

Análisis de coyuntura electoral

Seguridad 2026-2030:

¿Cómo leer las
propuestas de los
candidatos a la
Presidencia de
Colombia?



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Seguridad 2026-2030:

¿Cómo leer las
propuestas de los
candidatos a la
Presidencia de
Colombia?

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores

Javier Flórez

Edición y corrección de estilo

Julian Ríos Monroy

Diseño y diagramación

Christian Rebollo

ISBN

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

EL CONTEXTO DE SEGURIDAD Y PAZ QUE RECIBIRÁ EL NUEVO PRESIDENTE

9

ANÁLISIS DE PROPUESTAS

21

BALANCE GENERAL: ENTRE LAS PROPUESTAS Y LA NECESIDAD DE UNA HOJA DE RUTA CLARA Y REALIZABLE

Introducción

Como en cada elección presidencial de Colombia, la seguridad ocupa un lugar central en el debate público y político. Pero, pese a ser el tema más recurrente en la campaña para llegar a la Casa de Nariño, las propuestas de los principales candidatos aún están lejos de responder a la dimensión real del desafío.

El país no enfrenta únicamente un problema de fortalecimiento de los grupos armados, crecimiento de los cultivos ilícitos y de otras rentas ilegales, o del uso de nuevas tecnologías y repertorios de violencia. Enfrenta una recomposición más profunda de la violencia organizada relacionada con estructuras criminales más flexibles, ecosistemas de economías ilegales más diversificadas, redes urbanas y rurales cada vez más conectadas, mayor capacidad de coerción territorial, profundización de la gobernanza criminal, un número creciente de disputas territoriales entre actores no estatales y una relación más sofisticada con mercados legales, corrupción en todos los niveles y relación con circuitos transnacionales.

Buena parte de las propuestas siguen priorizando instrumentos tradicionales de seguridad, como expansión operativa, fortalecimiento penitenciario, aumento de capacidades coercitivas y ampliación de oferta estatal. En otras palabras: más pie de fuerza, más cárceles, más operaciones, más tecnología, más presencia estatal, más justicia y más programas sociales. Todas esas acciones, aunque pueden ser necesarias en alguna medida, tienen un problema de fondo: no constituyen, por sí mismas, una estrategia. La pregunta central no es quién promete más, sino quién entiende mejor lo que se debe priorizar, con qué capacidades, recursos y secuencia.

En ese sentido, los planes de gobierno son importantes para ver el énfasis que un gobierno le dará a un tema, pero no cómo se implementará realmente. Gobernar no es ejecutar un plan lineal, es administrar tensiones en tiempo real, con múltiples actores empujando en direcciones distintas. Por eso, las propuestas sirven menos como hoja de ruta y más como una señal. Lo que permiten es entender qué prioriza un candidato, cómo interpreta los problemas y qué tipo de respuestas considera legítimas y estructurales.

En esta coyuntura, en todos los sectores críticos, pero fundamentalmente en el caso del sector de Seguridad y Defensa, el contexto fiscal obliga a aterrizar el debate. El Presupuesto General de la Nación de 2026 fue aprobado por cerca de \$547 billones,

pero con un faltante de financiación de \$16,3 billones asociado a una ley de financiamiento que no prosperó. Además, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) advirtió que el déficit total programado para 2026 es de 6,2% del PIB, un escenario que exige ajuste y mayor credibilidad fiscal. Así las cosas, el próximo gobierno no recibirá una chequera en blanco para financiar su estrategia de seguridad, sino un Estado con necesidades crecientes, bajo margen de maniobra y una presión constante por reducir déficit, mejorar ejecución y recuperar la confianza ciudadana. Una ecuación compleja y difícil de materializar.

Los planes de Gobierno analizados por la FIP corresponden a los cinco candidatos que lideran la intención de voto en las encuestas (Iván Cepeda, Abelardo De la Espriella, Paloma Valencia, Sergio Fajardo y Claudia López). En todos, el tema de seguridad y justicia está en el centro de las propuestas, pero el abordaje y las prioridades son distintas.

Este documento analiza las principales propuestas de seguridad y justicia de los candidatos presidenciales a partir de una lectura comparada de sus programas de gobierno, contrastándolas con las dinámicas actuales de violencia organizada en Colombia, las capacidades reales del Estado y las restricciones fiscales e institucionales del país. El análisis se estructuró en cuatro niveles. Primero, se presenta un contexto general sobre los principales desafíos de seguridad que enfrentará el próximo gobierno, incluyendo expansión de grupos armados, economías ilícitas, deterioro humanitario y debilidad territorial del Estado. Posteriormente, se desarrolla un balance candidato por candidato, identificando el corazón estratégico de cada propuesta, sus fortalezas, tensiones y principales vacíos. Finalmente, el documento plantea algunas alertas transversales y reflexiones de cierre sobre los retos de implementación, priorización y sostenibilidad de las políticas de seguridad propuestas para el próximo cuatrienio.

El análisis presentado no evalúa afinidades ideológicas o preferencias políticas, sino la coherencia, viabilidad y capacidad potencial de implementación de las propuestas.

01

**EL CONTEXTO DE
SEGURIDAD Y PAZ QUE
RECIBIRÁ EL NUEVO
PRESIDENTE**

01

1. El contexto de seguridad y paz que recibirá el nuevo presidente

Al cierre de 2025, según las estimaciones de la Fuerza Pública, los grupos armados organizados de Colombia sumaban en sus filas 27.121 integrantes (51% en armas y 49% en sus redes de apoyo). Las organizaciones ilegales tienen algún tipo de influencia en 600 municipios del país, y existen por lo menos 14 zonas de disputa activa entre actores no estatales, de acuerdo con el seguimiento de la FIP. El uso de nuevas tecnologías en el teatro de operaciones, como los drones (que según datos del Ministerio de Defensa se han usado para cometer más de 500 ataques ofensivos en los últimos tres años), confirma una adaptación de estas estructuras.

El impacto humanitario del último año triplicó las cifras del 2024, con más de 1'600.000 personas afectadas. El reclutamiento forzado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) está adelantándose de manera indiscriminada (908 casos entre 2024 y 2025, según la Defensoría del Pueblo), y el confinamiento aumentó un 12%, el desplazamiento forzado un 85% y el secuestro un 133% frente al 2024. Aunque algunos indicadores de letalidad muestran transformaciones frente a décadas anteriores (que se inscriben en una apuesta por “domesticar” la violencia), persisten formas de coerción menos visibles pero igualmente restrictivas para las comunidades.

De igual forma, los cultivos ilícitos crecieron en extensión y productividad, hoy tenemos oficialmente, al censo del 2023, 253 mil hectáreas de arbustos de coca y un crecimiento del 53% en su productividad llegando a más de 2.600 toneladas de producción potencial de clorhidrato de cocaína¹. Y algunas estimaciones indican que la participación de esta economía ilícita puede llegar al 4,2% del PIB del país. Además, Colombia hoy se enfrenta clara diversificación de economías ilícitas, la minería ilegal, tráfico de fauna y flora, el tráfico de armas, el acaparamiento de tierras, contrabando y la extorsión (como síntoma también de gobernanza territorial), y su imbricación cada vez más clara con las

economías formales y legales de muchos territorios del país, están acrecentando las arcas de estas organizaciones, entre otros muchos factores.

El país, sin duda, necesita enfrentar estos desafíos de manera estratégica y hacer un balance general de estas propuestas resulta responsable y fundamental en este momento.

Un elemento transversal en casi todas las propuestas de seguridad es la distancia que toman frente a la política de Paz Total del actual gobierno. Con excepción de Iván Cepeda, todas las candidaturas plantean su cierre o una ruptura profunda con ese enfoque. Desde la FIP consideramos que esa discusión no puede darse únicamente desde posiciones políticas o electorales. Si el próximo gobierno decide desmontar la Paz Total, tendrá que hacerlo con responsabilidad, evitando que procesos incompletos, ceses frágiles o vacíos de interlocución terminen acelerando disputas armadas y expansión de violencias en los territorios.

Pero la continuidad tampoco puede darse de manera automática. La experiencia de estos años mostró problemas de diseño, fragmentación de objetivos y dificultades de articulación entre negociación, política de seguridad y política criminal. Por eso, cualquier escenario de continuidad necesitaría ajustes profundos, reglas claras, metodologías diferenciadas según actor armado y una definición mucho más precisa de líneas rojas, incentivos y capacidades de verificación. La discusión ya no es simplemente si se negocia o no, sino cómo construir unas políticas de paz y seguridad que sean armónicas, viables, coherentes y compatibles con la realidad actual de la violencia organizada en Colombia.

¹ Aunque no es público el censo de UNODC del 2024, las cifras filtradas por el presidente Gustavo Petro indican que para el cierre de ese año el país tenía 262.000 hectáreas de coca y una producción potencial de clorhidrato de cocaína de 3.000 toneladas.

02

ANÁLISIS DE PROPUESTAS

02

2. Análisis de propuestas

Las variables utilizadas en este análisis buscan evaluar no solo el contenido político de las propuestas, sino también su coherencia estratégica y sus posibilidades reales de implementación frente a los desafíos actuales de seguridad en Colombia. La profundidad hace referencia al nivel de comprensión que demuestra cada programa sobre las dinámicas contemporáneas de violencia organizada, incluyendo economías ilícitas, control territorial, gobernanza criminal y transformación de los actores armados. La claridad evalúa qué tan concretas y comprensibles son las propuestas, diferenciando entre apuestas generales de campaña y mecanismos relativamente definidos de acción estatal.

La secuencia analiza si existe una lógica operativa reconocible sobre cómo implementar las medidas planteadas, entendiendo que las políticas de seguridad requieren priorización temporal, articulación institucional y construcción progresiva de capaci-

dades en el territorio. La priorización examina si las propuestas reconocen las restricciones reales del Estado colombiano y establecen criterios sobre dónde, cómo y frente a qué amenazas concentrar recursos limitados. Finalmente, la viabilidad valora la posibilidad efectiva de implementar las propuestas en función de las capacidades fiscales, institucionales y políticas del país, considerando además las dificultades históricas que ha tenido el Estado para sostener intervenciones de seguridad en el tiempo.

Este ejercicio de la Fundación Ideas para la Paz buscó hacer un balance general de las propuestas de los candidatos a partir de lo que se menciona en sus planes de gobierno públicos o en la información disponible en sus páginas oficiales. El orden en que se incluye acá se ha decidido según el promedio de las últimas encuestas públicas, comenzado por el candidato Iván Cepeda y terminando con la candidata Claudia López.

Propuestas principales en seguridad de los candidatos

**IVAN
CEPEDA**

**ABELARDO DE LA
ESPRIELLA**

**PALOMA
VALENCIA**

**SERGIO
FAJARDO**

**CLAUDIA
LOPEZ**



Seguridad humana articulada con transformación y desarrollo territorial.

Fortalecimiento de alertas tempranas y monitoreo participativo.

Reorientación de capacidades de la Fuerza Pública hacia protección territorial.

Inteligencia ambiental contra minería ilegal, deforestación y contaminación.

Sistema Nacional contra la Macrocorrupción con fortalecimiento de la UIAF.

Fumigación aérea y ofensiva inmediata contra estructuras criminales.

Seguridad rural con presencia permanente de Fuerza Pública y justicia itinerante.

Construcción de cárceles aisladas para frenar extorsión desde prisiones.

Estrategia contra contrabando y lavado de activos como amenaza económica.

Recuperación focalizada y secuencial del control territorial.

Aumentar gasto en defensa y ampliar pie de fuerza con 60.000 nuevos uniformados.

Militarización estratégica de corredores críticos y zonas de secuestro.

Extinción de dominio exprés y asfixia financiera contra estructuras ilegales.

Fortalecer justicia penal con fiscales especializados y endurecimiento de penas.

Construcción de nuevos cupos carcelarios con trabajo obligatorio y resocialización.

Recuperar el control territorial con estrategia integral de seguridad, justicia y desarrollo.

Intervención priorizada en Cauca, Catatumbo, Guaviare y Chocó.

Plan "Ciudades más seguras" con más policías, investigación criminal y control de armas.

Modernizar Fuerza Pública e inteligencia con tecnología, IA y cooperación internacional.

Lucha focalizada contra extorsión y secuestro, incluyendo reforma penitenciaria.

Reformar la justicia en tres niveles: antimafia, ordinario y restaurativo.

Crear la Fiscalía Antimafia con mínimas garantías y máximas sanciones para crimen organizado.

Consolidar el Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana en coordinación con alcaldías.

Retomar el control de las cárceles mediante reforma penitenciaria y mayor capacidad.

Fortalecer Fuerza Pública, inteligencia y capacidades operativas.

Iván Cepeda

La propuesta de seguridad del candidato del Pacto Histórico, que es la suma de sus discursos de campaña hasta ahora, parte de una lectura distinta del problema de violencia en Colombia. Su apuesta no está centrada en recuperar el orden a través de una expansión de la fuerza, sino en reducir las condiciones que han permitido que la guerra y las economías ilícitas se reproduzcan durante décadas en buena parte del territorio. Hay una idea transversal en el programa: la seguridad no puede sostenerse únicamente desde la coerción, porque el conflicto colombiano ha estado ligado históricamente al abandono estatal, la exclusión y la falta de oportunidades en las regiones más afectadas por la violencia.

Desde esa lógica, el plan propone profundizar una visión de seguridad humana donde la transformación territorial, la implementación del Acuerdo de Paz y la protección de las comunidades ocupan un lugar central. La limitación es que esa apuesta convive hoy con un escenario criminal más complejo, donde muchos actores armados ya no operan bajo lógicas políticas sino económicas, y donde las capacidades del Estado para contener esa expansión siguen siendo profundamente limitadas.

La fortaleza de esta visión está en recordar que la seguridad no puede separarse de la exclusión, la falta de oportunidades y la debilidad institucional. El candidato introduce una discusión relevante sobre macrocorrupción, captura institucional y lavado de activos como dimensiones estructurales del poder criminal. Su propuesta de un Sistema Nacional contra la Macrocorrupción que incluye el fortalecimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), alertas tempranas, investigación especializada, entre otros, puede ser un activo relevante en la discusión actual del país, aunque merece un mayor desarrollo.

Desde el punto de vista fiscal, el enfoque de Cepeda también abre interrogantes. Profundizar la imple-

mentación del Acuerdo de Paz de 2016, ampliar programas sociales, financiar transformación territorial, fortalecer sistemas de prevención y sostener políticas de paz requiere recursos significativos. En un contexto de déficit alto y presión por ajuste, el programa no explica con precisión qué priorizaría, qué aplazaría y cómo financiaría la expansión de la “seguridad humana”, que aún no se explica suficientemente en su programa, sin tensionar más el marco fiscal.

Ahora bien, uno de los principales puntos críticos de la propuesta de seguridad de Iván Cepeda, según los documentos públicos existentes, es la continuidad de la política de “Paz Total” sin una revisión profunda de sus resultados, incentivos y límites operativos. Si bien sería equivocado atribuir el crecimiento de los grupos armados únicamente a esta política —pues la expansión de estructuras criminales y la fragmentación de actores vienen consolidándose desde años atrás, asociadas a múltiples factores—, es difícil desconocer que durante este gobierno varios de esos grupos que participaron de negociaciones de paz aumentaron su capacidad armada, control territorial y poder económico. En distintos territorios, los ceses al fuego, las dificultades de verificación, la desarmonía entre las políticas de seguridad y de paz y la ausencia de una estrategia simultánea de contención permitieron procesos de expansión y reacomodo criminal que hoy condicionan gravemente la seguridad y la gobernabilidad local.

Desde el enfoque de derechos humanos, el plan tiene una fortaleza: prioriza la protección de la vida, la reducción de violencias y la centralidad de las víctimas. Esto es consistente con estándares internacionales y corrige excesos de enfoques exclusivamente punitivos vistos en la región (por ejemplo, estrategias de “mano dura” que han derivado en detenciones masivas y debilitamiento de garantías). No obstante, el plan no desarrolla suficientemente cómo garantizar esos derechos en contextos donde actores armados mantienen control territorial o incluso peor, donde lo

disputan de manera violenta. Es decir, el enfoque de derechos es sólido en lo normativo, pero débil en su traducción operativa bajo condiciones reales de control o disputa.

En términos de coherencia con las dinámicas actuales de la violencia organizada, el plan reconoce que el centro del problema son las economías ilícitas. Pero no termina de resolver una tensión crucial: cómo combinar negociación con presión efectiva sobre las rentas criminales. La evidencia comparada muestra que los procesos exitosos no eliminan la coerción, sino que la hacen más estratégica. En Colombia, golpear las finanzas (extinción de dominio, inteligencia financiera, control de cadenas logísticas) ha demostrado ser más efectivo que la captura aislada de cabecillas. En algunos de sus discursos, este componente aparece, pero no como eje estructurante.

En síntesis, el plan de seguridad de Cepeda representa una apuesta por un continuismo frente a la actual política de paz y seguridad del gobierno Petro, sin mayores giros o críticas de fondo, según la información disponible. Aunque reconoce dificultades de

implementación y limitaciones operativas, el plan no termina de asumir con suficiente claridad los costos que ha tenido la combinación de diálogos simultáneos, con dificultades de coordinación estratégica y definiciones ambiguas sobre líneas rojas y objetivos operacionales. El principal interrogante del programa es si la continuidad del enfoque actual, sin modificaciones operativas profundas, lograría responder de manera más efectiva a las dinámicas recientes de expansión criminal.

Existe entonces, al leer el programa, una incertidumbre de fondo asociada a cómo construir una política de seguridad humana desde la izquierda, como lo han dicho incluso exfuncionarios de la actual administración, que combine transformación territorial, potenciales negociaciones políticas o de sometimiento y garantías de derechos, sin perder capacidad coercitiva frente a organizaciones que hoy operan como redes criminales, con conexiones transnacionales claras, y orientadas fundamentalmente por la captura y generación de rentas. El desafío hacia delante puede ser mayúsculo.



Abelardo de la Espriella

Esta propuesta de seguridad es probablemente la más explícita en su intención de ruptura, ya que plantea con claridad premisas como cero negociación, ofensiva total contra el narcotráfico, recuperación del control territorial y uso intensivo de herramientas como fumigación de cultivos de uso ilícito, extinción de dominio exprés y fortalecimiento carcelario. El problema que identifica la FIP no es la ambición del programa, sino, probablemente, la falta de desarrollo sobre mecanismos de control institucional, gradualidad y salvaguardas democráticas.

La propuesta parte de una premisa clara sobre la necesidad de recuperar autoridad estatal y aumentar la capacidad de coerción frente a organizaciones criminales que han ampliado su control territorial y económico. Desde esa lectura, el programa apuesta por expansión de capacidades operativas, fortalecimiento penitenciario y ofensivas focalizadas contra economías ilícitas y estructuras armadas. Sin embargo, la FIP identifica una tensión importante entre la ambición operativa de la propuesta y las capacidades reales del Estado colombiano para sostener ese tipo de intervenciones en el tiempo. La experiencia comparada muestra que el fortalecimiento de capacidades coercitivas no depende únicamente de decisión política, sino también de restricciones fiscales, capacidad institucional, coordinación y sostenibilidad territorial de las operaciones.

A esto se suma un desafío asociado a la naturaleza actual de la violencia organizada en Colombia. El programa parte de una lectura relativamente homogénea de la amenaza criminal, mientras que el fenómeno hoy opera a través de redes flexibles de economías ilícitas con alta capacidad de adaptación territorial y financiera. En ese contexto, estrategias centradas principalmente en ofensivas de choque pueden generar afectaciones importantes sobre de-

terminadas estructuras, pero también producir reacomodos, fragmentación criminal o desplazamiento territorial de las rentas ilícitas. El principal reto de implementación no está únicamente en aumentar presión estatal, sino en construir mecanismos de priorización, secuencia operativa y permanencia institucional que permitan traducir los impactos iniciales en transformaciones sostenibles de seguridad territorial.

Entonces, la principal preocupación está en el tono de excepcionalidad que atraviesa varias de las propuestas. Muchas de las expresiones y afirmaciones transmiten la idea de un Estado que necesita actuar sin frenos para recuperar la autoridad. La experiencia de América Latina muestra que estrategias de seguridad altamente punitivas han generado, en algunos casos, reducciones rápidas de violencia, pero también riesgos institucionales y humanitarios relevantes. La pregunta no es si el Estado debe actuar con firmeza. La pregunta es cómo hacerlo sin erosionar las reglas democráticas que pretende defender.

Por ejemplo, la idea de megacárceles y endurecimiento extremo del sistema penal plantea un riesgo evidente y está claramente asociado a confundir eficacia con excepcionalidad permanente. La experiencia comparada indica que cuando la política de seguridad se desancla de estándares mínimos de derechos humanos, no solo se deteriora la legitimidad del Estado, sino que se debilita la sostenibilidad de la estrategia. El control territorial no se mantiene solo con coerción, sino también con instituciones que la ciudadanía reconoce como legítimas.

En Colombia ese equilibrio es todavía más delicado. Hay territorios donde la población ha convivido tanto con violencia de actores ilegales como con abusos institucionales. En esos contextos, una política de seguridad que ignore el enfoque de derechos puede terminar debilitando la legitimidad estatal y reduciendo la cooperación ciudadana que necesita

para funcionar. La seguridad no depende del miedo que pueda generar el Estado, sino de la confianza que logre construir.

También hay un interrogante evidente de capacidad. El plan promete recuperar control territorial, reformar cárceles, perseguir capitales ilícitos, combatir corrupción y fortalecer inteligencia casi de manera simultánea, con plazos perentorios de 90 días. No obstante, el Estado colombiano tiene límites reales, tanto fiscales, como de capacidad inmediata e incluso de coordinación interinstitucional. El riesgo adicional de estas propuestas es que parecen intentar hacerlo todo al tiempo sin reconocer que gobernar implica también escoger prioridades.

La tensión fiscal al interior del mismo programa profundiza ese desafío, ya que combina ajuste del tamaño del Estado y reducción tributaria con una expansión importante de capacidades en seguridad. Esa ecuación necesita mucha más claridad, porque la expansión de capacidades de seguridad implica

costos fiscales y operativos sostenidos en el tiempo. Acciones como mover tropas, proteger comunidades, modernizar inteligencia y sostener sistemas judiciales funcionales requieren altas inversiones. Pensar que todo eso puede hacerse únicamente con voluntad política, sin aumentar el presupuesto del sector, es desconocer el tamaño de las restricciones actuales.

El plan tiene una virtud: su entendimiento de que la expansión criminal no puede seguir normalizándose y que es urgente tomar medidas al respecto. Pero su debilidad está en asumir que la orientación política basta para transformar la realidad y que una visión excesivamente punitiva y de control, sin límites claros, puede resultar suficiente frente a un fenómeno caracterizado por múltiples dimensiones territoriales, económicas e institucionales. En seguridad, el fortalecimiento coercitivo requiere capacidades institucionales sostenibles, criterios claros de priorización y mecanismos de control democrático.



Paloma Valencia

El programa de Paloma Valencia parte de un diagnóstico que sugiere que el Estado ha reducido su capacidad efectiva de control territorial en distintas regiones del país y que sectores de la ciudadanía sienten que la autoridad retrocedió frente al crimen. Ese deterioro es interpretado como una consecuencia directa de la pérdida de capacidad coercitiva y de una política de seguridad que, según el diagnóstico del plan, dejó de ejercer suficiente presión sobre las estructuras ilegales, y de una política de paz que contribuyó a este propósito. Desde esa lógica, la propuesta busca reconstruir autoridad mediante fortalecimiento de la Fuerza Pública, endurecimiento penal, mejoramiento del sistema de justicia y recuperación territorial.

Ese enfoque reconoce que la seguridad sigue siendo una condición básica de gobernabilidad y que el deterioro reciente no puede normalizarse. También entiende que el crimen organizado actual ya no depende únicamente de presencia armada, sino de su capacidad para controlar economías ilegales y regular la vida cotidiana en muchos territorios. Por eso el programa insiste en inteligencia, extinción de dominio y fortalecimiento judicial.

Sin embargo, el plan termina interpretando un desafío de debilidad estatal compleja como si fuera principalmente un problema de falta de firmeza. Y esa diferencia es central. Hoy el desafío de seguridad en Colombia no se explica solamente por ausencia de fuerza, sino por la dificultad del Estado para sostener control territorial, producir justicia y mantener legitimidad institucional en regiones donde el crimen lleva años funcionando como autoridad de facto. El riesgo del plan es asumir que ampliar capacidades de las Fuerzas Militares resolverá automáticamente esa situación.

La propuesta de aumentar significativamente el gasto en defensa y expandir el pie de fuerza refleja precisamente esa lógica. La ambición es sumar 60.000 nuevos uniformados, entre la Policía y el Ejército, y llevar el gasto del sector hacia niveles cercanos al 4%. Sin duda, Colombia necesita fortalecer capacidades, especialmente en inteligencia, movilidad y control territorial. Pero el programa no responde con suficiente claridad cómo sostener fiscal y operativamente esa expansión en un Estado que ya enfrenta enormes restricciones presupuestales y profundas limitaciones de ejecución. La seguridad es una política costosa y permanente. Requiere entrenamiento, nueva tecnología, sostenibilidad y capacidad institucional para el control territorial. Ahí aparece una tensión difícil de resolver entre la expansión del aparato de seguridad y la reducción simultánea del tamaño del Estado.

La política antidrogas, por ejemplo, refleja bien esas ambigüedades. La idea de una “sustitución forzosa y generosa” busca transmitir simultáneamente autoridad y oportunidad. Pero el concepto deja abiertas preguntas fundamentales sobre cómo operaría realmente en el territorio. Además parece volver al esquema tradicional, ampliamente insuficiente, del enfoque familiar para atender estos territorios, reproduciendo dinámicas de incentivos² que distintos estudios han señalado como limitadas en términos de sostenibilidad y transformación territorial.

En justicia, el programa probablemente tiene uno de sus componentes más sólidos. El énfasis en fortalecer judicialización, perseguir reincidencia y atacar la extorsión desde las cárceles, entre otros, responde

¹ Revisar, entre otros, la Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_institucional_resultados_programa_nacional_sustitucion_cultivos_ilicitos_PNIS_Informe_resultados.pdf

a problemas estructurales reales. Hay además una comprensión de que la impunidad deteriora tanto la seguridad como la legitimidad institucional. Sin embargo, el plan parece confiar demasiado en soluciones tecnológicas y endurecimiento penal como mecanismos de transformación rápida de un sistema judicial profundamente congestionado y desigual. La debilidad de la justicia colombiana no es solo una cuestión de herramientas. También responde a la voluntad de la propia rama, que no ha aplicado reformas en asuntos fundamentales, como también de capacidad investigativa, presencia territorial y coordinación institucional.

La propuesta tiene además una apuesta clara por reconstruir cooperación estrecha con Estados Unidos y recuperar una lógica cercana al Plan Colombia. Allí hay una lectura correcta sobre la dimensión transnacional del crimen organizado y sobre la necesidad de fortalecer capacidades tecnológicas e inteligencia. Sin embargo, esa apuesta enfrenta un

contexto internacional distinto y condiciones de cooperación bilateral muy diferentes a las que dieron origen al Plan Colombia.

En conjunto, el programa de Paloma Valencia transmite una idea de autoridad clara y políticamente consistente. Pero su principal limitación está en asumir que el problema central es insuficiencia de medidas de coerción o punitivas. El desafío colombiano hoy no es solamente recuperar control territorial. Es construir un Estado capaz de sostener presencia legítima en regiones donde el crimen organizado lleva años funcionando como regulador económico, autoridad local y proveedor de orden. Eso exige mucho más que expansión operativa.

El desafío no es menor. Colombia no necesita únicamente más capacidad estatal en seguridad, sino un Estado que entienda mejor contra qué está compitiendo. Y en ese terreno, la diferencia entre una política efectiva y una fallida no está en la contundencia del discurso, sino en la precisión de la estrategia.



Sergio Fajardo:

El Plan Guardián de Sergio Fajardo tiene una ventaja frente a muchas de las propuestas de seguridad de la contienda. No está construido únicamente sobre consignas de autoridad ni sobre promesas de expansión indiscriminada de la fuerza. Hay un intento serio por organizar una estrategia de intervención estatal que combine control territorial, fortalecimiento institucional y lucha contra las economías ilícitas. El programa parte de una lectura relativamente moderna del fenómeno criminal y entiende que la violencia actual no puede analizarse únicamente desde la lógica insurgente, sino desde estructuras armadas que funcionan como redes económicas con capacidad de regulación territorial.

Ese diagnóstico le permite identificar uno de los principales problemas del momento: la extorsión se convirtió en una forma de gobierno criminal. El plan entiende que ya no se trata solo de un delito económico, sino de un mecanismo de control sobre la vida cotidiana en muchas regiones y ciudades. Ahí aparece uno de los puntos más sólidos de la propuesta: la intención de recuperar control sobre las cárceles y fortalecer capacidades de investigación responde a una realidad que durante años fue subestimada. Buena parte de estas estructuras siguen operando desde el sistema penitenciario y lograron convertir la extorsión en una renta estable, difícil de rastrear y altamente fragmentada.

El enfoque sobre economías ilícitas también muestra una comprensión más sofisticada que la de otros programas. Fajardo reconoce que el narcotráfico ya no explica por sí solo el funcionamiento del crimen organizado y que hoy existe un entramado de rentas ilegales que se adapta rápidamente a la presión estatal. La limitación es que el plan todavía se queda corto en explicar cómo romper realmente esa capacidad de adaptación.

Hay una intención clara de afectar las finanzas criminales, pero menos claridad sobre cómo construir capacidades sostenidas de inteligencia financiera y control territorial que permitan afectar de manera estructural esas redes.

Donde el programa empieza a mostrar tensiones más evidentes, como en casi todos, es en la relación entre ambición y viabilidad. La propuesta plantea fortalecer capacidades policiales, ampliar infraestructura penitenciaria y modernizar inteligencia en un contexto de fuertes restricciones fiscales. El problema no es la necesidad de esas capacidades: es que el plan no termina de establecer prioridades claras. La seguridad requiere recursos permanentes, sostenimiento operativo y capacidad institucional estable. En un Estado que ya enfrenta limitaciones de ejecución, intentar expandir simultáneamente demasiados frentes puede terminar diluyendo resultados.

Uno de los aspectos más interesantes del Plan Guardián es que intenta territorializar la discusión de seguridad. Mientras buena parte de las campañas hablan de recuperar “el país” de manera abstracta, Fajardo menciona explícitamente corredores fronterizos, zonas de presencia armada y territorios afectados por economías ilícitas. Esa decisión es relevante porque reconoce algo fundamental relacionado con que la violencia en Colombia no es homogénea. Existen territorios en disputa, zonas de consolidación criminal y regiones donde el Estado conserva capacidades relativamente fuertes. El plan entiende parcialmente esa diferencia. Sin embargo, todavía falta explicar por qué ciertas regiones fueron priorizadas y otras no. Esa definición importa porque revela la manera en que el programa entiende el mapa real de amenazas y las capacidades limitadas del Estado para intervenir simultáneamente todo el territorio nacional.

La apuesta por fortalecer el rol de alcaldes y gobernadores también tiene elementos valiosos. El plan reconoce que la seguridad no puede seguir siendo diseñada exclusivamente desde el nivel central y que la capacidad de respuesta territorial es determinante. Pero ahí aparece otra dificultad estructural. Muchos gobiernos locales no tienen capacidad técnica, autonomía financiera ni protección suficiente para asumir ese papel en contextos de presión criminal. En varias regiones, las autoridades locales operan bajo amenazas permanentes o en escenarios de captura institucional parcial. Por eso, descentralizar responsabilidades sin fortalecer capacidades puede termi-

nar trasladando el problema más que resolviéndolo.

En conjunto, el Plan Guardián presenta uno de los enfoques con mayor desarrollo programático y articulación conceptual en materia de seguridad. Tiene una comprensión más realista del carácter territorial y económico del crimen organizado. Su principal debilidad no está en el diagnóstico, sino en la dificultad de traducir esa visión en una estrategia electoralmente atractiva, financiable y sostenida. Sin embargo, algunas de sus propuestas pueden enfrentar dificultades para traducirse en mensajes contundentes dentro de un contexto electoral altamente polarizado.



Claudia López

La propuesta de seguridad de Claudia López parte de una idea que atraviesa todo su programa: que el deterioro de la seguridad no se explica únicamente por el fortalecimiento de grupos armados o por el crecimiento de economías ilícitas. El problema, argumenta la candidata, también está en la pérdida de capacidad del Estado para actuar de manera coherente en los territorios. Desde esa lectura, el plan pone el foco en reformas institucionales profundas y en la necesidad de reorganizar el funcionamiento del sistema de seguridad y justicia. Algo que la FIP reconoce como necesario y fundamental.

Ese enfoque le da a la candidata una identidad clara frente al resto de la contienda. Mientras otras propuestas giran alrededor de la expansión del pie de fuerza o el endurecimiento penal, el programa de Claudia López insiste en que la crisis actual también es consecuencia de un aparato estatal fragmentado y lento. Hay una apuesta por transformar todo el sector de Seguridad, Defensa y Justicia. En términos conceptuales, muchas de esas discusiones son necesarias y el país lleva años aplazándolas.

La tensión más grande aparece cuando esa visión de largo plazo se encuentra con el deterioro acelerado de seguridad que enfrenta hoy el país. El programa transmite la idea de que una reforma institucional bien diseñada puede corregir buena parte de las debilidades actuales. Sin embargo, las transformaciones profundas del Estado toman tiempo y requieren cambios legales, consenso político, adaptación institucional y capacidad presupuestal en tiempos de déficit. Mientras eso ocurre, hay regiones donde las estructuras criminales siguen expandiendo su control territorial y su capacidad económica a través de un ecosistema cada vez más variado de economías

criminales. Así las cosas, el programa deja abiertos interrogantes sobre su capacidad de respuesta frente al deterioro inmediato de seguridad en varios territorios.

La política antidrogas refleja bien esa lógica general. La propuesta intenta salir de la polarización tradicional entre militarización y sustitución voluntaria. Hay una búsqueda de equilibrio y una comprensión de que el problema no se resuelve únicamente desde la erradicación. Pero el programa deja dudas sobre cómo respondería en territorios donde las economías ilícitas ya funcionan como estructuras completas de gobernanza local. La transformación territorial es indispensable, aunque difícilmente puede producir resultados rápidos frente a organizaciones criminales que mantienen capacidad armada y control económico.

En justicia, el programa probablemente tiene una de las discusiones más serias de toda la contienda. El énfasis en fortalecer investigación criminal y reorganizar capacidades judiciales responde a vacíos estructurales reales. La creación de la Fiscalía Antimafia es importante y va en un camino que puede generar resultados notables y estructurales. Hay una comprensión clara de que la impunidad y la corrupción deterioran la capacidad del Estado y alimentan la expansión criminal. Pero nuevamente aparece el mismo interrogante: el programa está mejor preparado para pensar el rediseño institucional del mediano plazo que para enfrentar el deterioro inmediato de seguridad que vive el país.

En conjunto, la propuesta de Claudia López tiene una fortaleza evidente. Comprende mejor que otros programas las debilidades estructurales del Estado colombiano y evita soluciones simplistas frente a un problema profundamente complejo. Su principal limitación está en la velocidad de respuesta. El país

necesita reformas profundas en seguridad y justicia, pero también capacidad inmediata de protección a la población en zonas de disputa, contención de la expansión territorial, del crecimiento en integrantes y de la capacidad de innovación de estos actores de la violencia organizada de hoy, entre otros mu-

chos temas. Y ahí el programa todavía deja abierta la pregunta más difícil de responder: cómo enfrentar una crisis de seguridad urgente mientras se intenta transformar lentamente el aparato estatal que debería resolverla.



03

**BALANCE GENERAL:
ENTRE LAS PROPUESTAS
Y LA NECESIDAD DE UNA
HOJA DE RUTA CLARA Y
REALIZABLE**

03

4. Balance general: entre las propuestas y la necesidad de una hoja de ruta clara y realizable

En conjunto, los planes de seguridad de los cinco candidatos reflejan una coincidencia importante. Todos reconocen que Colombia enfrenta un deterioro serio de seguridad y que la violencia organizada será uno de los principales desafíos del próximo gobierno. Sin embargo, las propuestas revelan diferencias profundas sobre cómo entender y enfrentar ese problema. Mientras algunos programas privilegian enfoques de autoridad y expansión coercitiva, otros apuestan por transformaciones territoriales, reformas institucionales o esquemas de seguridad humana. Aun así, el análisis comparado deja ver vacíos transversales en casi todas las propuestas. Persisten dificultades para priorizar amenazas, secuenciar intervenciones, aterrizar los costos fiscales de las apuestas planteadas y explicar cómo sostener capacidades estatales en territorios donde las organizaciones criminales han consolidado formas complejas de control social, económico y armado. Más allá de las diferencias ideológicas, el principal reto sigue siendo el mismo: construir una política de seguridad capaz de responder a una violencia organizada mucho más flexible, fragmentada y adaptativa que la que enfrentó Colombia hace dos décadas.

Desde la FIP hemos insistido en que el contexto de seguridad en Colombia ha cambiado de manera sustantiva ya que hoy el problema responde más a una lógica criminal que ideológica, con estructuras más fragmentadas y con mayor capacidad de adaptación. Esto exige que la respuesta del Estado evolucione hacia un enfoque integral y coordinado, que articule de manera efectiva las capacidades de la Fuerza Pública con las del sistema de justicia. En este escenario, la justicia adquiere un papel central, no solo en la contención de los grupos armados, sino también en la prevención de violencias y en la ruptura de ciclos de reciclaje criminal. El desafío no es

hacer más ni empezar desde cero, sino hacer mejor, de manera articulada y con un uso más estratégico de las capacidades disponibles. En otras palabras, es ordenar la casa.

En paralelo, el contexto actual exige superar la fragmentación de las políticas públicas y avanzar hacia una articulación efectiva entre paz, seguridad, política criminal, justicia y desarrollo. Para la FIP, esta no es una agenda opcional ni incremental, sino una condición necesaria para responder a la complejidad del fenómeno. La experiencia ha mostrado que no se trata de definir qué política va primero, sino de coordinar intervenciones simultáneas y progresivas que permitan no solo recuperar el control territorial, sino también construir gobernabilidad efectiva y fortalecer la confianza con las comunidades. En este esfuerzo, es fundamental partir de los avances ya logrados, aprovechar los instrumentos de planeación existentes y fortalecer la comunicación con la ciudadanía. La ventana de oportunidad de los primeros meses de gobierno es, en este sentido, determinante.

La actual coyuntura también demanda una actuación realista y flexible por parte del Estado. La diversidad de dinámicas territoriales implica que no existe una única respuesta posible. Por el contrario, se requiere combinar herramientas de política pública y adaptarlas a las condiciones específicas de cada territorio. Esto supone fortalecer la capacidad de lectura local, ajustar las intervenciones al contexto y evitar respuestas homogéneas frente a problemáticas diversas. Más que aplicar recetas estandarizadas, el desafío radica en interpretar los contextos, priorizar intervenciones y articular instrumentos de política pública de manera flexible, secuencial y coherente, incluyendo de manera clara a las autoridades locales y regionales, evitando la

búsqueda de soluciones únicas y apostando por respuestas adaptativas que reconozcan la complejidad del fenómeno.

En ese sentido, las cinco propuestas reconocen que la seguridad será uno de los grandes temas del próximo gobierno. Todas hablan de control territorial, crimen organizado, rentas ilegales, cárceles, justicia, fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la cooperación internacional. Pero ninguna termina de resolver con claridad tres preguntas esenciales:

Primero, ¿cómo priorizar y por dónde comenzar? El Estado no tiene capacidad de intervenir simultáneamente todos los territorios y todo el ecosistema de economías ilícitas. El país necesita una política de seguridad que reconozca que no todos los actores de la violencia organizada tienen el mismo impacto estratégico ni requieren la misma respuesta. No es lo mismo intervenir un corredor de narcotráfico en disputa armada que enfrentar redes urbanas de extorsión o estructuras de corrupción local que facilitan la captura institucional. El reto está en construir una estrategia capaz de diferenciar territorios, actores y rentas criminales, entendiendo que gobernar la seguridad también implica escoger dónde concentrar capacidades limitadas y asumir que no todo puede hacerse al mismo tiempo.

Segundo, ¿cuál es la teoría de cambio? Más pie de fuerza no necesariamente produce más seguridad. Más cárceles no necesariamente reducen el crimen. Más tecnología no reemplaza inteligencia humana ni investigación judicial. Más desarrollo no desmantela automáticamente estructuras armadas. Grandes reformas no responden a la urgencia de medidas que se requieren adoptar. Los candidatos deben responder

cómo cada acción contribuye a reducir la capacidad de daño, financiamiento, control territorial y reproducción del crimen.

Tercero, ¿con qué plata? La realidad fiscal del país obliga a priorizar. En 2026 el presupuesto está tensionado, el déficit es alto y hay un faltante de financiación relevante. Por eso, las propuestas que prometen simultáneamente más Fuerza Pública, más cárceles, más tecnología, más programas sociales, reducción de impuestos y ajuste fiscal deben mostrar números, fuentes y tiempos. De lo contrario, son programas políticamente atractivos, pero administrativamente frágiles.

Desde la FIP esperamos que este balance contribuya a entender mejor las propuestas de seguridad que hoy están sobre la mesa. Los programas de gobierno no deben leerse como hojas de ruta cerradas ni como promesas literales de implementación, sino como señales sobre las prioridades, las preocupaciones y la manera en que cada candidatura entiende el problema de seguridad que enfrenta el país. Y en ese sentido, hay algo que resulta evidente en todos los casos y es que la seguridad sigue ocupando un lugar central en la discusión pública y será, probablemente, uno de los principales desafíos del próximo gobierno. Cada propuesta tiene elementos valiosos, discusiones necesarias y apuestas que merecen ser escuchadas y debatidas con seriedad. En un contexto de creciente polarización, que exista una discusión abierta sobre cómo enfrentar la violencia organizada, fortalecer el Estado y proteger a las comunidades ya representa, en sí mismo, un ejercicio crucial para la democracia.



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