

# Comentarios a la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana – Garantías para la Vida y la Paz 2022 – 2026

**Lucas Marín Llanes**

Predoctoral Fellow CESED  
Universidad de Los Andes

**María Alejandra Vélez**

Directora CESED  
Universidad de Los Andes

**Michael Weintraub**

Director del Área de Seguridad - CESED  
Universidad de Los Andes

## Introducción

El documento [\*Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026 \(PSDCC\)\*](#) presenta el diagnóstico de las condiciones de seguridad y violencia en el país, plantea el marco estratégico del Gobierno Nacional basado en la seguridad humana y desarrolla algunas recomendaciones para el cumplimiento de 4 objetivos específicos para este cuatrienio. El marco de la seguridad humana sitúa el desarrollo humano en su centro: al no proteger la integridad física de sus ciudadanos, muchos gobiernos les niegan indirectamente la capacidad de elegir y de perseguir una vida digna.

La propuesta de política hace algunos diagnósticos acertados de la situación actual en el país, particularmente en lo referente a nuevos retos después del Acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al crecimiento de fenómenos urbanos como la extorsión. Su enfoque integral para la política de seguridad plantea que las dinámicas criminales responden, en la mayoría de los casos, a causas de marginalización y ausencia de oportunidades estructurales. Adicionalmente, el Gobierno plantea su visión para la resolución negociada de la violencia a través de procesos con grupos armados y de sujeción con organizaciones criminales. A pesar de considerar deseables estos planteamientos, la ausencia de una estrategia militar y de seguridad puede limitar el alcance de la propuesta del Gobierno Nacional.

En primer lugar, es necesario generar incentivos para que las organizaciones armadas y criminales participen en el proceso de Paz Total. En ausencia de una estrategia de seguridad que limite el poder y debilite a estas organizaciones, no habrá incentivos para que las organizaciones se vinculen a estos procesos y mantengan el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para esto, es fundamental que el Gobierno mantenga las operaciones militares contra estas organizaciones, incluso durante el desarrollo de los procesos de negociación. En segundo lugar, la visión integral de la política de seguridad, en la cual se pretende incluir la política social, no es excluyente con el desarrollo de acciones militares y policiales efectivas que debiliten a las organizaciones criminales. Por ejemplo, para el caso de la prevención del reclutamiento forzado de menores no es suficiente una política social y esta debe complementarse con una estrategia de control territorial. Por último, la PSDCC debe incluir objetivos cuantificables y metas

tangibles frente a los principales indicadores que se pretenden mejorar para garantizar el monitoreo a la implementación de la política y ajustar durante su ejecución para mejorar la efectividad de las intervenciones.

El deterioro de las condiciones de seguridad, especialmente el asociado a la pérdida de control territorial y de las extorsiones, implica un retroceso en el desarrollo del país, en la consolidación del Estado Social de Derecho y puede fomentar la formación de nuevos grupos paramilitares y de control social para combatir estos retos, además de fortalecer grupos armados dedicados a la explotación de rentas de economías ilícitas. El retroceso del control territorial del Estado es un proceso difícil de revertir en el corto plazo pues requiere de cambios estructurales que involucren la presencia integral del Estado. Así mismo, la pérdida del control territorial del Estado limita la ejecución de políticas deseables que ha planteado el Gobierno Nacional. Un ejemplo concreto es la transformación territorial de lugares afectados por la presencia de cultivos de coca que debe complementarse con el control territorial del Estado para avanzar con propuestas de política audaces que incluyan a las comunidades en el desarrollo económico y social del país sin exponerlas a mayor violencia. En ese sentido, teniendo en cuenta que la PSDCC es la hoja de ruta del sector para este cuatrienio, este documento plantea propuestas concretas que se pueden incluir en el desarrollo y en la implementación de acciones alineadas con el objetivo general planteado por la política y que protejan la vida de las comunidades en las zonas vulnerables del territorio nacional.

### **Control territorial**

- El documento de la PSDCC presenta los lineamientos de la Paz Total y la visión que tiene el Gobierno Nacional para resolver la violencia a través de la negociación o la sujeción de grupos al margen de la ley. Sin embargo, es necesario que se desarrolle un plan de acciones y una estrategia para el desarrollo de esos procesos de negociación. En ese sentido, consideramos que es fundamental que el Gobierno priorice los grupos con los cuales va a adelantar este proceso en el corto, mediano y largo plazo. Este compromiso debe ser monitoreado por el Gobierno Nacional y la comunidad internacional.

- A pesar de compartir la visión de una salida negociada con los grupos armados, es necesario que el Gobierno Nacional plantee una estrategia militar para recuperar el control territorial que se ha perdido en los últimos años. Además de ser políticas complementarias- la Paz Total y una política de seguridad territorial-, la política de seguridad territorial genera incentivos para que los grupos armados adelanten negociaciones y se comprometan con esos procesos.
- La extorsión es uno de los resultados de la pérdida de control territorial del Estado en zonas rurales y urbanas. Si bien el Gobierno le da prioridad a este fenómeno en el diagnóstico, es necesario que desarrolle una estrategia que permita la recuperación del control en zonas urbanas para reducir la extorsión, incluyendo una estrategia para aumentar las denuncias de este fenómeno. Teniendo en cuenta las bajas tasas de reporte de este delito, es crucial contar con una caracterización confiable de este fenómeno en todo el territorio nacional. Además, es necesario monitorear y evaluar rigurosamente estrategias implementadas por autoridades locales, la Policía Nacional y el sector privado para combatir la extorsión de manera que se puedan implementar políticas efectivas y escalables a nivel nacional.

### **Construcción de la paz estable y duradera**

- La protección y garantía de la vida de los líderes sociales debe ser una prioridad del Gobierno Nacional. El aumento de los asesinatos y de las violencias contra estos actores es una de las principales amenazas a la construcción de paz. El enfoque de prevención que plantea la PSDCC puede aplicarse a la protección de los líderes sociales y las acciones propuestas pueden complementarse con las siguientes:
  1. Reducir la tasa de impunidad priorizando los casos contra líderes sociales en la investigación de la Fiscalía General de la Nación.
  2. Promover mecanismos de protección y auto-gobernanza que estén articulados con las organizaciones comunitarias existentes y sus estrategias de resistencia.
  3. Adaptar los programas de protección a los contextos en los que se ejercen los liderazgos sociales. Los programas de alertas tempranas deben complementarse con medidas adaptadas al contexto en el cual los líderes ejercen su trabajo. En algunas zonas

del país, la entrega de teléfonos, chalecos antibalas y/o esquemas de seguridad no es efectiva para proteger y prevenir violencias contra los líderes sociales.

4. Implementar campañas de divulgación del trabajo de líderes sociales desde medios de comunicación nacionales y locales para reducir la estigmatización.
  5. Promover estrategias que conecten organizaciones comunitarias pequeñas con otras de mayor alcance para facilitar la comunicación de estrategias de protección y reducir su vulnerabilidad.
  6. Articular las políticas públicas en zonas con dinámicas de violencia y conflicto con la información de la Fuerza Pública sobre el contexto para evitar que las intervenciones expongan a las comunidades y a los líderes.
- Teniendo en cuenta las tensiones recientes que se han generado con las guardias indígenas y campesinas, y el rol que estas tienen en sus territorios en materia de gobernanza y protección comunitaria no armada, es necesario que el Gobierno plantee lineamientos para articular estas instancias de gobernanza con la Fuerza Pública. Estos lineamientos deben incluir la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz del 2016 y su integración en la Política de Seguridad y Protección de las comunidades.
  - A pesar del enfoque innovador y basado en la evidencia que propone el Gobierno Nacional sobre la necesidad de intervenciones integrales, la política social no será suficiente para prevenir y reducir el reclutamiento forzado de menores. Si bien es necesario generar oportunidades en contextos marginalizados para los jóvenes, las dinámicas de conflicto y control de los grupos armados impiden que este enfoque evite el reclutamiento e, incluso, puede exponer a los jóvenes a mayores niveles de violencia. Por lo tanto, la política social y el enfoque integral de la PSDCC debe acompañarse de una política estratégica militar que brinde garantías suficientes para que los jóvenes tengan la opción de no ser reclutados por grupos armados.
  - La PSDCC no elabora el proceso de sujeción a la justicia de organizaciones criminales. Es fundamental que este proceso esté articulado con la PSDCC y con la reforma a la política de drogas de manera que se alineen los

incentivos generados para garantizar que las organizaciones criminales tengan la necesidad de someterse a la justicia y que las consecuencias de la reincidencia sean lo suficientemente elevadas para evitar este fenómeno. Así mismo, tanto la política de sujeción como la de negociaciones con grupos armados deben articularse con procesos de reintegración, protección y generación de oportunidades de formación y trabajo para garantizar la vida y la no reincidencia de los integrantes de estas organizaciones.

### Seguridad urbana y convivencia

- Es necesario incluir en la PSDCC instrucciones sobre asignación de recursos policiales que permitan combatir de manera eficiente la criminalidad. Las tareas ajenas asignadas al servicio de vigilancia de la Policía Nacional (protección de eventos deportivos, servir como guardianes de prisiones en estaciones de policía, entre otros) impide que puedan dedicar su tiempo a actividades de vigilancia. Las otras responsabilidades deben ser asumidas por otras autoridades.
- Es necesario incluir en la PSDCC un diagnóstico y acciones concretas para reducir la violencia basada en género. La literatura sugiere recomendaciones que no requieren acciones adicionales por parte de la Policía Nacional:
  1. Establecer estaciones de Policía con personal exclusivamente femenino para incrementar las denuncias.
  2. Implementar programas simultáneos de capacitación económica y social dirigidos a las mujeres.
  3. Diseñar e implementar intervenciones que trabajan con individuos y/o parejas para reducir su abuso de alcohol y/o sustancias psicoactivas.
  4. Diseñar e implementar intervenciones de pareja orientadas a transformar las relaciones de género dentro de la relación y en el tratamiento del uso de alcohol y la violencia.
  5. Desarrollar programas para trabajadoras sexuales que permitan reducir la violencia por parte de clientes, miembros de la Fuerza Pública o extraños (es decir, parejas no íntimas) a través del

empoderamiento/colectivización y la reducción del consumo sustancias psicoactivas, incluido el alcohol.

6. Fortalecer y expandir el alcance de las líneas de escucha para que las mujeres puedan denunciar cualquier agresión basada en género y contar con apoyo psicosocial y judicial.
  7. Difundir contenido en medios de comunicación sobre la autonomía y empoderamiento de las mujeres, así como de los riesgos de las violencias basadas en género.
- Atacar la reincidencia criminal. Muchas personas con bajo riesgo de reincidencia son encarceladas, exponiéndolas a altos costos asociados con la permanencia en las cárceles, mientras que personas con alta probabilidad de cometer más delitos son dejadas en libertad. Es necesario aprovechar la tecnología disponible, como los algoritmos de aprendizaje automático, para predecir el riesgo que una persona vuelva a cometer un delito. La herramienta PRISMA cumple la función de estimar la probabilidad de reincidencia de las personas y está disponible en la Fiscalía General de la Nación para ser implementada.

## Política de Drogas

- La PSDCC debe articularse con el Ministerio de Justicia y con la Agencia de Renovación del Territorio para que las estrategias sean complementarias. Es necesario que estas entidades compartan el conocimiento y la información pertinente para que la PSDCC no cometa errores de diagnóstico sobre las dinámicas de la producción de cocaína como la diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína, la identificación de los principales participantes en cada eslabón de la cadena de producción de cocaína, entre otros.
- El Gobierno Nacional ha planteado una reforma a la política de drogas que pretende reducir la criminalización y violencia ejercida contra los eslabones más débiles de la cadena de producción de cocaína. En ese sentido, consideramos que no es deseable priorizar la destrucción de la infraestructura para la transformación en pasta base de coca porque esta actividad es principalmente realizada por campesinos cultivadores y/o recolectores de coca.

- Diseñar e implementar una estrategia para el control de insumos para la producción de cocaína como la gasolina y el cemento.
- Tanto el Congreso como el Gobierno Nacional han avanzado en la discusión sobre la regulación del uso adulto del cannabis, por lo que es necesario que la Política de Seguridad anticipe ese proceso para diseñar estrategias que protejan a los actores que se vinculen en el mercado regulado. En ese sentido, el rol de la Fuerza Pública debe enfocarse en proteger a las comunidades cultivadoras que van a ser priorizadas en el mercado y garantizar que su vinculación a este nuevo espacio no genere riesgos. El cumplimiento de esta función puede adelantarse a través de los análisis de riesgo a nivel regional que adelanta la Fuerza Pública. Es contradictorio que se mencione una estrategia de interdicción de los cultivos y de la flor de cannabis dado que esta intervención es inefectiva para reducir la oferta y que el Gobierno está apoyando el trámite legislativo para su regulación.

### **Reforma de la Fuerza Pública**

- El traslado de la Policía Nacional, por fuera del Ministerio de Defensa, es una meta del Gobierno Nacional. Es necesario analizar los costos y beneficios de diferentes escenarios relacionados con esta posibilidad porque podría generar efectos de derrame para la operatividad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- En la reforma a la Fuerza Pública es necesario incluir un componente pedagógico sobre la reforma a la política de drogas. La parte operativa de la política de drogas es liderada por la Fuerza Pública y es necesario capacitarlos en el nuevo enfoque para que el rol y el cumplimiento de los indicadores de éxito se implementen de manera eficiente.

### **Protección del ambiente**

- Si bien una parte importante del detrimento ambiental ha sido generado por organizaciones criminales y algunas zonas del país como el Río Atrato y la Amazonia han sido declarados sujetos de derechos por la Corte Constitucional (T-622 de 2016) y por la Corte Suprema de Justicia (STC-4360 de 2018), respectivamente, consideramos que el Gobierno debe acotar el rol de la PSDCC en la protección del medioambiente. El rol de la Fuerza Pública y del sector defensa debe priorizar lo relacionado con las

acciones criminales contra el ambiente y en intervenciones que puedan poner en riesgo a las comunidades por las afectaciones que generan las organizaciones criminales. En ese sentido, consideramos que es deseable limitar la PSDCC a relaciones entre actividades ilegales como las intersecciones entre el lavado de activos, el acaparamiento ilegal de tierras y la deforestación. La política de seguridad no debe enfocarse en fortalecer la cooperación internacional, implementar programas de conservación, elaborar una “Estrategia Marítima y Fluvial Nacional”, fortalecer la participación de investigadores científicos en la Antártida, entre otras, como se menciona en la política. Sin embargo, la PSDCC debe buscar la articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras autoridades ambientales que no pueden ejercer su labor por el control territorial de grupos armados.

- Hay una tendencia por aumentar las responsabilidades del sector defensa y seguridad a otras políticas que debe adelantar el Gobierno Nacional. Por ejemplo, los programas de prevención, control de incendios forestales y restauración. Si bien el propósito del Gobierno está bien orientado a brindar soluciones integrales a los temas de seguridad, la sobrecarga a la Fuerza Pública, especialmente en dimensiones para las cuales no ha sido formada, puede resultar en una asignación ineficiente de recursos y en la reducción de sus capacidades para adelantar una política que se enfoque en recuperar el control territorial y en mejorar la protección de comunidades vulnerables.
- En el caso de la minería, el Gobierno no hace una diferenciación clara entre la minería criminal y la minería informal. Esta separación permite diseñar políticas diferenciales que sean más eficientes para combatir las dinámicas ilegales y que ponen en riesgo el medio ambiente. Por ejemplo, en el caso de la minería ilegal es necesario diseñar estrategias que tengan en cuenta la interacción y complementariedad entre economías ilícitas, como ocurre con la coca y la minería.