

# Violencia fragmentada:

seis desafíos de seguridad que enfrentará el próximo Gobierno

Diagnóstico y recomendaciones

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ



# Violencia fragmentada

---



# Violencia fragmentada:

## seis desafíos de seguridad que enfrentará el próximo Gobierno

Este documento contó con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia. Las opiniones, ideas y contenidos expresados son responsabilidad de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y no reflejan posiciones oficiales de la embajada.

### Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

### Autores

Javier Flórez  
Andrés Cajiao  
Paula Tobo  
Nicolás López  
Irina Cuesta

### Edición y corrección de estilo

Julián Ríos Monroy

### Diseño y diagramación

Christian Rebollo

### ISBN

978-628-7558-73-1

### Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8a - 55 Torre C. Of. 207. Bogotá  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



**Nota estratégica** / Junio 2026

# Contenido

4

## INTRODUCCIÓN

7

## ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN LA ACTUALIDAD?

7

EL INCREMENTO DE LAS ZONAS DE DISPUTA Y EL IMPACTO HUMANITARIO

11

LA CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL TERRITORIAL Y EL RETO DE LA GOBERNANZA LOCAL

13

ORGANIZACIONES CRIMINALES QUE CRECEN EN INFLUENCIA TERRITORIAL Y CAPACIDADES

16

EL DESARROLLO DE ENTORNOS ECONÓMICOS COMPLEJOS QUE GENERAN MÁS RECURSOS

18

LA VENTAJA TECNOLÓGICA DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES

20

LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO SE REDUCE Y TIENE MENOS IMPACTO

24

## RECOMENDACIONES Y ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL NUEVO GOBIERNO

## Introducción

Cada cuatro años, el contexto electoral plantea preguntas y debates claves sobre las prioridades de acción que tendrá el nuevo Gobierno Nacional en materia de seguridad. El conflicto y la violencia organizada en Colombia cambian de manera continua poniendo sobre la mesa la necesidad de innovar tanto en las formas de respuesta como en la comprensión de los fenómenos criminales.


La contienda electoral actual no ha estado exenta de esta discusión. Son diversas las mutaciones que ha tenido la violencia en nuestro país en años recientes. Así, el momento actual representa un punto de inflexión en la toma de decisiones de política pública, considerando el comportamiento de actores armados y los nuevos escenarios del crimen organizado, el incremento de la violencia, el rol que está teniendo la innovación tecnológica en la confrontación, las preocupaciones crecientes por las expresiones de gobernanza criminal en los territorios y las limitadas capacidades del Estado para responder a este contexto.

Es en este marco que la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia, lideró la construcción de una Hoja de Ruta de Seguridad Territorial reuniendo las recomendaciones y perspectivas de expertos en la materia, y retomando un ejercicio realizado en 2022 que presentó recomendaciones al entonces entrante Gobierno Nacional.

Como parte de este proceso, la FIP presenta los seis desafíos de seguridad más apremiantes para el país, insistiendo en la necesidad de comprender la complejidad de los fenómenos que afectan a los territorios y de adaptar la respuesta institucional a estas realidades, bajo principios y valores democráticos y el respeto por los derechos humanos. Este diagnóstico estuvo basado en el seguimiento que realiza la FIP a las dinámicas del conflicto y la violencia en Colombia a través de su Unidad de Monitoreo, el trabajo de campo en tres regiones del país (Guaviare, Caquetá y el Pacífico Nariñense) y la actualización de datos sobre influencia y comportamiento de grupos armados, afectaciones humanitarias, respuestas estatales y percepciones de actores locales, a través de fuentes primarias y secundarias que incluyen el diálogo con expertos, información oficial de entidades públicas y reportes de organismos internacionales.

Hoy, los desafíos de seguridad en Colombia no responden únicamente a un déficit de capacidades, sino también a una acción estatal fragmentada frente a fenómenos criminales cada vez más adaptativos y resilientes. Aunque el país cuenta con múltiples instrumentos en materia de seguridad, paz, política criminal, drogas y desarrollo territorial, estos operan sin una articulación estratégica común, lo que se traduce en intervenciones dispersas y capacidades con bajo impacto sostenido en los territorios.

Mientras los grupos armados evolucionan e integran sus estrategias, el Estado continúa respondiendo de manera desarticulada, limitando su capacidad de proteger a la población, contener la expansión criminal y recuperar el control territorial e institucional. En este contexto, este diagnóstico y las recomendaciones que se presentan buscan abrir una conversación estratégica sobre cómo orientar las acciones de seguridad en el corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con las capacidades institucionales y las realidades territoriales del país.



**El desafío para el nuevo gobierno no es solo definir qué hacer, sino decidir por dónde empezar, con qué instrumentos y bajo qué criterios de coordinación, para traducir su estrategia en resultados concretos y sostenibles en materia de seguridad.**

**01**

**¿CUÁLES SON LOS  
PRINCIPALES DESAFÍOS  
DE SEGURIDAD EN LA  
ACTUALIDAD?**

**01**

# 1. ¿Cuáles son los principales desafíos de seguridad en la actualidad?

En la última década, Colombia ha experimentado un cambio significativo en las dinámicas de confrontación y violencia. Aunque esta transformación venía gestándose desde antes, se acentuó con la desmovilización de las FARC en 2016, bajo un contexto en el que la frontera entre conflicto armado y crimen organizado se ha vuelto cada vez más difusa<sup>1</sup>.

El país entró en una etapa marcada por la fragmentación y recomposición de actores armados, la expansión de redes criminales más flexibles y la convergencia entre violencia armada, control territorial y economías ilícitas. Hoy, el problema no puede leerse únicamente en clave de insurgencia o de delincuencia organizada por separado, sino como un ecosistema criminal más adaptable, menos jerárquico y con mayor capacidad para operar dentro y fuera de la legalidad, disputar autoridad local y resistir la acción del Estado. Este escenario representa múltiples desafíos para la seguridad y la acción del Estado.

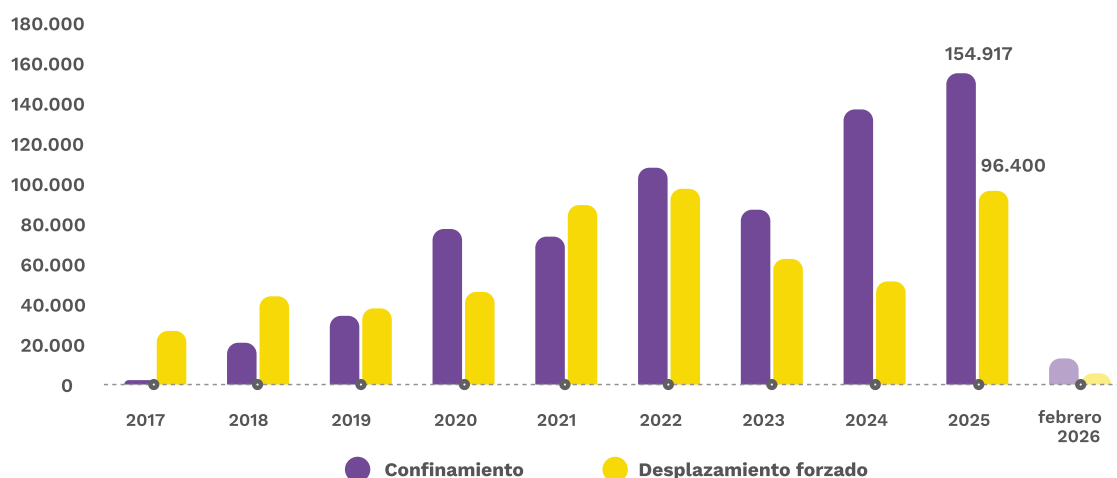
El próximo Gobierno Nacional tendrá el reto de configurar una estrategia de seguridad que atienda

diferentes fenómenos pero que a la vez priorice con claridad y eficiencia territorios y amenazas particulares. A continuación, la FIP presenta los seis desafíos más apremiantes.

## 1. El incremento de las zonas de disputa y el impacto humanitario

El 2025 fue un año crítico en materia de afectación humanitaria causada por actores armados ilegales. Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), las cifras de confinamiento y desplazamiento masivo superaron los niveles más altos de los últimos 17 años. Se reportaron más de 96.000 víctimas de desplazamiento forzado masivo, lo que representa un aumento del 85 % frente a 2024 (52.000 víctimas). De igual manera, los confinamientos dejaron cerca de 155.000 víctimas, cifra que equivale a un incremento del 12 %. En total, 2025 triplicó el número de personas afectadas por el conflicto y la violencia armada en comparación con 2024.

**GRÁFICA 1. VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO MASIVO Y CONFINAMIENTO (2017 - FEBRERO DE 2026)**



Fuente: OCHA Colombia.

<sup>1</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP), Ni paz ni guerra: escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque, Informe No. 36, 2022. Obtenido en: [https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP\\_Infome\\_NiPaz-NiGuerra.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPaz-NiGuerra.pdf)

En el último año, los departamentos más afectados por estos eventos fueron Cauca, especialmente el norte del departamento, con el 16% de afectaciones del total nacional; Antioquia, principalmente el Bajo Cauca y el Nordeste, con el 15%; Chocó, con el 10,4%; Bolívar, con énfasis en la zona sur, con el 10,3%; Nariño, especialmente el andén Pacífico, con el 10%; Norte de Santander, en el Catatumbo, con el 8,5%; y Valle del Cauca, principalmente en el sur, con el 8%.

Actualmente, el país cuenta con 14 zonas en disputa entre actores ilegales (ver tabla 1), el doble que en 2022. Estas regiones concentran casi el 80% de la afectación humanitaria. En 2025, solo en el Catatumbo, la confrontación entre el Ejército de Liberación

Nacional (ELN) y el Frente 33 de la disidencia Estado Mayor de Bloques y Frente (EMBF) dejó 63.000 víctimas<sup>2</sup> de desplazamiento, equivalentes al 65% del total anual.

Los repertorios de violencia utilizados por los grupos armados convierten a estas regiones en focos críticos de afectación humanitaria. Entre las principales afectaciones se encuentran los enfrentamientos entre estructuras ilegales, los homicidios, las amenazas contra liderazgos sociales y población civil para impedir su colaboración con grupos rivales, así como la instalación de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explosionar (MUSE).

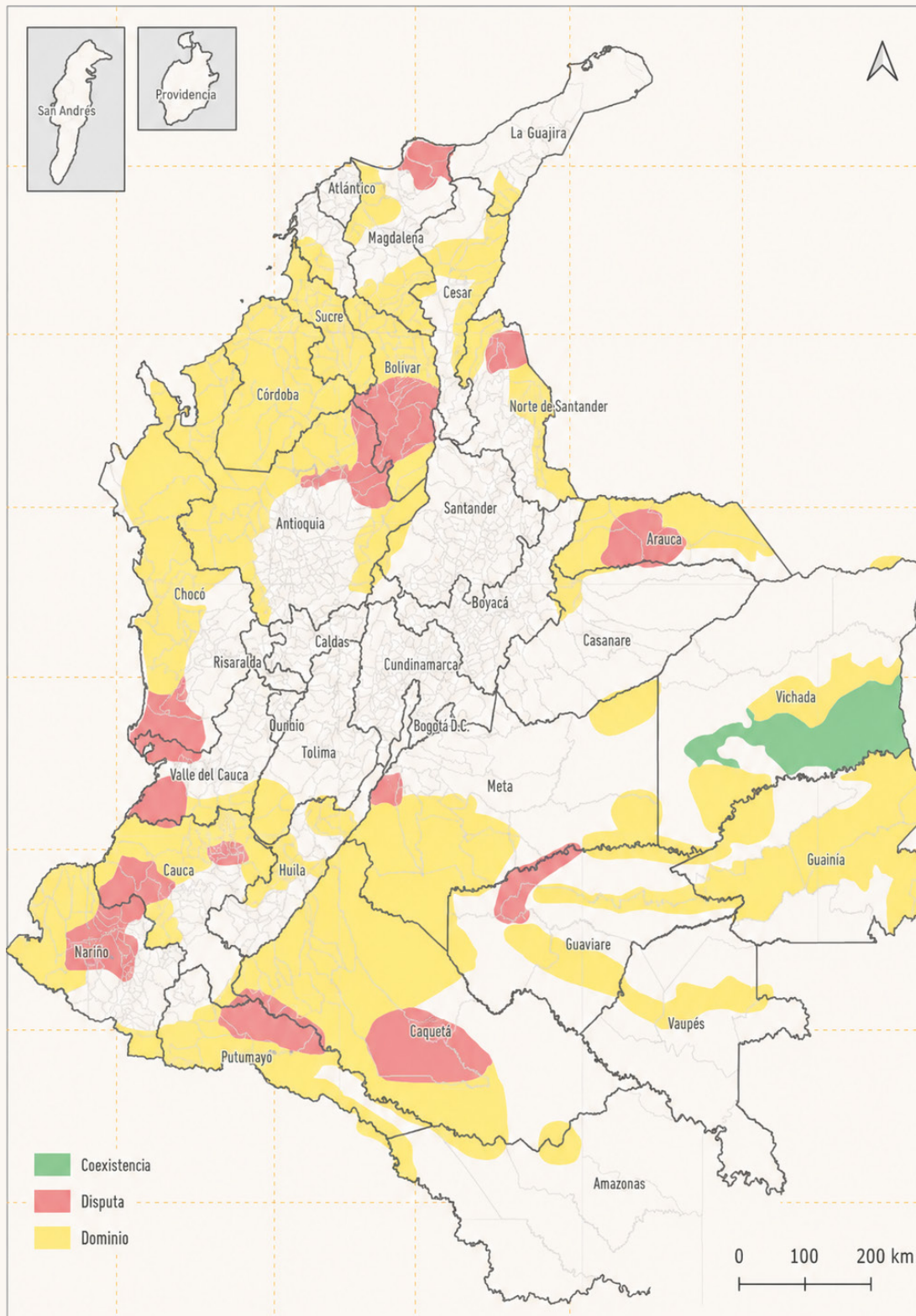
**TABLA 1. ZONAS DE DISPUTA Y ACTORES ARMADOS ILEGALES RESPONSABLES**

N.	Zona	Actores armados ilegales en disputa
1	Sierra Nevada de Santa Marta	Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada y Clan del Golfo (o EGC)
2	Catatumbo	ELN y Frente 33 (EMBF)
3	Sur de Bolívar	Clan del Golfo contra el ELN y el Frente 37 del EMBF
4	Norte y nordeste antioqueño	Clan del Golfo contra el ELN y los frentes 36, 4 y 24 del EMBF
5	Arauca	ELN contra Frentes 10 y 28 (EMC)
6	Sur del Chocó (San Juan)	ELN contra Clan del Golfo (o EGC)
7	Sur de Buenaventura y Naya	Frente Jaime Martínez contra ELN
8	Norte del Cauca	Bloque Occidental Jacobo Arenas (EMC) contra ELN y Frente 57
9	Cañón del Micay	Frente Carlos Patiño (EMC) contra ELN y CNEB
10	Cordillera Nariñense	Frente Franco Benavides (EMC) contra Comuneros del Sur y Autodefensas Unidas de Nariño
11	Frontera Caquetá-Putumayo	Comandos de la Frontera contra Frente Raúl Reyes (EMBF) // Comandos de la Frontera contra Frente Carolina Ramírez (EMC)
12	Bajo Caguán	Frente Rodrigo Cadete (EMBF) contra Frente Carolina Ramírez (EMC)
13	Guaviare	Bloque Oriental Jorge Suárez Briceño (EMBF) contra Frentes 1 y 44 (EMC)
14	Meta	Segunda Marquetalia contra el Bloque Jorge Suárez Briceño

Fuente: elaboración propia con información de seguimiento a las dinámicas de grupos armados de la FIP.

<sup>2</sup> De acuerdo a otras fuentes, las víctimas de desplazamiento forzado masivo en Catatumbo durante 2025 pueden ascender a las 73 mil (Defensoría del Pueblo) o 100 mil (UARIV).

MAPA 1. NÚCLEOS DE RELACIONAMIENTO DE ACTORES ARMADOS ILEGALES 2025



Las regiones afectadas por disputas de este tipo tienden a aumentar a medida que los actores armados se fragmentan e incursionan en nuevas zonas. La división del Estado Mayor Central (EMC) entre las facciones de Iván Mordisco y Calarcá Córdoba en 2024, que derivó en la conformación del EMBF, detonó la aparición de zonas de confrontación en lugares donde este tipo de disputas era inédito, como Guaviare y el Bajo Caguán. Por otro lado, persisten regiones con confrontaciones prolongadas desde hace varios años, como el sur del Chocó y el nordeste antioqueño.

Así como aumentaron las zonas afectadas por confrontación entre actores armados ilegales, también lo hicieron los enfrentamientos armados. Según la base de acciones del conflicto de la FIP, ocurrieron 116 enfrentamientos (un aumento del 35% frente a 2024), que marcan el número más alto desde 2010.

Los liderazgos sociales –especialmente los comunales– son un blanco frecuente en estos contextos de disputa, donde se libra no solo la lucha por el control de economías ilícitas, sino también por el control de la población. Los líderes son instrumentalizados y coaccionados para transmitir y hacer cumplir las normas de los actores armados, por lo que en momentos de disputa suelen ser víctimas de amenazas, desplazamientos forzados y homicidios. Si bien el número de líderes asesinados disminuyó un 15% en 2025 respecto al año anterior, los grupos armados encontraron formas más discretas de someterlos, como a través de amenazas o desplazamientos forzados individuales, o limitando su autonomía e impidiendo su labor de denuncia.

La violencia no es igual en cada una de estas zonas de disputa. En Chocó, por ejemplo, el ELN recurre frecuentemente a los paros armados para contrarrestar la presión del Clan del Golfo. En la Sierra Nevada de Santa Marta predominan las incursiones y enfrentamientos armados directos. En el Guaviare o Arauca, en cambio, es más común que los actores armados presionen a los líderes sociales para instrumentalizarlos. La confrontación también varía en el tiempo y tiende a ser cíclica,

pues los grupos armados carecen de los recursos militares y humanos necesarios para sostener choques prolongados; por ello, la disputa se libra también mediante el control y sometimiento de la población civil.

Las restricciones a la labor humanitaria y la respuesta institucional también crecen. En varias regiones del país los actores institucionales y de cooperación internacional reportan obstrucción a su labor por parte de actores armados: en 2025 se contaron 416 eventos de restricción al acceso humanitario, el doble que en 2024<sup>3</sup>. Entre estos eventos se encuentran afectaciones directas a las organizaciones humanitarias, hurto de vehículos, restricciones de movilidad, retenes y ataque a misiones médicas.

Gran parte de estas crisis ocurren en municipios de categoría 6, que no cuentan con recursos suficientes para responder y cubrir las necesidades inmediatas de las víctimas. La atención humanitaria también depende de la complementariedad de la cooperación internacional, cuyos recursos se han reducido en el contexto global actual. Por ejemplo, el Equipo Humanitario País reportó una disminución del 28 % en el número de sus socios para 2025 y una caída del 50 % en los recursos destinados a la respuesta humanitaria<sup>4</sup>.

Tanto el Gobierno Nacional como las autoridades locales han visto desbordadas sus capacidades de prevención y respuesta frente al recrudecimiento de la situación humanitaria. La Fuerza Pública les ha hecho frente a algunos de estos focos sin que ello haya tenido un impacto significativo a nivel nacional. En zonas como Catatumbo o Cauca, el aumento de efectivos y las operaciones ofensivas no lograron reducir las afectaciones humanitarias de forma significativa ni sostenida.

<sup>3</sup> OCHA. (2026). Informe de Situación Humanitaria 2025 | Datos acumulados entre enero y DICIEMBRE de 2025. Ver en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-informe-de-tendencias-e-impacto-humanitario-en-2025-datos-acumulados-entre-enero-diciembre-de-2025-fecha-de-publicacion-5-de-marzo-de-2026>

<sup>4</sup> OCHA. (2026). Plan de Respuesta a Necesidades Humanitarias, febrero 2026. Ver en: <https://reliefweb.int/node/4198489>

En otros contextos, como el Nordeste Antioqueño o la Sierra Nevada de Santa Marta, las operaciones contra los grupos armados no consiguieron mermar su capacidad de causar daño.

Una excepción fue la Operación Perseo en Cauca. Si bien no logró consolidar el control territorial del Estado en el cañón del Micay, sí disuadió la disputa de los actores armados a través de la presencia sostenida de la Fuerza Pública en el corregimiento de El Plateado (Argelia). Al mismo tiempo, esa presencia territorial permitió aumentar la presión sobre el Frente Carlos Patiño del EMC, cuyos dos principales líderes terminaron sometidos a la justicia.

## 2. La consolidación del control territorial y el reto de la gobernanza local

La presencia, influencia y control territorial de los grupos armados organizados en Colombia es un fenómeno fragmentado y heterogéneo. Cada actor armado genera un impacto distinto sobre el lugar donde opera, un aspecto determinado por sus intereses específicos, las trayectorias del conflicto armado en cada zona y

sus capacidades militares, financieras, organizativas, políticas y sociales.

En algunas zonas del país, los actores armados ejercen un control centrado en la dimensión geográfica y económica del territorio: controlan rutas, recursos y dimensiones específicas sin intervenir necesariamente en la vida social de las comunidades. En otras, ese control es más profundo y ha evolucionado hacia esquemas de gobernanza criminal, donde estas estructuras no solo delinquen, sino que son un poder local y lograron introducirse en los órdenes sociales y políticos del territorio. Esto se presenta principalmente en zonas donde un actor armado ha logrado consolidar el dominio o la hegemonía.

Recientemente, estos escenarios de gobernanza se han multiplicado y se han intensificado. Por un lado, actores como la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) lograron implantar nuevos ordenes en sus territorios tras haber ganado disputas con otros actores armados ilegales. Por otro lado, y en parte gracias a la Paz Total, han acumulado capital social y simbólico que antes no poseían, aspectos que tienen incidencia directa sobre su capacidad de controlar el territorio<sup>5</sup>.

**TABLA 2. PRINCIPALES ZONAS DE HEGEMONÍA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES**

Zona	Actores armados ilegales
Pacífico Nariñense	Coordinadora Guerrillera del Pacífico (CNEB)
Putumayo	Comandos de la Frontera (CNEB)
Caquetá, sur del Meta y Guayabero	Bloque Jorge Suárez Briceño
Parte del Guaviare, Guainía y Vaupés	Bloque Amazonas (EMC)
Arauca	ELN
Norte del Cauca, Pacífico Caucaño y sur del Valle del Cauca	Bloque Jacobo Arenas (EMC)
Bajo Atrato, Urabá, sur de Córdoba y Bajo Cauca	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia
Sierra Nevada de Santa Marta	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN)

Fuente: elaboración propia con información de seguimiento a las dinámicas de grupos armados de la FIP.

<sup>5</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). Paz total: "Los grupos armados ganan con cara y sello". Bogotá: FIP. Obtenido en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/paz-total-los-grupos-armados-ganan-con-cara-y-con-sello>

La gobernanza de estos grupos sobre el territorio es un sistema complejo que combina intimidación, arraigo e influencia sobre la política local. En este esquema pueden identificarse dimensiones como el control de la población mediante reglas arbitrarias y castigos, la incidencia sobre la esfera política y la organización social del territorio, la suplantación de algunas funciones de la institucionalidad —especialmente la administración de justicia—, los vínculos familiares y comunitarios con el territorio, mecanismos estables y eficientes de financiamiento, y la difusión del miedo y la zozobra.

Uno de los componentes centrales de esta forma de gobernanza criminal son los mecanismos de regulación social, que se materializan principalmente a través de la intimidación. Los grupos armados restringen libertades y vulneran derechos mediante la imposición de normas de comportamiento —como horarios de movilidad o de funcionamiento del comercio— y diversas formas de disciplinamiento, que pueden ir desde tratos crueles y degradantes hasta el homicidio. La intensidad y alcance de este control varían incluso dentro de una misma región, lo que evidencia una aplicación diferenciada de estas reglas en el ámbito microlocal y refleja la complejidad del ejercicio del control territorial.

De manera complementaria, estos actores buscan construir legitimidad en torno a su presencia mediante la provisión selectiva de bienes y servicios. La mediación de conflictos comunitarios, por ejemplo, no solo refuerza la percepción de ausencia o debilidad institucional, sino que también facilita su inserción en la vida cotidiana y el fortalecimiento de vínculos con la población. Asimismo, promueven o financian obras de infraestructura —como puentes, vías, centros de salud o escuelas— que consolidan su posicionamiento como autoridad de facto en el territorio.

Aunque cuentan con capacidades militares relevantes, estas no se despliegan necesariamente de manera intensiva en contextos de hegemonía. En escenarios de baja o nula competencia armada, el control

se ejerce principalmente a través de la vigilancia, la regulación de la violencia y la administración de economías ilegales, lo que les permite mantener un dominio más eficiente y menos visible. En este contexto, la iniciativa ofensiva contra la Fuerza Pública tiende a disminuir, dado que puede generar mayor presión institucional. La confrontación directa se utiliza, entonces, de forma más selectiva, como mecanismo de represalia frente a operaciones estatales o como estrategia de distracción, más que como eje central de su actuar.

En coherencia con lo anterior, la violencia adopta formas más controladas y menos visibles. Estos grupos han ajustado sus repertorios para reducir los costos asociados a la coerción abierta, lo que se traduce en una menor recurrencia a eventos altamente visibles como homicidios o desplazamientos masivos. En su lugar, privilegian mecanismos más silenciosos y difíciles de detectar, como amenazas, extorsiones, confinamientos o desplazamientos individuales. Esta dinámica se ve reforzada por la baja disposición a la denuncia por parte de la población, motivada por el temor a represalias.

Finalmente, en contextos de hegemonía, los grupos armados ejercen una influencia significativa sobre las dinámicas políticas y comunitarias del territorio. En el ámbito social, buscan cooptar o someter a organizaciones y liderazgos sociales, e incluso obligarlos a integrarse a sus esquemas de control. Esto ocurre, por ejemplo, cuando presionan a las Juntas de Acción Comunal para vigilar y controlar quién ingresa o sale del territorio. Esta dinámica sitúa a los liderazgos sociales en una posición de alta vulnerabilidad, al convertirlos en el foco de la presión de los grupos armados. Además, los actores ilegales inciden en la gestión pública mediante prácticas de corrupción que involucran a funcionarios de distintos niveles, cuyas acciones u omisiones facilitan la operación de estos grupos, ya sea por tolerancia, coerción o complicidad.

Estas formas de gobernanza no suelen presentarse únicamente en contextos de ausencia total de institucionalidad, ni son simplemente el resultado de la debilidad del tejido social. Por el contrario, los grupos armados han aprendido a aprovechar la presencia del Estado y el sector privado e instrumentalizarla en función de sus intereses económicos y políticos. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en el Urabá antioqueño, donde la gobernanza del EGC (o Clan del Golfo) es sólida a pesar del desarrollo productivo. Otro ejemplo es el suroriente del país, donde el tejido organizativo comunal es fuerte a pesar de la presión de las disidencias de las FARC. Así, en estos escenarios, el Estado, los actores armados y la sociedad local interactúan de manera constante, configurando relaciones de poder complejas y dinámicas.

### 3. Organizaciones criminales que crecen en influencia territorial y capacidades

En 2018 la Fuerza Pública registró 12.883 miembros de Grupos Armados Organizados. A partir de allí se observa un crecimiento sostenido de los grupos armados en Colombia, con un salto especialmente marcado en los últimos años. A diciembre de 2025 estas estructuras superaban los 27.000 integrantes entre hombres en armas y redes de apoyo, con un aumento del 23% solo frente a 2024 (ver tabla 1)<sup>6</sup> y más del doble que en 2018. El aumento equivale a cerca de 5.000 nuevos integrantes en un solo año. Este crecimiento no expresa únicamente un aumento en su pie de fuerza, también en la ampliación de su presencia territorial —pasaron de 562 municipios en 2024 a 627 en agosto de 2025— y una creciente capacidad de incidencia sobre dinámicas locales y resiliencia frente a la acción del Estado.

**TABLA 3. VARIACIÓN EN LA CANTIDAD DE INTEGRANTES SEGÚN GAO (2024-2025)**

2024	2025			Diferencia %			
	Hombres en armas	Redes de apoyo	Total				
Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia	2675	4876	7551	3328	6512	9840	30%
ELN	3357	2888	6245	3647	3163	6810	9%
EMC – Disidencias al mando de Iván Mordisco	2283	996	3279	2692	1327	4019	23%
EMBF – Disidencias al mando de Calarcá	1404	1011	2415	1728	1230	2958	22%
CNEB	1294	381	1675	1591	498	2089	25%
Segunda Marquetalia	243	223	466	291	243	534	15%
ACSN	N/A	N/A	N/A	352	268	620	No aplica
Comuneros del Sur	153	N/A	237	165	86	251	6%
<b>Total*</b>	<b>11475</b>	<b>10483</b>	<b>21958</b>	<b>13794</b>	<b>13327</b>	<b>27121</b>	<b>23%</b>

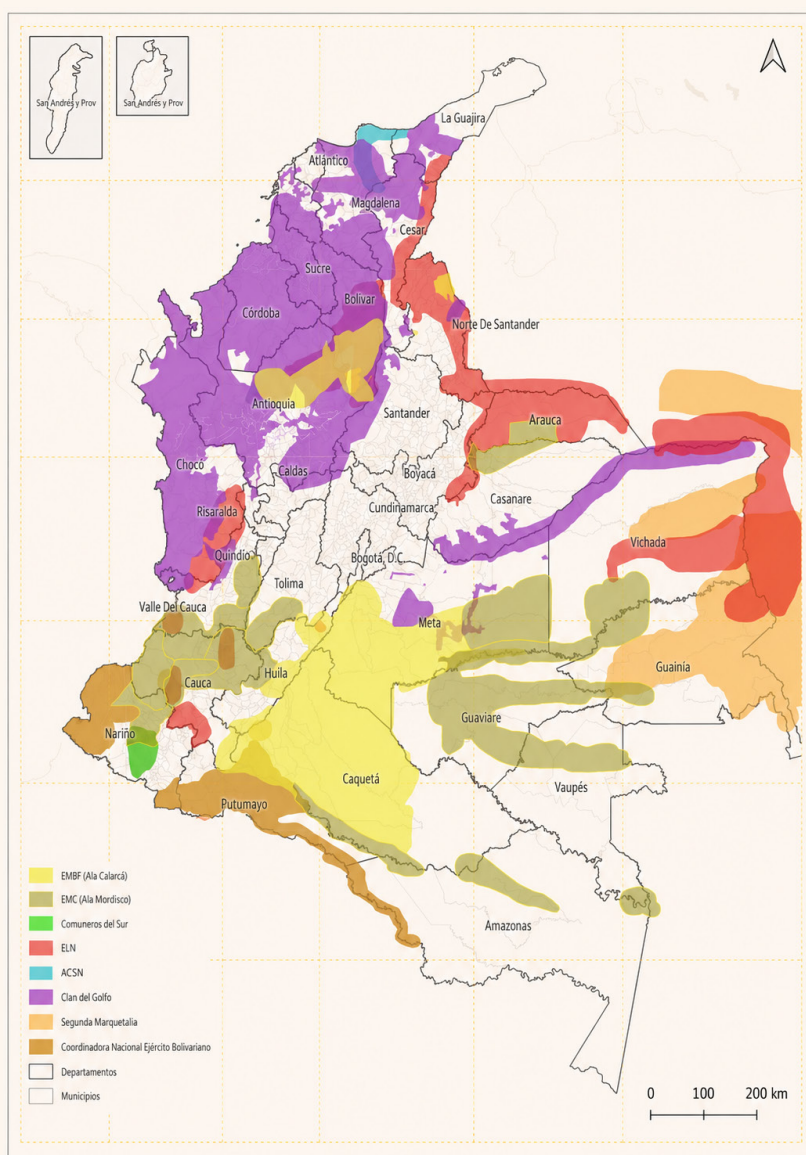
Fuente: Elaboración propia con base en conteo de la fuerza pública, citado en FIP (2026). \* El total incluye a los miembros del Frente 57

<sup>6</sup> Cajiao, A., Arias, G., & Tobo, P. (2026). 27.000 combatientes y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Obtenido en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-2026>

Además del crecimiento sostenido en el número de integrantes, este fenómeno se refleja en una expansión progresiva de la injerencia territorial de los grupos ilegales, más allá de la presencia armada. De acuerdo con información de la Fundación Conflict Responses (CORE), entre 2024 y 2025 la mayoría de estas estructuras incrementaron su alcance territorial a nivel

municipal. El EMC pasó de tener injerencia en 126 a 133 municipios (+5,5%), el EMBF de 106 a 113 (+4,7%) y la Segunda Marquetalia de 23 a 26 (+8,6%). Por su parte, el EGC amplió su presencia de 278 a 290 municipios (+4,3%), mientras que el ELN pasó de 232 a 237 (+2%)<sup>7</sup>.

**MAPA 2. INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS EN 2026.**



<sup>7</sup> Gómez, Á. (2026). Seguridad fragmentada en 2025: expansión armada y persistencia de la violencia. Conflict Responses (CORE). Obtenido en: <https://www.conflictresponses.org/seguridad-fragmentada-en-2025-expansion-armada-y-persistencia-de-la-violencia/>

Estas cifras evidencian no solo una expansión territorial, sino también la consolidación diferenciada de capacidades entre los grupos. El EGC se posiciona como la estructura con mayor cobertura territorial y número de integrantes, con fuerte presencia en regiones como Antioquia, Bolívar, Córdoba, Sucre y Chocó. En paralelo, el ELN mantiene la mayor capacidad militar concentrada en corredores estratégicos de frontera, particularmente en Arauca y Norte de Santander. Por su parte, el EMC ha consolidado una presencia dominante en zonas del suroccidente como Cauca y Valle del Cauca, mientras que el EMBF mantiene una fuerte injerencia en Caquetá y en áreas del suroriente, en medio de disputas con facciones del EMC.

Este crecimiento no es un fenómeno aislado, sino el resultado del desarrollo de capacidades que les han permitido fortalecerse, consolidar el control del territorio y resistir la acción del Estado. Este fortalecimiento responde, en parte, a que las organizaciones criminales han aprendido de experiencias pasadas y han desarrollado estructuras más flexibles, menos jerarquizadas y más resistentes a la acción estatal. Estas redes operan mediante alianzas, subcontratación y distribución de tareas, lo que reduce su exposición frente a capturas o golpes contra liderazgos específicos y les permite adaptarse con rapidez a la presión institucional<sup>8</sup>.

También, están consolidando redes de vigilancia e información al interior de las comunidades —los llamados “puntos”—, basadas en incentivos económicos y beneficios materiales. Estas estructuras fortalecen su control sobre la población y les permiten monitorear de forma continua el territorio, anticipando en muchos casos los movimientos de la Fuerza Pública y reduciendo su nivel de exposición.

A esto se suma la diversificación de sus fuentes de financiación. Las economías ilegales ya no dependen exclusivamente del narcotráfico, sino que se articulan con extorsión, minería ilegal, tráfico de migran-

tes, control de rentas locales e incluso interacciones con economías legales. Esta diversificación les permite sostener altos niveles de ingresos, reclutar con mayor facilidad mediante pagos e incentivos, adquirir armamento y tecnologías, financiar acciones de control territorial y ampliar su capacidad de corrupción sobre instituciones locales.

Por último, se observa la adopción de mecanismos más sofisticados de reclutamiento, que combinan coerción, presión social y ofrecimiento de incentivos económicos. Según el International Crisis Group, los grupos armados recurren cada vez más a falsas promesas de empleo, ingresos, protección o estatus para atraer a niños, niñas y jóvenes, especialmente en territorios con baja presencia institucional y pocas oportunidades. Esta estrategia se refuerza con pagos, beneficios adicionales y formas de movilidad forzada que permiten trasladar integrantes entre regiones según las necesidades de control territorial o confrontación. En conjunto, esto amplía su capacidad de incorporación rápida de nuevos miembros y evidencia la existencia de redes más organizadas para sostener la guerra, reemplazar bajas y mantener presencia en distintos frentes territoriales<sup>9</sup>.

En conjunto, estos elementos evidencian que el crecimiento de los grupos armados organizados no se explica únicamente por el aumento de sus integrantes, sino por un proceso más amplio de consolidación territorial y fortalecimiento de su capacidad de control. En este contexto, la persistencia de estos grupos refleja una disputa por el control efectivo del territorio y de las dinámicas locales de regulación, lo que plantea un conjunto de retos para la capacidad

<sup>8</sup> Preciado, A., Cajiao, A., Miranda, C., Tobo, P., & Londoño, S. (2025). Así ha mutado el crimen en Colombia: de los carteles al modelo en red. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Obtenido en: [https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-09/asi-ha-mutado-el-crimen-en-colombia-de-los-carteles-al-modelo-en-red?utm\\_source=](https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-09/asi-ha-mutado-el-crimen-en-colombia-de-los-carteles-al-modelo-en-red?utm_source=)

<sup>9</sup> International Crisis Group (2026). Menores en el frente de batalla: detener el reclutamiento infantil en Colombia. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2026-02/b055-kids-on-the-frontlines-es.pdf>

del Estado de ejercer autoridad y garantizar condiciones de gobernabilidad.

#### 4. El desarrollo de entornos económicos complejos que generan más recursos

Las organizaciones criminales han evolucionado hacia verdaderas empresas criminales, orientadas a maximizar beneficios y reducir pérdidas, aumentar la eficiencia operativa y disminuir la dependencia de una sola economía, lo que las ha llevado a diversificar sus fuentes de financiación e integrarse simultáneamente en economías legales e ilegales. Para esto, articulan rentas ilícitas con actividades legales, construyen redes logísticas y financieras, diversifican inversiones y distribuyen riesgos entre distintos mercados. Estos complejos económicos se caracterizan por sus rentas híbridas, donde lo legal y lo ilegal se entrelazan de manera estructural.

Este fenómeno implica que hoy el problema no es solo el aumento de recursos disponibles para estos grupos, sino su creciente sofisticación para capturar y aprovechar dinámicas económicas completas. Por ejemplo, en la Amazonía, el financiamiento de grupos armados está determinado por las conexiones entre la apropiación y acaparamiento de tierras, ganadería extensiva, expansión de la frontera agropecuaria, cultivos de uso ilícito, minería ilegal, tala ilegal, tráfico de flora y fauna<sup>10</sup>.

Esta inserción en economías territoriales complejas les permite diversificar sus fuentes de ingreso y reducir la dependencia de una sola renta, garantizando mayor sostenibilidad financiera, capacidad de adaptación y resistencia a la acción del Estado. Según el diagnóstico del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI) de septiembre de 2025, los grupos armados perciben cerca de USD 40,5 billones (unos 149 billones de pesos colombianos) producto de sus actividades ilícitas<sup>11</sup>, cifra que equivale a casi el doble del presupuesto del sector Defensa para 2026.

Los grupos armados aprendieron a reducir su de-

pendencia de economías ilícitas tradicionales como el narcotráfico. Históricamente, esta economía ha sido la prioridad de las estrategias de desmantelamiento de economías criminales; sin embargo, la intensificación de las incautaciones, la persecución de otros eslabones de la cadena de valor y coyunturas como la crisis de la coca de 2022 obligaron a estos actores a diversificar sus fuentes de financiación. En este contexto, actividades como la extracción ilícita de oro, la extorsión, el tráfico de migrantes, el tráfico de fauna y flora, y el aprovechamiento indebido de recursos públicos comenzaron a adquirir un papel más protagónico en la sostenibilidad financiera de los grupos armados.

Por ejemplo, el tráfico de marihuana cultivada en el norte del Cauca es esencial para el funcionamiento de las disidencias de esta región. Además, hace parte de una compleja red regional que conecta con bandas de Brasil. El oro tampoco es el único mineral que se extrae de forma ilegal, también ocurre así con el platino (en el Chocó, principalmente) y el coltán (en Guainía). Además de su participación en economías locales, las estructuras armadas también recurren a métodos complementarios de financiación como la extorsión, que es una práctica a la que acuden todos los actores ilegales ya que cumple un doble propósito: financiar a la organización y someter a la población. Esta actividad es difícil de detectar ya que requiere bajos recursos humanos para realizarse y las denuncias son escasas por temor a represalias.

Las extorsiones pueden realizarse a circuitos económicos legales (como a los cultivadores de palma en Catatumbo, los ganaderos en Guaviare o los operadores turísticos en la Sierra Nevada de Santa Marta), a

<sup>10</sup> Riveros, C. y Tobo, P. (2020). Fuerzas Militares y la protección del ambiente: Roles, riesgos y oportunidades. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. Obtenido en: [https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP\\_NEST\\_Militares-MedioAmbiente\\_web.pdf?utm](https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_Militares-MedioAmbiente_web.pdf?utm)

<sup>11</sup> La Silla Vacía. (18 de marzo de 2026). Grupos armados reciben casi \$150 billones de economías ilícitas. Ver en: <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/grupos-armados-reciben-casi-150-billones-de-economias-ilicitas/>

grandes empresas (una práctica del ELN en Arauca), o a comerciantes locales de diferentes niveles de ingreso (como lo hace el EMBF en el sur del Meta). La extorsión e influencia sobre rentas legales ha hecho que los grupos abandonen paulatinamente su oposición al desarrollo económico legal para pasar a fomentarlo.

Si bien estas rentas ya hacían parte de las fuentes de financiación de los grupos armados, el nivel de control e influencia que ejercen sobre ellas se ha transformado significativamente. Por ejemplo, en la extracción ilícita de oro, inicialmente los recursos provenían principalmente de la extorsión a quienes participaban en esta actividad; pero, con el tiempo y, en particular, debido al aumento del precio internacional del oro, los grupos profundizaron su involucramiento directo en el negocio, modificando de manera sustancial la estructura y el funcionamiento de esta economía ilícita.

Las organizaciones armadas son apenas uno de los múltiples actores criminales que participan en estas rentas. Las economías criminales operan como una red que conecta operadores y transacciones de todo nivel sin que se configuren necesariamente jerarquías formales. Esta estructura facilita tanto la sustitución de nodos ante acciones ofensivas como la interoperabilidad entre sus participantes<sup>12</sup>.

A nivel local, estas economías y prácticas no operan de forma aislada: son interdependientes y conforman un complejo tejido —una red criminal regional— que permite a los grupos armados ejercer injerencia sobre los flujos económicos locales. Esta articulación les facilita, a su vez, organizar sus finanzas con mayor eficiencia y compartir operadores, como ocurre en el caso del lavado de dinero. A su vez, estas economías dependen de conexiones transnacionales.

Debido a este panorama, la acción disruptiva de las autoridades tiene poco impacto en las ganancias de los grupos. Por ejemplo, aunque la incautación de cocaína llegó a un máximo histórico de casi mil tone-

ladas en 2025, y que fueron desmantelados 218 laboratorios de cocaína y otros 5.305 de procesamiento de pasta base, esta economía continúa funcionando. Ni siquiera externalidades como la crisis de la coca perturbaron significativamente la estabilidad del negocio ni de los grupos, aunque sí profundizan la vulnerabilidad socioeconómica de quienes hacen parte de los segmentos primarios de la cadena, como cultivadores y raspachines<sup>13</sup>.

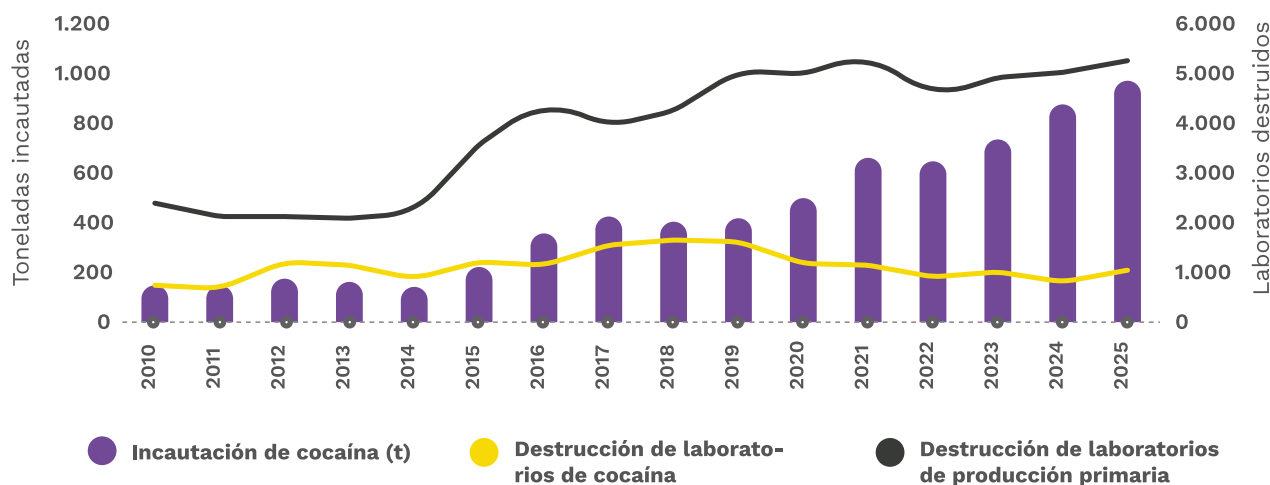
Algo similar sucede con la extracción ilícita de minerales: según datos del Ministerio de Defensa, entre 2022 y 2025 se realizaron 4.990 capturas por este delito, al tiempo que en 2025 se registró el número más alto de minas intervenidas (6.134) desde 2010. Ninguno de estos resultados ha disminuido significativamente esta actividad.

Finalmente, uno de los aspectos más desafiantes de estas transformaciones de los esquemas de financiación de los grupos armados ilegales es el aprovechamiento de recursos públicos. Se aprovechan de ellos de dos formas: mediante la extorsión a obras públicas y, en general, al ejercicio administrativo cobrando cuotas a las alcaldías para poder funcionar, o a través de empresas y organizaciones fachada que participan en las licitaciones.

La corrupción de funcionarios públicos juega un papel crucial en el crecimiento de estas economías. La omisión u acción de personas corruptas en todos los niveles (locales y nacionales, tanto en Fuerza Pública como en las autoridades judiciales) es uno de los elementos que ha facilitado el funcionamiento de cada una de las rentas. Algunos funcionarios hacen parte explícita de las redes prestando servicios, otros reciben cuotas para ocultar las operaciones de estas redes.

<sup>12</sup> Álvarez, C. & Rodríguez, C. (2018). Criminal ecosystems: Habitats for convergence and deviant globalization. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30

<sup>13</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2025). La crisis de la coca en Putumayo. Bogotá: FIP. Obtenido en: [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_fescol\\_cocaputumayo\\_final04.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_fescol_cocaputumayo_final04.pdf)

**GRÁFICA 2. INCAUTACIÓN DE COCAÍNA Y LABORATORIOS DESTRUIDOS (2010-2025)**

Fuente: OCHA Colombia.

Así, economías como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y otras actividades legales e ilegales ya no pueden analizarse ni enfrentarse de manera aislada, porque hacen parte de mercados convergentes que estructuran relaciones de poder, control territorial y acumulación económica. Esto plantea un reto sustancial para el Estado, ya que debilitar las finanzas de estos grupos no pasa únicamente por interrumpir flujos ilícitos específicos, sino por dismantelar redes económicas territoriales complejas, donde convergen actores, incentivos y circuitos que sostienen su poder y capacidad de control.

## 5. La ventaja tecnológica de los grupos armados ilegales

El uso de tecnologías modernas y plataformas digitales constituye uno de los principales retos de seguridad en la actualidad, dado que ha transformado las dinámicas de confrontación, control territorial y operación de los grupos armados y redes criminales. Estas herramientas les permiten ampliar su capacidad de vigilancia, coordinación, intimidación, reclutamiento y difusión de mensajes, reduciendo costos y

aumentando su alcance frente a la acción del Estado.

Hoy el campo de batalla ya no es solo físico: también es digital. Esto ha modificado las formas clásicas de operar, vigilar, coordinar y ejercer control. En este nuevo entorno, los grupos no solo aprovechan el ciberespacio para comunicarse, reclutar, difundir propaganda o fortalecer su inteligencia, sino que también han comenzado a acceder a capacidades que antes representaban una ventaja estratégica casi exclusiva de la Fuerza Pública, como el uso del espacio aéreo mediante drones y otras tecnologías. Esto reduce asimetrías, amplía su capacidad de alcance y obliga al Estado a adaptarse a una confrontación más compleja.

Los grupos armados se mantienen a la vanguardia tecnológica, lo que ha fortalecido sus capacidades estratégicas y operacionales en ámbitos como la confrontación armada, el control territorial y social, la recomposición interna de sus estructuras y la gestión de sus economías. En este contexto, la tecnología no es un elemento accesorio, sino una ventaja competitiva que les permite adaptarse con mayor rapidez, operar con más eficiencia, ampliar su influencia y reducir su exposición frente a la acción del Estado.

En el plano militar y operacional, la incorporación de nuevas tecnologías ha reducido costos, ampliado el alcance de las acciones y mejorado la capacidad de reacción de estas estructuras. Herramientas como los drones, sistemas de mensajería instantánea, equipos de comunicación de mayor alcance y acceso a conectividad satelital les permiten vigilar corredores, monitorear movimientos de la Fuerza Pública, proteger rutas de movilidad y transmitir información en tiempo real. Esto modifica la lógica de operación en el territorio: la vigilancia ya no depende únicamente de redes de informantes o la presencia física permanente, sino de capacidades tecnológicas que amplían su capacidad de observación y permiten anticipar respuestas, detectar amenazas y mover recursos con mayor oportunidad.

Esto también les genera una ventaja táctica. Con herramientas accesibles y de bajo costo, los grupos armados pueden aumentar su capacidad de afectación y reducir su exposición. En particular, los drones se han convertido en un recurso militar relevante, ya que les permite evadir en parte el control de área de la Fuerza Pública, ampliar su capacidad de vigilancia y contar con una capacidad aérea de afectación.

Según la Fuerza Pública, entre 2023 y abril de 2026 se han registrado 500 ataques con drones explosivos. El aumento anual de ataques es significativo: mientras que en 2024 se registraron 119, en 2025 este número se elevó a 277, es decir, hubo un crecimiento del 132%. Entre enero y abril de 2026 se contabilizaron 102 ataques. El EMC es el grupo armado que más ha empleado esta modalidad, con 237 ataques en 2025 y 52 en lo corrido de 2026, seguido por el ELN con 36 y 37, respectivamente.

Esta transformación se conecta, además, con cambios organizacionales más amplios. Los grupos armados y redes criminales han aprendido a combinar estructuras menos jerárquicas con herramientas tecnológicas que facilitan la coordinación entre nodos, frentes, células o aliados. La tecnología permite man-

tener comunicación constante, redistribuir funciones, descentralizar decisiones operativas y sostener la continuidad del negocio criminal incluso cuando hay capturas, bajas o disputas internas.

En el plano estratégico, la tecnología también ha ampliado la capacidad de estas estructuras para proyectar poder, construir narrativas e influir sobre poblaciones específicas. El uso de redes sociales, aplicaciones de mensajería y otros entornos digitales fortalece sus estrategias de propaganda, visibilidad y posicionamiento. Esto les permite difundir amenazas, mostrar fuerza, instalar mensajes, exaltar ciertos liderazgos y construir percepciones de control frente a comunidades y actores locales. La capacidad de influir no depende solo de la violencia o presencia física, sino de la posibilidad de comunicarla o amplificarla.

Una dimensión especialmente crítica de esta transformación es el reclutamiento, ya que fortalece la capacidad de reproducción de las estructuras. Las plataformas digitales han ampliado la capacidad de los grupos armados para acceder a nuevas poblaciones, en especial jóvenes y menores, a través de canales más difíciles de monitorear. Redes sociales, chats cerrados, contenidos audiovisuales, mensajes directos y estrategias de contacto personalizadas permiten identificar perfiles vulnerables, construir vínculos, ofrecer incentivos, normalizar prácticas violentas o criminales y acelerar procesos de captación<sup>14</sup>. Esto no reemplaza las dinámicas tradicionales de reclutamiento territorial, pero sí las complementa y, en ciertos casos, las potencia. La tecnología reduce barreras de acceso, amplía el universo de posibles reclutas (sobre todo en ámbitos urbanos) y facilita la construcción de narrativas aspiracionales o de pertenencia.

En el plano económico, el impacto es igual de significativo. El uso de medios digitales, plataformas

<sup>14</sup> International Crisis Group (2026). Menores en el frente de batalla: detener el reclutamiento infantil en Colombia. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2026-02/b055-kids-on-the-frontlines-es.pdf>

virtuales y mecanismos tecnológicos ha ampliado las formas de cobro, circulación y ocultamiento de recursos. Esto incluye desde esquemas más sofisticados de transferencia y triangulación de dinero hasta el aprovechamiento de plataformas, billeteras digitales, mecanismos virtuales de pago y criptoactivos. La consecuencia principal es una mayor complejidad para seguir el rastro de los recursos, identificar beneficiarios finales, probar vínculos entre transacciones y economías ilegales, y desarticular financieramente a las estructuras.

Los grupos armados pueden gestionar mejor sus flujos financieros, distribuir riesgos, mover dinero con mayor rapidez, diversificar ingresos y reducir la dependencia de mecanismos tradicionales más visibles. Esto se conecta con la consolidación de economías criminales convergentes, donde lo legal y lo ilegal se integran en un mismo entramado. La tecnología facilita justamente esa integración, ya que conecta mercados, acorta distancias, mejora la coordinación y hace más porosos los límites entre actividades formales e ilícitas.

La ventaja que les ha dado a los grupos armados y criminales la tecnología contrasta con la lenta capacidad del Estado para adaptarse a este nuevo entorno. Mientras las estructuras ilegales incorporan con rapidez herramientas disponibles en el mercado y las ajustan de manera flexible a sus necesidades, la respuesta estatal suele estar restringida por barreras normativas, recursos limitados, rezagos institucionales, dificultades de interoperabilidad, capacidades técnicas insuficientes y tiempos de adopción mucho más lentos. La brecha es tanto tecnológica como organizacional y doctrinal. El problema no es únicamente que el Estado tenga menos herramientas en algunos frentes, sino que muchas veces no logra integrarlas de manera oportuna y coherente a sus estrategias de seguridad, justicia e inteligencia.

Por esto, el desafío no puede reducirse a incorporar más tecnología: requiere una transformación más am-

plia de la respuesta estatal. Es necesario modernizar la doctrina, fortalecer la inteligencia, mejorar la articulación entre seguridad y justicia, desarrollar capacidades técnicas especializadas y cerrar brechas en análisis, monitoreo e interoperabilidad.

## **6. La capacidad operativa del Estado se reduce y tiene menos impacto**

Finalmente, uno de los principales desafíos de seguridad es la brecha creciente entre la sofisticación de las organizaciones criminales y las capacidades estatales para enfrentarlas. Mientras estos grupos han ampliado sus recursos, diversificado sus formas de operación y fortalecido su adaptación territorial, el Estado ha reducido sus capacidades para enfrentar este fenómeno y las acciones siguen estando poco ajustadas a esta nueva realidad. Esta limitación no recae únicamente en la Fuerza Pública, sino también en el sistema de justicia y en sectores clave para comprender el fenómeno criminal, judicializar sus estructuras y articular respuestas efectivas con el sector seguridad.

Hoy, la capacidad operativa del Estado está limitada por la ausencia de una estrategia de seguridad clara y de un ajuste doctrinal que permita adaptar de manera coherente la acción estatal al contexto actual de criminalidad y violencia. La respuesta institucional no ha evolucionado con la misma velocidad ni versatilidad comparada a las redes criminales.

La Fuerza Pública tiene una adaptación lenta, al mantener enfoques operativos anclados en lógicas del conflicto armado tradicional, mientras persisten debilidades en la capacidad estatal para identificar y caracterizar oportunamente las transformaciones de la violencia y de las estructuras armadas ilegales. En conjunto, esto configura una brecha de adaptabilidad que reduce la efectividad de la respuesta estatal, facilitando la expansión y diversificación de estas estructuras ilícitas.

La intervención estatal reciente se ha caracteri-

zado por la falta de orientaciones estratégicas claras, con niveles limitados de planeación y sin una adecuada articulación entre la política de paz, la política de seguridad y la política criminal. La política de paz y la estrategia de seguridad han operado de forma separada, sin una dirección unificada ni una visión territorial integrada, lo que limita tanto la estabilización de los territorios como el avance de los procesos de negociación. A esto se suman restricciones presupuestales, rigideces del gasto, dificultades en el desembolso oportuno de recursos operacionales y pérdida de capacidades de inteligencia por cambios frecuentes en mandos, lo que afecta la continuidad de la planeación<sup>15</sup>.

La acción estatal enfrenta mayores desafíos en un contexto de concurrencia de múltiples escenarios de confrontación, lo que genera dificultades operativas para la Fuerza Pública, en parte por la ausencia de lineamientos claros para intervenir en disputas entre grupos armados<sup>16</sup>. En la práctica, esto se traduce en intervenciones fragmentadas y de reacción tardía: las acciones estatales se activan tras crisis de violencia en lugar de prevenir la expansión criminal. De esta manera, la debilidad en la coordinación interinstitucional conduce a una hiper-concentración en acciones reactivas que no atacan los problemas estructurales asociados a la criminalidad.

Por otra parte, la respuesta estatal no puede caracterizarse únicamente como inacción en materia de seguridad, sino como una capacidad limitada para transformar de manera estructural las dinámicas del crimen organizado. Entre agosto de 2022 y marzo de 2026, la Fuerza Pública reportó más de 13.000 neutralizaciones<sup>17</sup>, una cifra equivalente a cerca de la mitad del número estimado de integrantes de los GAO en 2025 —más de 27.000—. A esto se suman 1.560 combates, más de 8.800 capturas asociadas al narcotráfico y 2.577 relacionadas con economías ilícitas, como la extracción ilegal de yacimientos mineros. Este esfuerzo operativo se intensificó en 2025, cuando las

acciones de la Fuerza Pública aumentaron un 34%<sup>18</sup>.

Sin embargo, este alto nivel de actividad operativa no se ha traducido en una reducción sostenida de las capacidades de los grupos armados. Por el contrario, la persistencia y expansión de estas estructuras sugiere que los resultados operacionales, aunque significativos en términos cuantitativos, no logran generar efectos en el corto y mediano plazo, en cambio, son un esfuerzo que resulta ineficiente en un contexto de pérdida de capacidades operativas y estratégicas. En cambio, este tipo de operatividad concentra una proporción significativa de los esfuerzos institucionales y, en un contexto de debilitamiento de capacidades operativas y estratégicas, termina profundizando las limitaciones del Estado para incidir de manera estructural sobre el fenómeno criminal.

A lo anterior se le suma un rezago operativo, pues el país cuenta con apenas el 46% de su capacidad para realizar operaciones, reflejo de problemas estructurales asociados a mantenimiento, sostenibilidad y financiamiento de equipos estratégicos. Se estima que cerca del 39% de la capacidad aérea se encuentra fuera de servicio, principalmente por falta de mantenimiento<sup>19</sup>,

<sup>15</sup> Fundación Ideas para la Paz, Tercer año de Petro: entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”, agosto de 2025. Obtenido en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf>

<sup>16</sup> Arias, G. (2026). Falta una orientación clara para intervenir en los conflictos entre los grupos armados. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Obtenido en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2026-04/falta-una-orientacion-clara-para-intervenir-en-los-conflictos-entre-los-grupos-armados-fip#:~:text=en%20conflictos%20entre%20grupos%20armados>

<sup>17</sup> Cifras del Comando General de las Fuerzas Militares desde el 7 de agosto de 2022 al 20 de marzo de 2026. Se consideran como neutralizaciones las capturas, muertes en desarrollo de operaciones militares, sometimientos, desmovilizaciones y desvinculación de menores de edad

<sup>18</sup> Cajiao, A., Arias, G., & Tobo, P. (2026). 27.000 combatientes y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Obtenido en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-2026>

<sup>19</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2026). La tragedia del avión Hércules deja al descubierto el rezago en las capacidades militares de Colombia. Obtenido en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-03/la-tragedia-del-avion-hercules-deja-al-descubierto-el-rezago-en-las-capacidades-militares-de-colombia>

lo que limita funciones críticas como el transporte de tropas, la evacuación, el apoyo aéreo y la vigilancia en zonas de difícil acceso. Esta situación tiene implicaciones directas sobre las operaciones terrestres, que dependen de la movilidad aérea para sostener el control territorial.

De esta manera, la limitada efectividad de la acción estatal también responde a una disminución de capacidades fundamentales para la conducción de la política de seguridad. En primer lugar, se evidencia una reducción significativa del pie de fuerza: entre 2021 y 2025, el número de integrantes de la Fuerza Pública pasó de cerca de 460.000 a poco más de 400.000 efectivos, lo que representa una caída cercana al 13%<sup>20</sup>. Lo anterior implica que más allá de la disminución del pie de fuerza, el Estado enfrenta limitaciones crecientes para emplear de manera efectiva las capacidades disponibles en el terreno.

A esta disminución se suma un deterioro de los sistemas de inteligencia, evidenciado en la salida de al menos 34 expertos en 2025, así como en recortes sustanciales en entidades clave. En particular, la Dirección de Investigación Criminal (DIJÍN) habría registrado reducciones cercanas al 27%, mientras que la Dirección de Inteligencia Policial, los recortes alcanzaron hasta el 70% en 2025 frente a 2024<sup>21</sup>.

Aunque el sector Defensa ha tenido incrementos

nominales, una parte mayoritaria de los recursos se destina a funcionamiento. De los 60 billones asignados al sector Defensa en 2025, el 78% de la ejecución correspondió a funcionamiento, mientras solo el 13% se destinó a inversión y el 3% a operaciones<sup>22</sup>. A esto se suma el aumento salarial de las Fuerzas Militares y de Policía que generan una mayor presión fiscal para el sector.

Esto limita la capacidad real del Estado para modernizarse frente a organizaciones criminales más flexibles, tecnificadas y mejor financiadas. La restricción no solo afecta la disponibilidad operacional, sino también el mantenimiento, la movilidad, la inteligencia, la renovación tecnológica y la sostenibilidad de las operaciones en territorios críticos.

Finalmente, se observan vacíos en el liderazgo estratégico, reflejados en la dificultad para definir prioridades claras, coordinar esfuerzos interinstitucionales y sostener una visión de mediano y largo plazo. La combinación de menos capacidad humana, debilidades en inteligencia y falta de direccionamiento estratégico limita la posibilidad de desarrollar intervenciones sostenidas y focalizadas. En consecuencia, la acción estatal tiende a concentrarse en respuestas operativas de corto alcance, sin lograr desarticular de manera estructural las capacidades organizacionales y financieras de los grupos armados.

<sup>20</sup> Blanquicet, J. A. (2025). Menos pie de fuerza, otra clave en la crisis de orden público en el país: estas son las alarmantes cifras. El Tiempo. Obtenido en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/menos-pie-de-fuerza-otra-clave-en-la-crisis-de-orden-publico-en-el-pais-estas-son-las-alarmanentes-cifras-3518162>

<sup>21</sup> Parada, V. (2025). Las grietas de la inteligencia estatal en Colombia. El País América Colombia. Obtenido en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-12-01/las-grietas-de-la-inteligencia-estatal-en-colombia.html>

<sup>22</sup> Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, "Comisión Segunda analizó la asignación de recursos para el Ministerio de Defensa", 22 de agosto de 2025. Obtenido en: <https://www.camara.gov.co/comision-segunda-analiza-la-asignacion-de-recursos-para-el-ministerio-de-defensa/>

**02**

**RECOMENDACIONES Y  
ACCIONES PRIORITARIAS  
PARA EL NUEVO  
GOBIERNO**

**02**

## 2. Recomendaciones y acciones prioritarias para el nuevo Gobierno

Colombia enfrenta hoy un contexto de seguridad distinto al de hace cuatro años: la frontera entre conflicto armado y crimen organizado se ha vuelto cada vez más difusa, incrementando los desafíos no sólo de protección y contención de actores armados ilegales, sino también de efectividad de la gobernanza del Estado y la capacidad del sistema de justicia. La recomposición de actores armados, la expansión y diversificación de economías ilícitas, la innovación tecnológica aplicada a la violencia y la presión sobre las capacidades estatales han complejizado el control territorial y la respuesta institucional.

Así, el nuevo Gobierno Nacional deberá tener como prioridad ordenar la casa en materia de seguridad, paz, justicia y política criminal. Hoy el desafío no es hacer más ni empezar de cero, sino hacer mejor, de manera coordinada y con un uso más estratégico de las capacidades del Estado. Con esto en mente, la FIP propone una hoja de ruta de seguridad territorial centrada en cuatro objetivos estratégicos:

### Proteger a la población civil

La protección de la población civil es hoy el objetivo central. Se deben priorizar iniciativas para la reducción del impacto humanitario causado por los grupos armados mediante acciones de protección, contención y respuesta oportuna, organizadas en tres frentes complementarios. El primero es crear nodos de disuasión de la violencia en puntos estratégicos del territorio y transformar los escenarios de disputa, de modo que la presencia estatal contribuya a contener la confrontación y proteger a la población. El segundo es la persecución, judicialización y disuasión de quienes ejercen violencia contra las comunidades, con el fin de elevar los costos de estas agresiones. El tercero es el fortalecimiento de una arquitectura territorial de pre-

vencción, alerta temprana, atención a víctimas y respuesta coordinada, que permita pasar de una lógica reactiva a una de prevención sostenida.

### Contener el fortalecimiento y la expansión de los grupos armados, y reducir sus capacidades

Se deben implementar, de manera integral y coordinada, acciones de contención con el objetivo de frenar la expansión y el fortalecimiento de los grupos armados, impedir la aparición de nuevas zonas de influencia y afectar las capacidades que sostienen su operación en los territorios. Al respecto son varios los frentes de trabajo prioritarios: armonizar las políticas de seguridad, paz, drogas y política criminal, y mejorar la comprensión del fenómeno; debilitar sus estructuras y su capacidad de recomposición, reclutamiento y reincidencia; afectar sus fuentes de financiación y las economías que dinamizan su expansión; fortalecer la política criminal y la persecución penal; y redefinir la estrategia de negociación de la Paz Total o el cierre responsable de diálogos con los grupos armados y estructuras criminales.

### Recuperar el control territorial y reconstruir la confianza en el Estado

Es indispensable consolidar condiciones de presencia estatal efectiva e integral, construir legitimidad institucional y avanzar en el desarrollo territorial en zonas afectadas por la acción de grupos armados y economías ilícitas. Para esto, son necesarias acciones como ordenar y focalizar la intervención estatal en el territorio; fortalecer la confianza en las instituciones; reorientar la acción pública hacia la transformación territorial y el desarrollo de economías legales; avanzar en la recuperación del control territorial con justicia y proyectos de impacto rápido; y armonizar los

instrumentos del ordenamiento territorial e impulsar el catastro y la formalización.

## **Fortalecer las instituciones de justicia y la Fuerza Pública**

De manera transversal a las acciones de protección, contención y recuperación, se debe impulsar y viabilizar un fortalecimiento institucional que busque robustecer de manera integral, articulada y territorializada las capacidades de los sectores Defensa, Seguridad y Justicia para responder a las dinámicas actuales de violencia organizada. Con este fin, se pueden poner en marcha estrategias como: diagnosticar y reconfigurar capacidades institucionales; modernizar la inteligencia y el conocimiento del fenómeno criminal; fortalecer las capacidades operacionales y de soporte estratégico; ajustar la política criminal y judicial; cerrar espacios de captura criminal mediante medidas de integridad institucional; y mejorar los sistemas de medición, seguimiento y coordinación de la intervención del Estado.

Parte de este fortalecimiento incorpora la necesidad de ajustes en el andamiaje institucional del sector seguridad y su articulación con las políticas de paz y desarrollo. Además, partiendo del principio de eficacia, una estrategia de seguridad deberá establecer mecanismos de seguimiento e indicadores de éxito que vayan en línea con los desafíos actuales. En ese sentido, acciones a considerar pueden ser: revivir las Consejerías Presidenciales de Seguridad Nacional y considerar la pertinencia de una instancia semejante que coordine acciones de transformación territorial; fortalecer y posicionar una narrativa comunicativa por parte del Estado hacia la ciudadanía en temas de seguridad, justicia y en relación con ejercicios de rendición de cuentas; replantear los indicadores de éxito de la estrategia, considerando mediciones y metas territorializadas; y asignar responsabilidades de seguimiento a nivel local y nacional (Consejo de Seguridad Nacional y Consejos Seccionales liderados por el pre-

sidente de la República).

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

El estándar mínimo de logro del próximo Gobierno no debe medirse por la intensidad de la acción estatal, sino por su capacidad para transformar de manera verificable las dinámicas de control y violencia en los territorios. En este sentido, su implementación debería traducirse, como punto de partida, en tres resultados básicos: primero, la estabilización de los escenarios de mayor afectación humanitaria, con reducciones sostenidas en desplazamientos masivos y confinamientos; segundo, la contención de la expansión de los grupos armados, reflejada en la interrupción de su crecimiento en pie de fuerza e influencia territorial; y tercero, la recuperación progresiva de la capacidad del Estado para regular el territorio en zonas priorizadas, evidenciada en la pérdida de incidencia de los actores armados sobre la vida cotidiana y en el restablecimiento de condiciones básicas de gobernabilidad. Estos avances deben, además, materializarse en una afectación concreta de las rentas y economías ilegales, como señal de que la intervención estatal no solo contiene la violencia, sino que comienza a debilitar sus bases.

La estrategia de seguridad del nuevo Gobierno Nacional debe partir de reglas y lineamientos claros y coherentes con el marco constitucional y los valores democráticos. Esto implica que la respuesta frente a la

violencia combine continuidad institucional, respeto al marco constitucional y capacidad de adaptación a realidades territoriales diversas. La seguridad no puede definirse únicamente por la reacción operativa, sino también por su legitimidad, su sostenibilidad y su capacidad de proteger derechos, priorizar territorios y ajustar la intervención a amenazas concretas, con objetivos claros y resultados verificables.

Adicionalmente, la seguridad no puede recaer exclusivamente en la Fuerza Pública, sino que requiere liderazgo civil, articulación con la justicia y con otras entidades del Estado, y una relación más abierta con

la sociedad para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza pública. En consecuencia, las decisiones en seguridad deben orientarse a producir efectos reales y medibles en los territorios, mediante intervenciones complementarias, sostenidas y capaces de responder de manera coherente a la complejidad actual de la violencia.

El desafío para el nuevo Gobierno no es solo definir qué hacer, sino decidir por dónde empezar, con qué instrumentos y bajo qué criterios de coordinación, para traducir su estrategia en resultados concretos y sostenibles en materia de seguridad.



Foto: Nicolas Ruiz - DNP / Reunión de la comunidad en Boyacá



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](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)