

UNA HOJA DE RUTA
PARA LA SEGURIDAD TERRITORIAL

29 de julio de 2022

La inseguridad ha vuelto a estar entre las primeras preocupaciones de los colombianos. El miedo a salir a la calle en las principales ciudades se ha incrementado como lo muestran recientes encuestas. Al mismo tiempo, se observa un crecimiento de más del 8% en los homicidios entre el 2018 y el 2021, lo que implica un grave retroceso en la reducción de la violencia que venía dándose en las últimas décadas en el país. Esta situación es especialmente aguda en zonas rurales y cascos urbanos donde el escenario estratégico se transformó como resultado del Acuerdo de Paz y la consecuente desmovilización de las FARC.

Esta realidad ha puesto en entredicho la efectividad y pertinencia de las estrategias de seguridad empleadas en los últimos años. Se requiere de manera urgente una mejor comprensión de las dinámicas de violencia organizada a nivel territorial, así como mayores consensos frente a las prioridades, las posibles soluciones y la necesidad de adaptar e innovar la respuesta institucional.

A la luz de este contexto, la Fundación Ideas para la Paz con el apoyo de la Embajada del Reino Unido convocó desde marzo de 2022 a un grupo de experto/as que han ocupado cargos de alta responsabilidad en el sector de seguridad en el Estado colombiano,¹ para analizar la situación y plantear propuestas prácticas para presentarle al gobierno entrante.

Este grupo de trabajo 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 al considerar que requiere atención prioritaria, sin desconocer que a nivel urbano también hay importantes desafíos.

En este memorando se presenta el resultado inicial del trabajo de este grupo. Se trata de una propuesta de hoja de ruta para el próximo gobierno con lineamientos prácticos para reorientar la estrategia de seguridad en estas zonas.

El memorando tiene cinco partes: en la primera se destaca la emergencia de seguridad en zonas del rural disperso y de frontera, en la segunda se señalan los principales elementos del desfase de la política de seguridad vigente 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 el objetivo central de la misma. Finalmente, en la quinta parte se plantean los componentes de la hoja de ruta para contener la violencia en estas zonas.

¹ Este grupo de trabajo de alto nivel está 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 Consejero 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 Ankerson (ex diplomático británico y experto en seguridad).

1. LA EMERGENCIA DE SEGURIDAD EN LAS ZONAS RURALES

De todos los problemas de seguridad, el más grave y el más 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/as sociales:*
 - 133 líderes/as sociales asesinados en 2021 (principalmente en Cauca, Antioquia, Valle, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Chocó) y 88 en 2022;
 - 541 líderes y defensores y 327 excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo Final (OACNUDH, Misión de Verificación ONU).
- *Masacres:*
 - Según el Ministerio Defensa, entre 2018 y 2021 el número de casos de masacre aumentó de 13 a 30 (con 144 víctimas); según Indepaz, en 2021 fueron 96 (con 338 víctimas) y en 2022 van 44 (con 158 víctimas);

Otros indicadores no son más alentadores. Han regresado el desplazamiento (33.800 desplazados según OCHA en 2022) y el confinamiento (60.765 personas). 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 materia de violencia está en riesgo de desaparecer y la implementación del Acuerdo Final 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.

2. EL DESFASE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

La principal explicación de esta situación es el desfase que existe entre la política de seguridad de los últimos años y la transformación de las amenazas como consecuencia del acuerdo de paz con las FARC. Este desfase se refleja entre otros en:

- *La lectura de la realidad estratégica:* el fin del conflicto militar con las FARC, que determinó por décadas la política de seguridad, produjo un nuevo escenario estratégico, sin que la institucionalidad haya desarrollado una nueva lectura, con nuevos instrumentos, para enfrentar esta realidad. Hoy existen más de 30 grupos de disidencias de las FARC, además del ELN y bandas de todo tipo disputándose el control territorial, que ejercen de una manera distinta a las antiguas FARC: menos control militar y más asesinatos selectivos y dominio de la economía local. La eficacia operacional de las FF.MM. y la Policía Nacional se ha reducido notablemente en los territorios en disputa.
- *La pérdida de legitimidad:* como consecuencia de la falta de eficacia y del sentimiento de desprotección, junto con el manejo poco transparente que se le ha dado a violaciones derechos humanos y a problemas de corrupción, se ha deteriorado el apoyo de la ciudadanía a la Fuerza Pública en las zonas rurales profundas, como indica la encuesta reciente del PNUD a más de 12 mil habitantes de las zonas PDET.
- *El retorno de los recursos:* en el año 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 materia de eficacia ha disminuido dramáticamente.

3. NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD TERRITORIAL Y PRINCIPIOS

Se requiere de una nueva estrategia de seguridad territorial guiada por los siguientes principios, entre otros:

- *Protección*: la protección efectiva de los habitantes de las zonas rurales y en particular de los líderes/as 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 y, por lo tanto, se debe observar un principio de diferenciación en el desarrollo de la estrategia y que sea consecuente con la diversidad de actores sociales en el territorio (comunidades étnicas, campesinos, sector privado, organizaciones sociales, etc.).
- *Gradualidad*: la emergencia de inseguridad más aguda se concentra en unas pocas regiones del país, por lo que 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, lo que 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 serán 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 el marco de 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.

4. OBJETIVO

El objetivo de la estrategia de seguridad territorial es *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, y en particular, *reducir radicalmente los asesinatos y amenazas de líderes/as sociales*, por medio de la desactivación efectiva de las capacidades de estas organizaciones y la transformación gradual de los territorios.

5. UNA HOJA DE RUTA PARA LA SEGURIDAD TERRITORIAL

La hoja de ruta propone siete estrategias las cuales se deben aplicar *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.

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 en las regiones y de los fenómenos asociados (narcotráfico, minería ilegal, apropiación de tierras, entre otros), así como de las organizaciones y personas responsables de esta violencia. Estos informes serán presentados periódicamente al Consejo de Seguridad Nacional (ver 5.7.3.2).
- *Convocar* grupos de trabajo mixtos (académicos locales, representantes de las iglesias, de la fuerza pública, de las comunidades, 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, actualizados periódicamente. Estos grupos de trabajo podrían constituirse en el marco de instancias como los consejos territoriales de paz que se han activado en los últimos años y gozan de credibilidad en muchas regiones.
- *Reimpulsar* los instrumentos y medidas contemplados en el acuerdo de paz en materia de protección de líderes/as, ex combatientes y comunidades (punto 3.4), y *fortalecer* 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, por ejemplo en el marco de los consejos locales de seguridad y convivencia, para oír 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 (líderes/as, excombatientes) pueda acceder con confianza (ver 5.1.3).

5.1.3 Fuerza Pública:

- *Revisar* el despliegue territorial de la Policía Nacional y el Ejército Nacional, clarificando los roles y misiones según las características de cada territorio, priorizando y mejorando los mecanismos de coordinación, incluyendo el control de los ríos (Armada) que hoy parece abandonado.
- *Promover* el acercamiento activo de los miembros de la fuerza pública a la población y la construcción de redes para responder de manera ágil a las amenazas (revisar el programa “Redes” de 2009 del Ministerio de Defensa);
- *Estudiar* en los siguientes meses una reforma de los Carabineros de la Policía Nacional para incrementar significativamente su pie de fuerza (¿incluyendo la incorporación de suboficiales y oficiales retirados de las FFMM?) y sus capacidades, estableciendo fuertes de Carabineros en puntos neurálgicos de esos territorios que provean seguridad y servicios a la comunidad.
- *Reforzar* a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) especialmente preparada para proteger a la población en escenarios de posconflicto y sensible a la prevención y convivencia ciudadana, para asignarla a las regiones priorizadas de manera articulada o integrada a Carabineros.

5.1.4 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 judicialización²:

5.2.1 Centros de fusión:

- *Establecer centros de fusión* de inteligencia e investigación judicial (Fiscalía, Policía Nacional, Fuerzas Militares) en cada una de las regiones priorizadas, con las siguientes características:

² Las propuestas planteadas en el componente de judicialización fueron discutidas y construidas gracias al aporte del Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC).

- 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 de todos los miembros, protección de la información en el centro, etc.;
- Planeación conjunta con operaciones del despliegue de la fuerza en el territorio (para crear condiciones favorables para capturas etc.);
- Apoyo internacional.

(Existe el antecedente importante del centro creado para la operación Agamenón en la base de la Fuerza Aérea en Rionegro y, años antes, de las “burbujas” de inteligencia para los blancos de alto valor.)

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 (en la actualidad la Unidad contra el Crimen Organizado de la Fiscalía ni siquiera tiene una estrategia integral contra el Clan del Golfo). Esto requiere una discusión alrededor de recursos y unos objetivos de política criminal verdaderamente compartidos entre el Ejecutivo y la Rama Judicial. Para avanzar en el inmediato 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 Finanzas criminales:

- *Perseguir las finanzas criminales en las regiones*: existen hoy 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 blanco estratégicos, con el apoyo de las instituciones nacionales (UIAF, DIAN, DIJIN, etc.).

5.2.4 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. De igual forma 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 demandante. Es importante que los jueces regionales de conocimiento y 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.

5.2.5 Plan de choque para hacer efectivas 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 por homicidios a líderes sociales y reincorporados. Según la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía, una gran cantidad de estas órdenes de captura no han podido ejecutarse, hacerlo es determinante para avanzar en la judicialización de estos crímenes, e incluso contribuye a la estrategia de sometimiento a la justicia (5.3).

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

- *Crear* un sistema de indicadores que muestren 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 del Laboratorio de Justicia y Política Criminal).

5.2.7 Política penitenciaria:

- *Adequar* 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

- *Revisar* el marco normativo para el sometimiento colectivo de grupos de delincuencia organizada (la ley 1908 de 2018, reglamentada por el decreto 965 de 2020) y en particular:
 - *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 está siendo aplicada de manera análoga a las desmovilizaciones individuales de los grupos armados: esta ruta crea incentivos perversos (“puerta giratoria”), despilfarra recursos y tiene un impacto muy bajo (173 miembros individuales el Clan del Golfo se han “sometido”, sin ningún efecto visible en los territorios);
- *Mantener* una estricta separación con el marco normativo de la Ley 418, que sólo debe ser aplicado en el caso del ELN, y las correspondientes responsabilidades institucionales.
- *Establecer* criterios claros y verificables de pertenencia a las organizaciones criminales para quienes se acogan al proceso de sometimiento, así como un mecanismo riguroso por parte de las autoridades judiciales para verificar esa información.

5.3.2 Capacidades institucionales:

- *Promover la creación 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), la Fiscalía, con apoyo de las agencias de inteligencia, para revisar caso a caso que las personas que se acogen al proceso de sometimiento cumplen con los criterios establecidos de pertenencia a la organización.
- *Determinar* un responsable en la Presidencia de la República (¿en la oficina del Asesor de Seguridad Nacional?) de la coordinación de todo el apoyo del ejecutivo a los procesos de sometimiento colectivo que lleve a cabo la Fiscalía, incluyendo logística (apoyo aéreo, etc.: revisar experiencia con ERPAC en 2011) y la construcción de una ruta de apoyo a los procesos de resocialización en el terreno.

5.3.3 Coordinación territorial:

- *Asegurar* una estricta coordinación en las regiones priorizadas entre las macroinvestigaciones 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 el marco de los PDET, las oportunidades de creación de empleo (5.5.4) y las lecciones aprendidas de los procesos de reincorporación en el terreno, para resocializar a los miembros de bajo rango.
- *Dialogar* con las comunidades sobre los objetivos de la estrategia, para 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 (DINTE) informes sobre cada una de las regiones priorizadas (para conocimiento exclusivo del Presidente, Ministro/a y Comandantes), para tomar las decisiones correspondientes;
- *Crear* en la Dirección de Talento Humano de la Policía un sistema de intervención temprana 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 EEUU.);
- *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 en cuanto al 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:

- *Crear* en la Presidencia de la República un grupo especializado contra la captura y cooptación del Estado en las regiones, liderado por un consejero/a presidencial (¿en la Consejería para la Seguridad Nacional?) y compuesto por personal civil (investigadores y expertos en análisis de data) y por DIJIN, DIPOL, DICAR, UIAF y DINTE Ejército, con apoyo internacional. El grupo desarrollaría investigaciones estratégicas para identificar los casos más relevantes en los que las élites políticas tienen relación con el crimen organizado. Su trabajo debe 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 permitan 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 pero que aún no se ha aplicado).

5.5 Estrategia de construcción de paz:

5.5.1 Liderazgo local:

- *Nombrar* 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:

- *Asegurar* que, más allá de la figura del gerente del PDET, 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 a las direcciones territoriales de la ART, la ANT y la ADR, para que tengan más capacidades para la gestión descentralizada del acuerdo de paz y, en particular, 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/as 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, mejorar la eficiencia en el uso de recursos, aprovechar las capacidades y aprendizajes institucionales existentes, fortalecer el control social del cumplimiento de los compromisos, entre otros (Ver propuesta FIP sobre qué hacer con el PNIS en los primeros 100 días).

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 etc., como indica el Acuerdo);
- *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 Nacional 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.

5.7 Estrategia de coordinación y seguimiento:

5.7.1 Indicadores territoriales:

- *Establecer indicadores territoriales* de avance de la estrategia, 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 / 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:

- **Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional**
 - *Fortalecer* el rol de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional frente a la construcción de lineamientos estratégicos e instrumentos de coordinación y seguimientos de la estrategia seguridad territorial a proponer ante el Consejo de Seguridad Nacional.
- **Consejo de Seguridad Nacional**
 - *Encargar* al Consejo de Seguridad Nacional 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
 - Reunir la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (creada por el decreto ley 154 de 2017 y escasamente se ha reunido una o dos veces al año en los últimos años) para hacer seguimiento a la implementación 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 de seguridad. La transformación de los territorios requiere, de manera urgente y gradual, de una estrategia de seguridad renovada que permita proteger a la población, hacer un uso eficiente de los recursos asignados, reconstruir la confianza entre las instituciones de seguridad y las comunidades, y generar condiciones para la ejecución de los programas orientados al bienestar y la satisfacción de derechos ciudadanos/as en entornos rurales de alta complejidad.

Esta propuesta representa un primer esfuerzo por generar lineamientos prácticos que permitan desatar acciones en el corto plazo y trazar el camino para una respuesta de seguridad territorial sostenible que contribuya a evitar escenarios de deterioro de la violencia y generar mejores garantías para la implementación del acuerdo de paz y para la consolidación de territorios seguros.