

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. ÓRDENES Y GOBERNANZAS EN DISPUTA

Seguridad Visible e Inseguridad Invisible

De las evaluaciones distintas surgen al revisar las políticas de seguridad del Estado colombiano durante el último año. Por un lado, se mantiene la tendencia a la reducción de homicidios; por el otro, el incremento de confrontaciones armadas ha generado graves crisis humanitarias en varias regiones del país, caracterizadas por el aumento de desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento forzado, la persistencia de asesinatos de líderes sociales y firmantes de paz, y masacres. La rápida expansión de grupos ilegales, principalmente de estructuras paramilitares, evidencia no solo una responsabilidad por omisión del Estado, sino también la connivencia entre sectores de la Fuerza Pública, poderes locales y estos actores armados.

Los esfuerzos por reorientar el rol de la Fuerza Pública han permitido un notable fortalecimiento del espacio cívico y político en amplias zonas del país. Durante el actual Gobierno se han mantenido las condiciones de respeto al ejercicio de la movilización ciudadana, incluyendo las manifestaciones de la oposición, pese a que muchas de sus acciones han reflejado posturas intolerantes.

En materia de protesta social se observa una reducción significativa a las vulneraciones a derechos humanos, particularmente en casos de mutilaciones oculares. Las agresiones

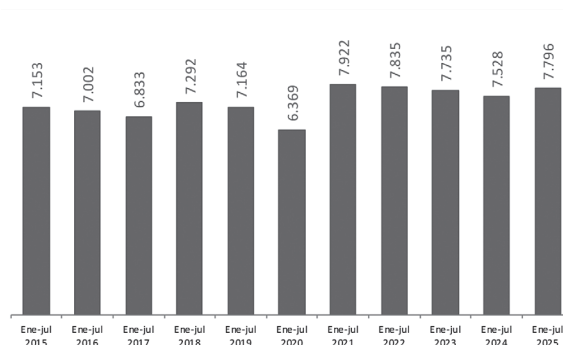
a la población campesina, grupos étnicos o cultivadores de hoja de coca por las fuerzas de seguridad del Estado se han mantenido bajo control en este gobierno, y son pocos los casos de ejecuciones extrajudiciales perpetradas directamente por la Fuerza Pública.

El último informe de la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentado en marzo del 2025, indica que durante el año 2024 se conocieron treinta y tres alegaciones de privaciones arbitrarias de la vida por miembros de la Fuerza Pública, de las cuales fueron verificados 18 casos, una reducción en comparación con las 37 alegaciones y los 30 casos verificados durante el año 2023. Las violaciones al derecho a la vida de civiles perpetradas directamente por agentes del Estado han seguido disminuyendo, como logros que no pueden ignorarse.

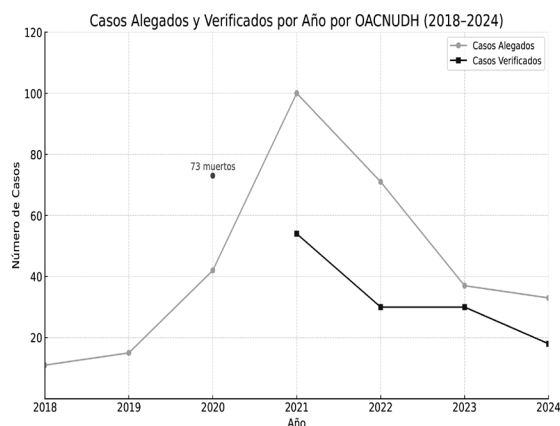
HOMICIDIO INTENCIONAL

Cifras preliminares sujetas a variación.

Corrido del año



Fuente: Mindefensa



Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUDH

El Gobierno tenía como propósito inicial establecer una visión de “seguridad humana” que articulara transformaciones en los territorios, el bienestar de las poblaciones y la garantía del control de los territorios con la fuerza armada del Estado. Sin embargo, su implementación ha enfrentado tres obstáculos centrales: 1) Limitaciones sistémicas que restringen la capacidad de hacer las transformaciones y reformas propuestas; 2) Las resistencias dentro de entidades de seguridad del Estado que se han rehusado a la posibilidad de concreción de reformas a su estructura, su doctrina y sus prácticas operativas; y 3) La persistencia de vínculos entre sectores del establecimiento y actores ilegales como el paramilitarismo, el narcotráfico y redes criminales transnacionales, que perpetúan economías ilícitas y minan la autoridad del Estado. Esta combinación de factores ha impedido materializar un modelo de seguridad centrado en derechos y desarrollo territorial, mientras resurgen discursos de seguridad que priorizan enfoques represivos.

Las metas del Gobierno de llevar a cabo reformas estructurales en la Policía y en las Fuerzas Armadas, replantear las doctrinas militares y policiales, cortar los nexos con el paramilitarismo y el narcotráfico, desmontar el Esmad y separar a la Policía del Ministerio de Defensa y ubicarla bajo la dirección de un ministerio civil, siguen sin materializarse. En el último año

se avanzó con el Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024 que establece diversos niveles de responsabilidad en los que se incluye la supervisión y control de los superiores jerárquicos sobre la actuación de sus subordinados en el uso de cierta clase de armas.

Pese a los avances en la reducción de los indicadores de violencia durante los primeros dos años del Gobierno, la percepción de la seguridad ha comenzado a deteriorarse. Esto ha favorecido la aparición de narrativas que reposicionan el enfoque de seguridad en la agenda pública especialmente en el contexto electoral. El atentado contra el precandidato presidencial Miguel Uribe Turbay ha fomentado un clima de opinión en el que las preocupaciones por la seguridad física se han instrumentalizado para fortalecer discursos de oposición al gobierno, los cuales buscan cerrar cualquier intento de avanzar hacia la paz, priorizar una agenda de militarización por encima de las reformas sociales pendientes, y sostener la narrativa de un supuesto debilitamiento institucional y operativo de la Fuerza Pública por parte del ejecutivo. Este fenómeno demuestra cómo las dinámicas de seguridad son politizadas, marginando los enfoques integrales de paz.

El bloqueo legislativo a la ley de Presupuesto para el año 2025, y la negativa a aprobar la ley de financiamiento para cubrir el déficit fiscal, obligaron al gobierno a realizar un ajuste fiscal que implicó recortes en todos los sectores. Sin embargo, la oposición ha focalizado sus esfuerzos en estimular el descontento dentro de la Fuerza Pública, a pesar de que para el sector defensa el gobierno anunció el desbloqueo de recursos para no afectar los previstos (El Tiempo, 2025, 22 de julio).

La estrategia de vincular los avances en seguridad con los logros en los procesos de paz ha mostrado sus limitaciones y contradicciones. En el discurso durante la instalación del Congreso el pasado 20 de julio, el Presidente Petro reconoció fallas en el desarrollo de las políticas de paz y seguridad (Presidencia de la República, 2025, 20 de julio), aunque insistió en que las cifras han mejorado. Sin embargo, en

652 municipios persisten altas tasas de homicidios, la presencia de grupos armados ilegales continúa en una tendencia de crecimiento, y las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y firmantes de paz no han tenido reducciones sustanciales (El Tiempo, 2025, 21 julio).

La violencia invisible. Gobernanzas híbridas o cogobiernos en los territorios

La visión del gobierno contrasta con las verificaciones del Sistema de Naciones Unidas. En el informe trimestral de la Misión de Verificación en Colombia, el Secretario General expresó su profunda preocupación por la persistencia de la violencia contra las comunidades indígenas y afrocolombianas, los niños reclutados por los grupos armados, los excombatientes y los liderazgos sociales (Naciones Unidas. Misión de Verificación, 2025, 14 de julio). Según la Defensoría del Pueblo, once regiones del país concentran las crisis humanitarias producto del control y la violencia de actores armados: Chocó, Nariño, Cauca, Norte de Antioquia, Bajo Cauca, Pacífico Vallecaucano, Sierra Nevada, Serranía del Perijá, Magdalena Medio, Putumayo, Tolima, Arauca, Meta y Guaviare (Defensoría del Pueblo, 2025, 16 febrero).

En 2024 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) registró 382 violaciones al DIH, destacándose un aumento del 102 % en eventos de confinamiento, con una población afectada que creció en un 89 % respecto del año anterior. Además, se registró el desplazamiento forzado de 41.228 personas de forma masiva y otras 117.698 de manera individual. El CICR registró 719 personas heridas y fallecidas por minas y artefactos explosivos, lo que representa un incremento del 89% en comparación con el año anterior, y el nivel más alto desde la firma del Acuerdo de Paz.

Para el primer semestre del año 2025, el CICR advirtió que la situación humanitaria en Colombia se agravó considerablemente, con

tendencias a un aumento sustancial que pueden hacer de este año el más grave de la década (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2025, 31 julio). Entre enero y mayo se registraron 524 heridas o fallecimientos por artefactos explosivos, un aumento del 145 % frente al mismo periodo de 2024. Así mismo, 85.760 personas estuvieron confinadas en trece departamentos, lo que implica un incremento del 169 % en comparación con los primeros cinco meses del año anterior. Los desplazamientos forzados masivos aumentaron en un 117 % frente al mismo periodo de 2024 con 58.160 personas desplazadas, en tanto otras 87.461 personas fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas por causa de desplazamientos individuales (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2025, 30 julio).

Los casos de desaparición forzada también han aumentado en el último año. El CICR registró 252 casos de desapariciones en el marco del conflicto armado en el año 2024, que representan un incremento del 13% respecto al año 2023. Entre enero y mayo del año 2025 se han reportado 136 casos registrados, incluidos 26 menores de edad (Ibid). El reclutamiento forzado se ha intensificado, con 578 casos denunciados por la Defensoría del Pueblo en el año 2024, y 55 en el primer semestre del presente año, afectando principalmente a comunidades indígenas (Defensoría del Pueblo, 2025, 9 de julio). El Ministerio del Interior documentó 436 víctimas de trata de personas, el 74% de las cuales son mujeres, en su mayoría con fines de explotación sexual, representando el año con más casos desde que se tienen registros. Según la Fiscalía, los principales responsables de estas acciones son los grupos paramilitares Clan del Golfo, Tren de Aragua y AK47 (El Tiempo, 2025, 26 de julio).

Para la Defensoría del Pueblo, la violencia contra personas defensoras de derechos humanos ha sido sostenida desde el año 2016, con un ritmo de aproximadamente un homicidio diario. Frente a la expansión de los grupos armados, esta entidad señala que el Clan del Golfo ha consolidado su presencia como el grupo con mayor expansión entre los años

2019 y 2024, aumentando en un 84% de 213 a 392 municipios. Entre los años 2017 y 2024, en 173 de las 317 alertas tempranas emitidas hasta 2024, se advertía sobre la presencia y operación criminal de este grupo armado en diferentes regiones del territorio nacional. De estas alertas, 166 se denunciaban acciones relacionadas con el narcotráfico como actividades asociadas a su actividad delictiva, mientras que en otras 66 se señalaban actividades vinculadas directamente al narcotráfico (Defensoría del Pueblo, 2025, 6 agosto).

Varios informes sobre la expansión de actores armados advierten que mientras el Clan del Golfo presenta el mayor ritmo de expansión, el ELN muestra un menor avance en su crecimiento territorial (Pares, 2024, 16 julio). En la Mesa Nacional de Garantías realizada el 31 de julio del 2025, cientos de organizaciones de derechos humanos denunciaron la falta de voluntad política para contener este avance de los grupos ilegales, señalando, por el contrario, una persistente connivencia y tolerancia de la Fuerza Pública con actores ilegales. Este fenómeno, que no puede seguir siendo negado o minimizado, evidencia una preocupante complicidad que favorece el fortalecimiento de estas organizaciones ilícitas.

La velocidad de expansión de los diferentes actores y la variada cobertura territorial parecen reflejar preferencias en la actuación de la Fuerza Pública respecto a algunos grupos en particular. Esto podría indicar una especie de cogobierno de actores legales e ilegales en los territorios, configurando lo que se denomina “gobernanzas híbridas”. En este escenario, el Estado ha venido perdiendo terreno, e incumpliendo su obligación de garantizar la seguridad, y permitiendo mediante una política de “dejar hacer” y de “brazos cruzados”, de permitir que los ilegales se confronten o “se maten entre sí”. Todo ello ha facilitado que estos actores se sigan fortaleciendo, incrementando sus capacidades militares, y obtengan ventajas estratégicas sobre un Estado que “lento por defecto” no logra proteger a la gente (De la Torre, Cristina, 2025, 22 de julio).

La Transformación estructural de la Fuerza Pública. Una promesa pendiente que no avanza

A pesar de haberse formulado una Política para el Desmantelamiento de las Estructuras Criminales, compromiso fundamental del Acuerdo de Paz, sigue sin avanzar la implementación de su componente de transformaciones del Estado para prevenir la cooptación y el vínculo de agentes del Estado con organizaciones criminales. Paralelamente, el papel central de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la formulación, aplicación y seguimiento de su plan de acción se ha debilitado considerablemente.

Tampoco se han cumplido los compromisos derivados del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordenó adecuar la normatividad sobre inteligencia a los estándares interamericanos de derechos humanos. En el Senado se radicó el Proyecto de Ley 225 de 2024, que buscaba reformar esta ley, revisar y ajustar los manuales operativos institucionales, y adecuar el sistema de depuración de archivos y datos de inteligencia establecido en el Decreto 2149 de 2017. Dicha iniciativa fue construida con participación de congresistas, organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos y la Dirección Nacional de Inteligencia, con la asistencia técnica de la OACNUDH.

Sin embargo, el Ministerio de Defensa y las jefaturas de inteligencia de las distintas fuerzas armadas no han brindado un apoyo decidido y público a esta iniciativa que busca dar cumplimiento a las órdenes interamericanas. Además, no existe una ruta de acción al interior de esta entidad que involucre a las víctimas y a la población defensora de derechos humanos, históricamente afectada por las acciones de inteligencia de la Fuerza Pública en la adecuación normativa del sector. Por el contrario, se minimiza la obligatoriedad de esas decisiones internacionales, argumentando que la normativa ya ha sido objeto de

control de constitucionalidad, lo que la blindaría frente a futuras modificaciones.

Este panorama refleja el paulatino cierre de los espacios de apertura institucional necesarios para promover transformaciones reales en el sector seguridad. En el marco de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, el Ministerio de Defensa se comprometió a abrir una mesa permanente con la sociedad civil que generara recomendaciones de transformación del sector, pero hasta ahora esa instancia no se ha desarrollado.

De manera similar, en el marco de la concertación de la política pública integral para la garantía de la defensa de derechos humanos, desarrollada en los espacios de diálogo del 4 y 5 de junio de 2025, el Ministerio de Defensa asume el compromiso de establecer una mesa de concertación para discutir un proyecto de ley estatutaria que modificaría la ley de inteligencia, con el propósito de presentarla el 20 de julio. Sin embargo, dicha iniciativa no se puso en marcha ni se generaron los espacios de discusión necesarios para su avance.

Por otra parte, tampoco el Ministerio de la Defensa, ni los organismos de investigación y de control han brindado explicaciones sobre la adquisición y uso del software Pegasus, herramienta de espionaje que permite acceso remoto, furtivo e indetectable a dispositivos electrónicos. El propio Presidente reconoció públicamente pagos realizados a la empresa israelí NSO Group en efectivo por valor de 11 millones de USD en cuya adquisición habrían participado mandos de la Fuerza Pública (Presidencia de la República, 2024, 4 de septiembre).

A la fecha de presentación de este informe, persisten interrogantes sobre la información que ha sido recopilada, las entidades que usan esa tecnología, el origen de los fondos utilizados y el estado actual del uso de dispositivos tecnológicos semejantes por parte de organismos de inteligencia o de investigación. La reforma integral a la normatividad de inteligencia y el debate público sobre la doctrina

militar y policial aún carecen de una voluntad estatal decidida.

Finalmente, persisten prácticas institucionales que alimentan la continuidad del conflicto armado interno. La Policía Nacional continúa promoviendo los denominados “Frentes de Seguridad”, sin una regulación clara, suficiente y expresa que, conforme a los estándares de la Corte Constitucional y la CIDH, limite adecuadamente la participación de civiles en actividades de policía. Por otro lado, sigue siendo una deuda pendiente la delimitación estricta de las competencias de la justicia penal militar, para excluir de su conocimiento las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública.

A menos de un año de las elecciones, el Gobierno Nacional ha desaprovechado la oportunidad de proponer e implementar reformas estructurales en el modelo de seguridad. Por su parte, el Congreso de la República no ha avanzado en una agenda que transforme profundamente el funcionamiento de la Fuerza Pública, en un escenario de creciente conflictividad armada y la necesidad urgente de garantías de no repetición de crímenes que comprometen la responsabilidad del Estado. Resulta imperativo articular coherentemente las estrategias de paz y seguridad, evitado que las iniciativas de negociación se desarrollen de forma aislada de las operaciones contra los grupos armados.

Referencias

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2025, 30 de julio). Colombia: 2025, camino a ser el peor año de la última década en cuanto a consecuencias humanitarias. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/articulo/colombia-2025-camino-ser-el-peor-ano-de-la-ultima-decada-en-cuanto-consecuencias>

- . (2025, 31 de julio). Actualización de la situación humanitaria en Colombia durante 2025. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/publicacion/actualizacion-de-la-situacion-humanitaria-en-colombia-durante-2024>
- Defensoría del Pueblo. (2025, 16 de febrero). Emergencias humanitarias en Colombia hoy. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3085684/CRI-SIS+HUMANITARIA+ENERO+FEBRERO+2025.pdf/5d3cdcac-2859-fc24-5e89-03671a55cd46?t=1739798738522>
- . (2025, 9 de julio). Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante el primer semestre de 2025. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/reclutamiento-en-colombia-durante-el-primer-semester-de-2025>
- . (2025, 6 agosto). En siete años y medio, Defensoría ha emitido 173 Alertas Tempranas sobre accionar de las AGC-Clan del Golfo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/-/en-siete-a%C3%B1os-y-medio-defensor%C3%ADa-ha-emitido-173-alertas-tempranas-sobre-accionar-de-las-agc-clan-del-golfo>
- De la Torre, C. (2025, 22 de julio). Territorios: gobierno de legales e ilegales. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cristina-de-la-torre/territorios-gobierno-de-legales-e-ilegales/>
- El Tiempo. (2025, 21 de julio). Chequeo: ¿En cuántos municipios no hay homicidios? Cifra es inferior a la que dijo que Presidente Petro, pero corresponde al 40 % de Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/datos/chequeo-en-cuantos-municipios-no-hay-homicidios-cifra-es-inferior-a-la-que-dijo-que-presidente-petro-pero-corresponde-al-40-de-colombia-3473962>
- . (2025, 26 de julio). El 2024 fue el año con más casos de trata de personas en toda la historia de Colombia. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/el-2024-fue-el-ano-con-mas-casos-de-trata-de-personas-en-toda-la-historia-de-colombia-3475394>
- . (2025, 22 de julio). Procuraduría alerta déficit de miles de millones de pesos en el presupuesto de las Fuerzas Militares: afectaría dotaciones básicas de uniformados. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/procuraduria-alerta-deficit-de-miles-de-millones-de-pesos-en-el-presupuesto-de-las-fuerzas-militares-afectaria-dotaciones-basicas-de-uniformados-3474520>
- Naciones Unidas. Misión de Verificación. (2025, 14 de julio). El Acuerdo sigue siendo una hoja de ruta vigente para consolidar la paz en Colombia. Recuperado de: <https://colombia.un.org/es/298027-el-acuerdo-sigue-siendo-una- hoja-de-ruta-vigente-para-consolidar-la-paz-en-colombia>
- Pares. (2024, 16 de julio). Plomo es lo que viene. Balance y Retos de la Paz Total 2022-2024. Recuperado de <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-viene-dos-a%C3%B1os-de-balance-y-retos-de-la-paz-total>
- Presidencia de la República. (2025, 20 de julio). Alocución del presidente Gustavo Petro durante la instalación de sesiones ordinarias del Congreso de la República. Recuperado de: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Alocucion-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-la-instalacion-de-sesiones-ordinarias-del-Congreso-250720.aspx>
- . (2024, 4 de septiembre). Alocución del Presidente de la República Gustavo Petro. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=SdKAb-cKJyI>