

Junio de 2023

# Aportes sobre seguridad en el contexto de la ‘Paz Total’

## Resumen Ejecutivo

La estrategia de seguridad juega un rol clave a la hora de avanzar hacia la ‘Paz Total’. Por ello este documento reflexiona sobre la transformación del escenario de seguridad en los últimos seis años, la respuesta de la institucionalidad y los nuevos desafíos. Propone una serie de ideas en torno a 1) la conexión que debe existir entre estas agendas, 2) la importancia de construir una narrativa en este sentido, 3) posibles principios relacionados con la “seguridad humana”, y 4) las líneas estratégicas que se pueden impulsar. Adicionalmente, plantea unas consideraciones específicas frente a la implementación del Acuerdo de Paz, con respecto a posibles ceses al fuego, y en relación con sometimientos y negociaciones con grupos armados. En relación con lo anterior, plantea una serie de propuestas sobre el aporte del sector defensa a la política de Paz Total.

## 1. Introducción

En Colombia, bajo distintas denominaciones y salvo algunas excepciones, conceptos como la protección de la población civil, la diferenciación territorial y la creación de condiciones para la paz, siempre han estado incorporados dentro de las distintas versiones de las estrategias de seguridad y defensa que los gobiernos han impulsado desde la década de los 90.<sup>1</sup> A estos elementos se han venido agregando, de manera progresiva y con visiones diferenciadas, otras nociones como el control territorial, el fortalecimiento de la inteligencia, la acción coordinada del Estado, el respeto a los derechos humanos y al DIH, la legitimidad, la noción de estabilización, entre otros. Hoy la noción de ‘Paz Total’ incluye una estrategia de seguridad y defensa, que renueva su apuesta por la protección de la vida de forma digna y la creación de condiciones para la paz -incluyendo su apuesta por la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP-, basados en un enfoque de seguridad humana y ambiental.

Ahora bien, el escenario de seguridad en Colombia se ha transformado en los últimos seis años como consecuencia de: por un lado, las rupturas propias que planteó el Acuerdo de Paz con las FARC-EP y la reconfiguración de los grupos armados y sus repertorios de violencia en distintas zonas del país. Por otro lado,

del desgaste propio de la respuesta institucional en seguridad que no ha resultado consistente con dichas transformaciones, perdiendo efectividad y conexión con las necesidades de protección y satisfacción de derechos ciudadanos en lo rural y en lo urbano.

Ante este contexto, el inicio del gobierno de Gustavo Petro ha representado en sí mismo una oportunidad para el ajuste y fortalecimiento de estas estrategias de seguridad en respuesta a las amenazas actuales, aun y cuando convoca también a avanzar rápidamente en la comprensión sobre el lugar que ocupa la seguridad dentro de la apuesta de ‘Paz Total’, tanto en términos de su narrativa, como de las acciones concretas orientadas a acompañar y complementar esta iniciativa de paz. En otras palabras, para avanzar hacia la ‘Paz Total’, una estrategia de seguridad es imprescindible.

Más allá de las reflexiones que ha generado el concepto de “seguridad humana” en otros contextos, para el momento actual del país y de las políticas anunciadas por el gobierno actual en relación con la seguridad, resulta prioritario examinar varias dimensiones de trabajo frente a este concepto: 1) los principios y criterios para la acción que lo rigen; 2) su conexión con otras políticas y tomadores de decisión al interior del Gobierno; 3) su alcance frente a iniciativas concretas de la ‘Paz Total’ como ceses al fuego, procesos de sometimiento a la justicia y de implementación de acuerdos; y 4) sus líneas de acción y estrategias de disuasión gruesas frente a amenazas a la seguridad ciudadana y territorial.

La discusión sobre estas dimensiones de trabajo se vuelve más estratégica en momentos en que se evidencia la urgencia de reducir los índices de violencias en el país, generar medidas para la protección efectiva y diferenciada de poblaciones en distintos entornos (con particular énfasis en aquellos con mayores niveles de vulnerabilidad y lugares históricamente afectados por el conflicto), formular una política pública de seguridad y defensa que conjugue con precisión la narrativa y acción prevista para la seguridad y, reimpulsar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y otras posibles iniciativas de política pública que demandan componentes sustanciales en materia de seguridad.

Nuevos avances en la política de seguridad anunciada pasan, en este momento, por delimitar con claridad los linderos de lo que define dicha apuesta, profundizando en la definición de sus prioridades, estrategias centrales, entronques con otras políticas y secuencias para la intervención, todo lo anterior, en el propósito de generar un camino de certidumbres en seguridad que hagan frente a aquellos problemas más apremiantes y se corresponda con las principales apuestas de gobierno.

Frente a este escenario, este nuevo documento presentado por el [Instituto para las Transiciones Integrales \(IFIT\)](#) se propone compartir algunas reflexiones en materia de seguridad en el contexto de la ‘Paz Total’ y derivadas de espacios de diálogo convocados en el último año por el Instituto, además de entrevistas e

intercambios con expertos/as, líderes/as sociales y otros actores estratégicos, y de la valoración de documentos producidos recientemente por algunos de estos actores en relación con la seguridad. Este documento hace parte de una serie de insumos que el Instituto ha venido construyendo en los últimos meses<sup>2</sup> y que, junto con otros, espera poner a disposición en los próximos meses en su propósito de ayudar en la formulación y ejecución de las políticas y en los debates relacionados con la seguridad en el país. Este documento también reconoce y se suma a los esfuerzos y aportes que en este tema han hecho recientemente instituciones como Fundación Ideas para la Paz, International Crisis Group, Indepaz, Fescol, Pares, el Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión de la Verdad, el Instituto Krock, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y la MAPP-OEA.

## 2. La seguridad luego del proceso de La Habana y del gobierno Duque

En sus más recientes informes, diversas organizaciones nacionales e internacionales coinciden en afirmar que las estrategias de seguridad desarrolladas luego de la firma del Acuerdo de Paz han sido insuficientes, no ha transformado las condiciones de vulnerabilidad de la población, no han hecho sostenibles los dividendos de la paz y que hoy Colombia requiere una política seria y rigurosa de seguridad. Por esta y otras variables, la posibilidad de que nos encontremos ante un nuevo ciclo de violencia es real,<sup>3</sup> así como es urgente que además de la voluntad política y el simbolismo en esta materia, se tomen e implementen decisiones eficaces y oportunas, tal como lo recordó en una de sus primeras entrevistas el presidente Petro, “a nosotros nos demandan eficacia y no solo símbolos.”<sup>4</sup>

¿Qué país recibió el gobierno Petro en materia de seguridad? Por un lado, lo primero que hay que afirmar es que el Acuerdo de Paz hizo posible el fin del conflicto armado con las FARC-EP y tuvo unos efectos tangibles, que se reflejaron en la reducción de la mayoría de indicadores de violencia relacionados con el conflicto armado entre 2017 y 2018. Sin embargo, la primera tarea que tenía el Estado y la Fuerza Pública era recuperar el control territorial y la confianza ciudadana en las zonas en las que actuaban las FARC, en particular donde se llevó a cabo la dejación de armas y el tránsito a la legalidad. Durante el último año del gobierno Santos y los cuatro años del gobierno Duque esta tarea no se cumplió de manera integral.

Seis años luego de la desmovilización de las FARC y de acuerdo con el propio gobierno, hoy los grupos organizados tienen al menos 8.000 personas en armas (ELN, disidencias y Clan del Golfo). A esto hay que sumarle las estructuras de crimen organizado y de delincuencia que operan en el país y que pueden tener un número de integrantes similar.

En el año 2021, el accionar del ELN causó la muerte de 104 personas (35 miembros de la Fuerza Pública y 69 civiles), mientras que las disidencias asesinaron a 307 personas (63 miembros de la Fuerza Pública y 244 civiles), es decir, estas últimas estructuras produjeron el triple de muertes y pasaron de 358 acciones en 2020 a 619 en 2021, incrementando su accionar en un solo año en un 73%.

De nueve casos de masacres en 2016 se pasó a 30 en 2021, hechos que se tradujeron en la muerte de 144 personas. Según Naciones Unidas, desde la firma del Acuerdo de Paz han sido asesinados 541 líderes/as sociales y 342 firmantes de paz. De la cifra histórica de 83 integrantes de la Fuerza Pública asesinados en servicio en 2017, se pasó a 148 en 2021. Desde la firma del Acuerdo de Paz la Defensoría del Pueblo emitió 240 alertas tempranas relacionadas con temas de violencia.

Hoy las zonas con presencia de actores armados y de mayor incumplimiento en la implementación del Acuerdo de Paz son las menos seguras y en donde el ciudadano se siente más desprotegido. De acuerdo con un estimado reciente de OCHA, para el inicio del mandato del presidente Petro estos indicadores se concentraban en 14 departamentos, 65 municipios y en donde viven cerca de 1.154.864 personas.

A este panorama se suman otros elementos. Por distintas razones el Acuerdo de Paz con las FARC no incorporó una discusión sobre la reforma al sector de seguridad y en la práctica dicha tarea se le dio a la propia Fuerza Pública. Los avances en esta materia no fueron los mejores y en la dimensión de confianza, credibilidad y legitimidad se ha perdido terreno, sumado a la poca capacidad de sancionar fenómenos de corrupción, connivencia con grupos ilegales y violaciones a los derechos humanos.<sup>5</sup>

Esto se complementa con un elemento crítico referido a cómo mejorar la confianza y credibilidad sobre la ‘Paz Total’ al interior de la Fuerza Pública. O puesto en otras palabras, la notable sensación dentro de la Fuerza Pública de que en el panorama de la ‘Paz Total’ y del gobierno, la seguridad no cuenta, que se desconocen las lógicas de las fuerzas y de los temas de seguridad y defensa, y que se olvidan que todos esos grupos armados, estén o no enviando mensajes de “paz”, tienen planes ofensivos, siguen involucrados en actividades ilícitas y que existen condiciones en muchas de esas regiones que en cuatro años de gobierno serán difíciles de transformar, lo que muchas veces califican de ingenuidad.

A continuación, se sintetizan algunas reflexiones y recomendaciones recogidas con el propósito de trabajar frente a la credibilidad, legitimidad y eficacia de una estrategia de seguridad que hoy se está diseñando y que debe incrementar las posibilidades de avanzar en una apuesta de ‘Paz Total’, que proteja la vida de los ciudadanos en condiciones de dignidad, y esté preparada para contener las dificultades y amenazas que surjan en la búsqueda de este propósito.

### 3. Consideraciones y puntos de acción en seguridad en el escenario reciente de la ‘Paz Total’

#### Generales:

**El lugar de la seguridad en la ‘Paz Total’.** En los mensajes públicos y en el desarrollo de la política de ‘Paz Total’ y de otras políticas públicas es importante posicionar y desagregar las siguientes premisas para la acción: primero, la paz y las transformaciones que necesita el país solo son posibles a través de una estrategia de seguridad sólida y sincronizada con otras políticas de transformación social; puesto en otras palabras, el cese temporal de acciones armadas - que salva vidas y representa otros alivios humanitarios - o la firma de acuerdos de paz o sometimiento no son suficientes para garantizar la seguridad; tras 6 años de implementación del Acuerdo de Paz, un consenso evidente es que la seguridad es garantía para la intervención del Estado en el territorio y el despliegue de espacios de participación y concertación como los previstos en el Acuerdo.

Segundo, el componente de seguridad juega un rol fundamental para el desarrollo de procesos de negociación, sometimiento e implementación de acuerdos pero no se agota ni depende exclusivamente de estos, es decir, la seguridad es complementaria y funcional a las iniciativas de la ‘Paz Total’ pero debe asegurar su propia impronta y conservar sus elementos disuasivos. Tercero, la apuesta de seguridad en el marco de las iniciativas de la ‘Paz Total’ debe recoger más de 30 años de lecciones aprendidas que tiene el país frente a este tipo de acciones, apuntar a la toma de decisiones informadas y cualificadas en cada paso de esta política de paz y a facilitar la participación de las fuerzas de seguridad en estos escenarios de manera oportuna y sustancial.

Cuarto, la estrategia de seguridad tiene una aplicación estratégica frente al desarrollo de procesos de negociación política y de sometimiento: decisiones políticas tomadas en el pasado por organizaciones como las FARC-EP o el Clan del Golfo para la firma de acuerdos con el Estado colombiano estuvieron mediadas sustancialmente por la presión que la Fuerza Pública hizo sobre sus comandantes y estructuras.

**La necesidad de avanzar en la narrativa.** La prioridad en este momento es desagregar y traducir el enfoque de la “seguridad humana”, profundizar sobre sus principios, aclarar su lugar en la eventual política de seguridad y defensa del gobierno y encontrar conceptos complementarios que especifiquen el alcance de esta política. La narrativa de la seguridad debe tener un sentido práctico y claro: arropar discursivamente la estrategia de seguridad de manera que tanto los ciudadanos/as como las mismas tropas, en cualquier lugar del país, entiendan los propósitos de la política y el sentido de todo lo que se hace en el terreno; es un componente fundamental para lograr el apoyo social deseado y generar un efecto disuasivo frente a las amenazas vigentes.

Algunas precisiones sobre posibles principios relacionados con el concepto de seguridad humana:

- **Autonomía y articulación:** la complementariedad y sincronía entre la provisión de bienes públicos y la generación de condiciones de seguridad debe ser clara. La política de seguridad dialoga y cumple un rol específico frente a otras políticas, como la ‘Paz Total’ o la política criminal, pero así mismo tiene metas propias que deben ser públicamente identificables y objeto de seguimiento.
- **Participación:** la seguridad humana comprende un elemento participativo en el sentido que los ciudadanos/as y comunidades puedan hacer de la seguridad un propósito común y ayudar en la formulación y seguimiento de acciones relacionadas con su seguridad. Sin embargo, es importante generar las expectativas correctas sobre esta participación, aclarar qué mecanismos son propicios para esta participación, quienes están llamados a participar y cómo se hace seguimiento a las acciones adelantadas.
- **Adaptabilidad:** insistir en una política de seguridad que públicamente diferencie poblaciones conforme a niveles específicos de vulnerabilidad; que diferencie también territorios y aplique una respuesta sostenible y consistente con las necesidades de cada territorio a nivel urbano y rural.
- **Priorización:** la política plantea con claridad cuáles son los énfasis y prioridades de cada una de sus estrategias, qué problemas propone resolver en el corto plazo y cuáles requieren de gradualidad en la intervención. Este criterio sin duda ayudará a aclarar las expectativas.
- **Efectividad:** ya sea en el marco de las iniciativas de la ‘Paz Total’ o por su propia acción, la política de seguridad debe lograr transmitir de manera clara su vocación frente a la recuperación de la seguridad, la transparencia y rendición de cuentas, con miras a mejorar la percepción de seguridad y el bienestar de los ciudadanos/as, especialmente frente a aquellos delitos de alto impacto o en aquellas zonas donde la acción estatal ha sido particularmente intermitente o débil. Así mismo, la estrategia de seguridad debe ser vista como aquella que respalda las decisiones y acciones relacionadas con la ‘Paz Total’ y su probabilidad de éxito.

**Caracterización de la amenaza/grupos.** El siguiente paso es la caracterización de las amenazas a la seguridad que debe estar siempre en el epicentro de las iniciativas de la ‘Paz Total’ y en donde el rol de la Fuerza Pública y de otros agentes o entidades relacionadas con la seguridad es crucial, como por ejemplo la Fiscalía General de la Nación. Tal y como lo ha demostrado la experiencia reciente, información precisa y oportuna sobre las dinámicas de grupos armados ilegales y sus interacciones en territorios y con poblaciones específicas permite:

- **En el marco de procesos de negociación política:** saber exigir y qué esperar de la contraparte en el marco de las conversaciones, conocer cuáles pueden ser posibles puntos de presión para la toma de decisiones, identificar ‘líneas rojas’ o ‘verdes’, potenciales saboteadores y calibrar los resultados esperados.

- **Frente a procesos de sometimiento a la justicia:** precisar quiénes pueden ser objeto de políticas de sometimiento colectivo, cuál puede ser alcance del sometimiento en términos de integrantes, bienes e información a proveer, identificar incentivos para el sometimiento, diferenciar perfiles y contextos para el sometimiento, evitar posibles ‘colados’ dentro del proceso o ‘spoilers’ dentro de las mismas organizaciones, entre otros.
- **En escenarios de implementación de acuerdos de paz:** saber qué esperar y cómo plantear con precisión procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), cuáles son las principales riesgos, amenazas o necesidades de seguridad para la implementación de acuerdos y cuáles son las prioridades para la generación de garantías de seguridad, en qué zonas y frente a qué poblaciones que son objeto de los acuerdos alcanzados.

Estas necesidades de caracterización deben tramitarse por medio del fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y contrainteligencia a nivel nacional y territorial (incremento de recursos, simplificación de mandos, procedimientos y esquemas operativos, etc.), el involucramiento de otros actores institucionales y no institucionales que contribuyan en esa tarea (por ejemplo, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en Colombia y la Misión de Verificación de la ONU, junto con sus equipos regionales) y del despliegue de mecanismos e instancias institucionales para el intercambio eficiente de información y la toma de decisiones relacionadas con la caracterización y acciones subsecuentes (revisión de instrumentos como los Centros Integrados y el rol del Consejo de Seguridad Nacional o de quien haga sus veces – como la Instancia de Alto Nivel que crea la Ley 2272 de 2022, artículo 2, c, II).

Solo a través de dicha caracterización es posible definir con claridad no solo los resultados esperados de iniciativas relacionadas con la ‘Paz Total’, sino el marco legal y las metas sobre las cuales se proyecta la acción de la Fuerza Pública contra los diferentes grupos armados. Si toda política pública busca cambiar un “estado de cosas”, la caracterización (quiénes son, sus prácticas, intereses, motivaciones y fines) es un elemento central para valorar con precisión si las mismas políticas tuvieron el impacto deseado.

**Líneas estratégicas de esfuerzo en el marco de la ‘Paz Total’.** A la espera de mayores avances para identificar los puntos de encuentro y líneas de colaboración entre la estrategia de seguridad y las iniciativas de paz, se identifica un primer grupo de acciones mínimas de competencia del sector Defensa que deben ser lideradas en este momento en relación con la ‘Paz Total’:

1. Ejercicios de pedagogía al interior de la Fuerza Pública para explicar los alcances y roles relacionados con las iniciativas de la ‘Paz Total’, incluyendo los entronques correspondientes con las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad.<sup>6</sup> Sobre esta línea de trabajo, ya existe una importante experiencia acumulada al interior de las fuerzas. La ruta de trabajo para el desarrollo de estos ejercicios puede iniciar con la creación de un grupo

- al interior de las fuerzas que ayude a construir los mensajes/contenidos y diseñe la metodología de dicha pedagogía.
2. Espacios de consulta y diálogo a nivel estratégico y operativo para construir consensos y proyectar posibles roles, propuestas y escenarios - incluyendo Plan B - respecto a las acciones de la ‘Paz Total’.
  3. Reconstrucción y documentación de experiencias y lecciones aprendidas del sector Defensa derivadas de procesos anteriores de negociación, sometimiento/acogimiento, ceses al fuego e implementación de acuerdos. Esta tarea es muy importante porque, entre otros propósitos, ayuda a disminuir las asimetrías que siempre tendrá un nuevo gobierno - en términos de información y experiencia - a la hora de sentarse a hablar de paz o de sometimiento/acogimiento con grupos armados ilegales.
  4. Definición de estrategias robustas contra grupos armados ilegales orientadas a facilitar el trabajo de gobierno respecto a procesos de negociación, sometimiento o cumplimiento de acuerdos - priorización de objetivos, concentración del esfuerzo en zonas y puntos específicos (casos Chocó, Catatumbo, Arauca, Nariño, Cauca, Putumayo, sur de Bolívar, etc.), acción diferenciada sobre delitos de mayor afectación o recurrencia, entre otros -.

**El rol de la ciudadanía en el marco de la apuesta de seguridad.** La experiencia de los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV) arroja unas primeras lecciones sobre la importancia de generar mecanismos rápidos en zonas críticas - algunas de difícil acceso - para dialogar con las comunidades sobre sus problemas de seguridad, realizar un diagnóstico preciso y generar una ruta de acción práctica y con impacto sobre dichos problemas en el corto y mediano plazo.

Solo a través de dicha caracterización es posible definir con claridad no solo los resultados esperados de iniciativas relacionadas con la ‘Paz Total’, sino el marco legal y las metas sobre las cuales se proyecta la acción de la Fuerza Pública contra los diferentes grupos armados. Si toda política pública busca cambiar un “estado de cosas”, la caracterización (quiénes son, sus prácticas, intereses, motivaciones y fines) es un elemento central para valorar con precisión si las mismas políticas tuvieron el impacto deseado.

No obstante, varios desafíos quedan al descubierto en términos de: las capacidades institucionales dispuestas en lo local para activar y hacer seguimiento a estos mecanismos; la definición y explicación pública - clara y oportuna - sobre la naturaleza, alcance y metodología de estos mecanismos; el involucramiento de las autoridades locales en su despliegue y la formulación efectiva de medidas con impactos reales como resultado de estas instancias y de indicadores que permitan medir dichos impactos.

Estas lecciones deben ser puestas a disposición tanto para efectos de los procesos de diálogo social que impulsa el gobierno para la construcción de sus políti-



cas públicas, como para quienes posiblemente diseñen o ejecuten componentes similares en el marco de la ‘Paz Total’, por ejemplo, mecanismos de verificación y monitoreo de ceses al fuego, instancias nacionales y regionales en materia de protección para líderes/as y excombatientes de FARC-EP, instancias para la prevención o acción rápida en seguridad, entre otros. Definir una metodología clara para estos mecanismos, herramientas robustas para la recolección de información - y su sistematización -, aclarar los roles y alcances de la participación y precisar los resultados esperados deben ser prioridades para la activación de estos mecanismos.

**Construir sobre lo construido.** Tal y como se planteó con anterioridad, una de las tareas prioritarias para precisar el lugar de la seguridad dentro de las iniciativas de la ‘Paz Total’ es identificar las capacidades construidas, nichos de información disponibles y lecciones aprendidas en relación con procesos recientes de cese al fuego (el de FARC entre 2016 y 2017, con el ELN entre 2017 y 2018), intentos de sometimiento a la justicia (con el Clan del Golfo entre 2016 y 2018), de implementación de acuerdos de paz (desde 2017 respecto al acuerdo entre gobierno y FARC-EP) o incluso sobre intervenciones en materia de protección ambiental.

Esta revisión es fundamental en aras de responder preguntas de alto valor estratégico como el rol esperado de la Fuerza Pública o las prioridades de la estrategia de seguridad en paralelo al desarrollo de estos escenarios. Aportes como los de la UNIPEP de la Policía y el CCOET de la Fuerza Militares constituyen puntos de partida para recoger estas lecciones e identificar nuevos actores que puedan ayudar en esta tarea, razón por la cual ambas unidades deben fortalecerse y salir de la invisibilización de la cual fueron objeto durante el gobierno anterior.

**Mecanismos de colaboración entre los carriles de la paz y la seguridad.** Es importante consolidar esquemas claros y fluidos de colaboración y coordinación entre las agendas de la seguridad y de la paz. En el pasado, la figura del Alto Asesor o Alto Consejero para la Seguridad Nacional resultó funcional para definir líneas estratégicas que permitieran que los propósitos de la seguridad fueran funcionales a la apuesta de paz de gobierno, además de cumplir roles específicos como el que asignaba el Acuerdo de Paz al delegado presidencial encargado de coordinar la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Ante la posibilidad que la figura del Alto Consejero no tenga espacio en el arreglo institucional proyectado, es importante validar si una instancia adicional al Gabinete para la Paz sería útil para lograr una mayor sincronía y acción oportuna entre, por ejemplo, el Ministerio de Defensa y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). A nivel operativo, la figura de “enlaces” del Ministerio o de la Fuerza Pública para la OACP cumplieron un rol estratégico al facilitar el flujo de información entre entidades, apoyos operativos para actividades que necesitaban del apoyo de la Fuerza Pública, la validación técnica de ciertas decisiones a plantear en materia de paz, entre otros aportes.

Desde el sector Defensa, iniciativas recientes como la conformación en 2012 de una *Mesa asesora del sector Defensa para las conversaciones de paz*, presidida por el Ministro de defensa y compuesta por integrantes de todas las fuerzas, facilitaron aportes desde este sector a la política de paz a través de la construcción de propuestas técnicas y la interlocución frente a temas críticos como el desarme y la desmovilización. Desde otras orillas, el aporte del sector ha sido crucial para los propósitos de la paz: en 2016, la OACP activó el Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados (Decreto 1174 de 2016) cuyo propósito era convocar a diferentes actores institucionales competentes (incluidos delegados de todas las fuerzas y agencias de inteligencia) para ayudar en la contrastación de los listados que entregarían las FARC-EP con los nombres de sus integrantes.

En este escenario y como parte definición de los roles de la Fuerza Pública frente a la ‘Paz Total’, la experiencia del CCOET y de la UNIPEP en esta materia nuevamente resultan útiles para entender las distintas dimensiones desde las cuales el sector Defensa puede seguir aportando a las acciones de paz -en todas sus dimensiones- previstas por el gobierno.

**Fortalecer espacios y mecanismos de acceso a información y rendición de cuentas sobre el sector seguridad.** Si bien han existido avances en esta materia, se necesita la reactivación de una figura como el otrora Observatorio de DDHH y DIH que existió en la Vicepresidencia y que combinaba trabajo en terreno, liderado por civiles, con acceso oportuno y actualizado a datos desagregados en materia de violencia.

### Específicos:

#### EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

**Reactivación de instancias estratégicas para la seguridad y la paz.** Se han dado pasos importantes en este sentido como la reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) a inicios de octubre, sin embargo, la efectividad de estas acciones solo será posible en la medida en que se recojan los aprendizajes a nivel político y operativo de los últimos años respecto al funcionamiento de este tipo de mecanismos, entre ellos:

- Articulación entre esta y otras instancias con competencias afines como el Consejo de Seguridad Nacional - o la Instancia de Alto Nivel para la caracterización - o lo que resulte de los PMUV.
- Superar la lógica de rendición de cuentas de las entidades en estos espacios y enfocarse en la toma de decisiones y su seguimiento - en particular frente a la formulación e implementación de la política pública y el plan de acción para la desarticulación de grupos armados -. <sup>7</sup>
- Cualificar la participación de los delegados de cada entidad de manera que cuenten con poder de decisión y puedan participar permanentemente en las sesiones.

- Tras la aprobación del reglamento interno de la CNGS, avanzar con prontitud en la organización interna de las instancias (técnicas, temáticas y otras) y en los cronogramas.
- Profundizar en la experiencia de las sesiones de la CNGS realizadas a nivel territorial.
- Cualificar la secretaría técnica de esta instancia y su trabajo especialmente frente a la sistematización de las sesiones, de manera que se pueda hacer seguimiento preciso a las decisiones que se tomen en cada sesión.

De igual forma, es prioritario realizar una valoración exhaustiva del rol que otras instancias pueden cumplir frente a las iniciativas de la ‘Paz Total’: el Consejo de Seguridad Nacional ha jugado un papel estratégico respecto a: la caracterización de los grupos armados en el país, la definición de los marcos normativos y operacionales bajo los cuales la Fuerza Pública los enfrenta (DIH, DD.HH), la consolidación y armonización de una narrativa que sea consecuente con esa caracterización, y la generación de lineamientos que permitan orientar eventuales procesos de sometimiento a la justicia, negociación política o desarticulación de estructuras criminales, labores que funcionalmente quedaron en manos de la Instancia de Alto Nivel incluida en la última reforma a la ley de orden público.

A su vez, la labor que pueda adelantar el Consejo Superior de Política Criminal resulta determinante en aras de definir un marco de política - con objetivos, alcances y mecanismos - bajo el cual se entiendan con claridad los puntos de encuentro entre las agendas de justicia y seguridad y su aporte a las iniciativas de la ‘Paz Total’. Todo esto requiere voluntad política y presupuesto específico para avanzar con certeza.

**Examen serio y ajuste a las instancias y mecanismos de protección y el rol de la Fuerza Pública.** En relación con algunas medidas previstas en el Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad y en donde la Fuerza Pública desempeña un rol activo, se identifica inicialmente un grupo de criterios a tener en cuenta en el marco del reimpulso a estas medidas:

- Revisión a profundidad de los mecanismos vigentes (sus alcances y resultados) relacionados con la protección de poblaciones específicas como líderes/as sociales y ex combatientes, teniendo en cuenta aquellas acciones desplegadas por el Gobierno Duque en la materia - por ejemplo, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección o los pilotos realizados para líderes/as PNIS -.
- Simplificación y unificación de instancias relacionadas con la coordinación de medidas de protección para poblaciones específicas contempladas en el Acuerdo de Paz.
- Consolidación de insumos derivados de los PMUV como base para el proceso de reactivación y ajuste de instancias con competencias en materia de protección.

- Cualificación de la participación de delegados de la Fuerza Pública en instancias de protección y prevención de manera que se cuente con capacidad de decisión y continuidad para el seguimiento - por ejemplo, en el caso de las sesiones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) -.
- Revisar nuevamente los dispositivos de Fuerza Pública desplegados en los antiguos Espacios territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) de manera que se correspondan con el tamaño de la población y el entorno de seguridad de las respectivas zonas. La Misión de Verificación de la ONU ha venido alertando en sus últimos informes acerca de los cambios en los despliegues militares preventivos de estos espacios, que pasaron de ser unidades fijas a patrullas mixtas o móviles, generando mayor inseguridad entre los excombatientes. Hay que recordar que luego de la firma del Acuerdo de Paz, tres de estos espacios se han trasladado por amenazas serias de seguridad: Gallo en Tierralta; Ituango en Antioquia y El Yarí en la Macarena, además de los eventos recientes ocurridos en Mesetas (Meta).

**Eficiencia en la coordinación institucional.** En línea con lo anterior, además de la simplificación de instancias para la toma de decisiones y de la cualificación de la participación de delegados de la Fuerza Pública, es importante aprovechar al máximo los canales existentes para facilitar la colaboración de la Fuerza Pública con entidades de nivel nacional (como OACP, Ministerio del Interior o Ministerio de Justicia), con aquellas de alcance territorial (ART, UARIV, Descontamina Colombia, etc.), con autoridades municipales y departamentales, con entes de control y con otros actores institucionales con competencias frente a la implementación del Acuerdo de Paz.

Además de espacios tradicionales como los Consejos de Seguridad, la participación activa de la Fuerza Pública y su coordinación con otras entidades es crítica frente a la implementación de procesos como la restitución de tierras, los planes de retorno y reubicación, los planes de erradicación de cultivos ilícitos - definiendo roles de FF.MM y Policía -, acciones de respuesta rápida frente a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo o la definición y avance de medidas colectivas de protección y para la desarticulación de organizaciones criminales. Rescatar las lecciones de procesos coordinados de intervención integral en el territorio como el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) o de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial pueden ser útiles para estos propósitos.

**Superar la lógica reactiva y atomizada del esfuerzo.** Más allá de lo planteado en el Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en términos de competencias, indicadores y tiempos, se encuentra pendiente al interior del sector Defensa, una revisión sobre las capacidades y los indicadores que orientan su contribución frente a la implementación de medidas específicas contenidas en el Acuerdo de Paz, particularmente aquellas relacionadas con la desarticulación de organizaciones criminales y el apoyo a intervenciones en

territorio que involucran participación social o la provisión de bienes públicos y servicios sociales.

Capacidades y experiencias específicas del Cuerpo Élite de la Policía Nacional o del trabajo coordinado con la Agencia para la Renovación del Territorio, con la Unidad Especial de Investigación (UEI) o la Dirección Especializada contra el Crimen Organizado de la Fiscalía pueden ser de utilidad para calibrar de mejor manera las líneas de colaboración y los puntos de esfuerzo desde el sector frente a la implementación de lo acordado. En este punto es fundamental reconocer el trabajo de la UEI en el esclarecimiento de casos de homicidios contra firmantes de paz, pero aún está muy lejos de su objetivo primordial: el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

### **EN EL MARCO DE LOS CESES AL FUEGO, LOS SOMETIMIENTOS Y NEGOCIACIONES CON GRUPOS ARMADOS**

**Acción disuasiva sostenida.** Una vez definidos con claridad quiénes y cuáles son los factores que están poniendo en riesgo la vida de los ciudadanos y sus bienes, un punto fundamental de acción en seguridad es que el gobierno concrete en planes e instrucciones para la Fuerza Pública el cumplimiento de su obligación de garantizar seguridad a todos los habitantes y a todos los sectores sociales. Esto pasa por entender que pese a los anuncios de desescalamiento y aspiración de ser parte de la ‘Paz Total’,<sup>8</sup> los grupos armados ilegales tienen sus planes militares vigentes y por tanto, la política de seguridad debe considerarlos. Así mismo, en varias regiones del país, como Chocó, sur occidente del Cauca, Putumayo, Arauca y Catatumbo, hay disputas entre ellos, y es posible que el reporte de indicadores como los de homicidios, hoy tengan un alto subregistro por las amenazas de estos grupos que impide la denuncia de las comunidades. Esto está sucediendo en municipios como Argelia (guerra entre la Carlos Patiño y la Segunda Marquetalia), Puerto Caicedo (guerra entre los Comandos de la Frontera y la Carolina Ramírez) y en el departamento de Arauca (guerra entre las disidencias y el ELN).

En regiones como Urabá, con estructuras que pueden tener 1.200 integrantes, el Clan de Golfo o AGC mantiene una capacidad de intimidación creíble, siguen articulados a la extorsión y al narcotráfico, y están controlando todas las cadenas del paso de migrantes en la región (más de 130 mil personas en el 2021). En esta región, el Clan del Golfo parece estar preparando nuevos planes y en el sur de Córdoba ya se hablan de los sucesores de quienes están preparando su sometimiento. Entendiendo los modos de operar de este grupo, en Urabá se nota que la estrategia de seguridad dejó de ser efectiva y los casos de connivencia con integrantes de la Fuerza Pública terminan por hacer poco creíble el accionar de la misma.

Como se indicó arriba, quizás el principal retroceso en términos de protección de la vida corre por cuenta de las disidencias. Su proyecto de expansión tiene indicadores objetivos: entre 2020 y 2021 incrementaron sus acciones en un 73%, aumentaron el reclutamiento de menores, y en regiones como Putumayo, Catatumbo

y Cauca, donde dependen de los cultivos de uso ilícito, la situación del mercado de drogas y las decisiones de los carteles mexicanos de no comprar pasta base, convierten estos territorios en una verdadera “olla a presión”.

Con este panorama, al cual se suma las recientes cifras de OCHA que hablan de un incremento del 93% de los confinamientos en zonas de conflicto, es importante comprender que la acción de la Fuerza Pública y las justicia, debe fortalecerse, para que la dinámica territorial no vuelva a tomarle ventaja a la acción del Estado. Planes como “Perseo” y sus cinco indicadores estratégicos,<sup>9</sup> la Operación policial San Pedro Claver y el Plan Ayacucho deben empezar a mostrar resultados efectivos, y encontrar en el poder civil dentro del Ministerio de Defensa unos buenos evaluadores de su eficacia.

En esta acción disuasiva también debe tener lugar una valoración sobre la política de desmovilización individual. Si bien fue fortalecida en 2003 como una estrategia contrainsurgente, hoy se puede decir que más de 35 mil personas salvaron sus vidas al presentarse de manera voluntaria ante las autoridades, desertando de los grupos de manera individual y rehaciendo su proyecto de vida a través del Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD). Hay una experiencia acumulada enorme en esta estrategia que debe tener un lugar en el diseño de la nueva política.

En últimas, es entender que esta acción disuasiva es el camino para que una estrategia de “garrote y zanahoria” no se abandone, para que la ‘Paz Total’ no cree incentivos perversos, pero sobre todo para que se focalice la acción contra quienes están asesinando, reclutando y confinando a ciudadanos colombianos en zonas rurales. Por esta vía, en confluencia con un proceso de caracterización preciso que aclara el marco operacional correspondiente, se logra que la Fuerza Pública no pierda su principio de iniciativa.

**La posibilidad de las medidas de construcción de confianza.** El desescalamiento progresivo es posible, es exigible y en algún punto debe ser bilateral de cara a un cese al fuego definitivo. En este camino es fundamental que las lecciones de la Fuerza Pública en esta materia se incorporen, que integrantes de esta participen en estos procesos, pero sobre todo que se entienda que en un principio la puesta en marcha y consolidación de una nueva estrategia de seguridad requiere tiempo, una buena ecualización de sus componentes (niveles de esfuerzo en cada uno y su armonización con todo el conjunto), y que por tanto, la concreción de esas medidas de construcción de confianza no se pueden traducir de inmediato en una pérdida de iniciativa de la Fuerza Pública ni en una excusas para quedarse hablando de “parar” la guerra y no de terminarla.

**Las labores de inteligencia deben ser permanentes.** Definir protocolos y ajustes de dispositivos de Fuerza Pública en el marco de ceses al fuego o durante procesos de desmovilización no significa que las actividades de inteligencia paren, sino que se ajusten. Deben existir instrumentos para calibrar y anticipar riesgos,

incumplimientos o amenazas a acuerdos alcanzados o procesos en curso. Atención especial sobre delitos que son permanentes incluso durante cese al fuego: extorsión, homicidio, confinamientos, desplazamiento, reclutamiento, lavado de activos, etc.

Muchas de las acciones de los grupos de crimen organizado y del Clan del Golfo, por ejemplo, tienen la particularidad de infiltrar las casas o espacios de organización de las comunidades, logrando con ello un control muy sofisticado del territorio que no se puede combatir con las herramientas convencionales. Este tipo de prácticas en Putumayo, Pacífico Nariñense, Chocó o sur del Meta hacen que nadie se atreva a hablar de lo que está pasando, mucho menos a denunciarlo y lo más grave, que hoy los liderazgos sociales se sientan atrapados. Esto sin contar que se está a menos de un año de las elecciones locales, donde la posibilidad de cooptación de estos grupos podrá hacer menos creíble las oportunidades de la ‘Paz Total’.

En este sentido es oportuno darle un nuevo aire a los Centros Integrados de Información e Inteligencia (CI3) y con base en la buena información recogida, complementada por otros mecanismos, como los PMUV, retomar las operaciones especializadas de inteligencia contra organizaciones ilegales, sus comandantes o mandos medios y por esa vía, contribuir a la sincronía entre seguridad y paz. Por ejemplo, si bien es cierto que la táctica de los objetivos de alto valor no es suficiente por sí sola y hay que revisarla, en términos de legitimidad y credibilidad por parte de las personas que habitan estos territorios y hoy están desprotegidas, renunciar a ella sería una concesión muy alta, razón por la cual se insiste en la necesidad de ajustar los procesos de inteligencia y ponerlos al servicio de protección de la vida.

Otra de las tareas de los procesos de inteligencia es la identificación de para quiénes la ‘Paz Total’ no representa “un buen negocio” y de aquellos que están haciendo cálculos de qué hacer si un grupo se somete o negocia con el Estado. En el proceso con las FARC, estas capacidades se desarrollaron muy bien por parte de la inteligencia de la Policía Nacional y permitieron al gobierno maniobrar con mayor realismo y sindéresis dentro de la Mesa de Conversaciones.

Los debates propios generados por la apuesta de una ‘Paz Total’ requieren otro tipo de acciones: una Fuerza Pública, que de la mano de la Fiscalía General de la Nación y la ARN, esté muy atentas a identificar y generar insumos de política que permitan conocer y anticipar los procesos de removilización o reincidencia de firmantes de paz y en general, de personas en procesos de reincorporación y reintegración. Ya hay un camino recorrido en esta tarea.

Por ejemplo, en el marco de un Consejo de Seguridad Nacional realizado en febrero de 2011, luego de cinco años de la desmovilización de los grupos paramilitares, un trabajo articulado logró poner en evidencia que un 53% de los cabecillas de las Bacrim eran desmovilizados de las AUC, que una cuarta parte de los riesgos

atendidos en ese entonces por la ACR eran por intentos de reclutamiento, pero que no se sabía cuántas personas activas en procesos de reintegración podían estar reincidiendo. En este componente hay mucho trabajo por hacer: ¿Cuántas personas en procesos de reincorporación podrán hacer parte de las disidencias o la Segunda Marquetalia? ¿Cuántas personas de las antiguas AUC hacen parte del Clan del Golfo? ¿Cuál es el nivel de reincidencia de las personas en procesos de reincorporación o de reintegración?

Por último, Colombia tiene un largo y útil trabajo de cooperación en materia de inteligencia y contrainteligencia con agencias extranjeras, quienes muchas veces son las que hacen posible una oportuna reacción y también están atentas a que las propias fuerzas hagan la depuración interna que se requiere. No sería estratégico desaprovechar estas capacidades, si se quiere una política de seguridad cuyo énfasis primordial sea la protección de la vida.

**La deuda histórica frente al copamiento del territorio.** Es fundamental definir estrategias incrementales y sostenibles de entrada del Estado a zonas donde dominaban grupos armados antes de su sometimiento/desmovilización y en donde usualmente se crea un vacío de poder. Para esto lo primero que hay que entender es que los grupos armados nunca actúan en un vacío social e institucional, y por tanto, no solo hay que hablar de una criminalidad organizada sino de grupos que si bien abandonaron su aspiración de la toma del poder a nivel nacional, con una reducida capacidad ideológica, se sienten muy cómodos haciendo injerencia en la política con significado local y regional.

Hay que revisar de manera urgente y crítica qué paso luego de la desmovilización de las FARC en 2017, en donde hubo dividendos de paz pero que, un año después, la tarea no se complementó y en muchos territorios y para muchas comunidades quedó la lectura de un Acuerdo de Paz que no cambia en el mediano y largo plazo su situación y mucho menos evita la repetición del conflicto y de las violencias.

En el Informe Final de la Comisión de la Verdad, el capítulo étnico identifica 17 macroterritorios étnicos donde subsisten condiciones para que el conflicto y las violencias se reproduzcan. Valdría la pena agregar esta variable dentro de los criterios de priorización de la política de seguridad que se está diseñando.

También es importante incluir en esta dimensión los ajustes necesarios hacía una política seria y efectiva de fronteras, que empiece por las tareas básicas: tener diálogos y coordinaciones con las autoridades de todos los países fronterizos, que revise el dispositivo militar e institucional en los pasos legales e ilegales, y un Estado que haga presencia con soldados, policías, jueces, fiscales y funcionarios públicos que dimensionen cómo la prolongación del conflicto armado y de las violencias está directamente relacionada con la incapacidad de hacer presencia institucional sostenida en las fronteras.

**Caracterizaciones territoriales permanentes permiten definir mejores metas.** La nueva política de seguridad debe definir unos responsables al interior del Minis-



terio de Defensa y de cada una de las fuerzas para recoger, analizar y valorar el flujo de información permanente sobre los grupos y sus dinámicas locales, los actores que pueden ser posibles spoilers, para entender mejor y en tiempo real, lo que está pasando y qué tipo de acciones están siendo útiles y eficaces para proteger la vida y los bienes de la población, y para avanzar en el mejoramiento de la confianza y legitimidad de la Fuerza Pública. Otra de las tareas, que podrían cumplir perfectamente articulados con los grupos motores de los PDET, es una valoración sobre los niveles de riesgo de los líderes/as que le siguen apostando a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC.

Esto se puede traducir, por ejemplo, en un equipo de trabajo, apoyado por centros de pensamiento independientes, que reciba los insumos que se derivan de los consejos de seguridad y de los PMUV, que haga seguimiento a las decisiones y que desde una dimensión simbólica, social, política y militar sea un punto de referencia adicional para saber si la política está teniendo efectos, considerando las particularidades territoriales.

**Las oportunidades y retos de los acuerdos humanitarios.** Lo primero que hay que decir es que la historia de los acuerdos humanitarios no es corta. Todas las experiencias que ha tenido Colombia en esta materia han tenido varias características en común: 1) fueron iniciativas que nacieron desde las comunidades y fueron apoyadas por organizaciones y ciertos sectores políticos, que respondían a una realidad de desprotección; 2) ocurrieron porque en su mayoría las iniciativas gubernamentales de paz no existían o eran ineficaces para detener la violencia; 3) en todas había incentivos de lado y lado (de las comunidades y del actor armado) para pensar en estas salidas.

Con la llegada del gobierno Duque, y ante una política de paz de corto alcance y el recrudecimiento de la violencia, sobre todo a partir de 2019, hay un nuevo y sostenido ciclo de emergencia de procesos de acuerdos humanitarios que fueron jalonados de manera autónoma pero también acompañados por actores sociales como la Iglesia y que hoy han logrado congregarse en espacios como las Cumbres Humanitarias. La legitimidad de estos procesos no está en cuestión, pero ahora con una nueva política de paz, es oportuno repensarse estos ejercicios, que han sido muy útiles sobre todo en momentos de poca iniciativa gubernamental para parar la violencia. Dicho en otras palabras, ante déficits en la estrategia de seguridad territorial y de procesos de negociación con grupos armados, los acuerdos humanitarios han constituido una alternativa real para las comunidades, que salva vidas y puede detener la violencia, y esto ya lo reconoce el gobierno Petro, lo cual es un enorme salto cualitativo si se le compara con su antecesor.

Sin embargo, la experiencia muestra que estos procesos tienen impactos diferentes si hay un proceso de paz o no lo hay. En la experiencia reciente, por ejemplo, el “Acuerdo Humanitario Ya” del Chocó fue reconocido desde el Gobierno, incluso se formalizó en un decreto, pues tenía un impacto dinamizador en el proceso de negociación. El riesgo es que estos procesos adquieran un nivel en donde los actores armados no encuentran mayores incentivos para hablar de manera defi-

nitiva del fin del conflicto o de la violencia armada, y prefieran seguir en lógica de desescalar el conflicto pero no de acabarlo.

Otro de los riesgos es que los actores armados siempre busquen instrumentalizarlos y utilicen esas figuras para detener la confrontación, para prolongar el conflicto o para hacer otras jugadas tácticas o estratégicas, funcionales a la confrontación armada. También existe el riesgo para la gente. Si se incumplen los acuerdos, no hay quién los “vigile” o si esa “verificación” se le pide a las mismas comunidades, en un corto o mediano plazo la violencia pueden recaer sobre esos liderazgos que verifican y quedarían en una situación de vulnerabilidad peor de la que estaban. Aquí hay un problema clásico de secuencia: si los acuerdos humanitarios ayudan a parar la guerra, pero la respuesta institucional o las salidas jurídicas se demoran, las comunidades volverían a pagar los platos rotos, esto sin contar que habrá actores ilegales que decidirán no apostarle a la ‘Paz Total’.

Pese a ello, en una fase inicial, para avanzar hacia un estado de cosas diferente, los acuerdos humanitarios representan una enorme oportunidad para rescatar y posicionar la voz de las comunidades y su aporte específico en el propósito de acabar la violencia en los territorios. De igual forma, son también un buen ejemplo de cómo la Fuerza Pública puede entender mejor el aporte de las comunidades en estos asuntos y afianzar el trabajo con ellas sobre la base de confianza y legitimidad, lo cual a su vez se traduce potencialmente en mejores niveles de eficacia en la protección a dichas comunidades.

**Preparar un “plan b” ante el fracaso del sometimiento, el cese o la negociación.**

Una nueva política de seguridad requiere mensajes, objetivos y narrativas distintas, debe recuperar la esperanza y la legitimidad, pero ante todo debe basarse en el realismo. Tal y como ocurre en cualquier proceso de negociación, la posibilidad de que un acuerdo no se alcance o que una de las partes desista, porque tiene intereses distintos o el proceso no garantiza el cumplimiento de sus objetivos, es un escenario altamente factible. Por esta razón, una política de seguridad en el marco de la ‘Paz Total’ debe tener diseñadas medidas de contención, lo que implica una reconfiguración del dispositivo, copamiento de zonas y plan de choque para la protección de las comunidades y acción disuasiva frente a los grupos violentos incluyendo aquellos que se salgan del carril de la ‘Paz Total’.

## 4. Reflexiones finales

1. **Documentar las experiencias relacionadas y sus lecciones.** Uno de los principios para la acción desde el sector Defensa frente a las iniciativas de la ‘Paz Total’ se encuentra en “construir sobre lo construido”. Este principio expresa varias dimensiones mínimas de trabajo entre las cuales se destacan:
  - Realizar un barrido de estrategias operativas, lideradas en el pasado por el sector Defensa, que puedan ser puestas a disposición para enfrentar los retos propios del escenario estratégico actual y de escenarios de negociación, sometimiento a la justicia, cese al fuego o de implementación de acuerdos (lecciones aprendidas del proceso de modernización de las Fuerzas iniciado en 1999 y profundizado desde 2002, del salto estratégico, entre otros).
  - Recoger las lecciones derivadas de experiencias de coordinación interinstitucional en seguridad y política social para la intervención en territorio como el CCAI, la Unidad de Consolidación, la estrategia de respuesta rápida liderada por el Ministerio para el Posconflicto entre 2014-2015, las Zonas Futuro (o zonas ZEII), así como aquellas relacionadas con temas de protección y prevención como el Plan de Acción Oportuna (PAO) o las instancias creadas durante el gobierno Duque para la seguridad de ex combatientes FARC-EP.
  - Retomar los avances y productos relacionados con el proceso de transformación doctrinal de la Fuerza Pública adelantado desde 2010 de cara a la definición de sus roles y misiones para el escenario de transición hacia la paz y como punto de partida para eventuales procesos de reforma al sector y de ajuste de misionalidades (doctrina Damasco, concepto de ejército multi-misión, entre otros).
2. **Seguridad humana y el lugar de la acción disuasiva de la Fuerza Pública.** La seguridad humana es un concepto que requerirá en los próximos meses de mayor desagregación por parte del gobierno de manera que se entienda con claridad cómo la seguridad está puesta al servicio de la ‘Paz Total’ y cuáles son los conceptos complementarios, los principios, los pilares y las estrategias que integran esta noción y que la convierten en un componente fundamental de la apuesta de paz del gobierno. Este concepto puede ser lo suficientemente amplio para explicar los puntos de colaboración frente a la paz y a su vez, la existencia de un carril de trabajo autónomo, que tiene su propia impronta y está enfocado en la formulación e implementación de una estrategia robusta de seguridad ciudadana y territorial.
3. **La visión de reforma a mediano y largo plazo y la participación involucrada.** Este gobierno ya ha expresado su voluntad para avanzar en las reformas de las fuerzas, incluyendo la transformación de la Policía Nacional. En este camino algunas recomendaciones preliminares son las siguientes: es oportuno crear espacios de diálogo que permitan la construcción de consensos a diferentes niveles interno y externo, que partan de un reconocimiento de las capacidades

humanas y operativas que tienen las fuerzas. En segundo lugar, es fundamental tomar la decisión de la participación de miembros activos de las fuerzas en los distintos escenarios en donde su rol es objeto de conversación: mesa de diálogo o procesos de sometimiento o desmovilización, es decir, hacerlos parte de la solución.

En tercer lugar, es fundamental seguir impulsando las instancias y unidades creadas para acompañar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC (CCOET, UNIPEP y el Cuerpo Elite de la Policía Nacional), y en particular ver cómo se avanza en carriles muy relacionados con los mecanismos de justicia transicional vigentes: 1) concretar reconocimientos institucionales de responsabilidad sobre graves violaciones a los derechos humanos cometidos por integrantes de la Fuerza Pública; 2) continuar los procesos de vetting internos; 3) hacer pedagogía interna sobre el Informe Final de la Comisión de la Verdad y sus recomendaciones; y, 4) reconocer y apoyar los procesos organizativos de víctimas que pertenecen a la Fuerza Pública o hacen parte de su reserva activa.

4. **Frente a escenarios de implementación de acuerdos.** El aporte del sector Defensa a las iniciativas de la ‘Paz Total’ pasa por hacer una valoración de la experiencia reciente respecto a su rol y aporte frente a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Algunas lecciones derivadas de estos esfuerzos apuntan al fortalecimiento del arreglo institucional previsto (simplificación de instancias, evitar duplicidad), la cualificación de la participación de la Fuerza Pública en algunos de estos instrumentos (con capacidad de decisión y continuidad), mejoramiento de capacidades para el apoyo de acciones de impacto como procesos de restitución o de retorno y reubicación, así como el seguimiento de decisiones que atañen a la seguridad.
5. **Frente a escenarios de cese al fuego, sometimiento y negociación.** En esta dimensión, la nueva política de seguridad concibe que la Fuerza Pública tiene mucho que aportar en la ruta para alcanzar estos objetivos: caracterización, flujo de información desde las distintas fuerzas, capacidades de inteligencia, despliegue de capacidades disuasivas y preventivas, acción focalizada sobre economías ilícitas, y procesos creíbles contra la corrupción y la connivencia con actores ilegales.
6. **Líneas de trabajo permanente.** Con independencia de los desarrollos que tenga la apuesta de ‘Paz Total’ del gobierno y de cara a la formulación de la política pública de seguridad y defensa, la tarea del sector Defensa será la de seguir avanzando simultáneamente, tanto en la identificación de los puntos de encuentro y apoyo frente a la agenda de paz actual, como en la formulación e implementación de iniciativas orientadas al combate efectivo contra la amenazas a la seguridad urbana y rural y la protección del ser humano y su dignidad, el fortalecimiento de los puntos de articulación con el sector justicia de cara a una actualización de la política criminal, el fortalecimiento de la

credibilidad frente a la ciudadanía, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y el manejo eficiente de las capacidades y los recursos asignados al sector, entre otras prioridades.

## Notas

1. Antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el gobierno de César Gaviria inauguró esta nueva concepción cuando presentó en mayo de ese año la denominada Estrategia Nacional contra la Violencia.
2. Por ejemplo, en mayo de 2022, IFIT consolidó un insumo de uso interno denominado “*El rol de la Fuerza Pública en un escenario de construcción de paz luego del acuerdo de paz: reflexiones y propuestas*”.
3. Gutiérrez-Sanin, F (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Bogotá: Debate, p. 216.
4. Entrevista al presidente electo Gustavo Petro. Revista Cambio, 25 de junio de 2022. Ver: <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/petro-si-nos-aislamos-nos-tumban>
5. Un último reporte antes de finalizar el gobierno Duque muestra que de 56 generales activos del Ejército, 39 están siendo investigados y entre todos acumulan 110 denuncias. De estas denuncias, 69 permanecen inactivas (62%) y en los 41 casos activos los avances no son los óptimos, si bien llevan muchos años de denunciados. Del total de denuncias 26 son por delitos asociados a la corrupción, cuatro por acoso sexual, ocho por homicidios, entre otros (Noticias Caracol-Unidad Investigativa. “Los expedientes contra generales del Ejército que se empolvieron en la Fiscalía”. Julio 25 de 2022)
6. Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez. 12 de septiembre de 2022. “Los expedientes contra generales del Ejército que se empolvieron en la Fiscalía”. Julio 25 de 2022)
7. Programa Somos Defensores (2022). Garantías para el Cambio, dispositivos de política pública a favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, Bogotá, p. 27.)
8. Por parte del ELN, evidenciado en la reactivación de la Mesa de Conversaciones y la retoma de la agenda de diálogos. También las confirmaciones del Alto Comisionado para la Paz respecto a contactos con el Clan del Golfo, la Segunda Marquetalia, el denominado Comando Coordinador de Occidente, otras estructuras de disidencias, y otros grupos de crimen organizado.
9. Inteligencia, judicialización, operaciones, relacionamiento regional y comunicaciones estratégicas (FFMM de Colombia. Plan “Perseo”. Agosto 23 de 2022).

## Sobre IFIT

El **Instituto para las Transiciones Integrales** (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y sin ánimo de lucro constituida en 2012. Es el primer centro de investigación internacional enfocado en la integración de políticas sobre democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad en contextos de diálogo nacional y transición en estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. IFIT ofrece análisis y asesoramiento a los principales actores involucrados, con el ánimo de ayudarles a encontrar un terreno común y soluciones creativas y realistas en temas complejos.

## Junta directiva

**E. Gyimah-Boadi:** Presidente de la junta directiva de IFIT.

**Leslie Vinjamuri:** Vicepresidenta de la junta directiva de IFIT.

**Jon Greenwald:** Secretario técnico de la junta directiva de IFIT.

## Consejo asesor internacional

**Frannie Léautier (Presidenta):** Directora ejecutiva de Southbridge Investments y exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo.

**Shaharзад Akbar:** Ex Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán

**Hakan Altınay:** Presidente de la Global Civics Academy.

**John Carlin:** Periodista y escritor.

**Maria Livanos Cattau:** Ex secretaria general de la Cámara de Comercio Internacional.

**Sujit Choudhry:** Director y fundador del Center for Constitutional Transitions.

**Gareth Evans:** Exministro de Relaciones Exteriores de Australia y presidente emérito de International Crisis Group.

**Ellen Friedman:** Ex directora ejecutiva de Compton Foundation.

**Melanie Greenberg:** Directora de Humanity United.

**Latifa Jbabdi:** Exmiembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional.

**Philip McDonagh:** Director del Centre for Religion, Human Values, and International Relations a la Universidad de la Ciudad de Dublin; ex embajador irlandés.

**Ahmed Rashid:** Periodista y escritor.

**Carne Ross:** Fundador de Independent Diplomat.

**Nasser H. Saidi:** Presidente de Nasser Saidi y Asociados; exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano.

**Chaiwat Satha-Anand:** Profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia).

**Adelaide Sosseh:** Ex vice presidenta de la Comisión de la Verdad de La Gambia.

**Nathalie Tocci:** Directora del Instituto Italiano de Asuntos Internacionales.

**Elisabeth Ungar Bleier:** Profesora de la Universidad de los Andes y exdirectora de Transparencia por Colombia.

**Rafael Vilasanjuan:** Director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional.

**Oscar Vilhena Vieira:** Decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil).

**Jennifer Widner:** Profesora de política y asuntos internacionales y directora del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton.