cómo combinar el mundo de la defensa y el de la justicia

Este es, quizás, el ajuste más importante que debe hacer la estrategia de seguridad. Durante décadas Colombia construyó una Fuerza Pública con capacidades para un conflicto armado, mientras que las capacidades de investigación, judicialización e inteligencia financiera crecieron mucho más lentamente. El resultado es un Estado que sabe operar, pero que tiene dificultades para desmantelar. Combinar estos dos mundos no significa militarizar la justicia ni judicializar la guerra, sino construir una cadena de valor del Estado en la que cada eslabón, desde la inteligencia hasta la condena y la extinción de dominio, esté conectado con el siguiente.

- **Fuerzas de tarea interagenciales y no solo conjuntas.** Rediseñar las fuerzas de tarea y los Bodsu para que incluyan, de manera permanente, fiscales, policía judicial, analistas financieros de la UIAF y funcionarios de la DIAN y de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), con metas compartidas de desarticulación de estructuras y no solo de capturas.

- **Investigar estructuras, no casos.** Promover, junto con la Fiscalía, un modelo de macroinvestigación por organizaciones y economías criminales que permita atacar a la vez a los mandos, las finanzas, los aliados legales y las redes de apoyo.

- **La lucha contra la extorsión como prioridad nacional de política criminal.** Al ser el delito que hoy conecta a los grupos armados con la vida cotidiana de las ciudades y los territorios, se requiere fortalecer los Gaula, crear rutas de denuncia protegida, intervenir de manera efectiva las comunicaciones desde las cárceles y medir el éxito por condenas y por el aumento de la confianza para denunciar.

- **Sometimiento creíble.** Reglamentar con prontitud la ley de sometimiento con reglas claras, beneficios verificables y condicionados a la entrega de bienes, rutas y verdad, y fortalecer la ARN para que el tránsito a la legalidad sea real. La credibilidad de la oferta depende de la credibilidad de la alternativa: sin capacidad de judicialización, nadie tendrá incentivos para someterse.

- **Seguridad urbana con focalización y prevención.** Complementar los grandes operativos con una focalización sostenida en lugares y personas de mayor riesgo, programas de prevención para jóvenes vinculados o en riesgo de vinculación al microtráfico y a las bandas, y una política frente al microtráfico, que ha sido un elemento frecuentemente olvidado de las políticas públicas.

- **Inteligencia financiera con dientes.** Fortalecer la UIAF y su coordinación con la Fiscalía, agilizar la extinción de dominio y, sobre todo, la monetización de los bienes por parte de la SAE, de manera que los recursos del crimen financien la seguridad.

- **Justicia en el territorio.** Garantizar la presencia de jueces, fiscales, defensores y medicina legal en las zonas priorizadas, reconociendo sus particularidades, como se plantea en la hoja de ruta de la FIP, Ordenar la Casa. Sin acceso a la justicia, la recuperación del territorio queda incompleta y los grupos siguen siendo quienes resuelven los conflictos.

Economías ilícitas: de la destrucción de hectáreas a la transformación de los territorios

La FIP ha insistido en que la política contra las economías ilícitas debe estar integrada a la estrategia de seguridad y concentrar esfuerzos en territorios priorizados en los que el Estado pueda obtener resultados en el corto, mediano y largo plazo, tanto en la recuperación del control territorial como en la reducción del sistema del narcotráfico. Esto implica un cambio en la unidad de análisis: dejar de mirar el cultivo de manera aislada y empezar a mirar el ecosistema completo, es decir, las rentas, las cade-

nas de valor, los actores legales que las facilitan y las comunidades que dependen de ellas.

- **Atacar los nodos críticos de la cadena de valor.** Priorizar los puntos en los que el Estado puede generar mayor disrupción con menor costo social: precursores químicos, laboratorios y centros de acopio, corredores logísticos, comercialización del oro y lavado de activos.

- **Definir el futuro de la sustitución.** Tomar una decisión pronta sobre el PNIS y RenHacemos, cumplir los compromisos adquiridos con las familias y diseñar una estrategia de sustitución condicionada y secuenciada con la seguridad, acompañada de formalización de tierras, vías terciarias, acceso a mercados y crédito. Las conversaciones con organizaciones sociales del Putumayo son una oportunidad para construir un modelo distinto.

- **Ser realistas con la aspersión con glifosato.** Las limitaciones judiciales, operativas, logísticas y de legitimidad de la fumigación aérea plantean serias dudas sobre su viabilidad. La política no puede depender de una sola herramienta que probablemente no estará disponible durante este mandato.

- **Que los minerales críticos no sean la próxima economía ilícita.** El memorando con los Estados Unidos debe ir acompañado de un sistema robusto de trazabilidad de minerales, control de las comercializadoras y presencia del Estado en las zonas mineras, para que la nueva bonanza no termine financiando a los mismos grupos que hoy controlan la minería ilegal del oro.

- **Incorporar la dimensión ambiental.** La deforestación, el tráfico de fauna y flora y la minería ilegal son economías criminales y también amenazas a la seguridad nacional, y deben tener un lugar explícito en la política.

- **Corresponsabilidad internacional.** Aprovechar el Escudo de las Américas y la cooperación con los Estados Unidos para avanzar en el control de rutas, precursores y flujos financieros transnacionales, y no solo en la reducción de cultivos en Colombia.

- **Medir el éxito por la pérdida de poder criminal.** El indicador principal de la política no debería ser el número de hectáreas, sino la reducción de las rentas de los grupos y de su capacidad para regular la vida de las comunidades.

Alertas tempranas: dónde poner la atención en los próximos meses

Finalmente, la FIP identifica algunos escenarios que requieren atención prioritaria en el corto plazo y que pondrán a prueba la capacidad de ajuste del gobierno:

- **Las 13 zonas de disputa,** en particular el Catatumbo, Arauca, el Cauca y el Pacífico, donde se concentran los mayores impactos humanitarios, los desplazamientos masivos y los confinamientos.

- **La expansión de los grupos en Tolima y Huila,** donde las alertas tempranas no han tenido una respuesta efectiva.

- **El cierre de la Zona de Ubicación Temporal del Valle del Guamuez** el 30 de noviembre, con 99 integrantes de los Comandos de la Frontera. Un cierre sin una ruta clara de sometimiento o de tránsito a la legalidad puede convertirse en un factor de rearme.

- **La reacción de los grupos armados al cierre de la Paz Total,** que puede traducirse en nuevas ofensivas, paros armados o reacomodos territoriales.

- **La triple frontera con Venezuela y Brasil,** hacia donde el ELN ha trasladado su eje de mando.

- **Las elecciones territoriales de 2027,** que serán un momento de alto riesgo de interferencia de los grupos armados en la política local y en el voto.

- **La extorsión y el secuestro urbano** en ciudades como Barranquilla, Cali y Buenaventura, que ponen a prueba la eficacia real de los Bodsu.

- **El trámite del estatuto antiterrorista y la materialización de la ley de sometimiento**, dos instrumentos que definirán el marco jurídico de la seguridad para el resto del mandato.

La FIP reitera su disposición a aportar evidencia, análisis y diálogo para que estos ajustes sean posibles. Una estrategia de seguridad eficaz no es patrimonio de un gobierno ni de una orilla política. Es una condición para que los ciudadanos puedan vivir con libertad dentro de las reglas democráticas. Ese debería ser, al final, el indicador que importa.



100 DÍAS



FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

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

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