

Una hoja de ruta para la seguridad territorial

Notas Estratégicas

35



Una hoja de ruta para la seguridad territorial

Notas Estratégicas

35

Una hoja de ruta para la seguridad territorial

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores

Grupo de expertos en seguridad coordinado
por la Fundación Ideas para la Paz

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

Colprensa

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

@ladoamable.com

ISBN

--

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Contenido

- 4 **INTRODUCCIÓN**
- 6 **LA EMERGENCIA DE SEGURIDAD EN LAS ZONAS RURALES**
- 6 **EL DESFASE DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD**
- 8 **NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD TERRITORIAL Y PRINCIPIOS**
- 9 **OBJETIVO**
- 9 **UNA HOJA DE RUTA PARA LA SEGURIDAD TERRITORIAL**
 - 9 ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN
 - 11 ESTRATEGIA DE JUDICIALIZACIÓN
 - 13 ESTRATEGIA DE SOMETIMIENTO
 - 14 ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
 - 15 ESTRATEGIA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ
 - 16 ESTRATEGIA PRESUPUESTAL
 - 17 ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO
- 18 **COMENTARIO FINAL**

Introducción

La seguridad ha vuelto a estar entre las primeras preocupaciones de los colombianos, como consecuencia del aumento de la violencia en zonas rurales y de una sensación generalizada de inseguridad en muchas ciudades. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional ha concentrado sus esfuerzos en su política de Paz Total, al tiempo que trabaja en la formulación de una política de seguridad. Entretanto, la inercia de las dinámicas de la violencia en el país de los últimos años no ha podido revertirse, especialmente en zonas históricamente afectadas por disputas entre actores armados ilegales. Por el contrario, se ha acelerado la pérdida de control territorial por parte del Estado y el avance de redes criminales, como lo constatan las crecientes denuncias de extorsión y de diversas formas de constreñimiento a la población en muchas zonas del país.

El 2022 fue el segundo año con las cifras más altas de homicidio desde 2016: un retroceso frente a la tendencia de las últimas dos décadas en el país y, sin lugar a duda, una señal de alarma. De igual forma, en 2022 la Fuerza Pública redujo significativamente (en un 36% respecto a 2021) sus acciones contra grupos armados ilegales, mientras que estos continuaron enfrentándose entre sí y ejerciendo presión sobre las comunidades, con graves consecuencias humanitarias en muchas regiones. En efecto, el primer semestre del Gobierno actual (agosto 2022 - enero 2023) muestra la cifra más alta de enfrentamientos entre grupos armados ilegales desde 2016: 37 casos registrados.

Esta situación es especialmente aguda en zonas rurales donde el escenario estratégico se transformó como resultado del Acuerdo de Paz y la consecuente desmovilización de las FARC, lo que ha puesto en entredicho la efectividad y pertinencia de las estrategias de seguridad de los últimos años en el nivel territorial. Se requiere, de manera urgente, una mejor comprensión de las dinámicas de violencia organizada, así como mayores consensos frente a las prioridades, las posibles soluciones y la necesidad de adaptar e innovar la respuesta institucional en lo local.

Se ha acelerado la pérdida de control territorial por parte del Estado y el avance de redes criminales, como lo constatan las crecientes denuncias de extorsión y de diversas formas de constreñimiento a la población en muchas zonas del país.

A la luz de este contexto, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) convocó a inicios de 2022 a un grupo de expertos que han ocupado cargos de alta responsabilidad en el sector de seguridad en el Estado colombiano¹, con el fin de analizar esta situación y hacer propuestas prácticas al nuevo Gobierno que resultara electo seis meses más tarde.

Este grupo de trabajo de alto nivel valoró distintos asuntos del escenario de seguridad del país y decidió concentrar su atención en la problemática de las zonas rurales más afectadas por la violencia, considerando que esto requiere atención prioritaria, pero sin desconocer que a nivel urbano también existen importantes desafíos.

Este documento presenta los principales resultados del trabajo adelantado por el grupo de expertos durante 2022 y recoge aportes posteriores de sus integrantes durante los primeros meses de 2023. Se trata de una propuesta de hoja de ruta para el Gobierno Nacional, con lineamientos prácticos para liderar y orientar la estrategia de seguridad en estos contextos. Esta hoja de ruta se plantea como un complemento indispensable a la política de paz y como un aporte a la contención del resurgimiento de grupos armados ilegales, incluyendo aquellos que hayan optado por la vía de la paz o del sometimiento a la justicia.

Está compuesto de cinco partes: en la primera se destaca la emergencia de seguridad en zonas del denominado rural disperso y de frontera; en la segunda, se señalan los principales elementos del desfase de las estrategias de seguridad que se han desplegado en los últimos años respecto de la problemática en estos entornos; luego, se proponen una serie de principios para orientar la estrategia de seguridad en estos territorios y se plantea su objetivo central; y, finalmente, se desarrollan los componentes de la hoja de ruta para contener la violencia en estas zonas.

• • • • •

¹ Este grupo de trabajo estuvo compuesto por: General (r) Oscar Naranjo (ex Vicepresidente de la República y ex Director de la Policía Nacional); Sergio Jaramillo (ex Alto Comisionado para la Paz, ex Asesor de Seguridad Nacional y ex Viceministro de Defensa); Andrés Soto (ex Viceministro de Defensa y ex Director de Seguridad y Justicia del Departamento Nacional de Planeación); Mónica Cifuentes (ex Procuradora Delegada ante la JEP, ex Asesora Jurídica de la Oficina del Comisionado de Paz y del Ministerio de Defensa); Coronel (r) Carlos Ignacio González (ex Jefe de Operaciones de la Central de Inteligencia del Ejército Nacional); María Victoria Llorente (Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz); Carlos Franco (ex director del Programa Presidencial de DD.HH y DIH de la Presidencia de la República); Álvaro Balcázar (ex director de la Unidad Especial para la Consolidación Territorial); y Dudley Ankersen (ex diplomático británico y experto en seguridad).

I. La emergencia de seguridad en las zonas rurales

De todos los problemas de seguridad, el más grave y urgente es la verdadera emergencia de inseguridad que viven las zonas rurales profundas del país y que se expresa, entre otros, en:

Asesinatos de líderes sociales

- 187 líderes/as sociales asesinados en 2022 (principalmente en Cauca, Antioquia, Valle, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Chocó), siendo el año con la cifra más alta desde 2016 (según la base de datos sobre agresiones a líderes de la FIP).
- 569 líderes y defensores y 355 excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo Final (OACNUDH / Misión de Verificación ONU).

Masacres

- Según el Ministerio Defensa, entre 2018 y 2022 el número de casos de masacres se duplicó de 13 a 26, siendo 2021 el año con mayor número de casos de este periodo, con 30 eventos (144 víctimas). Por su parte, Indepaz reporta 94 masacres en 2022 (con 300 víctimas), mientras que para los primeros dos meses de 2023 registra 18 eventos (con 57 víctimas).

Otros indicadores no son más alentadores. En 2022 se presentaron 189 eventos de desplazamiento forzado masivo (con 82.862 personas desplazados según OCHA), al mismo tiempo que el confinamiento

muestra sus cifras más altas desde el 2008, con 64 eventos (102.395 personas)². De acuerdo con la base de datos de la FIP, los principales indicadores de seguridad en 2022 se aproximan a los de 2011.

Es decir, el dividendo de la paz en términos de reducción de la violencia está en riesgo de desaparecer y la implementación del Acuerdo Final de paz firmado en 2016 se hace cada vez más difícil en los territorios. La principal amenaza a la paz es el desplome de la seguridad que golpea, con particular persistencia, a los sectores menos favorecidos de la sociedad colombiana.

II. El desfase de las políticas de seguridad

La principal explicación de esta situación es el desfase que existe entre las políticas de seguridad desarrolladas en los últimos años y la transformación de las amenazas como consecuencia del Acuerdo de Paz con las FARC. Este desfase se refleja, entre otros aspectos, en:

- **La lectura de la realidad estratégica:** El fin del conflicto militar con las FARC —que determinó por décadas la política de seguridad— transformó el escenario estratégico, sin que la institucionalidad haya desarrollado una nueva lectura, con otros instrumentos, para enfrentar esta realidad. Hoy existen más de 38 grupos de disidencias de las FARC y múltiples

•••••

² Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- (2023). Informe Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2022. Disponible en <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2022-fecha-de-corte-enero-diciembre-de-2022-fecha-de-publicacion-23-de-enero-de-2023>

bandas de todo tipo disputándose el control territorial³, que lo ejercen de una manera distinta a las antiguas FARC: tienen un control militar fragmentado; realizan más asesinatos selectivos; regulan diversas actividades económicas formales, informales e ilegales, además de aumentar las restricciones a la labor humanitaria y al ingreso y salida de la población de los territorios. En el caso del Clan del Golfo, su estructura —compuesta por cerca de 4.000 hombres— opera a través de un componente armado propio y de la subcontratación de grupos criminales locales.

Por su parte, el ELN creció de manera importante tras la desmovilización de las FARC y cuenta actualmente con un componente armado cercano a los 3.000 hombres, el doble de hace 10 años. Si bien recientemente se retomó el proceso de paz con este grupo que fue suspendido en 2019, el ELN ha sido renuente a las ofertas de cese al fuego bilateral del Gobierno y sigue actuando en sus áreas de influencia con importantes afectaciones contra la población. En este caso también se requiere revisar la estrategia de seguridad que, para ser efectiva, no puede ser idéntica a la que dio resultados contra las FARC: el ELN tiene otras características y otro despliegue territorial.

A este escenario se suma que han salido a la superficie múltiples tensiones y conflictos sociales preexistentes. Muchos de ellos han derivado en eventos de protesta legítima que en ocasiones son aprovechados por grupos armados para impedir las tareas de control territorial y protección de la Fuerza Pública, provocando inmovilidad y pérdida de credibilidad en la acción estatal.

- **La pérdida de legitimidad y confianza:** En el escenario estratégico cambiante, la efica-

cia operacional de las FF.MM. y de la Policía Nacional se ha reducido de manera notable, particularmente en los territorios en disputa entre diversos actores armados ilegales. Esto, junto al creciente sentimiento de desprotección, al manejo poco transparente que se le ha dado a violaciones de derechos humanos y a problemas de corrupción en años recientes, ha llevado a un deterioro del apoyo de la ciudadanía a la Fuerza Pública que se observa en las encuestas a nivel nacional y que se hace más severo en zonas rurales profundas, como lo indica la última encuesta del PNUD a más de 12.000 habitantes de las zonas PDET⁴.

- **El debilitamiento del liderazgo civil:** En los últimos años se ha dado un creciente debilitamiento del liderazgo civil sobre el sector de seguridad que se ha expresado en un menor direccionamiento estratégico y una creciente inercia en la operatividad de la Fuerza Pública. A esto se suma la falta de una comunicación más fluida entre el liderazgo civil dentro del sector de seguridad y el mando de la Fuerza Pública, lo que dificulta la construcción de una comprensión compartida de los crecientes retos de seguridad y afecta la eficacia operacional de las estrategias en este campo.

• • • • •

³ De acuerdo con datos de la Policía Nacional, a finales de 2022 se identificaban tres grandes estructuras que caían bajo la categoría de Grupos Armados Organizados (GAO): el ELN, las disidencias de las FARC y al Clan del Golfo. Adicionalmente, se referenciaban 18 Grupos Delictivos Organizados (GDO) con presencia en 86 municipios de 10 departamentos y con 1.900 integrantes aproximadamente. Así mismo, se reportaban 2.000 estructuras de GDCO (Grupos de Delincuencia Común Organizada) compuestas por alrededor de 7.200 integrantes, 93 de ellas subcontratadas en 11 departamentos tanto por los GAO como por los GDO.

⁴ PRIO-PNUD (2021). Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final. Peace Research Institute Oslo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, noviembre 2021.

- **El retorno de los recursos:** En 2022 se destinaron 42 billones de pesos al sector defensa, 11,9% del presupuesto nacional (38,8 billones corresponden a gastos de funcionamiento, 2 billones a inversión y 1,2 billones a deuda). Mientras el gasto se mantiene constante, el retorno de los recursos en términos de eficacia ha disminuido dramáticamente. Esto hace necesaria una revisión de la priorización que se ha hecho en la asignación de los recursos, más que un posible recorte del presupuesto del sector debido a su inflexibilidad por la gran carga de gastos en personal

III. Nueva estrategia de seguridad territorial y principios

Conforme a este diagnóstico, se requiere poner en marcha una estrategia de seguridad territorial bajo los siguientes principios orientadores:

- **Protección:** La protección efectiva de los habitantes de las zonas rurales —y en particular de los líderes sociales— debe ser el principio rector y el objetivo de toda la estrategia.
- **Eficacia:** La estrategia de seguridad territorial debe tener impactos reales, medibles y sostenibles en los territorios, que se traduzcan en mejores condiciones de seguridad para las comunidades rurales.
- **Adecuación:** Adecuar la estrategia y los medios a la realidad de las amenazas de hoy supone una revisión integral de la política de seguridad y del dispositivo en el terreno.
- **Diferenciación:** La naturaleza de las amenazas varía de región en región; por lo tanto, se debe observar un principio de diferenciación en el desarrollo de la estrategia que sea consecuente con la diversidad de actores sociales en el territorio (comunidades étnicas, campesinos, sector privado y organizaciones sociales, etc.).
- **Gradualidad:** La emergencia de inseguridad más aguda se concentra en unas pocas regiones del país. Por eso, la estrategia debe tener un desarrollo gradual en el territorio para poder concentrar recursos y crear masa crítica en esas regiones.
- **Integralidad:** La posibilidad de crear masa crítica y de recuperar el apoyo de la población depende de una implementación integral y coordinada de las diferentes estrategias. Y eso, a su vez, supone promover un enfoque territorial.
- **Liderazgo civil:** Está demostrado que la eficacia de la política de seguridad depende de la fortaleza del liderazgo civil, con más razón en este nuevo escenario, donde la coordinación con las diferentes instituciones —en particular con la rama judicial— y la relación con la población, son determinantes.
- **Transparencia y legitimidad:** Recuperar la confianza ciudadana en la Fuerza Pública es, además de un fin en sí mismo, una condición necesaria para mejorar la eficacia.
- **La seguridad como prioridad y valor compartido:** La seguridad debe recuperar su lugar como componente fundamental dentro

de una agenda de transformación territorial y en la implementación del Acuerdo de Paz, a partir de una visión compartida sobre los principios y objetivos que deben perseguir las estrategias de seguridad en el país.

IV. Objetivo

El objetivo de la estrategia de seguridad territorial debe ser *reducir el control del territorio por parte de las organizaciones criminales y proteger a la población* en las zonas rurales en donde hay una alta concentración de violencia, por medio de la desactivación efectiva de estas organizaciones y la transformación gradual de los territorios.

V. Una hoja de ruta para la seguridad territorial

La hoja de ruta propuesta comprende siete (7) estrategias que deben aplicarse de *manera coordinada* y, en lo posible, *simultánea* en una misma región para crear masa crítica, asegurar el apoyo de la población y mejorar la eficacia de la intervención en materia de seguridad territorial liderada por el Ministerio de Defensa.

5.1. Estrategia de protección

5.1.1. Priorización

- **Priorizar** las cuatro o cinco regiones de más alta concentración de violencia para poner en marcha la estrategia.
- **Realizar informes consolidados** de inteligencia e investigación judicial (complementados

con información de organizaciones activas en las regiones, como la Misión de Verificación de la ONU y la MAPP/ OEA), en los cuales se caracterice la naturaleza de la violencia y de los fenómenos asociados (narcotráfico, minería ilegal, apropiación de tierras y extorsión, entre otros), así como de las organizaciones y personas responsables de ella. Estos informes serán presentados periódicamente, según corresponda, al Consejo de Seguridad Nacional y/o a la Instancia de Alto Nivel prevista en la Ley 2272 de 2022 (ver 5.7.3.2).

- **Convocar** grupos de trabajo mixtos (académicos locales, representantes de las iglesias, de la Fuerza Pública, de las comunidades y de las Cámaras de Comercio, entre otros) en las regiones priorizadas para hacer análisis de economía política que den mayor contexto sobre la situación local. Estos estudios serían públicos y se actualizarían periódicamente. Los grupos de trabajo podrían constituirse en instancias como los consejos territoriales de paz, que se han activado en los últimos años y que gozan de credibilidad en muchas regiones.
- **Avanzar** en el fortalecimiento de los instrumentos y medidas contemplados en el Acuerdo de Paz en materia de protección de líderes, excombatientes y comunidades (punto 3.4), e impulsar otras capacidades institucionales, como los sistemas locales de justicia y seguridad.

5.1.2. Espacios de diálogo y divulgación

- **Crear** espacios de diálogo con la población (en el marco de los consejos locales de seguridad y convivencia, por ejemplo) con el fin

de escuchar sus inquietudes y propuestas en materia de seguridad, divulgar la estrategia de seguridad territorial y hacer de la seguridad un propósito común, cerrando brechas de desconfianza con las autoridades.

- **Establecer** mecanismos permanentes de interlocución y respuesta rápida a los que la ciudadanía (y en particular la población en mayor riesgo, como líderes y excombatientes) pueda acceder con confianza (ver 5.1.3).

5.1.3. Fuerza Pública

- **Revisar** el despliegue territorial de la Policía y el Ejército Nacional, clarificando los roles y misiones según las características de cada territorio, mejorando los mecanismos de coordinación y fortaleciendo el control de los corredores de movilidad y de los ríos (Armada), que hoy parecen abandonados.
- **Promover** el acercamiento activo de los miembros de la Fuerza Pública a la población, fortaleciendo los niveles de confianza que permitan implementar un mecanismo de comunicación y conocimiento orientado a responder de manera ágil y oportuna a las amenazas actuales.
- **Estudiar** en los siguientes meses y dentro de las iniciativas de reforma y modernización de la Policía Nacional impulsadas actualmente por el Gobierno Nacional, una reforma de los Carabineros de la Policía Nacional para incrementar significativamente su pie de fuerza (revisando, por ejemplo, la propuesta de incorporación de suboficiales y oficiales reti-

rados de las FF.MM.) y sus capacidades, estableciendo fuertes de Carabineros en puntos neurálgicos de esos territorios que provean seguridad y servicios a la comunidad.

- **Asegurar** los recursos necesarios para afianzar el proceso de fortalecimiento que ha tenido la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) en los últimos meses, particularmente en términos de formación y despliegue en el terreno. Esta Unidad, especialmente preparada para proteger a la población en escenarios de posconflicto y sensible a la prevención y convivencia ciudadana, puede ser asignada a las regiones prioritizadas de manera articulada o integrada a Carabineros.
- **Reactivar** el rol preponderante del Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) respecto a la definición y coordinación de las tareas asignadas a las Fuerzas Militares en escenarios de construcción de paz, en particular frente a la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 y al apoyo en los procesos con el ELN y grupos disidentes.

5.1.4. Especial atención a las fronteras

- **Crear** un nuevo dispositivo de seguridad para las zonas más sensibles de la frontera con Venezuela y Ecuador (en el Ministerio de Defensa reposa una propuesta de 2008 que nunca se implementó y puede servir de base).
- **Diseñar** un plan orientado a recuperar la cooperación transfronteriza en materia de seguridad.

5.2. Estrategia de judicialización⁵

5.2.1. Centros de fusión

- Establecer centros de fusión de inteligencia e investigación judicial (Fiscalía, Policía Nacional y Fuerzas Militares) en cada una de las regiones priorizadas, con las siguientes características:
 - Liderazgo de las agencias de investigación judicial, fiscales especializados asignados, presencia de todas las agencias/direcciones de inteligencia, capacidades adecuadas de policía judicial, etc.
 - Medidas especiales de seguridad: polígrafo a todos los miembros, protección de la información en el centro, etc.
 - Planeación conjunta con operaciones del despliegue de la fuerza en el territorio (con el fin de crear condiciones favorables para capturas, etc.).
 - Apoyo internacional.

5.2.2. Macroinvestigaciones

- Promover un papel más activo y de mayor responsabilidad de la Fiscalía y de la Rama Judicial en el desmantelamiento de las organizaciones criminales, desarrollando estrategias y priorizando blancos. Esto requiere de una discusión alrededor de recursos y unos objetivos de política criminal verdaderamente compartidos entre el Ejecutivo y la Rama Judicial, además de aquellos planteados en el actual proyecto de ley de sujeción y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Para avanzar en ello, la Fiscalía debe adoptar e implementar una Directiva para la persecución penal del crimen organizado que dicte lineamientos y organice la carga de trabajo de las direcciones y unidades que actualmente compiten por la investigación de casos, se contradicen en la judicialización de fenómenos criminales similares y no comparten información.

- Promover macroinvestigaciones a cargo de fiscales especializados, con apoyo de unidades de análisis de contexto y suficientes capacidades de policía judicial en cada una de las regiones priorizadas, haciendo uso de los instrumentos de priorización que permite la ley (principio de oportunidad, etc.) para concentrar recursos en los principales responsables, identificar patrones y judicializar conjuntos de delitos (homicidios, amenazas, extorsión, constreñimiento y desplazamiento forzado).

5.2.3. Lucha contra la extorsión

- Revisar la estrategia existente de lucha contra la extorsión (que se ha incrementado de manera dramática y es el indicador más claro de expansión de las redes criminales y de la fuerte pérdida de control territorial), incluyendo la priorización de indicadores de desempeño contra este fenómeno, la capacitación y financiación de los grupos GAULA, la destinación de fiscales especializados y la

• • • • •

⁵ Las propuestas planteadas en el componente de judicialización fueron discutidas y construidas en 2022 gracias al aporte del Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC).

integración de la lucha contra la extorsión en los programas de acercamiento a las comunidades (5.1.2) y de respuesta rápida (5.1.3).

5.2.4. Finanzas criminales

- **Perseguir las finanzas criminales en las regiones:** Hoy existen muy pocas capacidades de análisis y persecución (judicialización, extinción de dominio) de las finanzas ilegales en el nivel regional. El centro de fusión (5.2.1) debe priorizar el análisis de esas finanzas junto con el de blancos estratégicos, con el apoyo de las instituciones nacionales (UIAF, DIAN, DIJIN, etc.).

5.2.5. Jueces regionales itinerantes y de conocimiento

- **Establecer un cuerpo de jueces regionales itinerantes** (que podrían ubicarse en los principales centros urbanos de las zonas focalizadas), con la debida protección e incentivos laborales, para apoyar las judicializaciones en las regiones priorizadas. La seguridad de los jueces de garantías y de conocimiento en estas zonas ha sido uno de los eslabones débiles en la judicialización del crimen organizado. También está el riesgo de cooptación, frente al cual es posible desarrollar un sistema de monitoreo de decisiones de jueces de conocimiento y de ejecución de penas en algunos distritos judiciales.
- **Refuerzos para macrojuicios.** En la jurisdicción ordinaria las macroinvestigaciones son difíciles de llevar a juicio. La gestión de un macrocaso en audiencia es muy demandan-

te. Es importante que los jueces regionales de conocimiento, así como los especializados con potencial de recibir las macroinvestigaciones nacionales en patrones de violencia, finanzas y corrupción, sean reforzados con capacitaciones y tecnologías adecuadas para estos juicios.

5.2.6. Plan de choque para hacer efectivas las órdenes de captura asociadas a homicidios de líderes y reincorporados

- **Poner en marcha un plan para hacer efectivas las órdenes de captura** contra los miembros más violentos de las estructuras armadas responsables por homicidios a líderes sociales y reincorporados, particularmente en escenarios complejos como los ceses al fuego declarados actualmente con diferentes grupos armados. Según la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía, una gran cantidad de estas órdenes no han podido ejecutarse. Hacerlo es determinante para avanzar en la judicialización de estos crímenes y contribuye a la estrategia de sometimiento a la justicia (5.3).

5.2.7. Sistema de seguimiento a la política criminal contra el crimen organizado

- **Crear un sistema de indicadores** que muestre el avance en la implementación de cambios, el desempeño en atención, investigación y judicialización, y el impacto de las acciones realizadas (ver propuesta de indicadores planteada por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal).

5.2.8. Política penitenciaria

- Adecuar la política penitenciaria a los objetivos de la política criminal, aplicando medidas alternativas a los eslabones más bajos de la estructura criminal o principios de oportunidad por colaboración.

5.3. Estrategia de sometimiento

5.3.1. Marco normativo

- **Avanzar** en la revisión del marco normativo para el sometimiento colectivo de grupos de delincuencia organizada y promover un debate público alrededor del actual proyecto de ley de sujeción y desmantelamiento de estructuras armadas de crimen de alto impacto sobre la base de criterios orientadores como:
 - *Facilitar y descentralizar* la aplicación del principio de oportunidad, para que los fiscales de las unidades especializadas (5.3.2) lo puedan aplicar de manera ágil y eficaz.
 - *Ajustar* los plazos de los que disponen los fiscales para poner a los imputados a disposición de un juez en las zonas rurales profundas (en la actualidad, si el Fiscal no inicia la imputación y recopila la información suficiente para poder justificar la privación de la libertad de los sometidos en menos de 36 horas, todo el grupo queda en libertad).
 - *Eliminar* la ruta individual de sometimiento que estaba siendo aplicada de manera análoga a las desmovilizaciones individuales de los grupos arma-

dos: no solo crea incentivos perversos (“puerta giratoria”), sino que despilfarra recursos y tiene un impacto muy bajo (en los últimos dos años cerca de 600 miembros del Clan del Golfo y de las estructuras de disidencias de las FARC se han “sometido” individualmente, sin ningún efecto visible en los territorios).

- *Mantener* una estricta separación con el marco normativo de la Ley 418 de 1997, que solo debe ser aplicado en el caso del ELN. A pesar de que la Ley 2272 de 2022, que reformó a la Ley 418, dispone la posibilidad de adelantar conversaciones no solo con GAO, sino también con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, la teleología de la Ley 418 es la de adelantar procesos de paz con GAO, definidos en el sentido del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra. Es decir, han debido mantenerse los dos marcos legales separados, para claridad política y jurídica de los negociadores.
- *Establecer* criterios claros y verificables de pertenencia a las organizaciones criminales para quienes se acojan al proceso de sometimiento, así como un mecanismo riguroso por parte de las autoridades judiciales para verificar esa información.

5.3.2. Capacidades institucionales

- **Avanzar** en la consolidación de una unidad especializada de fiscales delegados para procesos de sometimiento, con la debida capacitación y los recursos e incentivos necesarios para trabajar en las zonas rurales profundas.

- **Establecer** un mecanismo que incluya a la policía judicial (DIJIN, DIRAN, CTI) y la Fiscalía, con apoyo de las agencias de inteligencia, para revisar caso a caso que las personas que se acojan al proceso de sometimiento cumplan con los criterios establecidos de pertenencia a la organización.
- **Definir** las entidades responsables al interior de la Presidencia de la República de coordinar todo el apoyo del Ejecutivo a los procesos de sometimiento colectivo que lleve a cabo la Fiscalía, incluyendo logística como apoyo aéreo, etc. (revisar la experiencia con ERPAC en 2011).

5.3.3. Coordinación territorial

- **Asegurar** una estricta coordinación en las regiones priorizadas entre las macroinversiones contra los grupos de delincuencia organizada y los procesos de sometimiento que, para ser efectivos, necesariamente deben ir de la mano como parte de una sola estrategia y no entrar en competencia.
- **Aprovechar** las inversiones que se hagan en los PDET, las oportunidades de creación de empleo (5.5.4) y las lecciones aprendidas de los procesos de reintegración y reincorporación en el terreno para resocializar a los miembros de bajo rango.
- **Dialogar** con las comunidades sobre los objetivos de la estrategia con el fin de asegurar su apoyo y comprensión, así como el compromiso y la concurrencia de las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones) con la política de seguridad territorial.

5.4. Estrategia de transparencia y lucha contra la corrupción

5.4.1. Transparencia y lucha contra la corrupción en la Fuerza Pública en las regiones

- **Solicitar** a los directores de contrainteligencia de la Policía Nacional (DIPOL) y del Ejército (CEDE2) informes sobre cada una de las regiones priorizadas (para conocimiento exclusivo del Presidente, Ministro y Comandantes), con el fin de tomar las decisiones correspondientes.
- **Fortalecer** desde la Dirección de Talento Humano de la Policía el sistema de intervención temprana —que cuenta con herramientas de gestión de la información— para identificar policías con comportamientos problemáticos y anticipar correctivos por parte de sus supervisores antes de tener que llegar a las acciones disciplinarias. Se trata de un sistema preventivo para focalizar acciones hacia “policías problemáticos”, evitando que escalen a comportamientos graves que afecten a la ciudadanía (revisar experiencias similares en EE. UU.).
- **Desarrollar** herramientas de diagnóstico para identificar fallas sistémicas y riesgos de corrupción. Existen herramientas desarrolladas y probadas a nivel internacional (DCAF-Geneva Center for Security Sector Governance y UNDOC) que podrían aplicarse para hacer diagnósticos de integridad que identifiquen las fallas del personal sobre el apego a las normas. También se requiere

elaborar una matriz de riesgos de corrupción para identificar las vulnerabilidades asociadas a la administración de recursos públicos y privados (revisar metodología de Transparencia por Colombia).

5.4.2. Transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública en las regiones priorizadas

- **Crear** en la Presidencia de la República un grupo especializado contra la captura y cooptación del Estado en las regiones, liderado por un delegado/a presidencial (en otro momento hubiese sido la Alta Consejería para la Seguridad Nacional) y compuesto por personal civil (investigadores y expertos en análisis de data) y por DIJIN, DIPOL, DICAR, UIAF y CEDE2 del Ejército, con apoyo internacional. El grupo desarrollaría investigaciones estratégicas para identificar los casos más relevantes en los que las élites políticas de regiones específicas tienen relación con el crimen organizado.

Su trabajo debería servir para construir casos sólidos que puedan ser judicializados y tramitados por los organismos de control del Estado y contaría con herramientas de análisis y visualización de datos que permitirían identificar patrones, focalizar y priorizar problemas y establecer una matriz de riesgo de captura y cooptación del Estado con múltiples variables (revisar la metodología de análisis de presupuestos municipales desarrollada recientemente por la Fiscalía en convenio con USAID que aún no se ha aplicado).

5.5. Estrategia de construcción de paz

5.5.1. Liderazgo local

- **Promover** el nombramiento de directores de peso en los PDET de cada una de las regiones priorizadas y encargarlos de la estrategia de acercamiento a las comunidades y de proveer los apoyos necesarios a las estrategias de judicialización y sometimiento. Los centros de fusión deben compartir y coordinar sus estrategias.

5.5.2. Planeación y mecanismos de coordinación

- **Fortalecer** la figura del gerente del PDET y asegurar que las estrategias de construcción de paz / implementación del Acuerdo (incluyendo, en particular, de sustitución de cultivos), seguridad, judicialización y sometimiento, estén coordinadas en todos los niveles y hagan parte de un mismo plan para las regiones priorizadas.
- **Fortalecer** las direcciones territoriales de la ART, la ANT y la ADR, con el fin de que tengan más capacidades para la gestión descentralizada del Acuerdo de Paz y, en particular, de los programas de la Reforma Rural Integral, incluidos los de sustitución de cultivos ilícitos.

5.5.3 Promoción de la participación

- Recuperar los espacios de participación de las comunidades en los PDET y promover los mecanismos de evaluación participativa y de veeduría comunitaria en cada una de las regiones priorizadas, asegurando la interlocución con las autoridades (que se ha perdido o eliminado en estos últimos años).

5.5.4. Sustitución de cultivos

- Revisar integralmente y en diálogo con las comunidades (beneficiarios, líderes y autoridades locales) el desempeño del PNIS y de la sustitución de cultivos en general, buscando priorizar el enfoque territorial (sobre el individual y de familias beneficiarias) del programa. Así mismo, mejorar la eficiencia en el uso de recursos, aprovechar las capacidades y aprendizajes institucionales existentes y fortalecer el control social del cumplimiento de los compromisos, entre otros⁶.

5.5.5. Medidas para la prevención del reclutamiento

- Estudiar la creación de programas de empleo juvenil de alto impacto en las regiones priorizadas y promover la participación de las comunidades en la ejecución de los proyectos de los PDET y la Reforma Rural Integral (a través de cooperativas, por ejemplo, como indica el Acuerdo Final de 2016).
- Identificar estrategias inmediatas frente a la escolarización y la prevención de la deserción escolar.

5.6. Estrategia presupuestal

- Hacer una revisión integral del presupuesto del Ministerio de Defensa en los próximos meses para asignar recursos de manera más eficaz y cumplir con las nuevas prioridades en materia de seguridad y defensa nacional. La revisión del presupuesto es un ejercicio para maximizar la eficiencia y productividad del sector, más que para reducir sus recursos. El foco debe estar en la eficiencia y no en la magnitud del gasto, y se debe revisar “de abajo hacia arriba”: primero se debe asegurar la financiación de las actividades/funciones críticas para los objetivos de política.

Se trata de evitar que funciones claves sean perjudicadas por falta de recursos. Por obvio que parezca, esto requiere un análisis detallado de rubros de gasto y su relevancia para los objetivos de política: pie de fuerza (con sus gastos de compensación y beneficios), infraestructura física, dotaciones, movilidad terrestre, comunicaciones e inteligencia en unidades desplegadas en el territorio, etc. Más que en la asignación presupuestal para cada fuerza, la evaluación se debe centrar en las capacidades conjuntas para evitar duplicidades y redundancias innecesarias.

• • • • •

⁶ Ver propuestas concretas en Fundación Ideas para la Paz (2022). ¿Qué puede hacer el nuevo gobierno con el PNIS? Infografía FIP, Bogotá, agosto 2022. Disponible en: https://multimedia.ideaspaz.org/infografias/que_hacer_pnis.html

5.7. Estrategia de coordinación y seguimiento

5.7.1. Indicadores territoriales

- Establecer indicadores territoriales de avance de las estrategias de esta hoja de ruta, como municipios libres de incidencia o con incidencia reducida de organizaciones criminales (en lugar de acumulativos numéricos de carácter nacional, como número de capturas), y un sistema de medición cualitativa en terreno de los avances con el apoyo de organizaciones independientes con experiencia (la MAPP /OEA, por ejemplo).

5.7.2. Coordinación y seguimiento local

- **Hacer** seguimiento continuo en el nivel local/regional por parte del Presidente, Ministro, Comandantes y Fiscal para asegurar la coordinación institucional, evaluar el desempeño del personal y medir los avances del plan de cada región (visitas semanales o una visita al mes, en promedio, por región).
- **Valorar** un esquema de coordinación regional de la estrategia de seguridad territorial liderado por delegados presidenciales con dedicación exclusiva y con presencia permanente en la región que faciliten la coordinación institucional y el seguimiento a la estrategia.

5.7.3. Coordinación y seguimiento nacional

- **Delegado presidencial para los temas de seguridad nacional**
 - *Definir* un delegado dentro de la Presidencia de la República encargado de apoyar la construcción de lineamientos estratégicos e instrumentos de coordinación y seguimiento de la estrategia seguridad territorial a proponer ante el Consejo de Seguridad Nacional u otras instancias con competencias relacionadas.
- **Consejo de Seguridad Nacional**
 - *Activar* el Consejo de Seguridad Nacional y encargarlo de hacer evaluaciones mensuales de los avances de las estrategias en cada región, asegurar la coordinación interinstitucional y la disponibilidad de recursos, etc.
- **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad**
 - *Asegurar* continuidad en el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (creada por el Decreto Ley 154 de 2017 y que escasamente sesionaba una o dos veces al año en años anteriores) para hacer seguimiento a la implementación de las estrategias con el conjunto de las instituciones y los miembros de la Comisión (su secretaría técnica podría crear comisiones técnicas, como se hizo en un inicio, para evaluar avances en el terreno).

Comentario final

La hoja de ruta propuesta para la seguridad territorial busca responder a los retos del actual escenario estratégico en zonas rurales particularmente afectadas por la violencia. Se requiere de manera urgente una estrategia de seguridad renovada que, bajo el liderazgo de la Presidencia de la República y por medio de una coordinación armónica entre diversas entidades de Estado, permita proteger a la población, hacer un uso eficiente de los recursos asignados, reconstruir la confianza entre las instituciones de seguridad y de justicia y las comunidades, y generar condiciones para ejecutar los programas orientados al bienestar y la satisfacción de derechos ciudadanos en entornos rurales de alta complejidad.

Esta propuesta representa un nuevo esfuerzo por generar lineamientos prácticos que permitan desatar acciones en el corto plazo y trazar el camino para una respuesta de seguridad territorial sostenible y eficaz, que frene el deterioro de la seguridad en el campo y abra los espacios necesarios para una implementación adecuada del Acuerdo de Paz.



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org