

Abril 2026

Del combate al control territorial:

Recomendaciones para una política de seguridad adaptada a la violencia contemporánea en Colombia

Resumen ejecutivo

Colombia enfrenta una fase de violencia sustancialmente distinta a la que afrontó, durante décadas, la política de seguridad del Estado. La confrontación contrainsurgente dio paso a una violencia fragmentada, policéntrica y orientada al control territorial y social, ejercida por múltiples actores armados que compiten por recursos, poblaciones y poder local. Sin embargo, la respuesta estatal continúa anclada en marcos estratégicos, doctrinarios y operativos diseñados para una guerra que ya terminó.

Este documento sostiene que el principal problema de la seguridad en Colombia no es la ausencia de capacidades estatales, sino su desalineación con la naturaleza actual de la violencia. Persistir en un enfoque centrado en el combate, el copamiento militar y los indicadores tradicionales de éxito limita la protección de las comunidades, reduce la eficacia del Estado y, en algunos casos, contribuye involuntariamente a la reconfiguración de la violencia.

El documento propone un ajuste estratégico del Sector Seguridad y Defensa que permita transitar de un modelo predominantemente militarizado a uno basado en gobernanza estratégica, control civil efectivo, capacidades investigativas y judiciales robustas y una comprensión integral del control territorial. Las recomendaciones están orientadas tanto a la Fuerza Pública como a los tomadores de decisión civiles, y se formulan como decisiones de política pública viables para un próximo gobierno.

1. Diagnóstico: una violencia distinta, una respuesta desfasada

La violencia posterior al Acuerdo Final con las FARC-EP no responde a una lógica de toma de poder del Estado ni a una confrontación vertical entre insurgencia y Fuerza Pública. Los actores armados actuales buscan gobernar territorios, regular la vida cotidiana, controlar economías legales e ilegales y excluir competidores. La confrontación directa con el Estado es instrumental y selectiva, no el eje de su estrategia.

Este cambio ha reducido la centralidad del combate como principal manifestación de la violencia, mientras se expanden prácticas menos visibles, pero estructuralmente más relevantes: extorsión, control social, regulación armada de comunidades, administración de justicia ilegal y

disputas entre grupos. No obstante, el Estado sigue midiendo el éxito principalmente a través de combates, capturas, bajas, incautaciones de cocaína y erradicación de cultivos de coca, indicadores que no reflejan el control territorial ni el impacto real sobre el poder armado local.

La consecuencia es una brecha persistente entre la realidad de la violencia y la respuesta institucional. Las operaciones militares generan efectos tácticos temporales, pero carecen de sostenibilidad. Las intervenciones estatales pueden alterar equilibrios locales, beneficiar indirectamente a algunos grupos y aumentar los riesgos para la población. Al mismo tiempo, las capacidades de inteligencia, investigación y judicialización no han sido ajustadas para enfrentar redes criminales transnacionales flexibles, fragmentadas y profundamente insertas en los territorios.

2. Factores estructurales que explican la falta de adaptación

El desfase no es únicamente operativo. Responde a limitaciones estructurales en la gobernanza del Sector Seguridad y Defensa:

- **Déficit de liderazgo civil:** la conducción estratégica de la seguridad es débil. Aunque existe subordinación formal de la Fuerza Pública al poder civil, el control efectivo sobre la operatividad es limitado, lo que reproduce la inercia institucional.
- **Debilidad tecnocrática:** el Estado carece de una tecnocracia civil especializada en seguridad capaz de formular, evaluar y ajustar políticas con continuidad. El conocimiento experto se concentra en las instituciones armadas.
- **Diagnósticos reduccionistas:** los gobiernos tienden a simplificar la violencia como criminalidad o narcotráfico, subestimando su dimensión territorial, social y política.
- **Reglas informales:** la primacía de la antigüedad, la cultura guerrerrista y la exaltación heroica del combate condicionan la toma de decisiones más que los documentos de política.
- **Desalineación de intereses:** tras la desmovilización de las FARC-EP, la Fuerza Pública ha avanzado en procesos de auto planificación para preservar su rol, recursos y legitimidad, ante la ausencia de una visión estratégica civil de largo plazo.

3. Implicaciones estratégicas para un próximo gobierno

Para candidatos presidenciales y tomadores de decisión, el principal riesgo es persistir en una política de seguridad que produce actividad sin impacto estructural. Sin un ajuste estratégico, el aumento del pie de fuerza, la intensificación de operaciones o la priorización de indicadores tradicionales seguirán sin traducirse en mayor protección ni recuperación sostenida del control estatal.

El desafío consiste en reconocer que la seguridad hoy depende menos de derrotar militarmente a un adversario y más de debilitar las capacidades de los grupos para gobernar territorios, proteger a las comunidades y fortalecer la legitimidad del Estado. Esto exige decisiones políticas claras, no solo ajustes técnicos.

4. Recomendaciones de política pública

4.1 Recomendaciones dirigidas a la Fuerza Pública

1. **Reorientar la doctrina operativa** para priorizar la protección de comunidades y el debilitamiento del control social armado, subordinando las operaciones ofensivas a una estrategia territorial sostenida.
2. **Fortalecer las capacidades de inteligencia para la judicialización**, enfocadas en redes económicas, logísticas y financieras, más que en liderazgos visibles o golpes tácticos.
3. **Adaptar el despliegue territorial** diferenciando contextos de control consolidado, disputa abierta e incursión, y ajustando las reglas de intervención en centros poblados.
4. **Revisar los sistemas de evaluación y ascenso**, incorporando indicadores de protección, sostenibilidad y coordinación interinstitucional, y no solo resultados operacionales.
5. **Fortalecer la formación en seguridad territorial y relación con comunidades**, superando una lógica exclusivamente guerrillera.

4.2 Recomendaciones dirigidas a decisores civiles (Ejecutivo y Congreso)

1. **Activar un ejercicio de revisión estratégica del Sector Seguridad y Defensa** al inicio del próximo gobierno, utilizando herramientas de planeación por capacidades y con liderazgo político claro.
2. **Reformar los indicadores de desempeño del sector**, incorporando métricas de control territorial, reducción del control social armado y protección sostenida de comunidades.
3. **Fortalecer la tecnocracia civil en seguridad**, mediante concursos públicos, formación especializada y equipos estables de planeación y evaluación.
4. **Reequilibrar la política de seguridad y la política antidrogas**, enfocando los esfuerzos en las estructuras criminales y no solo en los eslabones productivos.
5. **Impulsar desde el Congreso debates y ajustes normativos** que permitan alinear doctrina, incentivos institucionales y control civil efectivo con las dinámicas actuales de violencia.

5. Consideraciones finales

La adaptación de la política de seguridad a la violencia contemporánea no es un asunto técnico menor, sino una decisión estratégica de Estado. Para el próximo gobierno, asumir este reto implica enfrentar resistencias institucionales, costos políticos y debates sensibles. Sin embargo, no hacerlo perpetuará una brecha creciente entre la acción estatal y la realidad territorial, con altos costos humanitarios, fiscales y políticos.

Este documento propone un marco para orientar ese debate y ofrece lineamientos concretos para que la seguridad deje de ser una respuesta reactiva y se convierta en una política pública coherente, legítima y orientada a resultados verificables.

Del combate al control territorial: recomendaciones para una política de seguridad adaptada a la violencia contemporánea en Colombia

Agradecimientos

El Centro Internacional para la Justicia Transicional agradece al Reino de Noruega por su apoyo a este estudio y su publicación

Las opiniones en este documento no comprometen al Reino de Noruega ni a sus representantes.

6. Riesgos políticos de no emprender las reformas

No avanzar en un ajuste estratégico del Sector Seguridad y Defensa conlleva riesgos políticos significativos para el próximo gobierno y para el sistema democrático en su conjunto:

Pérdida progresiva de legitimidad estatal. La persistencia de gobernanzas armadas y del control social ilegal, aun en contextos de reducción de combates, refuerza la percepción de abandono estatal en amplios territorios. Esto erosiona la confianza ciudadana en las instituciones y debilita la autoridad del Estado, especialmente a nivel local.

Desgaste acelerado del capital político del gobierno. Las políticas de seguridad que producen actividad sin resultados visibles tienden a generar frustración social. El aumento de recursos, pie de fuerza u operaciones sin mejoras sostenidas en protección de comunidades expone al gobierno a críticas tanto por “mano dura ineficaz” como por incapacidad de control.

Instrumentalización electoral de la inseguridad. La falta de resultados estructurales convierte la seguridad en un tema de polarización permanente. Los gobiernos quedan atrapados entre narrativas simplificadoras —militarización total versus negociación sin control— que reducen el margen para políticas intermedias, técnicamente sólidas y políticamente responsables.

Normalización del control armado local. La ausencia de intervención estratégica favorece la consolidación de órdenes armados que, con el tiempo, se integran a dinámicas políticas, económicas y sociales locales. Esto eleva los costos futuros de recuperación del control estatal y limita las opciones de política pública.

Riesgos para la gobernabilidad territorial y la implementación de políticas sociales. Sin seguridad territorial efectiva, las políticas de desarrollo, sustitución de economías ilegales, infraestructura y servicios públicos quedan expuestas a captura, cooptación o sabotaje por actores armados, reduciendo su impacto y credibilidad.

Exposición internacional del Estado. El deterioro sostenido de la situación humanitaria y de seguridad incrementa el escrutinio internacional y puede afectar la cooperación, la inversión y la imagen del país como un Estado capaz de garantizar derechos y Estado de derecho. En conjunto, estos riesgos hacen evidente que la inacción no es políticamente neutra. Postergar las reformas no preserva el statu quo, sino que profundiza una trayectoria de debilitamiento institucional y pérdida de control que condicionará negativamente a los gobiernos futuros. Abordar la reforma del sector, con liderazgo político y visión estratégica, es una condición para la estabilidad democrática y la gobernabilidad en el mediano plazo.

Esta análisis fue elaborado con base en el informe que realizó Naryi Vargas Cáceres para ICTJ.

Sobre el ICTJ

El Centro Internacional para la Justicia Transicional trabaja en sociedades de distintas partes del mundo afrontando las causas y abordando las consecuencias de violaciones masivas de derechos humanos. Reafirmamos la dignidad de las víctimas, luchamos contra la impunidad y promovemos instituciones responsables en aquellas sociedades que emergen de regímenes represivos o de conflicto armado, así como también en democracias consolidadas que aún no han resuelto injusticias históricas o abusos sistemáticos. El ICTJ concibe un mundo en el que las sociedades rompan los ciclos de violaciones masivas de derechos humanos y sienten las bases para la paz, la justicia y la inclusión. Para más información visite www.ictj.org/es

ICTJ Colombia
Calle 73 No. 7-06, Piso 7
Bogotá, Colombia
www.ictj.org/es