



MINISTERIO DE DEFENSA  
NACIONAL

**POLÍTICA DE SEGURIDAD, DEFENSA  
Y CONVIVENCIA CIUDADANA.**

GARANTÍAS PARA  
LA VIDA Y LA PAZ

**2022-2026**



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL





**MINISTERIO DE DEFENSA  
NACIONAL**

Iván Velásquez Gómez

**Ministro de Defensa Nacional**

General Helder Fernán Giraldo Bonilla

**Comandante General de las Fuerzas Militares**

General Luis Mauricio Ospina Gutiérrez

**Comandante del Ejército Nacional**

Almirante Francisco Hernando Cubides Granados

**Comandante de la Armada Nacional**

General Luis Carlos Córdoba Avendaño

**Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana**

Brigadier General Tito Yesid Castellanos Tuay

**Director (E) de la Policía Nacional**

Rafael Alberto Lara Lozada

**Viceministro para las Políticas de Defensa y Seguridad**

Mayor General (RA) Ricardo Hernando Díaz Torres

**Viceministro para la Estrategia y Planeación**

Elsa Piedad Morales Bernal

**Viceministra de Veteranos y del Grupo Social  
y Empresarial de la Defensa**

José Reyes Rodríguez Casas

**Secretario General (E) del Ministerio de Defensa Nacional**

Alexandra Paola González Zapata

**Secretaria de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional**





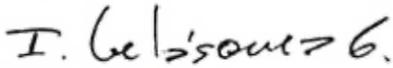
## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	4
<b>1   MARCO ESTRATÉGICO</b> .....	11
<b>2   DIAGNÓSTICO</b> .....	15
Los actores que generan las violencias en las áreas rurales y urbanas .....	15
Estado actual de los desafíos en materia de seguridad, defensa y convivencia ciudadana .....	16
<b>3   PRINCIPIOS</b> .....	43
<b>4   OBJETIVOS</b> .....	47
<b>5   ESTRATEGIAS</b> .....	49
Estrategias para las condiciones de seguridad y protección .....	49
Estrategias para la protección, la preservación de la biodiversidad y el recurso hídrico .....	63
Estrategias para salvaguardar la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional .....	68
Estrategias para fortalecer la Fuerza Pública .....	74
<b>5   SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LA POLÍTICA</b> .....	83
<b>REFERENCIAS</b> .....	84

---

## PRESENTACIÓN

---

  
**Iván Velásquez Gómez**  
**Ministro de Defensa Nacional**

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026” funda su razón de ser en el concepto de *seguridad humana* y tiene como propósito principal la protección de la vida.

El reto para el Sector de Defensa y Seguridad consiste en desarrollar y materializar acciones centradas en la persona humana, de manera multisectorial, contextualizada, integral y preventiva, que permita proteger la vida en entornos urbanos y particularmente rurales, mediante la prevención, la disuasión, la persecución o el combate del control social que las organizaciones criminales nacionales y transnacionales ejercen tanto sobre las áreas rurales como también en los centros urbanos.

La mutación del conflicto que se produjo a partir del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz), en particular por la falta de copiamiento territorial del Estado en las zonas de presencia de la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), por la débil implementación del Acuerdo de Paz y por las estrategias de seguridad empleadas, derivó en la pérdida de los réditos logrados en dicho acuerdo en materia de disminución de la violencia y de homicidios, así como en una multiplicación de actores criminales, con presencia cada vez mayor en diferentes territorios, mediante las prácticas ilícitas del control social, la disputa de las rentas criminales y las afectaciones humanitarias y de seguridad ciudadana.

El presidente Gustavo Petro ha dado instrucciones a la Fuerza Pública para desarticular las *organizaciones multicitrimen*, entendiéndose como tales aquellas organizaciones nacionales y transnacionales con presencia y con vínculos en el país, que amenazan constantemente la vida y el ejercicio libre y pleno de los derechos ciudadanos, tanto en territorios rurales como urbanos, y se caracterizan por la comisión de una multiplicidad de crímenes y delitos. Esta

conceptualización de las organizaciones multicitrimen no suprime o reemplaza la caracterización realizada para el uso legítimo de la fuerza en el marco de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario para perseguir o combatir estas organizaciones, o bien para la realización de conversaciones de carácter político o de sometimiento judicial.<sup>1</sup>

El jefe de Estado ha señalado (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2023) que Colombia ha pasado de enfrentar una violencia basada en ideologías de Guerra Fría, con su enemigo interior, a una amenaza caracterizada por la convergencia criminal, cuyo objetivo principal es el lucro, lo cual les implica al Gobierno y a la Fuerza Pública un mayor esfuerzo en su capacidad de análisis de la complejidad del mundo contemporáneo, esfuerzo que debe permitir la comprensión de las dinámicas sociales, políticas y económicas, para poder enfrentar los nuevos retos en seguridad y aquellos derivados de la criminalidad organizada con eficacia, sin acudir a simplificaciones o anacronismos.

De cara a fortalecer el ejercicio pleno del Estado social de derecho, es fundamental recuperar la confianza en las instituciones, principalmente en las de seguridad. Las mediciones de opinión, como por ejemplo Invamer Gallup, muestran una pérdida general de confianza de los colombianos en las instituciones, hecho que también ha afectado a la Fuerza Pública. De ahí la importancia de tener bases sólidas para tejer lazos entre la comunidad y las instituciones, que permitan incrementar la eficiencia de la prestación de los servicios de seguridad y avanzar en procesos de reconciliación social.

En esta línea, la Paz Total le apunta, mediante un diálogo desde las bases territoriales, a una salida negociada para evitar más reciclajes de la violencia. Pero la voluntad de paz no puede confundirse con debilidad del Estado, mucho menos con ingenuidad del Gobierno.

El Sector de Seguridad y Defensa es estratégico en el logro de La Paz Total. La provisión de protección a toda la población, en especial para aquella ubicada en zonas donde las violencias cuestionan la autoridad del Estado, donde, también en palabras del presidente, disputan la soberanía territorial, es la esencia de esta política, la cual tiene como propósito que el Estado se imponga como la única autoridad legítima en el territorio, lo cual requiere la acción unificada de todas las agencias de gobierno de manera coordinada, de modo que no ocurra, como en el pasado, que la Fuerza Pública recuperaba el territorio, pero la falta de iniciativas del resto del Gobierno para incluir a la población terminaba por alimentar la desconfianza en el Estado (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2023).

.....  
<sup>1</sup> De acuerdo con lo establecido en la Directiva Ministerial No. 15 del 2016 por la cual se expiden los “lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO)”; así como la Directiva Ministerial No. 16 de 2016 por medio de la cual se establecen las “instancias de coordinación Directiva 0015 de 2016” (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2016).



Al interior del Sector de Seguridad y Defensa la prioridad se centrará en el bienestar de los miembros y veteranos de la Fuerza Pública y sus familias. Para el Gobierno es fundamental adelantar acciones para el fortalecimiento de la legitimidad del Sector, a partir de una política de compromiso estricto con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el posicionamiento de los enfoques diferenciales, la transparencia y la integridad en la gestión. Estos objetivos estarán apalancados en el proceso de modernización dirigido al incremento del valor público.

Todos los elementos mencionados anteriormente son centrales para avanzar hacia la materialización de la paz y hacia el fortalecimiento del Sector en cumplimiento de su rol y misión constitucional.

Reconociendo que la seguridad ha dejado de ser un tema exclusivamente militar y policial, y que, por el contrario, es un asunto fundamentalmente político, que concierne a toda la sociedad, en tanto se compromete la relación y la legitimidad del Estado con la ciudadanía, se requiere la participación de muchos sectores para reconocer y articular diversas lecturas de la compleja problemática de seguridad.

Bajo este entendido la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana "Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026", se construyó con base en evidencia interdisciplinar, lecciones aprendidas del Sector de Seguridad y Defensa, la participación de diversos actores, en especial, de diferentes sectores sociales directamente comprometidos por sus afectaciones de seguridad, y sobre la base de la agenda del Gobierno nacional, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida" (PND 2021-2026), presentado al Congreso de la República en el mes de febrero de 2023.

Por ello, durante los meses de septiembre de 2022 a enero de 2023, se realizaron conversatorios con diferentes sectores sociales, comunidades étnico-territoriales, plataformas de derechos humanos, organizaciones ambientalistas, comunidades y guardias indígenas, organizaciones de jóvenes, organizaciones de población lesbiana, gay, bisexual, transexual, intersexual, *queer* (LGBTIQ+), representantes del sector civil de la Comisión Nacional de Garantías, autoridades eclesiásticas y la Mesa Humanitaria. Además, se adelantaron conversatorios con el Consejo Gremial Nacional, con empresas y representantes del sector minero energético, la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, entre otros.<sup>2</sup>

Paralelo a estos conversatorios, se recogieron insumos de los diálogos vinculantes como mecanismo participativo para la construcción del PND 2022-2026, de los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV), los consejos integrales de seguridad, los talleres intersectoriales y del Sector de Seguridad y Defensa para el PND.

En este tiempo también se recibieron recomendaciones de política del Comando General de las Fuerzas Militares, de los comandos del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, así como la Policía Nacional. Adicionalmente, se efectuaron reuniones con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Seguridad y Justicia, y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Igualmente, se tuvieron reuniones con la Misión de Naciones Unidas para el Acuerdo de Paz, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF), y delegaciones diplomáticas, entre otras agencias y organizaciones multilaterales.

“*En esta línea, la Paz Total le apunta, mediante un diálogo desde las bases territoriales, a una salida negociada para evitar más reciclajes de la violencia.*”

<sup>2</sup> En total se realizaron 43 conversatorios nacionales y 21 regionales, como parte del proceso de recolección de insumos para la construcción de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana "Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026".

Asimismo, se realizaron talleres y se recibieron insumos de tanques de pensamiento, organizaciones académicas y de investigación social, organizaciones no gubernamentales, como el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad (CAPAZ), el Internacional Crisis Group, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, el Instituto KROC de estudios Internacionales de Paz, la Universidad Externado de Colombia, el Instituto para las Transiciones (IFIT), la Escuela Superior de Guerra, el Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP), entre otros, y de diferentes analistas y académicos.

Lo anterior permitió partir de un diagnóstico completo, detallado y contextualizado en el que se encontraron al menos 5 fenómenos que caracterizan el panorama actual de seguridad y defensa en el país:

*En primer lugar*, la mutación del conflicto que se produjo a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en particular por la falta de copiamiento territorial del Estado en las zonas de presencia de la extinta guerrilla de las FARC-EP.

*En segundo lugar*, dada esta mutación del panorama de seguridad, la situación humanitaria de entornos rurales y centros poblados alejados del centro del país donde delinquirían las antiguas FARC-EP se deterioraron al vivir una disputa constante por parte de diferentes grupos multicrimen y grupos armados organizados que quieren hacerse a su control, lo que se ha traducido en su expansión y un aumento en el número de eventos y víctimas de desplazamiento, confinamiento, reclutamiento de menores, entre otros.

*En tercer lugar*, en los entornos urbanos, aunque se ven tasas menores de homicidios se concentra el mayor número de estos en términos numéricos. La extorsión, el hurto en sus diferentes modalidades, son preocupaciones

frecuentes de la ciudadanía, las cuales se ven atravesadas y alimentadas por violencias estructurales que también experimentan de forma exacerbada algunos grupos poblacionales como los jóvenes de escasos recursos, entre las que se encuentran la exclusión, la estigmatización y la ausencia de oportunidades. A esto se suman las fallas en la articulación entre entidades estatales involucradas en la implementación de políticas de seguridad ciudadana integrales, que impactan la percepción de seguridad y la confianza en las instituciones del Sector de Seguridad y Defensa.

*En cuarto lugar*, se encontró que en el país persisten afectaciones por parte de actores ilegales contra el medio ambiente tales como la deforestación, la extracción ilícita de minerales, la tala ilegal, el tráfico ilegal de fauna y flora, entre otros delitos afectan los ecosistemas del país, sus especies y el bienestar de las generaciones futuras.

*Finalmente, en quinto lugar*, se hizo evidente la obsolescencia de algunas capacidades del Sector de Seguridad y Defensa para la protección de las fronteras aéreas, terrestres y marítimas que dada nuestra posición estratégica deben mantenerse vigentes, así como una ampliación a nivel mundial del concepto de soberanía que nos obliga a actualizarnos para la defensa del ciberespacio, cada vez más vital en la vida de los ciudadanos y sus instituciones.

Derivado de este proceso, se inició el proceso de formulación de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la vida y la paz. 2022 – 2026, en función de los objetivos del Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego. De ahí que el objetivo de ésta gire en torno a “proteger la vida de todas y todos los habitantes del país, mediante la generación de condiciones de seguridad en los entornos urbanos y particularmente rurales, y la recuperación del control del territorio para liberar a la sociedad de las violencias”.

Para ello, se proponen los siguientes objetivos específicos acompañados de estrategias y acciones que apalancarán su proceso de implementación:

1. *Proveer* condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales.
2. *Contener* la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico.
3. *Salvaguardar* la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional.
4. *Fortalecer* a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios.

Finalmente, a través del Plan Estratégico Sectorial (PES) 2022-2026, hoja de ruta para la planeación estratégica del Sector de Seguridad y Defensa, se realizará un seguimiento y monitoreo del avance y cumplimiento de los objetivos propuestos.





# 1

## MARCO ESTRATÉGICO

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026” funda su razón de ser en el concepto de *seguridad humana* y tiene como propósito principal la protección de la vida.

De acuerdo con la Ley 2272 de 2022 (Ley de Paz Total), la *seguridad humana* fue concebida para:

[...] proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional, para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo, y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial de las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana. (Colombia, Congreso de la República, 2022, artículo 2)

La seguridad humana busca reparar la deshumanización causada por tantas violencias que ha experimentado el país durante las últimas décadas. Estas violencias no se reducen a los enfrentamientos entre actores armados y sus afectaciones a la población civil, sino que abarcan también las que se derivan de las agresiones a los derechos esenciales de la sociedad y a la dignidad de los seres humanos. La pobreza, la exclusión, la falta de oportunidades para los jóvenes, la afectación permanente al tejido social, la destrucción del medio ambiente, entre otras causas, han fragmentado, erosionado a la sociedad y ocasionados ciclos de violencias que parecen interminables.

Naciones Unidas, en el año 2005, precisó tres componentes de la seguridad humana:

1. **Libertad ante el miedo.** Percepción del miedo y la vulnerabilidad desde lo personal, lo político, de la seguridad comunitaria, entre otros. En Colombia, en donde en un alto número de comunidades o poblaciones reina el terror que imponen los actores armados ilegales, el ejercicio de los derechos y de las libertades públicas se encuentra en permanente vulnerabilidad. En áreas urbanas también se presenta la constante agresión de organizaciones criminales, que amenazan o coartan el ejercicio pleno de los derechos de los y las habitantes.
2. **Libertad ante la necesidad.** Las carencias económicas limitan la capacidad de elección de los individuos.
3. **Libertad para vivir con dignidad.** Particularmente, la necesidad de que se viva con la garantía del respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos, desde la vida y la integridad física, hasta la paz definitiva y un medio ambiente sano.

De acuerdo con el Informe de Naciones Unidas de 2003, la seguridad humana implica de manera reiterativa que sea:

- » Centrada en las personas.
- » Multisectorial (espectro de las amenazas).
- » Integral (seguridad, desarrollo, derechos humanos).
- » Contextualizada (las amenazas varían en contextos diferentes y las respuestas deben ser adaptadas).
- » Preventiva (conduce a estrategias de protección y de empoderamiento).

En este sentido, la seguridad humana es más amplia que la sola ausencia de conflictos violentos, en tanto que, además de la violencia directa, también se preocupa por la violencia indirecta (desastres naturales, necesidades básicas, entre otros). Esta aproximación articula tres conceptos: *seguridad internacional*, *estatal* y la *humana* propiamente dicha, y da prelación a la protección, teniendo como elemento preponderante la prevención.

“

*La seguridad Humana busca reparar la deshumanización causada por tanta violencia que ha experimentado el país durante las últimas décadas.*

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” (PND 2022-2026), el cual fue construido a partir de un amplio diálogo social y regional, se resalta que las comunidades de varias regiones del país manifestaron como su principal necesidad la de tener paz en sus territorios, a lo que denominaron con el nombre genérico de “seguridad” (Departamento Nacional de Planeación, 2022). La seguridad humana, acompañada de justicia social, refuerza la necesidad de una paz total, la cual exige cumplir con el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), y trascenderlo mediante la negociación con otros actores del conflicto.

Las líneas estratégicas para el Sector de Seguridad y Defensa, comprendidas en el PND 2022-2026, particularmente en la transformación “Seguridad Humana y Justicia Social”, contribuyen de manera directa, y en otras tantas de forma indirecta, a la defensa de la vida digna y a la convivencia pacífica.



# 2

## DIAGNÓSTICO

Colombia ha experimentado numerosas desmovilizaciones de grupos armados, pero aún subsisten las violencias. Nos encontramos más ante una amenaza multicrimen que ante una amenaza insurgente, como lo ha dicho el presidente Gustavo Petro Urrego. Las rentas criminales despuntan como el mayor problema de seguridad en el presente y mediano futuro. Las violencias se desatan para controlar un territorio y explotar economías ilegales.

### **Los actores que generan las violencias en las áreas rurales y urbanas**

El control de las organizaciones armadas ilegales está concentrado en zonas periféricas, donde el aislamiento geográfico y la falta de infraestructura e integración de la población les permite delinquir. Estas organizaciones pueden agrupar a varios miles de hombres-fusil, disponen de campamentos, material de guerra de largo alcance, formación para combates y un mínimo de doctrina. Pero, aunque todavía suponen un desafío militar, sus medios de guerra se han visto bastante reducidos por la superioridad de combate de la Fuerza Pública. Además, sus objetivos políticos son distintos. Ya no aspiran a hacer una revolución nacional, ni a un proyecto nacional contrainsurgente. Sus aspiraciones se limitan a mantener el control territorial en zonas de escasa presencia del Estado. La explotación y la obtención de rentas criminales son el centro de las organizaciones armadas ilegales. El control sobre la tecnificación y la optimización de los cultivos de coca, la producción y exportación de cocaína, el contrabando, la extorsión, la minería ilegal, el robo de combustible, el tráfico de madera, entre otras actividades ilegales, constituyen el principal motivo de las violencias.

El auge del crimen organizado en las ciudades de Colombia se expresa en la extensión del control de las plazas minoristas de drogas a la regulación de la vida social de las comunidades. Por eso, el indicador más preocupante del deterioro en la seguridad ciudadana por el crimen organizado no es el microtráfico, sino la extorsión: refleja un cobro a los ingresos de la población, a cambio de protección, bajo las condiciones de dominación social impuestas por las organizaciones criminales. De hecho, el crimen organizado ha conducido a la transformación de los grupos delincuenciales locales. Si bien estos grupos de delincuencia común mantienen su actuación criminal a partir de la comisión de delitos cada cierto tiempo —como atracos o robos—, estos han sido absorbidos de modo paulatino por grupos organizados ilegales que ejercen control territorial por medio de la vigilancia permanente de la población. El tránsito de delincuencia común a crimen organizado ha deteriorado de manera grave los indicadores básicos de seguridad ciudadana y la situación de derechos humanos, en especial por la violencia con la cual cometen los delitos.

Este reciclaje del crimen organizado no está necesariamente vinculado con el tráfico internacional de drogas. La gran mayoría de los grupos de crimen organizado no pasan del control de la plaza de vicio local y de la extorsión al transporte público, los comercios y negocios del lugar y, en ocasiones, a la población que allí vive.

Las organizaciones multicrimen tienen una alta capacidad de reciclaje. Disponen de mandos medios capaces de reemplazar a los líderes que son capturados o muertos en desarrollo de operaciones. Al mismo tiempo, disponen de una oferta de servicios criminales y de clientes que permiten a las organizaciones continuar delinquir bajo nuevos liderazgos. Estos servicios abarcan los proveedores de insumos para la fabricación de cocaína, los transportistas para los mercados internacionales, los compradores de grandes cargamentos, las autoridades corruptas que proveen protección institucional, los lavadores de dinero, por solo mencionar los principales. Esto implica que, para dismantelar las organizaciones multicrimen, es necesario tanto combatir y perseguir judicialmente a sus principales líderes y mandos medios como también a sus principales clientes y las estructuras que ofrecen servicios indispensables para delinquir, lo mismo que las utilidades derivadas de sus actividades ilícitas.

En relación con los grupos armados organizados, su nivel de organización y hostilidad les confiere la capacidad de amenazar la seguridad y la tranquilidad en las regiones, afectando gravemente los derechos de la población del país.

## Estado actual de los desafíos en materia de seguridad, defensa y convivencia ciudadana

Una vez identificados los actores que generan las violencias en las áreas rurales y urbanas, a continuación, se exponen las diferentes afectaciones que las organizaciones armadas ilegales han generado en el territorio nacional. Para ello, se presentan los principales aspectos derivados de las conversaciones adelantadas a nivel nacional y regional, y posteriormente, se expone la información cuantitativa que recoge el estado actual de la situación de seguridad en cuanto a afectaciones humanitarias, a la seguridad en los centros urbanos, al medio ambiente, a la soberanía, integridad territorial, independencia y orden constitucional.

## Afectaciones humanitarias en los territorios

El Gobierno nacional reconoce como uno de sus principales problemas de seguridad las afectaciones humanitarias que se producen principalmente en las áreas rurales del país, estas como infracciones al derecho internacional humanitario ocasionados por los grupos armados ilegales tales como confinamientos, desplazamientos, minas antipersonal (MAP), munición sin explotar (MUSE), artefactos explosivos improvisados (AEI), y reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y de jóvenes.

Estas dinámicas se recrudecieron en los territorios después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP en 2016. Los espacios que dejaron las estructuras armadas ilegales que hicieron parte del Acuerdo han sido y siguen siendo cooptados y disputados por diferentes grupos armados ilegales de todo tipo.

En este sentido y a partir de la información recopilada en los 21 encuentros regionales adelantados en 12 regiones del país, así como en los diálogos vinculantes del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” (PND 2022-2026), en los puestos de mando unificados por la vida, en los consejos de seguridad integral y, en general, en los diversos insumos recibidos con ocasión de la construcción participativa de esta política, se encontró como un elemento común la urgente necesidad de atender, prioritariamente, la problemática de inseguridad en las zonas rurales.

Dentro de los puntos a destacar, producto de los conversatorios nacionales y regionales realizados en los territorios, se encuentran:

- » Persistencia y aumento de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario como resultado de la expansión y la recomposición de los actores armados ilegales.
- » Fragmentación y tercerización de los actores armados ilegales, generando nuevas dinámicas de control social, económico, cultural, ambiental y territorial.
- » Expansión y desarrollo de las violencias hacia zonas urbanas.
- » Afectación particular sobre mujeres pobres cabezas de familia, utilizadas como eslabones débiles de las cadenas criminales, como el narcotráfico.
- » Cooptación e infiltración de los procesos organizativos sociales y comunitarios, y creación de estructuras sociales paralelas, afectando profundamente la democracia participativa y representativa de los territorios.
- » Restricción de la movilidad y del acceso de la institucionalidad, de la cooperación y de los actores comunitarios hacia los territorios, incrementada a partir de la pandemia de la COVID-19.
- » Diversificación de rentas de las economías ilegales y tránsito hacia las economías legales, con incremento en la explotación del carbón y oro, la ganadería, la agroindustria, el turismo, las tierras, la construcción, etc.
- » Expansión de los actores armados ilegales hacia zonas de frontera terrestre para el aprovechamiento de corredores de las economías ilegales.
- » Aumento de las redes de trata de personas, explotación sexual de mujeres migrantes, utilización de mano de obra de migrantes en economías ilegales.

Al hacer una aproximación a la información derivada de las mesas de trabajo con varias organizaciones no gubernamentales, expertos y analistas nacionales e internacionales, estos advirtieron con mayor atención en los siguientes asuntos:

- » Enfatizan en las altas tasas de asesinatos contra líderes, lideresas y población de especial protección constitucional. Incluso, en zonas en donde no se dan disputas territoriales de grupos armados ilegales.
- » Ven con preocupación el asesinato de personas en proceso de reincorporación y firmantes del Acuerdo de Paz de 2016.
- » Reconocen el fortalecimiento del arraigo de los actores armados ilegales en la incidencia y la reestructuración de las organizaciones sociales.
- » Reconocen la persistencia de la debilidad de las instituciones en los territorios encargadas de la seguridad y la protección, que no se limitan a la Fuerza Pública.
- » Resaltan la falta de escucha por parte del Gobierno nacional y las autoridades territoriales, de las lecturas y recomendaciones en materia de seguridad territorial de los sectores sociales y comunitarios.

Sumado a lo anterior, y derivado de las conversaciones con las organizaciones indígenas y sus guardias, se resaltan, entre otras cosas:

- » Enfatizan en el desconocimiento que tienen las autoridades estatales del marco convencional, constitucional, legal y reglamentario de los derechos ancestrales, territoriales, organizacionales, de liderazgos y de las autoridades indígenas.
- » Señalan las graves afectaciones por parte de las organizaciones armadas ilegales a las labores de protección comunitaria y ambiental de las guardias indígenas en sus territorios.
- » Advierten la estigmatización permanente, por parte de actores armados ilegales, de la vida, los usos, las costumbres, la organización y los liderazgos de las comunidades.

En complemento de lo anterior, los gremios reunidos en el Consejo Gremial Nacional, dentro de sus múltiples preocupaciones, expresaron lo siguiente:

- » Señalan un freno y un retroceso del crecimiento económico del sector empresarial en las zonas rurales, por la constante presencia de organizaciones armadas al margen de la ley.
- » Advierten sobre una reducción o pérdida de competitividad de las empresas a nivel nacional e internacional, por los constantes conflictos o violencias en zonas de frontera y, en general, en las zonas rurales.
- » Demandan que el Estado garantice la defensa a la propiedad privada frente a los saqueos y las violaciones a esta.
- » Enfatizan en la necesidad de la defensa de la infraestructura nacional.
- » Requieren la articulación para combatir la inseguridad ciudadana desde la coordinación de la Policía Nacional con las autoridades locales, especialmente en las grandes ciudades.
- » Enfatizan en la necesidad de fortalecer el bienestar y la moral de la Fuerza Pública como factor fundamental, además del tema de los derechos humanos.

- » Recomiendan fortalecer la seguridad en la ruralidad, porque la gente se siente desprotegida.
- » Consideran que es necesario que en los niveles operacional y táctico se generen espacios de articulación entre la Fuerza Pública y los gremios, con el fin de atender sus preocupaciones en aras de buscar soluciones. Hay demasiado tiempo entre las acciones que afectan a los gremios y la reacción de la Fuerza Pública.
- » Demandan control de la apertura de la frontera, de cara a la posibilidad de incrementos en el contrabando.
- » Requieren el fortalecimiento de componentes de prevención en el tema de trata de personas, que es uno de los principales delitos que afecta el turismo.

En el caso del Comité Minero Energético, algunos de los puntos más relevantes en términos de sus preocupaciones de seguridad son:

- » Advierten sobre la necesidad de atender las conflictividades sociales que de alguna manera impactan la operación de las empresas y que se traduce en posibles escenarios de desabastecimiento para territorios y comunidades.
- » Demandan la consolidación de una visión amplia de seguridad, a partir de la generación de condiciones para todos, en donde actores económicos y sociales en los territorios tengan la misma importancia.
- » Consideran necesario fortalecer el relacionamiento entre las empresas y la Fuerza Pública en los territorios, de cara a proteger a las comunidades, así como a la infraestructura en donde operan las empresas.
- » Proponen fortalecer la formación en derechos humanos de la Fuerza Pública, al tiempo que se generen procesos de aprendizaje de los principios voluntarios en derechos humanos practicados y fomentados por las empresas.
- » Resaltan la importancia de leer las particularidades de los territorios de acuerdo con sus dinámicas propias, con el fin de construir estrategias que reconozcan las asimetrías territoriales. La construcción de esas estrategias debe ser participativa, en donde se proyecten nuevos indicadores y se haga seguimiento específico.

Por su parte, dentro de los conversatorios con las organizaciones o plataformas de derechos humanos y organizaciones sociales, algunas de las principales recomendaciones giraron en torno a:

- » Señalan el aumento de la percepción de inseguridad en los colombianos, por la desprotección de los derechos humanos, la cual incrementa también la pérdida de legitimidad de las instituciones estatales ante la ciudadanía.
- » Reconocen la importancia de concientizar a la sociedad civil para que crea en los defensores de derechos humanos.
- » Advierten la necesidad de construir un diálogo intergeneracional, sobre todo con los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de cara a los procesos de sostenibilidad, que van a estar bajo responsabilidad de las nuevas generaciones. Es necesario profundizar en procesos de paz.
- » Enfatizan en la necesidad de una planeación participativa, desde su formulación, seguimiento e implementación de la política pública.

- » Recomiendan establecer un pacto entre la Policía y la ciudadanía, que permita cerrar las brechas que dejó el estallido social.

Adicional a lo anterior, los miembros de la sociedad civil que hacen parte de la Comisión Nacional de Garantías presentaron las siguientes recomendaciones:

- » Demandan la generación de espacios seguros y protectores con inversión social, y en donde se fortalezca el acceso a la justicia de manera contundente en los territorios.
- » Destacan la importancia del diálogo en la seguridad, especialmente el papel de las mujeres en la generación de diálogo, en la construcción de acuerdos y en procesos de mediación.
- » Resaltan la importancia de avanzar en la construcción de una fuerza pública para la paz.
- » Reconocen la importancia de orientar la actividad de investigación para identificar, de forma precisa, la actuación de los grupos armados ilegales.
- » Requieren la construcción de un diagnóstico, en donde se identifiquen las dinámicas criminales y las violencias que afectan los territorios.

Por su parte, el proceso de diagnóstico de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, reconoce la relevancia de las recomendaciones del “Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad” (Comisión de la Verdad, 2022), como parte de los mecanismos e instrumentos derivados del Acuerdo de Paz y que permitirá avanzar en el cumplimiento de lo pactado. En esta línea y en relación con el componente de seguridad, las conversaciones adelantadas permitieron identificar como ejes centrales los siguientes aspectos:

- » Sugieren realizar ajustes normativos e institucionales necesarios para eliminar gradualmente la obligatoriedad del servicio militar y transitar hacia un servicio social en las instituciones civiles.
- » Proponen revisar y fortalecer el sistema de selección, ingreso, permanencia e incentivos de la Fuerza Pública, de manera que incluya una perspectiva diferencial, de género y de derechos de las mujeres, que permita tener unas fuerzas militares y de policía que representen el pluralismo y la multiculturalidad del país.
- » Consideran necesario fortalecer la formación permanente en derecho internacional humanitario y derechos humanos. Esta debe incluir educación en temas étnicos, de género, de derechos de las mujeres y de las personas LGTBIQ+.
- » Recomiendan ampliar, de forma permanente, los procesos de pedagogía y memoria histórica que se desarrollan en las instituciones militares y policiales, con el fin de reconocer y aprender desde un enfoque de no repetición.

Sumado a esto y en términos estadísticos, las diferentes afectaciones humanitarias sobre las comunidades más vulnerables, así como las afectaciones en seguridad de diversos sectores en las áreas rurales, se han intensificado con ocasión del incremento de la presencia y el poder económico de los grupos armados ilegales. Así lo ha registrado el PND 2022-2026 en su diagnóstico, en donde se identificó que, entre 2017 y 2021, las afectaciones de la población por causa del conflicto se han mantenido en niveles elevados en 155 municipios del país,



mientras que en 23 adicionales han aumentado (Departamento Nacional de Planeación, 2022), una dramática situación que llevó al ingreso de 156 086 nuevas víctimas al Registro Único de Víctimas en 2021 (Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2021).

Además de las cifras oficiales del Estado colombiano, diferentes organismos internacionales registran estadísticas sobre las afectaciones humanitarias. Esta información permite complementar la lectura sobre la gravedad de esta situación en los territorios y para las comunidades.

En términos cuantitativos, esto se traduce en 73 casos de reclutamiento forzado, 45 593 personas afectadas por desplazamiento forzado, 95 700 personas confinadas, así como otros fenómenos que generaron graves afectaciones humanitarias en los territorios, que derivaron en la ocurrencia de 23 casos de tortura, 287 casos de desaparición forzada, 638 casos de delitos sexuales en el marco del conflicto armado, así como el registro de 41 797 amenazas de diverso tipo (Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2021).

En complemento de lo anterior, el más reciente informe del International Crisis Group, “Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la ‘paz total’” registró que cerca del 15 % de la población, aproximadamente 7 millones de colombianos y colombianas, viven en zonas bajo dominio o presencia de grupos armados ilegales. Los afrocolombianos representan entre el 10 y el 20 % de la población, pero la afectación en materia de desplazamiento forzado recayó en estas comunidades en el 53 %. Los indígenas, que son alrededor del 5 % de la población del país, hoy representan más de la mitad de los ciudadanos que permanecen confinados en sus territorios (International Crisis Group, 2023).