

# EL PLAN COLOMBIA 2.0

Una nueva alianza de seguridad  
con Estados Unidos.



JORGE LEYVA VALENZUELA

---

LNF BOOKS

© Jorge Leyva Valenzuela, 2026

© Life and Nature Foundation Books, 2026. [www.lifeandnature.org](http://www.lifeandnature.org)

**ISBN:** 9798183863932

Primera edición digital (Colombia): 2026

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro ni su incorporación a un sistema informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. Queda expresamente prohibida la utilización o reproducción de este libro o de cualquiera de sus partes con el propósito de entrenar o alimentar sistemas o tecnologías de inteligencia artificial. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.

*Above all, we must realize that no arsenal, or no weapon in the arsenals of the world,  
is so formidable as the will and moral courage of free men and women.*

Ronald Reagan

# ACLARACIÓN PREVIA

Termino de escribir estas páginas a pocos días de las elecciones presidenciales de 2026 convencido de que Abelardo de la Espriella será el próximo presidente de Colombia y José Manuel Restrepo su vicepresidente.

Con ellos Colombia tendrá un gobierno que entiende que la relación con Washington es una ventaja estratégica, que la seguridad es la condición de todo lo demás y que el deterioro de los últimos cuatro años no es irreversible. Tienen la visión y la voluntad para construir el Plan Colombia 2.0 cuyas bases se plasman en este libro.

Por lo anterior puedo decir que este libro está escrito en general para el país, pero también que está escrito en particular para ellos. Sé que con ese nuevo gobierno Colombia enderezará el rumbo y entrará en una senda de progreso que será irreversible.

Jorge Leyva Valenzuela - 2026

# TABLA DE CONTENIDO

<b>ACLARACIÓN PREVIA .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 - EL PLAN ORIGINAL.....</b>	<b>9</b>
a. La Colombia que necesitaba ayuda.....	9
b. La negociación con Washington .....	10
c. Los componentes del plan .....	11
d. Cinco gobiernos, una política .....	12
e. La cooperación bilateral en la práctica .....	14
f. Los resultados del Plan .....	15
g. Los problemas que quedaron sin resolver.....	16
h. Las cuatro lecciones.....	16
i. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	17
<b>CAPÍTULO 2 - EL ENEMIGO QUE TODAVÍA NO ENTENDEMOS .....</b>	<b>19</b>
a. El enemigo reconfigurado.....	19
b. La expansión territorial .....	20
c. La capacidad tecnológica.....	20
d. Las redes financieras internacionales .....	21
e. La dimensión china.....	22
f. El enemigo de ayer y el enemigo de hoy.....	22
g. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	23
<b>CAPÍTULO 3 - MISIÓN PRIORITARIA: EL TERRITORIO.....</b>	<b>25</b>
a. El estado del territorio.....	25
b. La brecha tecnológica.....	26
c. El equipo que se necesita .....	26
d. La inteligencia operacional.....	27
e. Los primeros cien días.....	28
f. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	29
<b>CAPÍTULO 4 - CAMPO CON FUTURO: COMPRADOR, PRECIO Y CONTRATO..</b>	<b>30</b>
a. La economía del campesino cocalero.....	30
b. Campo con Futuro: la lógica del cambio.....	31
c. La arquitectura financiera .....	32
d. Los mecanismos de implementación.....	33
e. El contrato y los instrumentos de garantía.....	34
f. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	36
<b>CAPÍTULO 5 – DINERO SUCIO .....</b>	<b>38</b>
a. Cómo lava el dinero del narcotráfico .....	38
b. El Grupo Egmont .....	39
c. La UIAF.....	40
d. La persecución de activos ilícitos a través de las fronteras.....	41
e. La dimensión china.....	42
f. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	42
<b>CAPÍTULO 6 – ACUERDO ENTRE SOCIOS .....</b>	<b>44</b>
a. La historia de la cooperación en seguridad.....	44

b. Lo que Colombia pondría sobre la mesa.....	45
c. Lo que Washington recibiría.....	46
d. El nuevo marco de la relación.....	47
e. El plan más allá de los ciclos electorales.....	47
f. La extradición como política de Estado.....	48
g. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	49
<b>CAPÍTULO 7 - LA COORDINACIÓN REGIONAL.....</b>	<b>50</b>
a. El crimen organizado sin fronteras.....	50
b. Ecuador.....	51
c. Perú.....	51
d. Brasil.....	52
e. Venezuela en transición.....	53
f. El diseño del mecanismo.....	53
g. Los obstáculos políticos.....	54
h. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	55
<b>CAPÍTULO 8 - COLOMBIA Y LA OTAN.....</b>	<b>56</b>
a. Qué es el estatus de socio global.....	56
b. Lo que implica el estatus.....	57
c. Ventajas desaprovechadas.....	57
d. Formación, inteligencia y tecnología.....	58
e. El significado político en 2026.....	59
f. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	59
<b>CAPÍTULO 9 – ENSEÑAR LO QUE APRENDIMOS.....</b>	<b>61</b>
a. El Centro de Excelencia en Seguridad.....	61
b. Se tiene el conocimiento.....	62
c. El diseño institucional.....	63
d. El financiamiento.....	63
e. Los clientes naturales.....	64
f. El modelo de relación con Washington y la OTAN.....	64
g. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	65
<b>CAPÍTULO 10 - LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....</b>	<b>66</b>
a. El crimen organizado dentro del Estado.....	66
b. La corrupción como problema estructural.....	66
c. La Unidad Especial Anticorrupción.....	67
d. El referente de Hong Kong.....	68
e. La trampa legal como instrumento de investigación.....	69
f. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	70
<b>CAPÍTULO 11 - LOS DERECHOS COMO ACTIVOS.....</b>	<b>72</b>
a. Lo que ocurrió.....	72
b. Por qué no puede repetirse.....	73
c. Las garantías del Plan Colombia 2.0.....	73
d. Por qué la legitimidad hace posible la efectividad.....	74
e. Resumen y líneas de acción del capítulo.....	74
<b>CAPÍTULO 12 - REFORMARNOS A NOSOTROS MISMOS.....</b>	<b>76</b>
a. Las fuerzas armadas y la policía del siglo XXI.....	76
b. La justicia en los territorios.....	77

c. La presencia real del Estado.....	77
d. La transformación de la cultura institucional.....	78
e. Lo que Colombia debe hacer por sí misma.....	78
f. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	79
<b>CAPÍTULO 13 - LA ARQUITECTURA FINANCIERA .....</b>	<b>80</b>
a. Cuánto cuesta el plan.....	80
b. Las fuentes de financiación nacionales .....	81
c. Las fuentes de financiación internacionales .....	82
d. Los mecanismos de desembolso y control.....	82
e. El retorno esperado de la inversión .....	83
f. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	83
<b>CAPÍTULO 14 - LA SOSTENIBILIDAD POLÍTICA .....</b>	<b>85</b>
a. Lo que el Plan Colombia original enseña sobre la continuidad.....	85
b. Los mecanismos jurídicos e institucionales de blindaje .....	86
c. El consenso político necesario .....	86
d. Cómo sobrevive a los cambios de gobierno en Washington .....	87
e. Resumen y líneas de acción del capítulo .....	88
<b>EPÍLOGO - COLOMBIA COMO POTENCIA DE SEGURIDAD REGIONAL.....</b>	<b>89</b>
a. Lo que Colombia puede ser en 2040.....	89
b. La condición para todo esto .....	90
<b>ANEXO BIBLIOGRÁFICO .....</b>	<b>91</b>
<b>SOBRE ESTE LIBRO .....</b>	<b>99</b>

# INTRODUCCIÓN

Este libro nació de un capítulo de otro libro. En El regreso de Colombia al mundo, publicado con anterioridad, el Capítulo 4 esbozó lo que llamé el Plan Colombia Siglo XXI. Allí la tesis quedó completa pero comprimida. Y este libro la desarrolla.

Para hacerlo parto de un diagnóstico ya construido, de una propuesta ya articulada y de cuatro lecciones que el Plan Colombia original dejó sin resolver. Porque la raíz económica del narcotráfico quedó intacta, ningún programa de sustitución resolvió la ecuación del campesino cocalero, la corrupción dentro del Estado nunca tuvo un mecanismo sistemático de control, el sistema de incentivos que medía el éxito en bajas produjo los falsos positivos y el plan no tuvo instrumentos jurídicos que lo blindaran de los ciclos electorales. Cinco gobiernos colombianos lo ejecutaron, cada uno con distinto nivel de convicción, y esa discontinuidad fue parte del problema. El Plan Colombia 2.0 busca resolver esos problemas.

El primer capítulo reconstruye la historia del Plan Colombia original con la precisión necesaria para extraer esas lecciones. Los capítulos restantes construyen el Plan Colombia 2.0 componente por componente: la recuperación del territorio, la sustitución de cultivos con mercado garantizado, la guerra en el sistema financiero, la relación con Washington, la coordinación regional, la alianza con la OTAN, el Centro de Excelencia en Seguridad, la lucha contra la corrupción, los derechos humanos como condición de diseño, la reforma institucional, la arquitectura financiera y los mecanismos de sostenibilidad política. Cada capítulo termina con líneas de acción concretas.

Este libro está escrito para líderes políticos, empresarios, diplomáticos, militares, académicos y ciudadanos que quieran entender qué está en juego y qué hay que hacer.

# CAPÍTULO 1

## EL PLAN ORIGINAL

El 8 de junio de 1998, una semana después de la primera vuelta de las elecciones presidenciales colombianas, el entonces candidato Andrés Pastrana pronunció un discurso en el salón Rojo del Hotel Tequendama de Bogotá que cambiaría el curso del país. Pastrana sostuvo que la coca era un problema social cuya solución tenía que pasar por la solución del conflicto armado, y que los países desarrollados debían ayudar a Colombia a implementar algo parecido a un Plan Marshall que le permitiera ofrecer a sus campesinos alternativas reales a los cultivos ilícitos. Era sencillo y, en ese momento, casi revolucionario.

Entre ese discurso de campaña y el plan que posteriormente cinco gobiernos colombianos ejecutaron durante casi dos décadas hay una historia de negociación, de transformación y, en buena medida, de objetivos a la vez alcanzados y truncados. Alcanzados porque los resultados fueron reales. Y truncados porque la situación que Colombia vive hoy debería ser otra si lo que entonces se concibió como un plan definitivo para transformar al país, en realidad lo hubiera sido.

### **a. La Colombia que necesitaba ayuda**

Para entender por qué Pastrana llegó al Hotel Tequendama con esa propuesta hay que recordar qué había ocurrido en el país durante la década anterior.

Los años noventa fueron para Colombia una acumulación de crisis que se potenciaban unas a otras. El narcotráfico había alcanzado una escala que desbordaba cualquier capacidad estatal. Los carteles de Medellín y Cali, en su apogeo, controlaban aproximadamente el ochenta por ciento de la cocaína que circulaba en el mundo, financiaban campañas políticas, corrompían jueces y policías, y tenían capacidad para asesinar candidatos presidenciales, ministros y magistrados con una impunidad que el Estado no podía romper. Cuando Colombia logró dismantelar esas dos estructuras, la muerte de Pablo Escobar en diciembre de 1993 y la rendición de los hermanos Rodríguez Orejuela en 1995, no eliminó el negocio. Lo fragmentó. Decenas de organizaciones más pequeñas heredaron las rutas, los clientes y las redes financieras de los carteles derrotados y lo hicieron con un perfil más bajo que hacía más difícil su detección.

Las guerrillas se fortalecieron sobre esa realidad. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que habían sido durante décadas una organización agraria de alcance territorial limitado, encontraron en el narcotráfico una fuente de financiamiento que transformó su capacidad operativa. El pie de fuerza de las FARC creció de aproximadamente siete mil combatientes a comienzos de los años noventa a más de dieciséis mil a finales de la década. Con esos recursos, las FARC dejaron de ser una guerrilla que evitaba el enfrentamiento directo con el ejército para convertirse en una organización capaz de tomar municipios y atacar bases militares. La toma de Mitú el 1 de noviembre de 1998, cuando cerca de 1.500 guerrilleros del Bloque Oriental capturaron la capital del Vaupés durante 72 horas mientras el gobierno tardaba en reaccionar, fue el símbolo

más dramático de ese cambio. El Estado colombiano tardó tres días en recuperar una capital departamental de su propio territorio.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), con cerca de tres mil combatientes, controlaba territorios en Norte de Santander, Arauca y el sur de Bolívar, financiando sus operaciones fundamentalmente con secuestros y extorsión a empresas petroleras. Los grupos paramilitares, surgidos a mediados de los años ochenta como reacción de sectores del establecimiento frente al avance guerrillero, se habían agrupado en 1997 bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con un pie de fuerza estimado en treinta mil hombres y presencia territorial en la Costa Atlántica, Urabá y el Magdalena Medio, operando con el silencio cómplice de sectores del Estado.

Los números que producía esa combinación eran escalofriantes. En 1999 Colombia registró 23.209 homicidios según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), una tasa de 58 por cada cien mil habitantes que la ubicaba entre los países más violentos del mundo, comparable en esos años solo con naciones en guerra abierta. Los secuestros superaban los tres mil anuales. El desplazamiento forzado afectaba a más de un millón de personas. La producción de cocaína había alcanzado niveles que convertían a Colombia en el responsable de más del 80% de la cocaína que circulaba en el mundo, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La inversión extranjera directa se había desplomado, el riesgo soberano era el más alto de América Latina, y Colombia había sido descertificada por los Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico en 1996 y 1997 durante la presidencia de Ernesto Samper, un episodio que deterioró la relación bilateral hasta el punto de que Washington le retiró la visa al propio presidente colombiano.

Fue sobre ese cuadro que Pastrana llegó a la presidencia en agosto de 1998 con lo que él mismo describió como un "mandato por la paz". Su apuesta era doble. Porque debía negociar con las FARC al mismo tiempo que fortalecía al Estado. Para lo primero creó la Zona de Distensión, un territorio de más de 42.000 kilómetros cuadrados en el sur del país donde las fuerzas militares se retiraron para dar espacio a las conversaciones de paz en el Caguán. Y para lo segundo necesitaba recursos que Colombia no tenía. Por eso fue a Washington a pedir financiación.

## **b. La negociación con Washington**

Pastrana presentó por primera vez la idea de un Plan Marshall para Colombia al presidente Bill Clinton el 3 de agosto de 1998, antes de su posesión, en una reunión en la Casa Blanca. Clinton la acogió con interés pero sin compromisos concretos. Las conversaciones continuaron durante el resto del año y buena parte de 1999, mientras en Colombia la situación de seguridad se deterioraba y las negociaciones de paz con las FARC avanzaban con una lentitud que comenzaba a generar escepticismo en Washington.

Lo que aceleró el proceso fue la preocupación creciente de la administración Clinton con el estado del país. Sandy Berger, el asesor de Seguridad Nacional, llamó en el verano de 1999 a Thomas Pickering, subsecretario de Estado para asuntos políticos, para pedirle que encabezara un comité ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) dedicado exclusivamente a Colombia. "Las cosas están empeorando en Colombia", le dijo Berger según el propio Pickering relató años después

en *The American Interest*. "¿Estarías dispuesto a liderar un esfuerzo para ver qué podemos hacer?" Ese llamado fue el comienzo de la versión estadounidense del Plan Colombia.

La primera reunión formal entre los equipos de los dos gobiernos se celebró el 9 de agosto de 1999 en la Casa de Nariño. Pastrana presidió la reunión acompañado del ministro del Interior Néstor Humberto Martínez, el canciller Guillermo Fernández de Soto, el ministro de Defensa Rodrigo Lloreda, el ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Jaime Ruiz, y el comisionado de paz Víctor G. Ricardo. Pickering llegó con su equipo del Departamento de Estado.

Lo que cada lado traía a esa mesa era diferente. Colombia traía un plan que el gobierno había formalizado en la Ley 508 del 29 de julio de 1999 como parte del Plan Nacional de Desarrollo. Ese plan original pedía apoyo internacional para cinco ejes simultáneos. Eran paz, economía, reforma judicial, desarrollo social y lucha contra las drogas. El componente de paz era central, coherente con la idea del Caguán. El componente militar existía pero no dominaba. La propuesta inicial hablaba de un programa de seis años y 7.500 millones de dólares, con énfasis en desarrollo alternativo, reforma agraria, protección de derechos humanos y negociación con la guerrilla. El componente de desarrollo social representaba originalmente el 55% del presupuesto.

Pero Washington traía otra lectura. La administración Clinton enfrentaba presión del Congreso republicano, que la acusaba de no presionar suficientemente para impedir la llegada de cocaína colombiana a los Estados Unidos. En ese contexto político, un plan con énfasis en paz y desarrollo social era difícil de vender. Pickering propuso que Jaime Ruiz viajara a Washington por un par de semanas para trabajar directamente con el equipo del Departamento de Estado y diseñar una versión que pudiera ser aprobada por el Congreso. Así ocurrió. Y el resultado de esa negociación fue un documento que, significativamente, se redactó primero en inglés y después se tradujo al español. El nombre oficial que quedó fue "Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado". Así nació el Plan Colombia.

### **c. Los componentes del plan**

El Plan Colombia que el Congreso de los Estados Unidos aprobó en el año 2000 con una asignación inicial de 1.300 millones de dólares era un plan diferente al que Pastrana había presentado en el Hotel Tequendama veintidós meses antes. La diferencia más importante estaba en la distribución del presupuesto. Donde la versión colombiana asignaba el 55% a desarrollo social, la versión aprobada por Washington destinó el 78% a las fuerzas armadas y la policía. Ese cambio de proporción no fue solo contable sino una verdadera redefinición del problema. Lo que para Pastrana era fundamentalmente una crisis social con manifestaciones violentas se convirtió, en la versión de Washington, en una prioridad de seguridad con dimensiones sociales secundarias.

El plan aprobado tenía cuatro componentes principales. Uno militar, otro antinarcóticos, otro más de desarrollo alternativo y uno final de fortalecimiento institucional y derechos humanos.

El componente militar fue el más visible y el mejor financiado. Contempló la entrega de decenas de helicópteros, entre ellos los primeros Black Hawk que las fuerzas colombianas recibirían, el equipamiento y el entrenamiento de tres nuevos batallones del ejército con dedicación exclusiva al combate al narcotráfico, y tecnología de inteligencia. El Congreso de los Estados Unidos autorizó

además, en julio de 2002, que los recursos militares entregados a Colombia para la lucha antinarcóticos pudieran usarse también en el combate directo contra guerrillas y paramilitares, eliminando la separación que había existido entre los dos objetivos. Esa decisión amplió significativamente el alcance operativo de los batallones entrenados con recursos del Plan Colombia y fue determinante en los resultados de los años siguientes.

El componente antinarcóticos se organizó en torno a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN) y a la aspersión aérea con glifosato. El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), ejecutado por la DIRAN con aviones y helicópteros financiados por los Estados Unidos, llegó a fumigar más de cien mil hectáreas anuales en su período de mayor intensidad. Solo en la región del Putumayo, donde se concentraban los mayores cultivos de coca en el año 2000, se fumigaron en los primeros años decenas de miles de hectáreas. Colombia fue el único país de la región andina que implementó la política de fumigación aérea masiva. Perú y Bolivia mantuvieron la erradicación manual. El componente incluyó también control del tráfico aéreo, vigilancia al lavado de dinero, control de precursores químicos e interdicción de embarques.

El componente de desarrollo alternativo fue el más pequeño en recursos y el más ambicioso en objetivos. Recibió aproximadamente el 25% de la asistencia total, distribuido entre proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, asistencia técnica a campesinos, infraestructura rural básica y programas de atención a poblaciones desplazadas. El diseño de este componente asumía que los campesinos cocaleros abandonarían la coca si se les ofrecía asistencia para producir cultivos legales. Esa lógica nunca funcionó de manera sostenida porque ignoró la estructura de incentivos del mercado, consistente en que el narcotráfico garantizaba comprador, precio y pago mientras que los programas alternativos no lo hacían.

El componente de fortalecimiento institucional y derechos humanos completó la arquitectura del plan. Contempló apoyo a la reforma del sistema judicial, formación de fiscales y jueces, y programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) orientados al fortalecimiento de instituciones democráticas locales. El Congreso de los Estados Unidos vinculó explícitamente parte de la asistencia al cumplimiento de estándares de derechos humanos mediante la llamada Ley Leahy, que prohíbe la asistencia militar americana a unidades contra las que existan pruebas creíbles de violaciones graves sin que se tomen medidas de rendición de cuentas. Esa condición sería una fuente de tensión permanente entre los dos gobiernos durante los años siguientes.

#### **d. Cinco gobiernos, una política**

El Plan Colombia sobrevivió al gobierno que lo creó. Eso lo distingue de casi cualquier otra política pública colombiana de su época. Pastrana lo diseñó y lo negoció. Uribe lo implementó con toda su fuerza. Y Santos lo llevó hasta el Acuerdo de Paz con las FARC. Cada uno de esos gobiernos lo interpretó de manera diferente, pero los tres lo sostuvieron. Esa continuidad fue el resultado de una institucionalización suficiente como para sobrevivir a los ciclos electorales, y de una alianza con Washington lo bastante sólida como para no depender de la relación personal entre los jefes de Estado de turno.

Los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, entre 2002 y 2006 el primero y entre 2006 y 2010 el segundo, fue el período de mayor intensidad del Plan Colombia. Uribe llegó al poder después del fracaso definitivo de las negociaciones del Caguán, en un contexto en que las FARC habían demostrado que usaban la Zona de Distensión para reorganizarse y fortalecer su capacidad militar. La respuesta de Uribe fue la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), presentada en junio de 2003, que convirtió los instrumentos del Plan Colombia en el eje de una ofensiva sostenida contra todos los actores armados ilegales simultáneamente.

Los resultados de ese período son los más documentados del Plan Colombia. Entre 2002 y 2010, los homicidios cayeron un 39% según el INML, las masacres un cincuenta y cinco por ciento y los secuestros un 64% según la Fundación País Libre. Los cultivos de coca pasaron de aproximadamente 102.000 hectáreas en 2002 a 62.000 en 2010 según la UNODC. Las acciones narcoterroristas de las FARC disminuyeron de 1.042 en 2002 a 724 en 2010. La desmovilización de las AUC, completada entre 2003 y 2006 en el marco de la Ley de Justicia y Paz, retiró del conflicto a más de treinta y un mil combatientes paramilitares, aunque el proceso fue incompleto y dejó sin resolver el problema de las estructuras criminales que continuaron operando bajo nuevos nombres.

Fue también en ese período que la cooperación en inteligencia con la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) y la Administración para el Control de Drogas (DEA) produjo sus operaciones más espectaculares. La inteligencia compartida permitió localizar y neutralizar a varios miembros del Secretariado de las FARC en operaciones que habrían sido imposibles sin esa cooperación, como la muerte de Raúl Reyes el 1 de marzo de 2008 en territorio ecuatoriano, la primera baja en la cúpula histórica de las FARC, y la Operación Jaque el 2 de julio de 2008, que liberó a Ingrid Betancourt y otros catorce secuestrados sin disparar un solo tiro. Fue también en ese período que el fenómeno de los falsos positivos alcanzó su mayor intensidad. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) documentó más de seis mil ejecuciones extrajudiciales de civiles presentados como guerrilleros muertos en combate entre 2002 y 2008, producto directo de un sistema de incentivos que medía el desempeño de las unidades militares en bajas al adversario.

El período de Juan Manuel Santos, entre 2010 y 2018, fue el de la transformación del Plan Colombia en instrumento de paz. Santos había sido ministro de Defensa de Uribe y conocía desde adentro los logros y los límites del plan. Los primeros dos años de su gobierno mantuvieron la presión militar y produjeron resultados adicionales. Los cultivos de coca cayeron a un mínimo histórico de 47.000 hectáreas en 2012, según la UNODC, el nivel más bajo desde el inicio del plan. Pero Santos apostó por usar ese momento de ventaja militar para negociar el fin del conflicto. Las conversaciones con las FARC, iniciadas en secreto en 2012 en Oslo y continuadas en La Habana, concluyeron con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto en noviembre de 2016.

El Acuerdo de Paz incorporó en su Punto 4 la solución al problema de las drogas ilícitas mediante el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que propuso por primera vez una alternativa económica real para el campesino cocalero con compromisos concretos de sustitución a cambio de proyectos productivos, asistencia técnica, subsidios y construcción de infraestructura. El PNIS fue el reconocimiento explícito de que dieciséis años de

erradicación forzada no habían resuelto la ecuación económica que mantiene al campesino sembrando coca.

### **e. La cooperación bilateral en la práctica**

Washington desplegó en Colombia durante esos años algo más profundo y más complejo que la transferencia de helicópteros y equipo que dominó el debate público. El Congreso de los Estados Unidos estableció un tope de cuatrocientos militares y cuatrocientos contratistas civiles que podían operar simultáneamente en Colombia. Dentro de ese límite, Washington construyó una arquitectura de cooperación que funcionó en cuatro frentes simultáneos. Los asesores militares del Ejército y del Comando Sur diseñaron los currículos de entrenamiento de los nuevos batallones antinarcóticos y de contra guerrilla, introdujeron doctrina de combate en selva y montaña que las fuerzas colombianas no tenían y supervisaron el desarrollo de unidades de élite que con el tiempo se convertirían en las mejores de América Latina. Los agentes de la DEA trabajaron junto a la DIRAN en operaciones de inteligencia sobre el narcotráfico, identificando redes, rastreando cargamentos y construyendo casos judiciales que podían sostenerse ante cortes colombianas y estadounidenses. Los técnicos de la CIA contribuyeron a construir, desde 2005, cuando Juan Manuel Santos era ministro de Defensa de Uribe, una capacidad de inteligencia estratégica que Colombia no tenía. Se trataba de la capacidad de localizar, rastrear y neutralizar a personas específicas en selva densa, usando tecnología satelital y métodos de análisis que esa agencia había desarrollado contra Al-Qaeda en otros teatros de operaciones. Y los expertos del Departamento de Estado y de USAID trabajaron en los componentes de reforma judicial y desarrollo alternativo, con resultados más modestos pero igualmente necesarios para el funcionamiento del plan en su conjunto.

La dimensión de inteligencia fue la más valiosa y la menos visible de toda la cooperación. Lo que la CIA y el Comando Conjunto de Operaciones Especiales de los Estados Unidos aportaron fue metodología antes que información. La técnica de construir una red de inteligencia que permite localizar a un individuo específico en una zona de selva de miles de kilómetros cuadrados, identificar sus patrones de movimiento, sus redes de comunicación y sus puntos de vulnerabilidad, y diseñar una operación quirúrgica para neutralizarlo, era exactamente lo que esas agencias habían perfeccionado en Afganistán e Irak. Trasladarla a Colombia transformó la capacidad operativa de las fuerzas colombianas de una manera que ningún presupuesto de entrenamiento convencional habría producido en el mismo tiempo. Los resultados de esa metodología fueron la muerte de Raúl Reyes, la Operación Jaque y la eliminación sucesiva de varios miembros del Secretariado. Pero el resultado más duradero fue la construcción de una capacidad institucional colombiana que, con el tiempo, aprendió a operar con mayor autonomía. La cooperación funcionó exactamente como debería funcionar toda cooperación seria, transfiriendo conocimiento hasta que el receptor puede prescindir del proveedor.

La asistencia directa de los Estados Unidos entre 2000 y 2016 sumó, según el Servicio de Investigación del Congreso Americano, aproximadamente diez mil millones de dólares distribuidos a lo largo de dieciséis años. El pico se concentró en los primeros diez años, con una tendencia decreciente a partir de 2011 a medida que Washington reconoció que las capacidades colombianas habían crecido lo suficiente para reducir la dependencia de la asistencia externa. Colombia, por su parte, mantuvo una inversión propia que el Ministerio de Hacienda registró cercano al 6% del PIB

anual en defensa y seguridad durante el período de mayor intensidad, la proporción más alta de cualquier país de América Latina en ese período. Un impuesto especial de seguridad que gravó a los contribuyentes con mayor patrimonio financió buena parte de ese esfuerzo nacional. Esa inversión propia fue lo que convirtió la asistencia estadounidense en un complemento multiplicador y no en la fuente exclusiva de la política de seguridad. La proporción importa. Colombia puso más de lo que recibió, y eso definió el carácter de la relación.

## **f. Los resultados del Plan**

Los resultados del Plan Colombia en sus componentes de seguridad están documentados.

La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes cayó de 69 en 2002, el año de mayor intensidad del conflicto, a 27 en 2015, el nivel más bajo que Colombia había registrado en décadas según el INML. Una reducción de más del 70% en trece años que representó en términos concretos decenas de miles de vidas que no se perdieron y que transformó la percepción de seguridad en las principales ciudades del país de una manera que se reflejó en indicadores económicos verificables. La inversión extranjera directa, que había caído a niveles mínimos en los peores años del conflicto, comenzó a recuperarse exactamente en el período en que los resultados del plan se volvieron visibles. Los secuestros, que la Fundación País Libre registró por encima de los tres mil casos anuales a comienzos de la década, cayeron a menos de doscientos hacia 2015, el fin de una forma de terror que había marcado la vida cotidiana de colombianos de todas las clases sociales durante décadas y que tenía un costo económico directo imposible de calcular, expresado en empresarios que no viajaban a ciertas regiones del país, familias que no salían de las ciudades y profesionales que emigraban porque la incertidumbre era insoportable.

El pie de fuerza de las FARC se redujo de más de dieciséis mil combatientes a finales de los años noventa a menos de ocho mil hacia 2010, según los estimativos del gobierno colombiano y de analistas como InSight Crime, y su capacidad ofensiva cayó de manera aún más pronunciada que su número. Las FARC que firmaron el Acuerdo de Paz en 2016 eran una organización que había perdido a sus principales comandantes, que había sido replegada a zonas de selva profunda y que sabía que el Estado podía alcanzarla en cualquier lugar donde intentara reagruparse. Los cultivos de coca, que la UNODC monitoreó en cerca de 160.000 hectáreas en el año 2000, bajaron a un mínimo histórico de 47.000 en 2012, una reducción que tuvo impacto verificable en los precios del mercado internacional de cocaína durante ese período.

La transformación más duradera fue la institucional. Colombia pasó de tener unas fuerzas militares con deficiencias graves de equipo, entrenamiento y doctrina a tener la fuerza más capaz de América Latina. Esa afirmación es el juicio consistente de analistas militares independientes y de los propios socios de la OTAN que evaluaron las capacidades colombianas cuando el país obtuvo el estatus de socio global en 2018. La aviación militar pasó de ser una colección de aeronaves obsoletas a una flota de helicópteros Black Hawk y plataformas de inteligencia aérea que podía operar en zonas de selva donde antes proyectar fuerza era imposible. Las unidades de operaciones especiales alcanzaron estándares comparables a los de los países de la OTAN y comenzaron a ser convocadas para ejercicios conjuntos con ejércitos europeos y norteamericanos. La capacidad de inteligencia estratégica que Colombia construyó con el apoyo de la CIA y el JSOC

quedó instalada en las instituciones colombianas y siguió produciendo resultados mucho después de que el financiamiento externo había disminuido.

Esos resultados son la base sobre la que se apoya la propuesta que desarrollo en este libro.

### **g. Los problemas que quedaron sin resolver**

Al lado de esos resultados, el Plan Colombia dejó un conjunto de problemas sin resolver.

El primero y más revelador fue la raíz económica del narcotráfico. Los cultivos de coca que habían bajado a 47.000 hectáreas en 2012 volvieron a crecer con una velocidad que nadie anticipó. La UNODC documentó 146.000 hectáreas en 2016 y 171.000 en 2017, el nivel más alto de la historia de Colombia, superior incluso a los peores años del conflicto. Ese dato tiene una sola lectura posible. Que el plan redujo los cultivos sin eliminar las condiciones que los producen. La fumigación destruía la cosecha pero no cambiaba la ecuación económica del campesino que la sembraba. Mientras el narcotráfico siguiera siendo el único comprador que garantizaba precio, pago y certeza, el campesino seguiría sembrando. Cuando la presión de erradicación se retiró, la coca volvió. El PNIS del Acuerdo de Paz reconoció ese problema pero llegó tarde, con recursos insuficientes y sin la continuidad política que requería.

El segundo problema fue la corrupción dentro del Estado. El plan fortaleció las capacidades militares sin construir un mecanismo sistemático para atacar la infiltración del crimen organizado en las instituciones que debían implementarlo. La corrupción dentro de las fuerzas de seguridad comprometió operaciones, estableció patrones de impunidad que protegieron sectores del crimen organizado y demostró que ninguna arquitectura de seguridad funciona bien cuando el adversario opera desde adentro.

El tercero fue el fenómeno de los falsos positivos. La JEP documentó más de seis mil ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2008, producto directo de un sistema de incentivos que medía el desempeño militar en bajas al adversario. Ese fenómeno condicionó por años la asistencia del Congreso de los Estados Unidos y demostró que las métricas de resultado determinan el comportamiento de las instituciones tanto como las normas formales.

El cuarto fue la sostenibilidad. El plan funcionó mientras tuvo respaldo político sostenido en Colombia y en Washington. Cuando ese respaldo se redujo, los resultados se deterioraron. Cuando desapareció durante el gobierno de Gustavo Petro entre 2022 y 2026, el deterioro fue acelerado.

### **h. Las cuatro lecciones**

De esos problemas sin resolver surge el Plan Colombia 2.0.

La erradicación sin sustitución económica real no produce resultados duraderos. Colombia pagó ese aprendizaje dos veces. La primera fue en los años noventa, antes del plan. Y la segunda en 2017, cuando los cultivos alcanzaron el nivel más alto de su historia después de haber bajado a su mínimo histórico en 2012. Atacar la oferta sin cambiar la ecuación económica del campesino cocalero solo desplaza el problema en el tiempo y en el territorio.

La corrupción dentro del Estado destruye desde adentro cualquier arquitectura de seguridad. Sin un componente sistemático de depuración institucional, los operativos más sofisticados fracasan porque el adversario sabe de antemano lo que va a ocurrir.

Las métricas de resultado determinan el comportamiento de las instituciones tanto como las normas formales. Un sistema que mide el éxito en bajas produce bajas, sean legítimas o no. El Plan Colombia 2.0 necesita métricas que midan la reducción real de la violencia, la presencia sostenida del Estado en los territorios recuperados y el desmantelamiento de las estructuras financieras del crimen organizado.

Por otro lado, un plan que depende de la voluntad de cada administración no es un plan de Estado. La diferencia entre una política que dura y una política que muere con el gobierno que la creó está en los instrumentos jurídicos e institucionales que la blindan de los ciclos electorales, en Colombia y en Washington.

Esas cuatro lecciones no son juicios sobre el pasado. Son los problemas concretos que el Plan Colombia 2.0 busca resolver.

## **i. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El Plan Colombia fue la decisión estratégica más importante que Colombia tomó en las últimas décadas. Surgió de una idea esbozada en el Hotel Tequendama en junio de 1998, se negoció durante más de un año entre Bogotá y Washington y se transformó en ese proceso hasta convertirse en algo diferente a lo que su autor original había imaginado. Lo ejecutaron cinco gobiernos durante casi veinte años. Sus resultados en seguridad fueron reales y están documentados. La violencia se redujo a niveles históricos, las FARC fueron debilitadas hasta el punto de negociar la paz y las fuerzas militares colombianas adquirieron capacidades que no tenían. Los problemas que el plan dejó sin resolver son igualmente reales. La raíz económica del narcotráfico quedó intacta, la corrupción institucional nunca tuvo un mecanismo de depuración sistemática, el sistema de incentivos produjo los falsos positivos y el plan careció de los instrumentos de institucionalización que habrían hecho la política resistente a los cambios de gobierno.

### **Lo que hay que hacer:**

- Diseñar un componente de sustitución de cultivos ilícitos que resuelva la ecuación económica del campesino cocalero con compradores identificados, precios acordados y plazos de pago garantizados. Sin ese componente, la erradicación solo desplaza el problema.
- Crear un mecanismo autónomo de depuración institucional con mandato específico, presupuesto propio y métricas verificables por los socios internacionales.
- Rediseñar el sistema de métricas de resultado de las fuerzas de seguridad hacia la reducción real de la violencia y la presencia del Estado en los territorios, no hacia las bajas al adversario.
- Institucionalizar el plan en instrumentos jurídicos que lo hagan resistente a los cambios de gobierno en Colombia y en Washington.
- Construir la relación con Washington desde lo que Colombia ofrece como socio, no desde lo que necesita como receptor.

- Incluir a los vecinos de Colombia en el diseño del plan desde el comienzo.
- Dar a la inteligencia financiera el mismo peso que a la inteligencia territorial.

# CAPÍTULO 2

## EL ENEMIGO QUE TODAVÍA NO ENTENDEMOS

El error más costoso que puede cometer quien diseña una política de seguridad es suponer que el adversario permanece estático, que no cambia, que no se adecúa y acomoda a nuevas realidades. Dicho de otro modo, para proponer nuevas soluciones hay que entender que el enemigo de hoy no es el mismo de hace veinte años. No obstante, es fácil caer en ese error por pura inercia institucional. Las organizaciones del Estado aprenden a combatir el adversario que conocen y tardan demasiado en reconocer cuándo ese adversario cambia. Y el crimen organizado en Colombia cambió. Ese enemigo no evolucionó gradualmente. Se transformó de manera estructural después del Acuerdo de Paz de 2016 y de la desmovilización de las FARC. La brecha entre lo que el Estado colombiano sabe sobre ese adversario y lo que ese adversario realmente es hoy es una de las razones centrales por las que la violencia se disparó entre 2022 y 2025 mientras el gobierno miraba hacia otro lado. El Plan Colombia 2.0 que propongo, está diseñado para combatir al enemigo que existe ahora.

### **a. El enemigo reconfigurado**

El Acuerdo de Paz de 2016 desmovilizó a las FARC como organización armada pero no eliminó las condiciones que habían hecho posible su fortaleza. Las economías ilegales, los territorios sin Estado, las redes de abastecimiento del narcotráfico y las estructuras locales de control sobre poblaciones seguían existiendo. Lo que cambió fue quién las controlaba.

La reconfiguración del crimen organizado colombiano después de 2016 siguió tres rutas simultáneas. La primera fue la fragmentación de las propias FARC. Una parte de los mandos medios que no aceptaron el acuerdo o que lo abandonaron después de firmado conformaron las llamadas disidencias. El grupo más relevante, el Estado Mayor Central (EMC), heredó buena parte de las redes de narcotráfico de las FARC en el Pacífico, el Catatumbo y la frontera venezolana. Bajo el liderazgo de alias Iván Mordisco, el EMC creció durante el gobierno de Petro aprovechando el espacio que le dio la política de "paz total". En 2022 la inteligencia militar calculaba su pie de fuerza en unos 3.500 combatientes, pero la combinación de reclutamiento activo, abandono de la presión militar y el estatus político que el gobierno les concedió para negociar permitió que esa cifra creciera de manera acelerada en los años siguientes. En 2024 el EMC sufrió una ruptura interna cuando una facción liderada por el alias Calarcá decidió continuar las negociaciones mientras Iván Mordisco las abandonaba. Esa fragmentación complejizó el crimen organizado. El Estado debe ahora lidiar con estructuras que negocian y estructuras que combaten al mismo tiempo, con fronteras entre ellas que cambian según el territorio y el momento.

La segunda ruta fue la expansión del ELN. Con las FARC fuera del camino, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) extendió su presencia hacia territorios que antes controlaban las FARC, en especial en el Catatumbo, el Pacífico y el sur de Colombia. Su modelo de financiamiento

combinó el narcotráfico con la extorsión a empresas mineras y petroleras y el cobro de impuestos de guerra a economías campesinas.

La tercera ruta fue el crecimiento del Clan del Golfo, heredero de las estructuras paramilitares, que se consolidó como la organización criminal con mayor presencia territorial del país, con redes de operación que van desde Urabá hasta las costas del Pacífico. A esas tres organizaciones principales se suman decenas de estructuras más pequeñas de alcance local o regional que compiten, se alían y se fragmentan con una velocidad que hace difícil cualquier seguimiento sistemático.

El resultado es un mapa del crimen organizado radicalmente diferente al que existía durante el Plan Colombia original. Las FARC eran una organización centralizada con mando vertical, doctrina política coherente y capacidad de negociar con el Estado. Las organizaciones que operan hoy son más descentralizadas, menos predecibles, más volátiles y más integradas al narcotráfico como negocio puro, sin la carga ideológica que limitaba algunas de las decisiones de las FARC.

## **b. La expansión territorial**

El indicador más claro del cambio es la expansión territorial del crimen organizado entre 2016 y 2025, y la cifra más elocuente de esa expansión es real. Entre el 16 de enero y el 7 de diciembre de 2025, la Defensoría del Pueblo registró en el Catatumbo solo, 101.587 personas desplazadas forzosamente, 3.772 confinadas y 117 homicidios, producto de los enfrentamientos entre el ELN y el Frente 33 de las disidencias. La Defensoría lo llamó la emergencia humanitaria más grave desde que Colombia cuenta con un registro oficial de desplazamiento. Para entender la magnitud basta ver que el número de desplazados en esa sola subregión durante esos meses superó el total de desplazamientos masivos registrados en todo el país durante el año 2024. Esta es la demostración de que el crimen organizado gobierna territorios que el Estado colombiano perdió y que ha construido en esos territorios un gobierno de facto. Cobra impuestos sobre las economías locales, regula los mercados de cultivos ilícitos, resuelve conflictos entre vecinos, prohíbe delitos menores que generan rechazo en la comunidad y mantiene una presencia cotidiana que el Estado no tiene. Ese gobierno de facto es más difícil de dismantelar que una presencia puramente militar porque tiene una base de legitimidad funcional entre poblaciones que el Estado nunca ha atendido bien.

El Catatumbo fue el caso más dramático pero no el único. En el litoral Pacífico, los municipios de Tumaco, Buenaventura, Quibdó y El Charco viven una disputa entre el Clan del Golfo y las disidencias por el control de los corredores de exportación de cocaína que produce tasas de homicidio entre las más altas del país. En la frontera con Venezuela, la retirada del Estado venezolano dejó un vacío que el crimen organizado colombiano aprovechó para extender sus redes hacia el oriente. En todos esos territorios, el Estado colombiano no perdió batallas militares. Perdió la presencia cotidiana que hace posible la gobernanza.

## **c. La capacidad tecnológica**

Este es el cambio más subestimado y el más peligroso. El crimen organizado colombiano de los años noventa operaba con tecnología análoga como comunicaciones por radio, vehículos terrestres, armamento convencional. Las fuerzas militares colombianas tenían ventaja tecnológica

relativa que la asistencia estadounidense amplió de manera decisiva. Esa ventaja se redujo de manera que pocos en el debate público han querido reconocer con claridad.

Desde abril de 2024, según informes del Ejército Nacional, se registraron cerca de 400 incidentes con drones en el país, incluyendo ataques de enjambres contra bases militares como la de Aguachica, en el Cesar. Solo en el Catatumbo, entre abril de 2024 y diciembre de 2025, se documentaron 394 ataques con drones, de los cuales 275 ocurrieron en 2025. En la Operación Perseo, desarrollada entre octubre de 2024 y mayo de 2025 en el corregimiento El Plateado de Argelia, en el Cauca, las Fuerzas Militares enfrentaron 183 ataques de dron en ese solo territorio, con un saldo de cinco muertos y diez heridos entre los uniformados. Las disidencias han llegado a usar impresoras 3D para fabricar pinzas de suelta de granadas y han comenzado a incorporar drones de fibra óptica inmunes a los sistemas antidrones convencionales.

El crimen organizado recluta pilotos activamente, incluyendo adolescentes, aprovechando su familiaridad con controles remotos y videojuegos. Un buen dron capaz de cargar explosivos se consigue en Colombia por menos de cinco millones de pesos en el mercado comercial a precios de 2026. El Ministerio de Defensa reconoció en 2024 que los ataques con drones a la fuerza pública aumentaron un cien por ciento en el primer trimestre de 2025 respecto al mismo período del año anterior.

A eso se suma el uso de aplicaciones de mensajería encriptada para las comunicaciones internas, internet satelital en zonas donde las comunicaciones convencionales son monitoreadas, y capacidades de contrainteligencia que permiten identificar a los informantes de las fuerzas de seguridad antes de que puedan actuar. La Fundación Ideas para la Paz documentó en 2025 que las organizaciones criminales colombianas usan WhatsApp no solo como herramienta de comunicación sino como instrumento de control social sobre las comunidades que dominan.

Esa brecha tecnológica es uno de los factores estructurales que explica por qué el crimen organizado expande su control territorial mientras el Estado retrocede. El adversario pelea con mejores herramientas. Y lo hace a un costo bajo comparado con lo que le cuesta al Estado detectarlo y neutralizarlo.

#### **d. Las redes financieras internacionales**

El crimen organizado colombiano mueve dinero a través de múltiples jurisdicciones con una sofisticación que supera la capacidad de respuesta de muchos Estados. Entender ese sistema financiero es tan importante como entender la geografía del conflicto, porque sin él el conflicto no podría sostenerse.

La cocaína producida en Colombia recorre rutas que pasan por Venezuela, Ecuador, Centroamérica, México y el Caribe antes de llegar a los mercados de consumo en Estados Unidos y Europa. Cada uno de esos puntos de tránsito es también un punto donde el dinero del narcotráfico se mezcla con la economía legal. Las estructuras de lavado de activos que operan en ese corredor incluyen empresas de fachada en Panamá, bienes raíces en Miami, cuentas bancarias en jurisdicciones de baja transparencia fiscal y sistemas de compensación informal que mueven valor sin mover dinero físico. El comprador en Estados Unidos paga en dólares a un intermediario

local, ese intermediario compensa la deuda entregando pesos al narcotraficante en Colombia, y los dólares entran a la cadena de importaciones legítimas sin dejar rastro en el sistema bancario.

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) de Colombia tiene capacidades limitadas para rastrear esas redes sin acceso a la información de los servicios de inteligencia financiera de los países donde operan las estructuras de lavado. Cuando Colombia estaba conectada a la red del Grupo Egmont, ese acceso era posible. Cuando Colombia fue suspendida del Grupo Egmont en 2023, después de que el gobierno Petro filtró públicamente información clasificada que Israel había compartido de manera confidencial con la UIAF, Colombia quedó operando con los ojos cerrados en el frente financiero más importante del combate al crimen organizado. El costo de esa suspensión no fue solo operativo sino también reputacional. Porque en la práctica se le comunicó a cada uno de los más de ciento setenta miembros de la red que Colombia no podía guardar secretos. Recuperar esa confianza requiere que un nuevo gobierno demuestre con hechos que entiende la diferencia entre información pública e información clasificada que el Estado recibe de sus aliados.

### **e. La dimensión china**

Hay un componente del problema del crimen organizado transnacional que Colombia no ha abordado con la seriedad que merece.

China es el mayor proveedor de precursores químicos para la producción de cocaína en el hemisferio occidental. Los acetatos, los solventes y otros precursores que se usan en los laboratorios colombianos de procesamiento de cocaína provienen en una proporción significativa de exportaciones chinas que llegan a través de rutas que pasan por México y Centroamérica, según la DEA en su National Drug Threat Assessment de 2025. Pero la conexión china va más allá de los precursores.

La Red de Control de Delitos Financieros (FinCEN) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos publicó en 2025 un aviso formal sobre el uso de redes chinas de lavado de dinero por organizaciones criminales transnacionales. Esas redes, que operan a través de sistemas de compensación informal, procesan dinero del narcotráfico latinoamericano sin dejar rastro en el sistema bancario convencional. El Departamento del Tesoro ha sancionado en múltiples ocasiones a individuos y organizaciones vinculados a esas redes, pero su alcance supera con creces la capacidad de respuesta de cualquier país de la región actuando de manera aislada.

Abordar esa dimensión no significa confrontar a China como Estado. Significa entender que el problema de seguridad de Colombia tiene una dimensión asiática que ninguna política de seguridad nacional puede resolver por sí sola y que requiere coordinación con los socios internacionales que tienen alcance en esas redes, empezando por Washington.

### **f. El enemigo de ayer y el enemigo de hoy**

Las diferencias entre el crimen organizado colombiano de los años noventa y el de 2026 tienen que ver con su naturaleza y su escala.

Las FARC eran una organización centralizada con doctrina política, mando vertical y capacidad de negociar con el Estado. Tenían reivindicaciones políticas que articulaban públicamente y que les daban una base de legitimidad en algunos sectores de la población rural. Esa estructura hacía que su penetración en el Estado fuera relativamente predecible. Buscaban influencia política y territorio, no la captura institucional sistemática que caracteriza al crimen organizado moderno.

Las organizaciones que operan hoy son, en su mayoría, empresas criminales sin ideología política articulada cuyo único objetivo es maximizar las ganancias del narcotráfico y otras economías ilegales. Eso las hace más difíciles de combatir con los instrumentos tradicionales. No tienen reivindicaciones que negociar ni una base de legitimidad política que erosionar. Su única base de apoyo es el miedo y, en los territorios donde construyeron gobiernos paralelos. Son más descentralizadas y eliminar al jefe de una estructura no desactiva la organización porque los mandos medios se reorganizan, se fusionan con otra estructura o crean una nueva. Son más transnacionales. Sus conexiones con México, Venezuela, Ecuador, África occidental y los mercados de consumo europeos son más profundas y más diversificadas que las que tenían las FARC, y combatir las requiere una cooperación internacional que va más allá de la relación bilateral con Washington. Y son más tecnológicas. Usan herramientas digitales disponibles en el mercado comercial para operar con mayor eficiencia que el Estado que las combate, sin necesidad de desarrollar capacidades militares comparables a las de un ejército regular.

El Plan Colombia 2.0 está diseñado para combatir ese adversario. Para luchar con el enemigo que existe ahora.

## **g. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El crimen organizado que Colombia enfrenta en 2026 es más descentralizado, más transnacional, más tecnológico y más integrado al sistema financiero global que el de los años noventa. Sus estructuras principales controlan territorios donde el Estado no tiene presencia efectiva, producen y exportan cocaína con un nivel de organización industrial y han establecido sistemas de gobernanza paralela que compiten con el Estado en la provisión de orden básico para las comunidades que dominan. El Catatumbo, con más de cien mil víctimas de desplazamiento forzado en un solo año, es la prueba más reciente y más contundente de esa realidad.

### **Lo que hay que hacer:**

- Producir un retrato actualizado del crimen organizado basado en inteligencia vigente, no en los mapas de hace diez años. El primer paso es saber exactamente qué estructura controla qué territorio y con qué capacidad tecnológica y financiera.
- Dotar a las fuerzas de seguridad del equipo que cierre la brecha tecnológica. Drones de vigilancia, sistemas antidrones, visión nocturna y comunicaciones seguras. El Estado colombiano no puede seguir enviando fuerzas a territorios donde el adversario opera con tecnología superior a la que tienen las unidades que lo combaten.
- Recuperar el acceso al Grupo Egmont desde los primeros días del nuevo gobierno para restablecer la cooperación en inteligencia financiera sin la que el rastro del dinero del narcotráfico se pierde en la primera frontera que cruza.

- Establecer una política explícita sobre los precursores químicos de origen chino, en coordinación con Washington y con los países de tránsito, que ataque esa dimensión del problema antes de que crezca más.
- Garantizar presencia real del Estado en los territorios recuperados. La gobernanza paralela del crimen organizado no se desactiva con operaciones militares. Requiere servicios concretos que compitan con lo que el crimen ofrece.
- Un adversario diferente requiere una respuesta diferente. Este plan es esa respuesta.

# CAPÍTULO 3

## MISIÓN PRIORITARIA: EL TERRITORIO

Ninguna arquitectura de seguridad de largo plazo puede construirse sobre un Estado que no controla su propio territorio. Antes de hablar de inteligencia financiera, de cooperación con la OTAN o de centros de excelencia en seguridad, hay que resolver lo más básico. Se deben recuperar los territorios donde el crimen organizado gobierna, recauda y recluta con total impunidad.

A eso es a lo que llamo la fase de estabilización. Se trata de la condición sin la cual ninguna estrategia puede ejecutarse con éxito.

Colombia llega a esta fase con una situación que se deterioró de manera acelerada entre 2022 y 2025. En los departamentos del Catatumbo, el Pacífico y la frontera venezolana hay municipios donde ningún funcionario del Estado puede entrar sin escolta militar, donde las comunidades son confinadas por orden de los grupos armados y donde el Estado no recauda impuestos, no presta servicios básicos y no tiene presencia institucional de ningún tipo. Eso no es un problema de seguridad que se resuelve con más patrullajes. Es un problema de soberanía que requiere una respuesta contundente del Estado.

### a. El estado del territorio

Los municipios de mayor deterioro comparten características. Están en zonas de frontera o de difícil acceso geográfico. Tienen economías rurales dependientes de cultivos ilícitos. Son corredores estratégicos para el narcotráfico, para la producción, el procesamiento o el tráfico hacia los puertos de exportación. Y son lugares donde el Estado históricamente nunca ha estado presente de manera sostenida.

El Catatumbo es el caso más reciente y más documentado. Esta región del norte de Colombia concentra cultivos de coca, reservas de petróleo y una frontera permeable con Venezuela que durante años fue el espacio natural de operación del ELN. En enero de 2025, cuando el ELN desencadenó su ofensiva contra el Frente 33 de las disidencias, el resultado fue una catástrofe humanitaria que el Estado no pudo contener. Más de 32.000 personas fueron desplazadas en los primeros días. Para el 7 de diciembre de 2025, la Defensoría del Pueblo registraba 101.587 desplazados, 3.772 confinados y 117 homicidios en la subregión, y la llamaba la emergencia humanitaria más grave desde que Colombia cuenta con registros oficiales. El Ejército desplegó más de nueve mil soldados y casi ochocientos policías, según fuentes de la Defensoría del Pueblo y medios colombianos, pero la presencia militar no bastó para proteger a las comunidades ni para dismantelar las estructuras que habían construido ese poder durante años.

El Pacífico presenta un perfil diferente pero igualmente grave. Los municipios costeros de Nariño, Cauca y Chocó son los corredores de salida de la mayor parte de la cocaína que Colombia exporta. La disputa entre el Clan del Golfo y las disidencias por el control de esos corredores produjo entre 2022 y 2025 una violencia sostenida que convirtió a Tumaco y Buenaventura en los

municipios con las tasas de homicidio más altas del país. Las fuerzas de seguridad presentes en esas zonas no tenían el equipo, el personal ni la inteligencia operacional para contener esa disputa. Y la frontera venezolana, donde se creó un vacío que el crimen organizado colombiano aprovechó para extender sus redes hacia el oriente, es hoy uno de los territorios con menor presencia estatal colombiana efectiva en toda la geografía nacional.

## **b. La brecha tecnológica**

El diagnóstico del territorio no puede separarse del hecho de que el crimen organizado opera hoy con tecnología que las fuerzas de seguridad colombianas no tienen.

Desde 2024, según cifras de la Presidencia de la República, Colombia registró más de mil ataques con drones, con un saldo de sesenta muertos y daños millonarios a la infraestructura. En el Cauca solo, la Policía de ese departamento documentó cien ataques en 2024 y cincuenta y nueve entre enero y mayo de 2025. El 18 de diciembre de 2025, un ataque con drones y cilindros bomba contra la base militar de Aguachica, en el Cesar, mató a seis soldados e hirió a treinta y uno. Las disidencias han establecido escuelas clandestinas de pilotos de drones, como la detectada en el corregimiento de Filo Gringo, en el Catatumbo, donde forman operadores para enjambres de drones equipados con sistemas de inteligencia artificial capaces de lanzar granadas de mortero en ataques simultáneos. El primer ataque nocturno documentado con drones con cámaras infrarrojas y sensores de calor ocurrió el 20 de julio de 2025 en El Carmen, Norte de Santander. Pero ese ataque no fue el último.

El gobierno respondió tarde y con recursos insuficientes. El Ejército creó el Batallón de Aeronaves No Tripuladas, el BANOT, pero en fase de diseño y con falencias reconocidas por la propia institución, carencia de capacidades antidrones y ausencia de drones de ataque.

El Ministerio de Defensa destinó veinte mil millones de pesos para sistemas de defensa aérea, una cifra que el propio Presidente reconoció como insuficiente cuando ordenó en diciembre de 2025 la adquisición de una cúpula antidrones con un presupuesto de trece billones de pesos a tramitar por documento Conpes. Analistas consultados por France 24 advirtieron que Colombia no tenía en 2025 sistemas eficaces contra drones FPV (First Person View), es decir drones guiados por medio de una cámara de vídeo a distancia y de una pantalla o unas gafas de vídeo, y que los grupos armados probablemente adquirirían esa tecnología antes de que el Estado pudiera neutralizarla. Ese desequilibrio hoy le cuesta vidas a las fuerzas armadas.

## **c. El equipo que se necesita**

La primera línea de acción de la fase de estabilización es dotar a las fuerzas que operan en las zonas de mayor conflicto con el equipo que necesitan para operar con ventaja relativa sobre su adversario.

Lo ideal es que el nuevo gobierno colombiano presente desde sus primeros días una solicitud formal de asistencia a Washington y a los países miembros de la OTAN con los que Colombia tiene relaciones de cooperación activas, para identificar cuántos sistemas antidrones se necesitan en el Catatumbo, qué capacidades de visión nocturna faltan en las unidades del Pacífico y qué sistemas de comunicaciones seguras requieren los batallones de la frontera venezolana.

Los elementos prioritarios son drones de vigilancia, equipos antidrones, drones de visión nocturna y equipos de comunicaciones seguras.

Los sistemas de vigilancia con drones de largo alcance permiten al Estado monitorear el movimiento de los grupos armados antes de que esos grupos puedan emboscar a las fuerzas de seguridad. Los sistemas antidrones neutralizan la tecnología que el crimen organizado desplegó con drones comerciales. El Reino Unido, Francia e Israel tienen esas capacidades disponibles y las han exportado a aliados en situaciones similares. El equipo de visión nocturna ataca la ventaja de operación en oscuridad que los grupos armados tienen hoy en zonas selváticas y de montaña. Y los sistemas de comunicaciones seguras permiten coordinar operaciones sin que el adversario intercepte lo que las fuerzas colombianas planean.

Pero el equipo sin personal formado para usarlo no produce resultados. Los drones de vigilancia requieren operadores entrenados. Y el sistema de comunicaciones seguras requiere disciplina operacional. Por eso la solicitud de equipos debe ir acompañada de un programa de formación que integre las nuevas capacidades a la doctrina de las fuerzas colombianas. La cooperación con la OTAN que Colombia activó a partir de su estatus de socio global en 2018 es el marco institucional natural para ese programa. A principios de 2025, el Ejército colombiano ya había iniciado una hoja de ruta con la OTAN para aplicar estándares operacionales a unidades clave. El Plan Colombia 2.0 debe acelerar y profundizar ese proceso.

El mecanismo de transferencia puede seguir el modelo que funcionó con los helicópteros Black Hawk durante el Plan Colombia original. Es decir, Colombia no paga por el primer período de uso, demuestra que usa el equipo con responsabilidad, produce resultados medibles y esos resultados justifican la transferencia definitiva como donación o la adquisición a través de créditos blandos negociados bilateralmente. Es la misma lógica. Las condiciones para aplicarla son hoy más favorables porque Colombia tiene más que ofrecer que en 1999.

#### **d. La inteligencia operacional**

El equipo militar resuelve la brecha tecnológica pero la inteligencia operacional resuelve la ausencia de información anticipatoria sobre los planes, las rutas, las estructuras de mando y los movimientos de los grupos armados.

Desmantelar una organización criminal requiere conocer su arquitectura antes de actuar. Esa arquitectura incluye saber cómo toma decisiones, quién reemplaza a quién cuando hay una baja, cuáles son los soportes que si se eliminan producen el colapso de la organización y cuáles son los que si desaparecen solo generan su reconstitución bajo otro nombre. Ese conocimiento requiere análisis de largo plazo que integre información de múltiples fuentes, incluyendo fuentes a las que los servicios de inteligencia colombianos no tienen acceso por sus propios medios.

Las organizaciones criminales que operan en Colombia tienen conexiones en México, Europa, África occidental y el sistema financiero internacional. La DEA, la NSA y los servicios de inteligencia de los aliados europeos tienen información sobre esas redes que Colombia necesita. El problema es que Colombia perdió acceso a buena parte de esa información durante el gobierno de Petro por la suspensión del Grupo Egmont y el deterioro de la relación con Washington. Recuperar ese acceso es una de las tareas más urgentes del primer día del nuevo gobierno.

Debe crearse un mecanismo bilateral permanente de intercambio de inteligencia operacional con Washington y con los principales aliados de la OTAN. El mecanismo no sería algo nuevo. Lo que el Plan Colombia original construyó entre las fuerzas colombianas, la CIA y la DEA fue exactamente un canal de información en tiempo real que permitió localizar y neutralizar a los comandantes de las FARC con una precisión que Colombia no habría podido alcanzar sola. Ese canal funcionó porque tenía protocolos claros de uso que garantizaban a los socios que la información compartida no sería filtrada ni usada para fines distintos a los acordados, mecanismos de verificación que permitían a Washington confirmar que Colombia cumplía esos protocolos, y resultados medibles como capturas, incautaciones y desmantelamientos que demostraban que la cooperación producía algo concreto.

Esas condiciones se rompieron en los últimos años. La filtración de información clasificada que Israel había compartido con la UIAF fue la más visible, pero no fue la única señal negativa que Colombia le envió a sus socios. Un gobierno que negocia simultáneamente con los grupos que sus aliados le ayudan a perseguir no es un socio confiable. Los socios lo leyeron así y cerraron los canales. Recuperar ese acceso requiere demostrar con hechos, no con declaraciones, que el nuevo gobierno entiende la diferencia entre información pública e información clasificada y que esa distinción no va a ceder ante ninguna conveniencia política interna.

Washington tiene razones propias para querer que eso ocurra. La cocaína que sale de Colombia sigue llegando a los Estados Unidos. Las redes del narcotráfico colombiano tienen tentáculos en México, en el Caribe y en las comunidades latinoamericanas de las principales ciudades norteamericanas. Un país con el que Washington no puede intercambiar inteligencia operacional produce el problema sin ayudar en la solución. Esa ecuación no le conviene a ninguna administración estadounidense, independientemente de su partido.

### **e. Los primeros cien días**

La fase de estabilización no puede esperar. El deterioro de los territorios más afectados es una emergencia actual y grave. Los primeros cien días del nuevo gobierno son el período en que la señal política que envía el Estado tiene mayor impacto, tanto sobre el crimen organizado como sobre los socios internacionales que deciden si Colombia merece su cooperación.

Propongo cinco acciones simultáneas en ese período.

La primera es la activación de la cooperación con Washington y con los países miembros de la OTAN para obtener el equipo y el apoyo en inteligencia que necesitan las zonas de mayor conflicto. Esa activación debe comenzar con un viaje del Canciller a Washington en los primeros días de gobierno, con una agenda específica sobre cooperación en seguridad y con una propuesta concreta sobre los términos del nuevo marco bilateral.

La segunda es el despliegue de operaciones simultáneas en las tres zonas de mayor deterioro, el Catatumbo, el Pacífico Nariñense y los departamentos de la frontera venezolana. La simultaneidad impide que los grupos armados se desplacen de una zona a otra mientras se concentra la presión en un solo frente, que es exactamente lo que ocurre cuando las operaciones se presentan una después de otra.

La tercera es el anuncio formal del programa Campo con Futuro, que se desarrolla en el Capítulo 4. La señal que el Estado envía no puede ser solo militar. Si las comunidades que hoy viven bajo el gobierno de facto del crimen organizado no ven en el horizonte una alternativa económica concreta, la recuperación del territorio solo cambia de amo, no de condición.

La cuarta es la creación de la Unidad Especial Anticorrupción, que se desarrolla en el Capítulo 10. Sin ese instrumento, las operaciones militares quedan comprometidas desde adentro. El adversario que sabe de antemano lo que va a ocurrir es un adversario advertido.

La quinta es la presentación ante Ecuador, Perú y Brasil de una propuesta de mecanismo de coordinación regional en seguridad. Si los grupos armados que se retiran del Catatumbo o del Pacífico colombiano pueden operar libremente en territorio vecino, la fase de estabilización habrá ganado batallas sin ganar la guerra.

## **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La fase de estabilización es la condición previa de todo lo demás. Un Estado que no controla su territorio no puede implementar ninguna política de seguridad de largo plazo, por bien diseñada que esté.

### **Lo que hay que hacer:**

- Presentar desde los primeros días del nuevo gobierno una solicitud específica de equipo a Washington y a los aliados de la OTAN, sistemas antidrones, drones de vigilancia de largo alcance, visión nocturna y comunicaciones seguras, con identificación de las zonas prioritarias y los mecanismos de transferencia.
- Desplegar operaciones simultáneas en el Catatumbo, el Pacífico Nariñense y la frontera venezolana, con coordinación interinstitucional y métricas de resultado claras.
- Recuperar el acceso a la inteligencia operacional de los socios internacionales demostrando desde el primer día que el nuevo gobierno respeta los protocolos de confidencialidad.
- Anunciar formalmente el programa Campo con Futuro como componente económico inseparable de la recuperación territorial.
- Crear la Unidad Especial Anticorrupción en paralelo con el inicio de las operaciones militares.
- Presentar a Ecuador, Perú y Brasil la propuesta de coordinación regional antes de que termine el primer trimestre de gobierno.
- La señal que Colombia envía al mundo en los primeros cien días determina el nivel de cooperación que puede esperar de sus socios en los años siguientes. Esa ventana no se repite.

# CAPÍTULO 4

## CAMPO CON FUTURO: COMPRADOR, PRECIO Y CONTRATO

Fumigar una hectárea de coca no cambia la decisión del campesino que la sembró. Solo la aplaza. Esa frase resume el fracaso más profundo del Plan Colombia original y es el punto de partida de este capítulo. El narcotráfico ha sobrevivido a veinticinco años de erradicación forzada, a miles de millones de dólares de inversión en fumigación y a decenas de miles de operaciones militares en zonas cocaleras porque ninguno de esos instrumentos atacó la razón por la que el campesino siembra coca. La certeza económica.

El campesino que siembra coca no lo hace por simpatía ideológica con el narcotráfico ni porque sea incapaz de entender que la coca es ilegal. Lo hace porque la coca es el único producto que le garantiza, con certeza razonable, un comprador, un precio y un pago a tiempo. Esa certeza es lo que ningún programa de sustitución ha podido ofrecer hasta ahora. Campo con Futuro lo hace.

### **a. La economía del campesino cocalero**

Para diseñar un instrumento que compita con la coca hay que entender primero por qué la coca, hasta ahora, siempre ha ganado.

El campesino cocalero típico de Colombia es un pequeño productor rural que cultiva entre una y cinco hectáreas en zonas de frontera agrícola o selva donde el Estado tiene poca o ninguna presencia. Vive en un municipio sin crédito agrícola formal, con infraestructura vial tan precaria que transportar un producto perecedero a un mercado urbano resulta económicamente inviable, con servicios básicos insuficientes y con alternativas de empleo escasas.

En ese contexto, la coca tiene ventajas estructurales que ningún cultivo legal puede igualar fácilmente. El comprador llega al campesino, no al revés. El intermediario del narcotráfico pasa a comprar la pasta base directamente en el predio. El precio es conocido de antemano y relativamente estable. El pago es en efectivo e inmediato. La coca es resistente a las variaciones climáticas y produce varias cosechas al año. Y el narcotráfico ofrece insumos, asistencia técnica y financiamiento para la producción que ninguna institución bancaria colombiana ofrece a un campesino sin títulos de propiedad y sin historial crediticio.

Los programas de sustitución voluntaria en Colombia han prometido comercialización desde los años ochenta. El Plante en los noventa, el Desarrollo Alternativo del Plan Colombia y el PNIS del Acuerdo de Paz compartieron la misma promesa de que el Estado ayudaría a vender los productos legales. Testimonios de campesinos en Santander que participaron en programas de caucho lo dicen con precisión. Les garantizaban la comercialización, cosa que no sucedió. El problema no era que la idea fuera nueva. Era que nadie construyó el mecanismo que la hacía real. La diferencia entre prometer comercialización y firmar un contrato de compra anticipada con un comprador identificado, a un precio acordado y con un plazo de pago definido, es la diferencia

entre una intención y una garantía. Los programas anteriores tenían la intención pero la propuesta que hago para el Plan Colombia 2.0 y que llamo Campo con Futuro, tiene la garantía.

El Departamento Nacional de Planeación documentó en su evaluación del PNIS de 2023 que cinco años después de iniciado el programa los registros de finalización de los proyectos productivos eran extremadamente bajos y que los campesinos habían perdido confianza en el Estado no solo por los incumplimientos presupuestales sino porque las promesas de mercado nunca se cumplieron. El propio Presidente lo reconoció en octubre de 2023 en Tumaco. El campesino cortaba la hoja de coca, esperaba el dinero del gobierno y ese dinero no llegaba. Su diagnóstico fue correcto. Y su respuesta fue peor. En 2023 el gobierno ejecutó solo el 19% de los 769 mil millones de pesos asignados al PNIS, redujo el presupuesto a cincuenta mil millones en 2024 y dejó a más de 75.000 familias sin los recursos prometidos desde diciembre de 2024. Campo con Futuro no repite esa historia porque empieza por donde todos los programas anteriores terminaron fracasando. Es decir, por el comprador.

## **b. Campo con Futuro: la lógica del cambio**

Mi propuesta de Campo con Futuro invierte el argumento de todos los programas anteriores que comenzaban por la oferta y esperaban que la demanda apareciera. Campo con Futuro comienza por la demanda, la identifica con anticipación y la convierte en el incentivo que hace posible la transición. No le dice al campesino que deje la coca y después busque a quién venderle. Le garantiza el comprador, le fija el precio y le firma el contrato antes de pedirle que abandone la coca.

El mecanismo central son los contratos de compra anticipada, los forward contracts, entre productores colombianos en zonas cocaleras y compradores identificados en los mercados de destino. Esos contratos le garantizan al campesino exactamente lo mismo que le garantiza el narcotráfico. Es decir, un comprador, un precio y un plazo de pago. La diferencia es que lo hacen con productos legales, con instituciones formales y con la protección del Estado durante el período de transición. Los compradores son de varias categorías con lógicas distintas. El mercado agroalimentario de los Estados Unidos es el más natural porque ya existe una relación comercial establecida. Colombia exporta flores, café y frutas tropicales a Washington con marcos comerciales vigentes, y las exportaciones agrícolas colombianas a los Estados Unidos crecieron un treinta y tres por ciento en 2025. El Acuerdo de Libre Comercio entre los dos países elimina aranceles para la mayor parte de los productos que Campo con Futuro puede producir, y el gobierno de los Estados Unidos tiene además un interés directo en que ese programa funcione porque su éxito reduce la producción de cocaína.

Los Emiratos Árabes Unidos (UAE) sería el segundo comprador estratégico. UAE importa en el sector agropecuario y de alimentos un promedio anual de 19.000 millones de dólares, según datos de la Cancillería colombiana, y Colombia le vendió en 2023 bienes no mineros por apenas 34,3 millones de dólares. Esa brecha entre lo que UAE necesita y lo que Colombia le vende es una gran oportunidad. En abril de 2024, Colombia y UAE firmaron el Acuerdo Integral de Asociación Económica (CEPA), el primer acuerdo que Colombia firma con países árabes, que abre canales comerciales para café, flores, frutas tropicales, aguacate, carne bovina y, más recientemente, carne de pollo para la cual Colombia obtuvo acceso sanitario en junio de 2025. UAE tiene además una política de Estado de diversificación de proveedores alimentarios, formalizada en su Estrategia

Nacional de Seguridad Alimentaria con horizonte hasta 2051, y empresas públicas como Al Dahra, Agthia y Silal con mandato explícito de inversión en seguridad alimentaria global. Esa política de Estado y el CEPA son el marco. Lo que falta son los contratos que lo activen a escala.

La Unión Europea es el tercer comprador con potencial inmediato. Colombia ya exporta a Europa bajo un Acuerdo de Libre Comercio vigente. En los primeros siete meses de 2025 los Países Bajos fueron el segundo destino mundial de las exportaciones de frutas colombianas y Bélgica el tercero, según datos de Analdex. Las exportaciones de cacao colombiano a los mercados europeos crecieron un cincuenta y seis por ciento en valor en 2025. La UE exige estándares de trazabilidad y sostenibilidad que, si Colombia los cumple, posicionan sus productos en el segmento de mayor valor. Y la UE tiene fondos de cooperación al desarrollo que pueden cofinanciar la transición de los campesinos que abandonen la coca. China dejó de ser un mercado que Colombia simplemente aspiraba a tener. En mayo de 2025 Colombia se adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el programa de inversión global con el que China financia infraestructura y acceso a mercados en más de ciento cincuenta países, y firmó protocolos sanitarios para carne, aguacate y café que abrieron el mercado chino.

La lógica del programa no es un subsidio al campesino cocalero sino la construcción de una cadena de valor que hace que la economía legal sea tan predecible como la economía ilegal. Cuando esa predicibilidad existe, el campesino elige lo legal. La evidencia internacional más clara es el caso de Tailandia. En el norte del país, en la región montañosa del Triángulo de Oro, las comunidades de las colinas cultivaban amapola, la planta de la que se extrae el opio y la heroína, como única fuente de ingreso en territorios donde el Estado no llegaba. En 1969 el rey Bhumibol Adulyadej intervino directamente creando el Proyecto Real de Desarrollo, que combinó garantías de mercado para los productos de sustitución con infraestructura de conectividad y continuidad política durante décadas. El rey promovió personalmente los productos de esas comunidades ante compradores nacionales e internacionales, construyendo la demanda antes de pedirle a los campesinos que cambiaran de cultivo. El resultado, según datos de la UNODC, fue una reducción del cultivo de amapola de más de 18.000 hectáreas en 1965 a menos de 700 en 2003. Las comunidades mantuvieron la sustitución porque la economía legal siguió siendo viable después de que los subsidios terminaron. Eso es exactamente lo que propongo replicar con Campo con Futuro

### **c. La arquitectura financiera**

La pregunta que ningún programa de sustitución anterior respondió con seriedad es cómo se financia la transición del campesino que abandona la coca mientras espera que su cultivo legal produzca su primera cosecha, un período que puede durar entre uno y tres años dependiendo del producto.

Campo con Futuro financia esa transición mediante un mecanismo de cofinanciamiento entre el gobierno colombiano, el gobierno de los Estados Unidos y UAE. Colombia aporta la tierra, la asistencia técnica, la infraestructura local y la garantía jurídica de no persecución penal durante el período de transición. Washington aporta recursos de cooperación que ya tiene canalizados para programas de desarrollo alternativo en Colombia pero que hasta ahora no resolvían el problema de la demanda garantizada. Abu Dabi aporta el financiamiento de las compras anticipadas a través

de los fondos soberanos y las empresas públicas que tienen mandato de diversificación de proveedores alimentarios.

La lógica del cofinanciamiento de Washington es clara. El gobierno de los Estados Unidos gasta anualmente cientos de millones de dólares en programas de desarrollo alternativo en Colombia que producen resultados insuficientes porque no resuelven el problema de la comercialización. Campo con Futuro le ofrece algo diferente. En lugar de financiar la producción sin garantizar la venta, cofinancia un contrato de venta que hace posible la producción. Eso es más eficiente y produce resultados más medibles, que es exactamente lo que el Congreso de los Estados Unidos exige para aprobar cooperación en Colombia.

La lógica de la participación de UAE es igualmente directa. Ese país necesita diversificar sus proveedores alimentarios. Colombia tiene condiciones agronómicas para producir lo que ellos necesitan. El CEPA firmado en 2024 da el marco institucional. Lo que falta son los contratos que estructuren esa relación comercial a escala suficiente. Campo con Futuro es el instrumento que los produce.

La lógica de la Unión Europea es diferente pero igualmente concreta. La UE no financia el programa directamente pero tiene fondos de cooperación al desarrollo, en particular el instrumento Global Gateway, que puede cofinanciar infraestructura y transición productiva en zonas de conflicto. A cambio, los productos colombianos que cumplan los estándares europeos de trazabilidad y sostenibilidad acceden a quinientos millones de consumidores bajo el Acuerdo de Libre Comercio vigente sin aranceles. La UE necesita proveedores confiables de productos tropicales. Colombia necesita mercados que paguen precio de calidad, no precio de commodity.

La lógica de China es de escala pura. El mercado chino puede absorber volúmenes de cacao, aguacate y café que ningún otro mercado individual puede igualar. La participación china en Campo con Futuro no requiere cofinanciamiento del gobierno de Beijing. Requiere que los contratos de compra anticipada se negocien con empresas importadoras chinas que ya tienen mandato de diversificación de proveedores de materias primas agrícolas.

#### **d. Los mecanismos de implementación**

La implementación de Campo con Futuro necesita cuatro componentes simultáneos.

El primero es la identificación de los territorios y los productores. Los municipios con mejores condiciones para la sustitución son los que ya tienen cierta infraestructura básica, los que tienen productores que participaron en programas anteriores de sustitución y los que están en zonas donde el Estado puede garantizar la seguridad de los participantes. Esa identificación debe hacerse con la información del PNIS y del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la UNODC, que tiene datos actualizados de presencia, extensión y tendencias de los cultivos ilícitos en cada municipio del país.

El segundo es la negociación de los contratos de compra anticipada. Esa negociación no puede hacerla un campesino individual. Requiere la participación activa del Ministerio de Comercio, de ProColombia y de las asociaciones de productores. El gobierno colombiano debe actuar como garante de los contratos durante la fase de establecimiento del programa, de la misma manera que actúa como garante en los acuerdos de cooperación en seguridad.

El tercero es la infraestructura de apoyo. Un contrato de compra anticipada no sirve de nada si el campesino no puede transportar el producto al punto de entrega acordado. Las vías terciarias, los centros de acopio y la cadena de frío necesaria para algunos productos son inversiones que el Estado debe hacer en paralelo con el programa de sustitución, no después. La secuencia es importante. La infraestructura debe estar lista antes de que el campesino abandone la coca, no dos años después.

El cuarto es el marco jurídico de garantía de no persecución penal para los campesinos que se vinculen al programa durante el período de transición. Un campesino que todavía tiene coca en su predio mientras espera que su cultivo legal produzca su primera cosecha no debería ser perseguido penalmente durante ese período. Sin esa garantía, el programa no funciona porque ningún campesino asume ese riesgo.

Colombia tiene precedente jurídico para este mecanismo. El PNIS del Acuerdo de Paz contempló una figura de tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores que se acogieran voluntariamente al programa. Lo que Campo con Futuro requiere es una norma más precisa que establezca con claridad quién califica para la protección, por cuánto tiempo, bajo qué condiciones y qué ocurre si el campesino incumple el contrato de sustitución. Esa norma puede expedirse por decreto presidencial en los primeros días del nuevo gobierno y ratificarse por el Congreso en los primeros seis meses. Sin ella, el programa queda expuesto a que la Fiscalía persiga a campesinos que están en proceso de transición, lo que destruiría la confianza que el programa necesita para funcionar.

### **e. El contrato y los instrumentos de garantía**

El contrato que Campo con Futuro pone en el centro de su arquitectura tiene una historia que vale la pena contar. El primer mercado organizado de contratos sobre bienes futuros nació en Osaka, Japón, en el siglo XVII. Los señores feudales japoneses recaudaban el arroz de sus campesinos como impuesto y necesitaban liquidez antes de que la cosecha llegara a los almacenes. La solución fue vender el arroz de futuras cosechas antes de que existiera, usando letras que prometían entrega a precio fijo en fecha determinada. En 1730 el shogunato Tokugawa formalizó ese mercado en la Bolsa de Arroz de Dojima, el primer mercado organizado de futuros de la historia.

Lo que Campo con Futuro propone para los territorios cocaleros del Putumayo y el Catatumbo es, en su lógica esencial, lo que los comerciantes de Osaka inventaron para el arroz hace tres siglos. Es decir, fijar el precio y el comprador antes de que el producto exista, eliminando la incertidumbre que hace que el productor elija el camino ilegal sobre el legal. Es lo que en inglés se llama un forward contract. Se trata de un acuerdo bilateral en el que dos partes fijan hoy el precio, el volumen y la fecha de entrega de un bien que todavía no existe. A diferencia de un contrato de compraventa ordinario, que transfiere la propiedad de un bien presente, el forward contract crea obligaciones sobre un bien futuro. El comprador se compromete irrevocablemente a pagar el precio acordado en la fecha de entrega, independientemente de cómo haya variado el mercado. El vendedor se compromete a producir y entregar el volumen acordado en las condiciones de calidad especificadas. El incumplimiento de cualquiera de las partes genera responsabilidad contractual exigible ante los tribunales de la jurisdicción acordada.

En el contexto de Campo con Futuro, el contrato tiene cuatro partes. El productor es una asociación de campesinos en la zona cocalera. La asociación tiene personería jurídica, puede suscribir contratos internacionales y tiene capacidad para responder por el cumplimiento de sus asociados. El comprador es una empresa del mercado de destino, pública o privada, que ha acordado los términos antes de que el campesino abandone la coca. El Estado colombiano actúa como garante del contrato, avalando tanto el cumplimiento del productor como la seriedad de la oferta ante el comprador internacional. Y un organismo de verificación independiente, que puede ser la UNODC o una entidad similar, certifica que los cultivos ilícitos fueron sustituidos en los términos acordados, lo que activa los mecanismos de pago.

El contrato se rige por la ley colombiana en lo que concierne al productor, pero puede establecer arbitraje internacional para las disputas con el comprador extranjero, lo que le da al comprador la certeza jurídica que necesita para asumir el riesgo de producción en una zona de conflicto.

El contrato contempla tres momentos de pago. El primero es un anticipo del treinta por ciento del valor total, que se entrega al productor en el momento de la firma y que financia los costos de la transición durante el período en que el cultivo legal crece y produce su primera cosecha. El segundo es un pago intermedio del cuarenta por ciento cuando el organismo de verificación certifica que la sustitución está en curso y que los cultivos ilícitos han sido eliminados del predio. El tercero es el saldo del treinta por ciento al momento de la entrega del producto en el punto acordado. Si el productor incumple sin causa justificada, reintegra el anticipo y queda excluido del programa. Si el comprador incumple, el Estado colombiano activa las garantías del contrato y el productor recibe el precio acordado independientemente de lo que haga el comprador. Ese diseño contractual resuelve el problema central que destruyó todos los programas anteriores. El campesino no abandona la coca basándose en una promesa sino en un contrato con efectos jurídicos concretos, respaldado por el Estado y verificado por un organismo independiente.

Sobre ese contrato descansen tres instrumentos de garantía que lo hacen exigible en la práctica.

El primero es un Fondo de Garantía de Transición Agrícola. El fondo actúa como avalista del contrato cuando el campesino no puede entregar el producto por razones ajenas a su voluntad como desplazamiento forzado, desastre climático o amenaza de grupos armados. El comprador internacional sabe que si el productor falla por causas de fuerza mayor, el fondo responde. Esa garantía es lo que hace que el comprador acepte firmar un contrato con un productor en una zona de conflicto que de otro modo consideraría demasiado riesgosa. Colombia tiene precedente para este mecanismo. El Fondo Agropecuario de Garantías ya respalda créditos del sector rural. Campo con Futuro crea una línea específica dentro de ese fondo, con criterios de elegibilidad, techos de cobertura y mecanismos de activación definidos por decreto desde los primeros días del nuevo gobierno. El fondo se capitaliza con aportes del gobierno colombiano, de Washington a través de los programas de desarrollo alternativo existentes y de los fondos soberanos emiratíes.

El segundo instrumento es un seguro de precio mínimo. El contrato fija el precio hoy, pero si el precio de mercado sube significativamente antes de la entrega, el campesino enfrenta la tentación de vender por fuera del contrato al mejor postor. Y si el precio baja, puede no cubrir sus costos. El seguro de precio mínimo elimina ambos riesgos. Garantiza al campesino un precio por debajo del cual el fondo compensa la diferencia, y establece un techo de participación en las ganancias si

el precio sube. La Federación Nacional de Cafeteros aplica un mecanismo similar desde hace décadas para el café colombiano. La innovación de Campo con Futuro es extender ese principio a los cultivos de sustitución en los territorios cocaleros, administrado por el Estado con supervisión internacional.

El tercero es el más audaz y no tiene precedente en América Latina. Propongo que Colombia emita un bono de sostenibilidad cuyos términos financieros estén atados a la reducción verificable de hectáreas de coca en los municipios de Campo con Futuro. Si los indicadores mejoran según la medición independiente de la UNODC, la tasa de interés que Colombia paga a los tenedores del bono baja. Si empeoran, sube. Ese instrumento, conocido en los mercados internacionales de capital como Sustainability-Linked Bond, lo usan países y empresas para financiar objetivos de cambio climático y transición energética. Ningún país lo ha aplicado a la reducción de cultivos ilícitos. Colombia puede ser el primero. El bono tiene tres efectos simultáneos. Financia parte del programa con deuda a costo inferior al del mercado si los resultados son positivos, crea un incentivo financiero directo para que el gobierno cumpla las metas porque el incumplimiento lo encarece, y genera visibilidad internacional que convierte a los mercados de capital en observadores interesados en el éxito de la política de seguridad colombiana.

Los tres instrumentos operan de manera independiente pero se refuerzan mutuamente. El fondo de garantía protege el contrato ante el riesgo de fuerza mayor. El seguro de precio protege al campesino ante el riesgo de mercado. El bono de sostenibilidad financia el sistema y alinea los incentivos del gobierno con los resultados del programa. Juntos convierten a Campo con Futuro en el primer programa de sustitución colombiano con obligaciones exigibles y garantías creíbles para todas las partes.

## **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La raíz económica del narcotráfico es la certeza que la coca ofrece al campesino, un comprador que llega al predio, un precio conocido de antemano y un pago en efectivo el mismo día. Ningún programa de seguridad puede ser sostenido sin un instrumento que compita con esa certeza en los mismos términos. Campo con Futuro es ese instrumento. La diferencia entre este programa y todos los que fracasaron antes es que empieza por la demanda garantizada y no por la oferta esperanzada. Y la respalda con un contrato exigible, un fondo de garantía, un seguro de precio y un bono de sostenibilidad que alinea los incentivos del gobierno colombiano con los resultados del programa.

### **Lo que hay que hacer:**

- Anunciar formalmente el programa desde los primeros días de gobierno con la identificación de los territorios piloto y los compradores iniciales en Estados Unidos, UAE, la Unión Europea y China.
- . Iniciar las negociaciones de cofinanciamiento con Washington y Abu Dabi en los primeros cien días, con una propuesta concreta sobre montos, mecanismos de desembolso y métricas de resultado.
- Identificar los diez municipios con mejores condiciones para la fase piloto y comenzar la negociación de los contratos de compra anticipada con los compradores del mercado de

destino, utilizando el marco del CEPA Colombia-UAE firmado en 2024 y el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea.

- Capitalizar el Fondo de Garantía de Transición Agrícola con aportes del gobierno colombiano, Washington y los fondos soberanos emiratíes, y activar la línea específica dentro del Fondo Agropecuario de Garantías existente.

- Aprobar por decreto presidencial el marco jurídico de no persecución penal para los campesinos participantes durante el período de transición y ratificarlo por el Congreso en los primeros seis meses.

- Asignar recursos para las vías terciarias y los centros de acopio en los municipios del piloto antes de que comience la sustitución.

- Emitir el bono de sostenibilidad ligado a la reducción de hectáreas de coca en los municipios de Campo con Futuro, con verificación independiente de la UNODC.

- Establecer métricas de resultado claras: reducción de hectáreas de coca en los municipios participantes, ingresos de los campesinos comparados con el ingreso previo y tasa de permanencia en el programa después del primer año.

# CAPÍTULO 5

## DINERO SUCIO

Capturar al jefe de una organización criminal es una victoria política. Desmantelar sus estructuras financieras es una victoria estratégica. La diferencia entre las dos es lo que determina si la organización sobrevive o colapsa.

Colombia ha capturado o dado de baja a decenas de líderes del crimen organizado en los últimos veinticinco años. La lista incluye a Pablo Escobar, a los jefes del Cartel de Cali, a comandantes de las FARC, a jefes paramilitares y a líderes del narcotráfico de segunda y tercera generación. En casi todos los casos, la organización sobrevivió. Reorganizó el mando, reactivó las redes financieras y continuó operando. En algunos casos creció.

La razón es sencilla. El dinero es el sistema nervioso del crimen organizado. Si el sistema nervioso sobrevive, la organización puede reconstituirse. La única manera de destruir una organización criminal de manera duradera es desmantelar su arquitectura financiera al mismo tiempo que se combate su presencia territorial.

Colombia sabe esto en teoría. En la práctica ha operado durante años con instrumentos insuficientes para combatir una amenaza que creció hasta niveles que esos instrumentos no pueden alcanzar. El narcotráfico representó en 2023 y 2024 aproximadamente el 4% del PIB colombiano, según estimaciones de analistas especializados. Ese dinero tiene que salir del país, convertirse en activos legales y reingresar sin rastro. Hacerlo requiere una arquitectura financiera de una sofisticación que las autoridades colombianas han subestimado durante demasiado tiempo.

### **a. Cómo lava el dinero del narcotráfico**

El proceso de lavado del dinero del narcotráfico colombiano ha evolucionado desde que se volvió una práctica necesaria para los traficantes.

En un primer momento se trató de algo rudimentario. En los años del Cartel de Medellín, Pablo Escobar enterraba efectivo en caletas, compraba fincas en efectivo y sobrevaloraba importaciones para justificar la salida de dólares. Las autoridades aprendieron a detectar esos patrones con relativa rapidez. Y los carteles se acomodaron y evolucionaron.

En un segundo momento se sofisticó el mecanismo. Los carteles del Valle del Cauca, como el de Cali, desarrollaron redes de empresas de fachada en Panamá, Miami y jurisdicciones de baja transparencia fiscal que recibían pagos aparentemente legítimos de contrapartes comerciales en otros países, luego transferían esos fondos a otras estructuras hasta que el rastro original quedaba prácticamente invisibilizado. Al mismo tiempo perfeccionaron el uso del mercado de bienes raíces y del comercio internacional, acomodando facturas de exportación e importación para mover valor entre jurisdicciones sin mover dinero físico.

El tercer momento, que es el de hoy, usa tres rutas simultáneas que las autoridades tienen dificultades para rastrear incluso cuando tienen los instrumentos adecuados.

La primera es la compensación informal. El mecanismo, conocido en la literatura especializada como Black Market Peso Exchange, es simple. El narcotraficante colombiano tiene dólares en efectivo en los Estados Unidos que no puede depositar en un banco sin levantar sospechas. Un intermediario, el peso broker, le compra esos dólares a precio de descuento. Con esos dólares, el intermediario paga las importaciones de mercancías legítimas a empresas colombianas o latinoamericanas que necesitan dólares para comprar en el exterior. El importador paga al intermediario en pesos en Colombia. El intermediario entrega esos pesos al narcotraficante. El resultado es que los dólares del narcotráfico entran a la cadena de importaciones legítimas sin dejar rastro en el sistema bancario. En 1990, según estimaciones citadas por el analista Jeffrey Robinson, el Black Market Peso Exchange era ya un mercado de cinco mil millones de dólares anuales solo en Colombia. Hoy, con mecanismos más sofisticados, la cifra es considerablemente mayor. Una estimación colombiana citada por Robinson sugería que el cuarenta y cinco por ciento de los bienes de consumo importados a Colombia en esa época se pagaban a través del BMPE.

La segunda ruta son las criptomonedas y los sistemas informales de compensación. En abril de 2026, una operación conjunta entre la Policía Nacional de Colombia y autoridades de los Estados Unidos desarticuló una red vinculada al Cartel Jalisco Nueva Generación que desde 2023 había lavado aproximadamente 191 millones de dólares usando billeteras digitales, empresas de fachada en los sectores automotriz y de bienes raíces, y mensajeros humanos para mover capitales entre Colombia y los Estados Unidos. Las criptomonedas permiten convertir el dinero del narcotráfico en activos digitales en segundos, saltándose los radares del sistema bancario convencional. Los grupos criminales colombianos combinan esa tecnología con la hawala, un sistema de compensación informal de origen árabe que funciona sin transferencias bancarias ni registros. Consiste en que quien quiere mover dinero entre dos países entrega el efectivo a un intermediario local, ese intermediario avisa a su contraparte en el país de destino y esta entrega el equivalente al beneficiario final, sin que un solo dólar cruce ninguna frontera. El rastro no existe porque nunca hubo una transacción registrada. Según una investigación de Semana publicada en marzo de 2026, alias Medio Labio, miembro de una red de narcotráfico con nexos internacionales, lavó alrededor de 147 mil millones de pesos operando desde Dubái usando criptomonedas y sistemas informales mientras presentaba la apariencia de un empresario legítimo.

La tercera ruta son las redes de compensación informal de origen chino que se explica más adelante en este capítulo bajo el nombre de “e. La dimensión china”.

## **b. El Grupo Egmont**

El Grupo Egmont es la red de inteligencia financiera más importante del mundo para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Agrupa a más de ciento sesenta y cinco Unidades de Inteligencia Financiera de igual número de países, comparte información sobre transacciones sospechosas y produce análisis que permiten a sus miembros rastrear flujos ilícitos a través de múltiples jurisdicciones.

La arquitectura del Grupo funciona sobre la base de la confianza. Cada Unidad miembro comparte información confidencial sobre transacciones sospechosas bajo la expectativa de que esa

información se usará exclusivamente para los fines acordados y que nunca será revelada públicamente. Cuando esa expectativa se rompe, toda la arquitectura se deteriora. Los demás miembros dejan de compartir con el país que violó la confidencialidad porque saben que la información que compartan puede terminar siendo pública.

Eso es exactamente lo que ocurrió con Colombia en 2023. El presidente Gustavo Petro hizo pública en redes sociales información clasificada que Israel había compartido de manera confidencial con la UIAF. La divulgación no fue un error burocrático. Fue una decisión deliberada del jefe del Estado colombiano que violó los protocolos fundamentales del sistema de cooperación financiera internacional. La respuesta del Grupo Egmont fue la suspensión de Colombia. Esa suspensión significó que la UIAF dejó de tener acceso a la información que los otros ciento sesenta y cuatro miembros de la red comparten entre sí. Colombia pasó a combatir el lavado del crimen organizado transnacional sin los ojos con los que esa batalla puede ganarse.

Recuperar ese acceso es una de las acciones más urgentes del primer día del nuevo gobierno. No requiere negociación prolongada. Requiere una declaración formal de compromiso con los protocolos de confidencialidad del Grupo, una comunicación directa con su secretaría en Bruselas y la demostración práctica de que el nuevo gobierno entiende la diferencia entre información pública e información clasificada que el Estado recibe de sus aliados. Esa demostración tiene que ir acompañada de cambios en los procedimientos internos que garanticen que una situación similar no se repita, con protocolos claros sobre quién tiene acceso a la información clasificada recibida de miembros del Grupo, mecanismos de autorización para el uso de esa información y sanciones disciplinarias para quien la filtre.

### **c. La UIAF**

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) es la institución que Colombia creó en 1999 para recibir, procesar y analizar los reportes de operaciones sospechosas que las entidades financieras están obligadas a presentar. La UIAF produce análisis de inteligencia financiera que comparte con la Fiscalía, la DEA, las fuerzas de seguridad y, cuando tiene acceso, con los miembros del Grupo Egmont.

Entre agosto de 2022 y septiembre de 2025, la UIAF difundió 999 productos de inteligencia financiera que sirvieron como insumo para la Fiscalía General, la Corte Suprema de Justicia y los organismos de inteligencia, según datos de la propia institución. Es una cifra que muestra actividad pero que no refleja la escala real del problema. El narcotráfico genera en Colombia miles de millones de dólares anuales en flujos ilícitos que cruzan múltiples fronteras y jurisdicciones. Novecientos noventa y nueve productos de inteligencia en tres años, en una institución que opera sin acceso al Grupo Egmont desde 2023, es una respuesta insuficiente para esa escala.

El problema de la UIAF no es de voluntad sino de capacidad. Sus recursos humanos, tecnológicos y presupuestales no son proporcionales a la magnitud del reto. Rastrear redes de lavado que operan simultáneamente en Colombia, Panamá, Miami, Dubai y a través de plataformas de criptomonedas requiere analistas especializados en estructuras financieras complejas, herramientas de análisis de grandes volúmenes de datos y acceso en tiempo real a la información que los socios internacionales comparten. La UIAF tiene algunas de esas capacidades pero no todas y no en la escala necesaria.

El modelo de referencia son las unidades de inteligencia financiera más efectivas del mundo. FinCEN en los Estados Unidos tiene acceso directo a los registros de transacciones del sistema bancario americano y puede rastrear en tiempo real los flujos sospechosos que llegan o salen del territorio estadounidense. La National Crime Agency del Reino Unido tiene equipos especializados en criptoactivos que en 2024 incautaron activos digitales por valor de varios cientos de millones de libras vinculados a organizaciones criminales transnacionales. Francia ha construido una unidad de análisis financiero que combina inteligencia policial con acceso a los datos del sistema bancario europeo. Esas unidades tienen presupuestos y capacidades muy superiores a los de la UIAF colombiana, pero el principio de su efectividad es el mismo, con analistas especializados, acceso a tecnología de análisis de grandes volúmenes de datos y a redes de inteligencia financiera internacionales.

Recuperar el acceso al Grupo Egmont es condición necesaria pero no suficiente. Una UIAF con acceso a la red pero sin capacidad analítica para procesar la información que esa red produce tiene el instrumento pero no puede usarlo. El nuevo gobierno debe invertir de manera simultánea en la reconexión al Grupo y en el fortalecimiento interno de la unidad.

#### **d. La persecución de activos ilícitos a través de las fronteras**

Rastrear el dinero del crimen organizado más allá de las fronteras colombianas es un problema de jurisdicción antes que de capacidad técnica. La UIAF puede producir análisis que identifiquen estructuras financieras sospechosas en otros países, pero no puede actuar sobre esas estructuras sin la cooperación de las autoridades de esos países.

Colombia tiene un sistema de extinción de dominio que el GAFILAT, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, calificó en una evaluación mutua como sólido y alineado con los estándares internacionales. La Fiscalía General tiene una Dirección Especializada de Extinción de Dominio que en 2020 y 2021 afectó 12.875 bienes por un valor de más de 17 billones de pesos. Y Colombia tiene precedentes de cooperación internacional que funcionan. En septiembre de 2024, gracias a la cooperación entre Colombia y la isla de Guernsey, la justicia guernseyana aplicó confiscación sin condena y entregó casi medio millón de dólares vinculados al narcotráfico colombiano, conforme a una orden colombiana homologada en esa jurisdicción.

Esos resultados son reales pero insuficientes para el tamaño del problema. El dinero del narcotráfico colombiano fluye hacia Panamá, Miami, Dubai, jurisdicciones del Caribe y, cada vez más, hacia plataformas de activos digitales que operan desde múltiples países simultáneamente. Recuperar esos activos requiere acuerdos de asistencia judicial mutua específicos para la persecución de activos ilícitos, con plazos definidos y mecanismos de seguimiento, que vayan más allá de los convenios generales de cooperación judicial. Y requiere una participación más activa en el GAFILAT que permita influir en los estándares que los países de la región deben cumplir y construir relaciones de trabajo con las unidades de inteligencia financiera de los vecinos.

## **e. La dimensión china**

El papel de redes de origen chino en el lavado del narcotráfico latinoamericano es uno de los temas que menos atención recibe en el debate colombiano de seguridad y uno de los que más urgencia tiene.

El mecanismo funciona como una versión digitalizada y ampliada del Black Market Peso Exchange. Los narcotraficantes colombianos tienen dólares en efectivo en los Estados Unidos que no pueden movilizar a través del sistema bancario convencional. Las redes de origen chino ofrecen un servicio de compensación. Aceptan esos dólares en los Estados Unidos y los usan para pagar las importaciones de bienes chinos a América Latina. A cambio, los importadores latinoamericanos que compraron esos bienes chinos pagan en pesos colombianos u otras monedas locales a cuentas de las redes en Colombia o en otros países de la región. El resultado es que el dinero del narcotráfico entra a la cadena de importaciones legítimas de bienes chinos sin dejar rastro en el sistema bancario. El dinero no cruza fronteras. Cruzan las mercancías y cruzan las compensaciones entre cuentas locales.

El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha sancionado en múltiples ocasiones a individuos y organizaciones vinculados a esas redes. La Red de Control de Delitos Financieros, FinCEN, publicó en 2025 un aviso formal sobre el uso de redes chinas de lavado por organizaciones criminales transnacionales, señalando que esas redes procesan dinero del narcotráfico latinoamericano a una escala que supera la capacidad de respuesta de cualquier país de la región actuando de manera aislada. Sus miembros no son parte de las organizaciones del narcotráfico sino intermediarios financieros que prestan un servicio por una comisión, lo que hace que la conexión entre el servicio financiero y el narcotráfico sea invisible para cualquier autoridad que no tenga acceso a información de múltiples jurisdicciones simultáneamente.

Colombia no tiene una política explícita sobre esas redes y de coordinación sistemática con el Departamento del Tesoro para compartir información sobre operaciones de ese tipo en territorio colombiano. Abordar esa dimensión no significa confrontar a China como Estado sino coordinar esfuerzos con Washington, que tiene más información sobre esas redes que cualquier otro organismo del mundo, y que tiene voluntad de cooperar con países que demuestren seriedad en combatirlas.

## **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La guerra en el sistema financiero es tan determinante como la guerra en el territorio. Sin inteligencia financiera efectiva, el crimen organizado puede perder territorios y líderes y reconstituirse porque sus estructuras económicas sobreviven. El narcotráfico colombiano genera miles de millones de dólares anuales que se lavan a través de mecanismos que van desde la compensación informal del Black Market Peso Exchange hasta las criptomonedas y las redes chinas de compensación. Combatir esos flujos requiere instrumentos que Colombia no tiene en la escala necesaria y acceso a redes de inteligencia financiera de las que fue excluida en 2023 por una decisión política que no puede repetirse.

**Lo que hay que hacer:**

- Recuperar el acceso al Grupo Egmont desde los primeros días de gobierno con una declaración formal de compromiso con los protocolos de confidencialidad, cambios en los procedimientos internos de la UIAF y comunicación directa con la secretaría del Grupo en Bruselas.
- Fortalecer la UIAF con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales necesarios para procesar la información que la red del Grupo Egmont produce. Tener acceso a la red sin capacidad analítica para usarla no resuelve el problema.
- Crear dentro de la UIAF una unidad especializada en criptoactivos con mandato específico para rastrear el lavado de dinero a través de plataformas digitales, siguiendo el modelo de la National Crime Agency del Reino Unido.
- Negociar acuerdos de asistencia judicial mutua específicos para la persecución de activos ilícitos con los países donde esos activos están radicados, con plazos definidos y mecanismos de seguimiento.
- Activar la participación de Colombia en el GAFILAT con una agenda concreta sobre estándares de inteligencia financiera para los países de la región.
- Iniciar coordinación con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos sobre las redes de compensación informal de origen chino que operan en Colombia.
- Presentar ante la Fiscalía General un plan quinquenal de extinción de dominio con objetivos específicos en términos de activos ilícitos recuperados, tanto en Colombia como en el exterior.

# CAPÍTULO 6

## ACUERDO ENTRE SOCIOS

Hay dos maneras de llegar a Washington a pedir cooperación en seguridad. La primera es llegar con la necesidad. Llegar a explicar cuántos recursos se necesitan, cuánto ha empeorado la situación, cuántas hectáreas de coca crecieron este año y cuántos combatientes tiene el adversario. Esa es la manera en que Colombia ha llegado a Washington durante décadas y es la manera en que Colombia ha sido percibida durante esas décadas. Es decir, como un país que necesita ayuda.

La segunda manera es llegar con lo que se tiene para ofrecer. Llegar a demostrar el valor de la asociación para el socio, no solo la urgencia de la ayuda para quien la pide. Esa es la diferencia entre una relación de beneficiario y una relación de socio. Y esa diferencia es la esencia del Plan Colombia 2.0.

Colombia tiene cosas para ofrecer. El problema no ha sido la falta de activos para poner sobre la mesa de negociación. Ha sido la falta de una narrativa coherente sobre esos activos y la falta de voluntad política para usarlos como argumento en la negociación bilateral. El gobierno de Petro demostró lo que ocurre cuando esa narrativa y esa voluntad no existen. En enero de 2025, Colombia llegó a la situación de que el presidente de los Estados Unidos impusiera aranceles del 25% sobre las importaciones colombianas, con amenaza de subirlos al 50%, por una crisis diplomática que duró menos de cuarenta y ocho horas y que comenzó con un trino de Petro a las 3:41 de la madrugada. Ese episodio no fue solo una torpeza diplomática del presidente colombiano. Fue la consecuencia de cuatro años de una política exterior que destruyó el capital de confianza que Colombia había acumulado con Washington durante décadas.

Reconstruir ese capital es la primera tarea de la nueva política exterior colombiana hacia los Estados Unidos.

### **a. La historia de la cooperación en seguridad**

La relación entre Colombia y los Estados Unidos en materia de seguridad tiene una historia más larga que el Plan Colombia. Antes del plan, existía ya una relación de cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico que arrancó en los años setenta con el surgimiento del comercio de marihuana y se intensificó en los ochenta con el Cartel de Medellín.

Esa relación estuvo desde el comienzo marcada por un desbalance de poder que determinó su naturaleza. Estados Unidos tenía los recursos, la tecnología y la información. Colombia tenía el problema. El resultado fue una relación en que Colombia recibía asistencia y acataba los términos que Washington establecía, incluyendo los sistemas de certificación antidrogas que el Congreso estadounidense usaba como palanca de presión y que Colombia resintió durante años como una forma de injerencia en sus decisiones de política interior.

El Plan Colombia original formalizó y amplió esa relación pero no cambió su naturaleza fundamental. Colombia siguió siendo el receptor de una asistencia que Washington definía en sus

propios términos. Los debates sobre qué batallones debían ser entrenados, qué equipo se transfería, qué condiciones de derechos humanos debían cumplirse y qué resultados debían mostrarse eran debates que se daban en Washington, no en Bogotá. Esa falta de equilibrio produjo además dependencia. Las capacidades que Colombia construyó durante el Plan Colombia, especialmente en inteligencia y en aviación militar, dependían en una medida significativa de la tecnología, el entrenamiento y el apoyo logístico estadounidense. Cuando esa cooperación se redujo o se condicionó en años posteriores, Colombia sintió la vulnerabilidad que produce no haber construido suficiente autonomía.

El Plan Colombia 2.0 parte de ese diagnóstico para proponer una relación diferente entre ambos países.

## **b. Lo que Colombia pondría sobre la mesa**

Colombia subutiliza sistemáticamente su posición negociadora con Washington. El país llega a esa relación presentándose como el que necesita más urgentemente de un acuerdo, cuando la verdad es algo más equilibrada.

La primera dimensión de la fortaleza colombiana es la posición geográfica. Colombia es el único país de América Latina con costas en los dos océanos, colinda con cinco países de la región y tiene acceso directo al Canal de Panamá. Esa posición es estratégicamente valiosa en el contexto de la competencia entre Estados Unidos y China en América Latina, que en 2025 se aceleró de manera visible. Un país con esa geografía que opera como socio confiable de Washington es un activo geopolítico que ningún otro país de la región puede ofrecer de la misma manera.

La segunda dimensión es la experiencia en seguridad. Colombia lleva más de veinticinco años combatiendo el crimen organizado transnacional con técnicas que ningún otro país del hemisferio ha desarrollado en la misma escala. El conocimiento sobre desmovilización, reintegración de combatientes, inteligencia rural, operaciones especiales en selva y montaña y cooperación civil-militar es un activo exportable. Otros países de la región están dispuestos a recibir esa experiencia y a pagar por ella, y Washington tiene interés en que Colombia sea el proveedor de ese conocimiento en el hemisferio.

La tercera dimensión es el mercado y la posición para el nearshoring. En 2024 Colombia fue el quinto receptor de inversión extranjera directa en América Latina. Estados Unidos fue su principal inversionista, con 5.508 millones de dólares según el Banco de la República, equivalente a más de un tercio del total. Las exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos superaron los 9.852 millones de dólares en 2024, impulsadas por café, flores y aguacate. Las empresas estadounidenses que buscan diversificar sus cadenas de suministro fuera de China encuentran en Colombia condiciones que México no siempre puede ofrecer, como acceso simultáneo al Atlántico y al Pacífico, un Acuerdo de Libre Comercio vigente con Washington, una fuerza laboral joven y capacitada y una clase media en crecimiento. El director ejecutivo del Consejo de Empresas Americanas en Colombia señaló en 2024 que el nearshoring posiciona a Colombia como destino estratégico para empresas estadounidenses que buscan reubicar operaciones cerca del mercado norteamericano.

La cuarta dimensión es la membresía en la OCDE y el estatus de socio global de la OTAN. Colombia es uno de los pocos países de América Latina que cumple simultáneamente con los dos requisitos que Washington usa para distinguir a sus socios estratégicos de sus socios ordinarios, el compromiso con las normas del sistema internacional liberal y la capacidad de contribuir a la seguridad hemisférica. Esa combinación es rara en la región.

La quinta dimensión es la diáspora. Aproximadamente 1,6 millones de personas nacidas en Colombia residen en los Estados Unidos, según datos del Migration Policy Institute basados en la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense de 2021. Esa comunidad vota, paga impuestos, participa en la vida política local y tiene conexiones económicas y afectivas con Colombia que la convierten en una red de influencia potencial en los espacios donde se toman las decisiones que afectan a Colombia. Ningún gobierno colombiano ha desarrollado una estrategia seria para convertir esa diáspora en un activo diplomático. El Plan Colombia 2.0 lo hace.

### **c. Lo que Washington recibiría**

La narrativa colombiana en Washington suele no mencionar lo que Washington gana con la relación porque Colombia está acostumbrada a presentarse siempre como un receptor de ayuda con la mano extendida y no como un proveedor. Y ese ha sido un error estratégico.

Con el Plan Colombia 2.0 el primero de los beneficios para Washington sería la reducción del flujo de cocaína. Colombia sigue produciendo la mayor parte de la cocaína que se consume en los Estados Unidos. Y si tuviera una política de seguridad efectiva y sostenida podría reducir ese flujo de manera directa. Ese es un beneficio de salud pública, de seguridad interna y de política social para los Estados Unidos que tiene un valor que Washington mide en términos de costos de la crisis del narcotráfico en sus propias comunidades.

El segundo beneficio es la estabilidad regional. Colombia estable y en crecimiento sería un ancla democrática en una región donde la democracia históricamente ha tenido problemas. La desestabilización de Colombia produciría presiones migratorias, desafíos de seguridad y un deterioro del equilibrio regional con el que Washington tendría que lidiar. La estabilidad colombiana es para Washington un objetivo preventivo de primer orden y, por lo tanto, para Colombia un activo real.

El tercero es el contexto de la competencia con China. China expandió su influencia en América Latina a través de la inversión en infraestructura, los préstamos bilaterales y las relaciones comerciales. La adhesión de Colombia a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en mayo de 2025, bajo el gobierno de Petro, fue leída en Washington como la señal que no quería recibir de un socio histórico. Colombia operando como socio confiable de Washington en ese contexto es un argumento geopolítico que la administración estadounidense va a valorar en términos que van más allá de la cooperación en seguridad.

El cuarto beneficio es el acceso al mercado colombiano para el sector privado estadounidense. Las empresas norteamericanas tienen intereses significativos en Colombia en los sectores de petróleo, servicios financieros, tecnología y agroindustria. Un aliado como Colombia, estable y con reglas claras, es un mejor entorno de negocios para esas empresas que un país en deterioro. Esa

lógica es parte del argumento que el nuevo gobierno colombiano debe llevar a Washington como una oferta atractiva.

#### **d. El nuevo marco de la relación**

El Plan Colombia 2.0 busca formalizar la relación entre Colombia y los Estados Unidos en un marco que sea cualitativamente diferente al del Plan Colombia original.

Colombia llegaría a ese nuevo marco con una propuesta de intercambio y no con una solicitud de ayuda. La propuesta incluye cooperación en seguridad que produce resultados medibles en la reducción del narcotráfico, que es lo que Washington necesita. Incluye apertura a la inversión del sector privado estadounidense en sectores estratégicos, que es algo que el empresariado americano quiere. E incluye el posicionamiento explícito de Colombia como socio estratégico de Washington frente a la influencia china en la región, que es algo que la política exterior estadounidense prioriza.

La segunda diferencia estructural con el Plan Colombia original es que el nuevo marco incluye métricas de resultado acordadas de manera bilateral. El plan original fue criticado porque las métricas de éxito las definía Washington en función de sus propias prioridades, especialmente la reducción de cultivos. El nuevo marco debe acordar métricas que reflejen los intereses de ambas partes, tales como la reducción del narcotráfico que llega a los Estados Unidos, el crecimiento de la inversión estadounidense en Colombia y los resultados en seguridad verificables por organismos independientes.

La tercera diferencia es el horizonte de tiempo. El Plan Colombia original fue diseñado como un programa de emergencia con una duración inicial de dos años que se fue extendiendo por la fuerza de los hechos. El nuevo marco debe ser diseñado como una asociación estratégica de largo plazo, institucionalizada en un tratado o acuerdo bilateral que sobreviva a los ciclos electorales en ambos países.

El mecanismo concreto que propongo es la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación Estratégica entre Colombia y los Estados Unidos que formalice los términos de la asociación, establezca un mecanismo de revisión periódica y tenga un blindaje institucional equivalente al que tiene el Tratado de Libre Comercio. Los términos concretos de ese acuerdo, las obligaciones recíprocas, los mecanismos de seguimiento y las condiciones de financiamiento plurianual, se desarrollan en el Capítulo 13.

#### **e. El plan más allá de los ciclos electorales**

La vulnerabilidad más grande de la cooperación bilateral en seguridad entre Colombia y los Estados Unidos es su dependencia de la relación personal entre los jefes de Estado. Cuando esa relación es buena, la cooperación fluye. Cuando es mala, todo se deteriora. El episodio del trino de Petro en la madrugada de enero de 2025 demostró que esa vulnerabilidad puede producir una crisis en cuarenta y ocho horas.

El Plan Colombia original evidenció que la cooperación puede sobrevivir cambios de gobierno cuando está institucionalizada. Los acuerdos firmados durante el gobierno de Pastrana sobrevivieron a cinco administraciones colombianas y a varias administraciones estadounidenses

porque tenían una base institucional que los blindaba de los vaivenes de la política. El nuevo marco debe replicar ese blindaje con instrumentos jurídicos más sólidos. Con acuerdos de cooperación en seguridad que continúen operando independientemente de quien esté en la Casa Blanca o en el Palacio de Nariño, mecanismos de consulta bilateral que funcionen a nivel técnico y no solo a nivel político, y compromisos de financiamiento plurianuales que reduzcan la dependencia de las asignaciones presupuestales anuales del Congreso estadounidense.

## **f. La extradición como política de Estado**

La extradición es el instrumento más poderoso que Colombia tiene para demostrarle a Washington que la cooperación en seguridad está por encima de los ciclos políticos colombianos. Y es también el instrumento que Colombia ha usado con mayor inconsistencia a lo largo de su historia reciente. La historia de esa inconsistencia es la historia del narcotráfico colombiano. En 1984, cinco años después de haber firmado con los Estados Unidos un tratado de extradición, el presidente Belisario Betancur decidió no aplicarlo por convicción ideológica. Días antes, el ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla había sido asesinado por sicarios del Cartel de Medellín, en parte como respuesta a su posición favorable a la extradición.

El Cartel entendió desde el principio lo que estaba en juego y que la extradición era la única amenaza que no podía comprarse ni neutralizarse con violencia doméstica. Si podían exportar sus criminales a cárceles colombianas donde el dinero abría puertas, el negocio sobrevivía. Si los jefes terminaban en cárceles federales de los Estados Unidos sin posibilidad de comprar jueces ni guardias, el negocio se destruía. Pablo Escobar lo entendió. La campaña de terror que desató entre 1989 y 1991, con bombas en centros comerciales, asesinatos de candidatos presidenciales, magistrados y periodistas, tenía como único objetivo que se prohibiera la extradición. Y el 19 de junio de 1991, en el momento exacto en que la Constituyente votó por cuarenta y cinco votos a favor la prohibición de extraditar nacionales colombianos, Escobar se entregó a las autoridades en Medellín. El mensaje fue impecablemente claro. La extradición era lo único que le importaba. Sin extradición, la justicia colombiana no era un problema que el dinero no pudiera resolver. La prohibición duró seis años.

En septiembre de 1997, bajo el gobierno de Ernesto Samper, el Congreso restableció la extradición sin retroactividad y sin aplicación a delitos políticos, en parte para evitar las sanciones comerciales que Washington había impuesto. Desde entonces, la extradición ha sido formalmente una herramienta permanente del Estado colombiano. Pero en la práctica ha sido algo diferente. Se ha convertido en una herramienta selectiva que cada gobierno activa o desactiva según sus conveniencias políticas. Entre agosto de 2022 y mayo de 2026, Colombia realizó 873 extradiciones según el Ministerio de Justicia, el número más alto de cualquier gobierno en ese período de tiempo, superando a Duque, a Uribe y al segundo mandato de Santos. El propio presidente Petro celebró esa cifra como evidencia de cooperación judicial activa. Pero al mismo tiempo suspendió extradiciones de jefes de grupos armados vinculados a negociaciones de paz, incluyendo el caso de alias Araña, solicitado por una corte federal de los Estados Unidos por narcotráfico y cuya extradición fue frenada mediante resolución presidencial mientras, según las pruebas citadas por la fiscalía estadounidense, continuaba participando en actividades de narcotráfico. Washington recibió el mensaje de que Colombia extraditaba a los mandos medios y protegía a los jefes cuando la conveniencia política lo sugería.

Una política de extradición de Estado significa que el instrumento debe operar con independencia de quién esté en el Palacio de Nariño, de si hay negociaciones de paz en curso o de si el extraditado tiene conexiones políticas con el gobierno de turno. Significa que ningún jefe de organización criminal puede calcular que su extradición depende de la correlación de fuerzas políticas del momento. Y significa que Washington puede confiar en que la cooperación judicial colombiana no va a interrumpirse la próxima vez que un presidente colombiano decida que un capo del narcotráfico es más útil como interlocutor de paz que como extraditado.

Blindar ese principio requiere un instrumento jurídico que lo ponga por encima de la discrecionalidad presidencial. Por eso propongo que el nuevo gobierno presente al Congreso en los primeros seis meses una ley estatutaria que establezca la extradición como política permanente del Estado colombiano, con protocolos que definan con precisión las únicas causales admisibles de suspensión, con plazos máximos para tramitar las solicitudes y con un mecanismo de revisión por parte de la Corte Suprema de Justicia que impida que el ejecutivo la use como moneda de cambio en negociaciones políticas. Ese blindaje institucional es la señal más concreta que el nuevo gobierno puede enviar a Washington en los primeros meses al frente del país. El mensaje es que la cooperación judicial de Colombia no depende del vaivén presidencial sino del ordenamiento jurídico.

### **g. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La relación con Washington es el eje de la política exterior colombiana porque Colombia es el socio cuya cooperación hace posible o imposible la de todos los demás. Cuatro años de deterioro no se reconstruyen con una visita de cortesía. Se reconstruyen con una propuesta concreta, con resultados medibles y con la demostración práctica de que Colombia es un socio que cumple.

#### **Lo que hay que hacer:**

- Viajar a Washington en los primeros días de gobierno con una agenda específica de cooperación en seguridad y una propuesta concreta sobre el nuevo marco bilateral, no una visita de cortesía.
- Definir la extradición como política de Estado desde el primer día, sin condicionamientos y sin excepciones, y comunicarlo así a Washington antes de la visita.
- Presentar a Washington la propuesta del Acuerdo Marco de Cooperación Estratégica con los términos concretos de la nueva relación.
- Iniciar la negociación de las métricas de resultado del nuevo marco, acordadas de manera bilateral y verificables por organismos independientes.
- Crear dentro de la embajada en Washington una unidad de diplomacia parlamentaria dedicada a construir relaciones con el Congreso de los Estados Unidos en ambos partidos.
- Desarrollar una estrategia específica para convertir a la diáspora colombiana en los Estados Unidos en un activo diplomático, con recursos y mandato institucional claros.
- Presentar ante el sector privado estadounidense una agenda concreta de oportunidades de inversión en Colombia en los sectores prioritarios del *nearshoring*, la energía y la agroindustria.

# CAPÍTULO 7

## LA COORDINACIÓN REGIONAL

El crimen organizado no tiene fronteras pero sus adversarios sí. Cuando las autoridades colombianas atacan un corredor del narcotráfico, los delincuentes buscan otro. Cuando una red financiera se desmantela en Medellín, reconstruye sus estructuras en Panamá. Cuando un grupo armado pierde espacio en el Catatumbo, lo recupera en el lado venezolano de la frontera. Ese patrón se repite desde hace décadas y es la razón principal por la que las victorias en seguridad dentro de Colombia terminan siendo siempre de corto plazo.

Cada Estado combate la delincuencia dentro de sus propias fronteras mientras el adversario puede operar en varios países simultáneamente. Y eso es un problema. Pero Colombia puede cambiar esa situación porque se diferencia de cualquier otro país de la región en que tiene más de veinticinco años de experiencia combatiéndolo. Tiene además la credibilidad y las relaciones con sus vecinos para convocar y sostener un mecanismo de coordinación regional que le quite al crimen organizado el privilegio de usar las fronteras como escudo, con Washington como socio estratégico de fondo y los vecinos como protagonistas directos.

### **a. El crimen organizado sin fronteras**

Las organizaciones que producen cocaína en Colombia son transnacionales. Tienen presencia en Colombia, en Ecuador, en Venezuela, en México, en África occidental y en los mercados de consumo europeos y estadounidenses. Pensar en ellas como organizaciones colombianas es el primer error que lleva a diseñar respuestas que solo funcionan dentro de las fronteras del país.

Las rutas que salen de Colombia muestran esa realidad con precisión. La ruta del Pacífico pasa por las costas de Ecuador antes de llegar a Centroamérica y México. La ruta del Caribe usa puertos venezolanos y caribeños. La ruta atlántica incluye escalas en Brasil antes de cruzar hacia África occidental. En 2024 Ecuador incautó 252 toneladas de cocaína en tránsito, la cifra más alta de su historia, lo que muestra la escala del problema en un solo punto de paso. En cada uno de esos puntos hay estructuras locales que facilitan el movimiento de la droga a cambio de una comisión, que pagan con producto y que se convierten, con el tiempo, en organizaciones criminales propias que el Estado local tampoco puede contener.

Esa dinámica tiene una consecuencia operativa directa. Cuando Colombia presiona en una zona sin coordinación con zonas vecinas, el tráfico migra y el problema regresa de otra forma. El Plan Colombia lo demostró entre 2000 y 2012, cuando la reducción de cultivos en Colombia coincidió con el aumento de cultivos en Perú y Bolivia, un fenómeno que los analistas llamaron el efecto globo. La coordinación regional del Plan Colombia 2.0 existe precisamente para que ese efecto no se repita. La presión tiene que ser simultánea o produce un efecto de desplazamiento que anula sus propios resultados.

## **b. Ecuador**

Ecuador es el caso más urgente y el más documentado del desbordamiento del crimen organizado colombiano sobre sus vecinos.

La frontera entre Colombia y Ecuador, especialmente en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, ha sido durante años uno de los corredores más activos del narcotráfico. Los grupos armados colombianos, especialmente las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo, expandieron su presencia al lado ecuatoriano de esa frontera a medida que la presión militar colombiana aumentaba. El resultado fue el deterioro más acelerado de la seguridad de un país latinoamericano en tiempo de paz que se haya registrado en la región en los últimos veinte años. Ecuador cerró 2023 con 8.004 muertes violentas. En 2025 esa cifra llegó a 9.216 homicidios intencionales, una tasa de 50,91 por cada 100.000 habitantes, la más alta de toda América Latina, superando a Colombia, a México y a todos los países del triángulo norte de Centroamérica, según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. El Índice Global de Delincuencia Organizada de 2025 ubicó a Ecuador en el cuarto puesto mundial, cuando dos años antes estaba en el onceavo.

El asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio el 9 de agosto de 2023 durante un acto de campaña en Quito, atribuido a grupos vinculados al narcotráfico colombiano con conexiones en México, marcó un punto de inflexión en la percepción ecuatoriana sobre la amenaza. El presidente Daniel Noboa declaró el conflicto armado interno en enero de 2024 y ha mantenido estados de excepción sucesivos desde entonces. La medida tuvo efectos iniciales pero insuficientes para contener una violencia que en junio de 2026 seguía sin señales claras de reversión. Más del setenta por ciento de la población ecuatoriana estuvo expuesta a violencia del crimen organizado en 2025, según ACLED, la proporción más alta de cualquier país de América Latina.

Ecuador tiene tanto interés como Colombia en una cooperación efectiva. El nuevo gobierno colombiano debe proponerle a Quito desde los primeros días un acuerdo bilateral de cooperación en seguridad con tres componentes concretos y plazos verificables. El primero es un protocolo de intercambio de inteligencia en tiempo real sobre los grupos armados que operan en la zona fronteriza de Nariño, Putumayo y Esmeraldas, con canales de comunicación directa entre los mandos militares de los dos países. El segundo es un mecanismo de operaciones conjuntas en zonas fronterizas definidas, con reglas de empeñamiento acordadas que eviten repetir el incidente de 2008 y que garanticen el respeto mutuo a la soberanía territorial. El tercero es un fondo binacional de asistencia técnica colombiana a Ecuador en materia de desmantelamiento de grupos armados, experiencia que Colombia puede ofrecer como contribución concreta a un socio que la necesita.

## **c. Perú**

La relación de Colombia con Perú en materia de seguridad es menos visible que con Ecuador pero tiene una dimensión que el Plan Colombia 2.0 no puede ignorar. Perú es el segundo productor mundial de cocaína, con una producción potencial estimada por Devida y la UNODC en 822 toneladas en 2024. El VRAEM, el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, concentra el cuarenta por ciento de esa producción. La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú estimó que el narcotráfico movió en ese país alrededor de 5.141 millones de dólares entre 2024 y 2025. La geografía separa a Colombia y Perú pero el negocio los conecta.

Las organizaciones colombianas que operan en el narcotráfico tienen conexiones con productores peruanos que suministran pasta base de cocaína que luego se procesa en laboratorios colombianos. Esa cadena de producción binacional significa que una reducción de los cultivos en Colombia sin una reducción equivalente en Perú produce exactamente el efecto globo descrito en el literal anterior. En 2024 Perú erradicó 27.787 hectáreas de cultivos ilícitos, superando su propia meta, e incautó cuarenta toneladas de cocaína, casi el doble de 2023, en parte gracias a la cooperación con la guardia civil española. Eso demuestra que Perú tiene capacidad y voluntad cuando tiene los instrumentos adecuados y los socios que los complementan.

La coordinación con Perú en materia de inteligencia sobre los flujos entre los dos países es un componente necesario del Plan Colombia 2.0. Propongo un mecanismo bilateral de intercambio de inteligencia sobre las organizaciones que conectan la producción peruana con el procesamiento colombiano, con énfasis en las rutas de la pasta base que cruzan la frontera amazónica entre los dos países. El modelo de cooperación que Perú activó con España puede replicarse con Colombia con las adaptaciones que la geografía y las instituciones de los dos países requieren. Lo que ha faltado es que Colombia proponga ese acuerdo con la misma seriedad con la que lo hace con Washington.

#### **d. Brasil**

Brasil es el vecino con quien Colombia tiene la relación de seguridad menos desarrollada y el que más puede aportar a una arquitectura de coordinación regional.

Los dos países comparten más de 1.600 kilómetros de frontera amazónica, una zona de selva densa con escasa presencia estatal de ambos lados. Esa frontera ha sido usada por grupos armados colombianos como zona de repliegue y por redes del narcotráfico como corredor de tráfico hacia el Atlántico Sur. Brasil ha registrado en los últimos años un crecimiento significativo del tráfico de cocaína colombiana que sale hacia África occidental por sus costas, y una expansión de las organizaciones criminales brasileñas, especialmente el Primeiro Comando da Capital y el Comando Vermelho, que tienen conexiones operativas con el crimen organizado colombiano. Lo que ocurre en la frontera amazónica entre los dos países afecta directamente los flujos del narcotráfico que llegan a Europa y a África, que son los mercados de mayor crecimiento del mundo para la cocaína colombiana.

Brasil tiene capacidades de inteligencia, de operaciones policiales y de cooperación internacional que lo convierten en un socio natural de Colombia en esta dimensión. La Agência Brasileira de Inteligência, la Abin, y la Polícia Federal brasileña tienen experiencia en el rastreo de organizaciones criminales transnacionales que complementa directamente lo que Colombia puede ofrecer en términos de conocimiento sobre las organizaciones que producen en su territorio. El problema es que la relación bilateral en materia de seguridad ha sido históricamente débil, con pocos mecanismos permanentes y con una atención brasileña concentrada en los países del Cono Sur. Propongo corregir ese descuido con una agenda bilateral específica que incluya un mecanismo permanente de intercambio de inteligencia sobre la frontera amazónica, protocolos de cooperación en el rastreo de los flujos atlánticos del narcotráfico y un foro anual de comandantes de las fuerzas de seguridad de los dos países para coordinar la respuesta en los territorios compartidos. Brasil

tiene incentivos propios para esa cooperación. Un narco que opera en Colombia con impunidad en la frontera brasileña es un problema de Brasil antes de serlo de alguien más.

### **e. Venezuela en transición**

Venezuela es el caso más complejo y el más urgente de la coordinación regional.

Durante el gobierno de Nicolás Maduro, Venezuela fue el principal obstáculo para cualquier cooperación regional en seguridad. El Estado venezolano se negó a cooperar con Colombia en materia de seguridad fronteriza y, según múltiples investigaciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, de la Fiscalía colombiana y de organismos periodísticos especializados como InSight Crime, permitió activamente que los grupos armados colombianos usaran territorio venezolano como refugio, zona de entrenamiento y corredor de tráfico. Esa permisividad fue parte de una política deliberada que convirtió la frontera venezolana en el espacio donde el crimen organizado colombiano podía operar sin ninguna presión estatal.

La transición política en Venezuela, que en 2026 está en curso aunque con resultados todavía inciertos, abre una ventana de oportunidad que Colombia debe aprovechar con rapidez. Los primeros años de cualquier transición son los más permeables a los acuerdos de cooperación porque los nuevos gobiernos tienen incentivos políticos para demostrar que el cambio es genuino y que están dispuestos a construir las relaciones que el régimen anterior hizo imposibles. Esa ventana no dura indefinidamente. Si Colombia llega tarde o llega sin propuesta, la oportunidad se cierra y los grupos armados que operan en la frontera venezolana consolidan posiciones que después son mucho más difíciles de dismantelar.

Colombia debe llegar a esa conversación preparada con tres elementos concretos. Un mapa detallado de los grupos armados colombianos que operan en territorio venezolano, sus zonas de presencia, sus estructuras de mando y sus conexiones con el narcotráfico, producido por la inteligencia colombiana y compartido con el nuevo gobierno venezolano como gesto de buena fe y punto de partida de la cooperación. Una propuesta de acuerdo bilateral de cooperación en seguridad fronteriza con protocolos de intercambio de inteligencia y operaciones conjuntas en zonas definidas, negociada dentro de la estrategia acordada con Washington. Y un programa de asistencia técnica colombiana a Venezuela en seguridad rural y dismantelamiento de grupos armados, que le ofrezca al nuevo gobierno venezolano algo concreto a cambio de la cooperación que Colombia necesita. La credibilidad de Colombia como socio de seguridad viene de su experiencia. Usarla como argumento concreto en la negociación con Venezuela es más efectivo que cualquier declaración sobre la importancia de la cooperación bilateral.

### **f. El diseño del mecanismo**

Un mecanismo de coordinación regional en seguridad que incluya a Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela no puede construirse de un día para otro. Requiere confianza, protocolos acordados, financiamiento y voluntad política sostenida de los cinco países.

Mi propuesta es un modelo de construcción en tres fases.

La primera es la activación de acuerdos bilaterales de cooperación en seguridad entre Colombia y cada uno de sus vecinos. Esos acuerdos pueden negociarse en paralelo desde los primeros días de gobierno, sin esperar a que todos estén listos simultáneamente. Cada acuerdo debe establecer protocolos de intercambio de inteligencia y mecanismos de coordinación operacional adaptados a la situación específica de esa frontera. El acuerdo con Ecuador es el más urgente y el más maduro, dado el deterioro documentado de la seguridad ecuatoriana. El acuerdo con Venezuela dependerá del avance de la transición política en ese país. Los demás pueden negociarse en el primer semestre del nuevo gobierno.

La segunda es la construcción de un mecanismo multilateral de coordinación que agrupe a los países que ya tienen acuerdos bilaterales activos. Ese mecanismo puede comenzar como un foro de inteligencia compartida, con reuniones trimestrales de los jefes de las unidades de inteligencia de seguridad de los países miembros, y evolucionar hacia un esquema de coordinación operacional más formal a medida que la confianza y los resultados lo justifiquen. El modelo de referencia es el mecanismo de coordinación que los países centroamericanos construyeron con el apoyo de Washington para enfrentar al crimen organizado a principios de la década del 2010. Sus resultados fueron limitados, pero sus errores de diseño son una guía útil sobre lo que hay que evitar, especialmente la dependencia excesiva del financiamiento externo y la ausencia de métricas de resultado propias.

La tercera es la formalización del mecanismo en un instrumento regional con un organismo multilateral que le dé continuidad institucional más allá de los ciclos electorales de cada país. Washington debe estar informado de este proceso desde el comienzo y debe ser invitado a contribuir a su financiamiento. La coordinación regional se construye sobre la cooperación bilateral con los Estados Unidos, sin reemplazarla.

### **g. Los obstáculos políticos**

Un mecanismo de coordinación regional en seguridad enfrenta obstáculos reales que sería ingenuo ignorar.

El primero es la soberanía. Los países de la región son celosos de su soberanía en materia de seguridad interior. Cualquier mecanismo que se perciba como una concesión de soberanía a Colombia o a Washington encontrará resistencia. El mecanismo debe diseñarse como un instrumento donde cada país mantiene el control sobre sus propias operaciones y solo coordina la inteligencia y la información con los demás.

El segundo es la desconfianza histórica. Colombia y Ecuador tuvieron una crisis diplomática grave en 2008 cuando Colombia bombardeó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano sin notificar al gobierno de Quito. Esa crisis generó una desconfianza que tardó años en superarse. La propuesta de coordinación debe reconocer ese antecedente y diseñar protocolos que garanticen el respeto a la soberanía territorial de los vecinos.

El tercero es la diferencia de capacidades. Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela tienen capacidades de seguridad muy diferentes entre sí y comparadas con Colombia. El mecanismo que exige capacidades iguales de todos sus miembros fracasa en la práctica. El diseño debe ser flexible y adaptarse a las capacidades reales de cada socio. Colombia puede ofrecer asistencia técnica a los

socios con menores capacidades como parte de su contribución al mecanismo, lo que además refuerza su posición de liderazgo regional sin producir las resistencias que generaría una posición de dirección formal.

El cuarto es la política interna de cada país. Los gobiernos cambian y con ellos las prioridades de seguridad. Un mecanismo que depende de la voluntad política de los jefes de Estado es tan frágil como lo sea la relación personal entre ellos. El diseño debe incluir componentes técnicos e institucionales que funcionen independientemente de quién esté en el poder en cada capital. Los protocolos de intercambio de inteligencia, los canales de comunicación entre mandos militares y los fondos de financiamiento deben estar en acuerdos formales que sobrevivan a los cambios de gobierno, de la misma manera que el Plan Colombia sobrevivió a cinco administraciones colombianas.

## **h. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El crimen organizado opera a escala regional. La respuesta de Colombia también debe hacerlo.

### **Lo que hay que hacer:**

- Presentar ante Ecuador en los primeros días de gobierno una propuesta de acuerdo bilateral con tres componentes concretos, protocolo de intercambio de inteligencia en tiempo real, mecanismo de operaciones conjuntas en zonas fronterizas definidas y fondo binacional de asistencia técnica colombiana.

Iniciar conversaciones con Perú sobre un mecanismo bilateral de intercambio de inteligencia sobre los flujos de pasta base entre los dos países, usando el modelo de cooperación peruano con España como referencia.

- Proponer a Brasil un mecanismo permanente de intercambio de inteligencia sobre la frontera amazónica y los flujos atlánticos del narcotráfico, con un foro anual de comandantes de las fuerzas de seguridad de los dos países.

- Preparar una agenda completa de cooperación en seguridad con Venezuela que incluya el mapa de grupos armados colombianos en territorio venezolano, la propuesta de acuerdo bilateral y el programa de asistencia técnica, lista para presentar en el momento en que la transición política venezolana lo permita.

- Diseñar el mecanismo multilateral de coordinación regional con base en los acuerdos bilaterales que se activen en la primera fase, con miras a su formalización ante la OEA.

- Informar a Washington del proceso desde el comienzo e invitarlo a contribuir a su financiamiento como parte del marco de cooperación bilateral.

# CAPÍTULO 8

## COLOMBIA Y LA OTAN

Colombia es el único país de América Latina con estatus de socio global de la OTAN. Ese privilegio costó décadas de construcción institucional, una experiencia en combate al crimen organizado que ningún otro país de la región tiene en la misma escala y una relación con Washington que permitió que España, como miembro pleno de la Alianza, respaldara la solicitud colombiana. Se formalizó en 2017.

Lo que no costó décadas fue desperdiciarlo. El gobierno de Petro agravó ese desperdicio con retórica antioccidental, acercamientos a Venezuela y Cuba, y posiciones en foros multilaterales que contrariaron las de los aliados democráticos de Colombia. En julio de 2025, el presidente Petro llegó a anunciar que Colombia debía salir de la OTAN. La declaración no tuvo consecuencias jurídicas porque el Programa de Asociación Personalizado, el ITPP, había sido renovado por tres años en mayo de 2025, pero sí tuvo consecuencias políticas. Los países miembros recibieron la señal y redujeron su disposición a cooperar con un socio cuya confiabilidad estaba en duda.

El nuevo gobierno colombiano hereda ese deterioro. Y debe revertirlo desde el primer día.

### **a. Qué es el estatus de socio global**

El estatus de socio global de la OTAN otorga a Colombia acceso a los programas de cooperación y entrenamiento de la Alianza, participación en ejercicios militares conjuntos, canales de comunicación e intercambio de información, y la credibilidad política que viene de ser reconocido por los treinta y dos países miembros como un socio confiable. Lo que no otorga es la cobertura del artículo 5 del Tratado de Washington, que obliga a los miembros a responder colectivamente ante un ataque armado contra cualquiera de ellos. Esa diferencia es importante y hay que tenerla clara. Colombia no puede esperar que la OTAN defienda su territorio en caso de una agresión externa.

La arquitectura de esa relación opera a través de dos instrumentos. El Programa de Asociación Personalizado, el ITPP, fija los ejes de cooperación acordados entre Colombia y la Alianza en cada ciclo de tres años. El Programa de Mejora de la Educación de Defensa, el DEEP, estructura la formación y capacitación de los oficiales colombianos bajo estándares de la Alianza. Ambos programas estaban activos en 2025 y el ITPP fue renovado en mayo de ese año con énfasis en ciberdefensa, inteligencia artificial, seguridad marítima y lucha contra el terrorismo. La Embajada de Alemania en Bogotá actúa como punto de contacto de la OTAN en Colombia desde que se le asignó esa función, facilitando el diálogo estratégico y la coordinación operativa.

Desde 2017, la OTAN ha apoyado a Colombia en más de veinte actividades de cooperación entre seminarios, ejercicios y capacitaciones, según datos publicados por la propia Alianza. Colombia ha entrenado a más de 16.000 militares y policías de otros países en temas como desminado y lucha contra el narcotráfico, lo que la hace exportadora de experiencia de seguridad.

Y el Comando General de las Fuerzas Militares cuenta con 54 oficiales acreditados como evaluadores del programa Operational Capabilities Concept de la OTAN, el estándar que la Alianza usa para certificar las capacidades operativas de sus unidades. En mayo de 2025, España, como nación mentora de Colombia en ese programa, desplegó un Equipo Móvil de Entrenamiento para acompañar la certificación del Grupo de Trabajo de Operaciones Especiales SOTG ARES del Ejército colombiano.

## **b. Lo que implica el estatus**

El estatus de socio global abre cuatro canales de cooperación que Colombia ha aprovechado de manera insuficiente.

La formación es el primero. El NATO Defense College de Roma ofrece programas de liderazgo estratégico para oficiales de países socios. El DEEP ofrece formación técnica adaptada a las necesidades específicas de cada socio. Y los cursos del Partnership for Peace cubren desde inteligencia estratégica hasta operaciones especiales en entornos urbanos. Colombia tiene acceso a todo eso y lo ha usado de manera esporádica. Usarlo de manera sistemática, con una estrategia que integre la formación recibida al desarrollo institucional de las fuerzas, produce algo diferente.

La tecnología y el equipo son el segundo. El marco de la OTAN facilita las relaciones bilaterales con los países que pueden transferir tecnología a Colombia. La solicitud de sistemas antidrones, drones de vigilancia y comunicaciones seguras que propuse en el capítulo 3 es más fácil de negociar dentro de ese marco que como solicitud bilateral aislada. Los países donantes tienen la certeza de que el equipo se usará dentro de estándares acordados con la Alianza, lo que reduce los riesgos que normalmente condicionan una transferencia de tecnología militar. El intercambio de inteligencia es el tercero. La OTAN tiene mecanismos de intercambio de inteligencia entre sus miembros que se extienden, en algunos casos, a los socios globales. Ese acceso le daría a Colombia información sobre redes del crimen organizado transnacional que operan en el espacio de influencia de la Alianza, incluyendo Europa occidental y el Mediterráneo, donde se consumen proporciones significativas de la cocaína que sale de Colombia. La Armada colombiana ya realiza operaciones marítimas conjuntas con la Armada de Francia en el Caribe para contrarrestar el narcotráfico, según declaró el comandante general de las Fuerzas Militares en 2025.

El significado político es el cuarto. Colombia activando de manera visible su cooperación con la OTAN envía una señal de alineamiento con el bloque democrático que tiene consecuencias prácticas. Genera más inversión de los países miembros, más apertura a la cooperación en otras áreas y un respaldo político implícito que se traduce en votos en los organismos multilaterales donde Colombia tiene intereses.

## **c. Ventajas desaprovechadas**

La distancia entre lo que el estatus de socio global ofrece y lo que Colombia ha aprovechado es uno de los desperdicios diplomáticos más costosos del país en materia de seguridad.

Los programas de formación conjunta con los países miembros que Colombia podría haber usado para actualizar la doctrina de sus fuerzas armadas se usaron de manera esporádica y sin una estrategia que los integrara al desarrollo institucional de las fuerzas. Entre 2017 y 2026, Colombia

participó en más de veinte actividades de cooperación con la OTAN, pero esa participación nunca se tradujo en una hoja de ruta sistemática que definiera qué capacidades concretas debía desarrollar Colombia a través de esa cooperación y en qué plazos. Las actividades se acumularon sin una lógica que las conectara.

El deterioro del gobierno Petro agravó ese problema con la dimensión adicional de dar una señal. En el simposio de mayo de 2025 en la Escuela Superior de Guerra, los mandos colombianos y la delegación de la OTAN encabezada por el brigadier general Martín Remés discutieron oportunidades de cooperación en ciberdefensa, monitoreo marítimo y combate a amenazas transnacionales. Dos meses después, Petro anunciaba que Colombia debía salir de la OTAN. Esa contradicción entre lo que hacían los militares colombianos y lo que decía su comandante en jefe fue exactamente el tipo de señal que destruye la confianza de los socios.

Revertir ese deterioro requiere resultados verificables en el primer año. Las declaraciones de buena voluntad son el mínimo. Los resultados verificables en el primer año son lo que diferencia un gobierno confiable de uno que solo dice querer serlo.

#### **d. Formación, inteligencia y tecnología**

La activación del estatus de socio global debe comenzar con cuatro acciones específicas en los primeros seis meses del nuevo gobierno.

La primera es presentar un plan de capacidades a tres años, negociado dentro del ITPP renovado en 2025, que defina qué capacidades concretas Colombia se compromete a desarrollar a través de la cooperación con la OTAN y con qué métricas de resultado. Ese plan convierte la cooperación de un conjunto de actividades en una agenda estratégica. Los países miembros invierten más en socios que tienen un plan que en socios que solo tienen necesidades.

La segunda es solicitar formalmente acceso al Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de Tallin, el CCDCOE, el centro de la OTAN especializado en ciberdefensa que Colombia ya mencionó en el marco del ITPP. Ese acceso permitiría construir capacidades de ciberdefensa con el respaldo técnico de los países con mayor experiencia en esa área, en un momento en que el crimen organizado colombiano usa criptomonedas y plataformas digitales para lavar dinero a una escala que las capacidades colombianas actuales no pueden rastrear.

La tercera es proponer protocolos bilaterales específicos de intercambio de inteligencia operacional con España, el Reino Unido y Francia, los tres países miembros de la OTAN con los que Colombia tiene las relaciones más desarrolladas. España porque es la nación mentora de Colombia en el programa OCC y tiene vínculos históricos con el país. El Reino Unido porque tiene capacidades de inteligencia financiera y cibernética que Colombia necesita. Francia porque ya opera conjuntamente con la Armada colombiana en el Caribe. Esos protocolos deben ser específicos sobre qué tipo de información se comparte, bajo qué condiciones de confidencialidad y con qué mecanismos de verificación de uso.

La cuarta es organizar ejercicios militares conjuntos con al menos dos países miembros de la OTAN en el primer año de gobierno. La Armada colombiana ya tiene el precedente de la Operación Neptuno de julio de 2025, en la que realizó por primera vez el disparo de un misil

antiaéreo desde vehículos tácticos. Ese tipo de capacidad desarrollada en el marco de la cooperación con la OTAN es exactamente la que Colombia debe demostrar que sabe usar.

### **e. El significado político en 2026**

El mundo de 2026 es diferente al de 2017 cuando Colombia obtuvo el estatus de socio global de la OTAN. La competencia entre Estados Unidos y China se intensificó, el multilateralismo clásico se debilitó y Washington prefiere el bilateralismo transaccional como modo de relacionarse con sus aliados. En ese contexto, el estatus de socio global de la OTAN tiene un valor político que no tenía en 2017.

El regreso de Colombia a la esfera de los socios confiables del mundo democrático ocurre en el momento en que Washington más valora ese tipo de señal. Los países que en los últimos años se acercaron a China o a Rusia y luego quieren volver a la alianza democrática enfrentan un escrutinio que no existía antes. Colombia tiene que demostrar que el acercamiento del gobierno Petro a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y las declaraciones sobre salir de la OTAN fueron episodio puntuales y no la ejecución de una política internacional. La mejor manera de demostrarlo es con hechos, y los hechos más visibles son los que ocurren dentro del marco de la Alianza.

El uso del estatus de socio global como argumento explícito en todas las negociaciones bilaterales con países miembros es la manera más eficiente de convertir un privilegio diplomático en resultados concretos. Cuando Colombia negocie cooperación en seguridad con el Reino Unido, con Francia o con Alemania, debe mencionar el estatus compartido dentro del marco de la OTAN como fundamento de la relación. Ese argumento no cuesta nada y abre puertas que la negociación sin ese respaldo tarda mucho más en abrir.

### **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El estatus de socio global de la OTAN es el activo diplomático más subutilizado que Colombia tiene en materia de seguridad. Activarlo de manera sistemática puede transformar la cooperación que Colombia recibe en formación, tecnología e inteligencia.

#### **Lo que hay que hacer:**

- Presentar en los primeros seis meses de gobierno un plan de capacidades a tres años, negociado dentro del ITPP, con métricas de resultado verificables por la Alianza.
- Solicitar acceso formal al CCDCOE de Tallin para construir capacidades de ciberdefensa con respaldo técnico de los países con mayor experiencia en esa área.
- Proponer a España, el Reino Unido y Francia protocolos bilaterales específicos de intercambio de inteligencia operacional dentro del marco de la OTAN, con protocolos de confidencialidad que el gobierno anterior no respetó.
- Organizar ejercicios militares conjuntos con al menos dos países miembros en el primer año de gobierno.

- Usar el estatus de socio global como argumento explícito en todas las negociaciones bilaterales con países miembros de la Alianza relacionadas con cooperación en seguridad y transferencia de tecnología.
- Activar la participación colombiana en los foros de discusión de doctrina de la OTAN para los socios globales, como señal de que Colombia quiere profundizar la relación y no solo mantenerla.

# CAPÍTULO 9

## ENSEÑAR LO QUE APRENDIMOS

En la base militar de Tolemaida, en el Tolima, se entrenan Rangers y Navy SEALs de los Estados Unidos. Vienen a experimentar lo que las fuerzas colombianas saben hacer y que es algo que ninguna academia militar del mundo enseña de la misma manera. Aprenden a operar en selva densa, en montaña, en zonas de conflicto activo donde el adversario conoce el territorio mejor que los soldados que lo persiguen.

Eso ocurre desde hace años de manera informal, sin un marco institucional que lo sostenga, sin un precio de mercado que lo valore y sin una estrategia que lo convierta en política exterior. Eso es exactamente lo que el Centro de Excelencia en Seguridad que propongo en este libro cambiaría.

Colombia lleva más de veinticinco años haciendo algo que ningún otro país de América Latina ha hecho en la misma escala que es combatir simultáneamente a una guerrilla con ambiciones políticas, a grupos paramilitares con redes nacionales, al narcotráfico transnacional con conexiones en cinco continentes y al crimen organizado post-desmovilización que emerge cuando los grandes actores armados se fragmentan. Ese proceso produjo errores costosos y fracasos que no se debe ignorar. Pero produjo también un conocimiento acumulado sobre seguridad que ningún otro país del hemisferio tiene y que otros países están dispuestos a pagar por aprender.

La pregunta es por qué Colombia no lo vende. La respuesta es que nunca lo pensó como producto. La creación del Centro de Excelencia en Seguridad del Plan Colombia 2.0 responde a esa pregunta.

### **a. El Centro de Excelencia en Seguridad**

El Plan Colombia original fue diseñado sobre la premisa de que Colombia era el problema y que Washington era la solución. Colombia recibía recursos, entrenamiento, tecnología e inteligencia. Washington ponía las condiciones. El resultado fue una relación de dependencia que funcionó mientras Washington estuvo dispuesto a sostenerla y que mostró sus límites cuando esa disposición cambió.

El Plan Colombia 2.0 invierte esa lógica. Colombia tiene conocimiento que otros necesitan. Colombia puede ser el país que entrena, el país que asesora, el país que exporta experiencia en lugar de importarla. Esa posición refuerza la cooperación que Colombia recibe. Los socios tratan mejor a quienes aportan que a quienes solo piden ayuda.

Esa diferencia de percepción tiene consecuencias prácticas. Washington coopera con más generosidad con socios que aportan al sistema que con países que solo lo usan. Los países europeos priorizan sus recursos de cooperación hacia los países que les ofrecen algo a cambio. El Centro de Excelencia en Seguridad que propongo convierte ese conocimiento en algo exportable. Washington y los países europeos cooperan con más generosidad con socios que aportan al sistema. Colombia tiene para aportar conocimiento verificable en desminado humanitario, desmovilización y

reintegración de combatientes, inteligencia rural, operaciones conjuntas interinstitucionales y construcción de presencia estatal en territorios de posconflicto, con veintitantos años de historia que lo respaldan.

## **b. Se tiene el conocimiento**

El inventario del conocimiento acumulado por Colombia en materia de seguridad es más amplio de lo que la mayoría de los colombianos imagina. Ese conocimiento se construyó en el proceso mismo del conflicto y nunca fue sistematizado como producto exportable. El Centro de Excelencia lo sistematiza.

El desminado humanitario es el activo más reconocido internacionalmente. Los esfuerzos de desminado comenzaron oficialmente en 2004 y despejaron en promedio 1.900.000 metros cuadrados anuales en las dos décadas siguientes, según datos del geoportal de la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Colombia desarrolló metodologías específicas para desactivar minas en zonas de conflicto activo con mínimas bajas en el personal de desminado. La OTAN ya usa esa experiencia para entrenar equipos de desminado en zonas donde el Estado Islámico dejó dispositivos explosivos. El modelo funciona. Lo que falta es institucionalizarlo.

La desmovilización y reintegración de combatientes es el segundo activo. El proceso de desmovilización de las AUC entre 2003 y 2006, con más de 30.000 combatientes, y el de las FARC entre 2016 y 2019, con más de 13.000, produjeron aprendizajes sobre cómo diseñar los incentivos para la dejación de armas, cómo manejar las etapas de transición y cuáles son los factores que determinan si la reintegración tiene éxito o fracasa. Esos aprendizajes tienen aplicación directa en posconflictos en el Sahel, en el Cuerno de África y en cualquier contexto donde un Estado intente integrar excombatientes a la vida civil.

La inteligencia rural es el tercero. La Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional ha desarrollado durante décadas técnicas de inteligencia en zonas rurales de difícil acceso que son distintas a las técnicas de inteligencia urbana que la mayor parte de los servicios de seguridad del mundo conoce. Cómo construir una red de informantes en una zona de selva donde la comunidad desconfía del Estado. Cómo distinguir la información útil de la información contaminada en un contexto donde el crimen organizado infiltra a los informantes. Ese conocimiento tiene aplicación directa en Centroamérica, el Caribe y el Sahel africano.

Las operaciones conjuntas interinstitucionales son el cuarto. Desde los años más intensos del Plan Colombia, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos de inteligencia aprendieron a operar de manera coordinada en escenarios donde la separación entre policía y ejército que funciona en los Estados en paz deja de funcionar. Ese modelo, que Colombia desarrolló por necesidad, es exactamente lo que los países de Centroamérica y el Caribe necesitan hoy.

La construcción de presencia estatal en territorios de posconflicto es el quinto. Recuperar un municipio que estuvo décadas bajo el control de un actor armado requiere una combinación de operaciones de seguridad y prestación de servicios sociales que Colombia aprendió de manera empírica. Ese aprendizaje tiene aplicación directa en cualquier Estado que intente hacer lo mismo.

### **c. El diseño institucional**

El Centro de Excelencia en Seguridad debe ser una institución adscrita al Ministerio de Defensa con autonomía presupuestal y académica. Se crea mediante decreto presidencial en los primeros días del nuevo gobierno y entra en operación en el primer año con tres programas piloto en las áreas de mayor demanda comprobada.

El Centro debe operar con cuatro funciones simultáneas desde el primer día. La sistematización convierte el conocimiento en transferible. El conocimiento que Colombia tiene sobre desminado, desmovilización e inteligencia rural existe en la memoria de los oficiales que lo vivieron, en los manuales clasificados y en los informes de posoperación que nunca se documentaron como lecciones aprendidas. El Centro debe contratar a los oficiales retirados con más experiencia en cada área para convertir ese conocimiento en currículos, manuales, estudios de caso y protocolos desclasificados que pueden enseñarse. La formación debe llevar ese conocimiento a los clientes.

El Centro debe ofrecer cursos a oficiales y funcionarios de otros países en las áreas de mayor demanda. Algunos programas se dictarían en Colombia, con los participantes aprendiendo en el contexto donde ese conocimiento se generó, incluyendo visitas a zonas de operaciones reales. Otros se dictarían en el país cliente, con instructores colombianos que viajan a dar los cursos en terreno. El modelo de la base de Tolemaida es el referente institucional más directo. La asesoría técnica envía equipos de expertos colombianos a gobiernos que diseñan o implementan políticas de seguridad. Esa asesoría puede ser de corto plazo, para diagnosticar un problema específico, o de largo plazo, para acompañar la implementación de una reforma institucional. Colombia ya tiene precedente en esto. Instructores colombianos han asesorado a fuerzas de seguridad en México, en El Salvador y en varios países de África. El Centro formalizaría y escalaría ese proceso.

La investigación produciría análisis sobre el crimen organizado transnacional en el hemisferio y sobre las respuestas de los Estados que son relevantes para los socios internacionales de Colombia. Esa producción intelectual aumentaría la visibilidad del Centro en los foros donde se discuten las políticas de seguridad y le daría credibilidad académica que refuerza la credibilidad operativa.

### **d. El financiamiento**

El Centro requiere tres fuentes de financiamiento desde el primer día para garantizar que su operación no dependa de un solo decisor presupuestal.

El presupuesto nacional debe cubrir la infraestructura, el personal permanente y los costos fijos. El Ministerio de Defensa debe asignar ese presupuesto de manera plurianual para garantizar la continuidad independientemente del ciclo presupuestal anual. El Centro necesita presupuesto plurianual. Negociar su existencia cada año le impide planear más allá del siguiente ciclo.

El cofinanciamiento de Washington y de los países miembros de la OTAN debe cubrir los programas que esos socios tienen interés en ver funcionar. El gobierno de los Estados Unidos debe financiar programas de cooperación en seguridad en el hemisferio a través del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa. Un Centro de Excelencia liderado por Colombia y respaldado por Washington convierte esa cooperación en una arquitectura institucional con sede en Bogotá, con Colombia como arquitecto. La propuesta a Washington incluye un monto

específico de cofinanciamiento anual a cambio de acceso a los programas de formación del Centro para los países que Washington prioriza en su agenda de seguridad regional.

Los contratos de formación y asesoría deben generar recursos propios. Los países que envían a sus oficiales a formarse en el Centro deben pagar un arancel. Los equipos de asesoría técnica que el Centro despliega en el exterior deben operar bajo contrato con precio de mercado. Eso le da al Centro incentivos propios para producir resultados. Si los cursos son buenos, los países vuelven a contratar. Si la asesoría funciona, el mercado crece.

### **e. Los clientes naturales**

Los clientes naturales del Centro son los países que enfrentan problemas de seguridad similares a los que Colombia enfrentó y resolvió parcialmente, y los países que salen de conflictos donde el conocimiento colombiano tiene aplicación directa.

Centroamérica y el Caribe son el mercado más inmediato. Honduras, El Salvador, Guatemala, Jamaica y Trinidad y Tobago enfrentan niveles de violencia del crimen organizado que los ubican entre los países más violentos del mundo. Washington ya tiene programas de cooperación en seguridad en esos países y tiene interés en que sean más efectivos. El Centro le ofrece a Washington metodología probada para hacer en esos países lo que Washington quiere hacer pero no sabe cómo hacer tan bien.

El Sahel africano es el mercado de mayor crecimiento. Mali, Burkina Faso, Níger y Nigeria enfrentan una combinación de grupos armados con motivación ideológica, tráfico de drogas y presencia estatal precaria que tiene similitudes estructurales con lo que Colombia vivió en los años más difíciles del conflicto. Francia, el Reino Unido y Alemania tienen interés en reducir la inestabilidad en esa región y tienen recursos de cooperación en seguridad que pueden canalizar hacia programas que usen la metodología colombiana. La demanda existe. La oferta también.

Los países en posconflicto son el tercer mercado. Colombia tiene experiencia específica en implementación de acuerdos de paz que ningún otro país de la región tiene. Rwanda, Mozambique y varios países de África central están en fases de posconflicto donde el conocimiento colombiano sobre reintegración, desminado y construcción de instituciones de seguridad tiene valor directo. El vínculo con la ONU, que ya usa instructores colombianos en operaciones de mantenimiento de la paz, es la puerta de entrada a ese mercado.

### **f. El modelo de relación con Washington y la OTAN**

El Centro funcionaría mejor dentro de una red institucional que le da credibilidad y acceso a recursos que no podría conseguir por sí solo.

La relación con Washington se formalizaría a través de un acuerdo entre el Centro y el Departamento de Estado que establecería los términos del cofinanciamiento y la participación de instructores estadounidenses en programas específicos. Eso convierte al Centro en una plataforma bilateral que aumenta su credibilidad ante los clientes de la región. El respaldo de Washington convertiría al Centro en algo diferente para los países de Centroamérica y el Caribe. Ya no sería Colombia vendiéndose. Sería Colombia y Washington trabajando juntos.

La relación con la OTAN se canalizaría a través de la condición de socio global de Colombia. El Centro propondría a la Alianza su incorporación como institución asociada para programas específicos de formación, lo que le da acceso al sello institucional de la OTAN y a sus redes de distribución en los países miembros. El sello de la OTAN abre puertas en el Sahel y en el Cuerno de África que Colombia sola tardaría años en abrir.

La combinación de respaldo de Washington y vínculo con la OTAN convertiría al Centro en la institución de seguridad con mayor credibilidad institucional de América Latina. Y la credibilidad es el activo más difícil de construir y el más fácil de perder.

## **g. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El Centro de Excelencia en Seguridad convierte veinticinco años de experiencia colombiana en un instrumento activo de política exterior. Es la propuesta más original de este plan porque invierte la lógica de la relación tradicional de Colombia con el mundo en materia de seguridad.

### **Lo que hay que hacer:**

- Crear el Centro de Excelencia en Seguridad mediante decreto presidencial en los primeros días de gobierno, adscrito al Ministerio de Defensa con autonomía presupuestal y académica.
- Contratar en los primeros seis meses a los oficiales retirados con mayor experiencia en desminado, desmovilización e inteligencia rural para iniciar la sistematización del conocimiento.
- Presentar a Washington la propuesta de cofinanciamiento del Centro dentro del marco de la nueva relación bilateral en seguridad, con un monto específico y métricas de resultado acordadas.
- Lanzar los primeros tres cursos del Centro en el primer año: desminado humanitario, reintegración de combatientes y operaciones conjuntas interinstitucionales.
- Hacer una misión de presentación del Centro ante los países de Centroamérica y el Caribe en el primer semestre de gobierno.
- Formalizar la relación del Centro con la OTAN como institución asociada para programas específicos de formación dentro del marco de socio global.

# CAPÍTULO 10

## LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La manera más fácil de hacer fracasar cualquier arquitectura de seguridad sin disparar un solo tiro es contaminar las instituciones que deben implementarla. El crimen organizado colombiano lleva décadas perfeccionando esa técnica. Le paga a policías para saber cuándo va a llegar el operativo. Le paga a fiscales para que los expedientes no lleguen a juicio. Le paga a jueces para asegurar absoluciones. Le paga a militares para obtener información sobre los planes de las unidades que los combaten. Y cuando el pago no funciona, usa la amenaza.

El resultado es una permeabilidad institucional que hace ineficaces operaciones que de otro modo serían exitosas. El Plan Colombia 2.0 no puede funcionar sin un componente explícito de lucha contra la corrupción dentro del sector seguridad.

### **a. El crimen organizado dentro del Estado**

La infiltración del crimen organizado en las instituciones de seguridad del Estado colombiano no es una hipótesis ni una exageración. Hay suficiente evidencia documentada para sostenerla como un hecho estructural que define las condiciones en que operan esas instituciones.

La Fiscalía General de la Nación ha procesado a policías y militares vinculados a organizaciones del narcotráfico en múltiples investigaciones. Los reportes anuales de la Procuraduría General sobre disciplina en la Policía Nacional y en las Fuerzas Militares documentan casos de personal vinculado a actividades ilícitas con una frecuencia que trasciende los casos individuales aislados y apunta a un problema sistémico.

Los mecanismos de infiltración varían en sofisticación pero buscan el mismo resultado. El más directo es el pago, dinero a cambio de información sobre operaciones, identidad de informantes o facilidades para el tráfico. El más difícil de detectar es la cooptación gradual. El funcionario comienza con irregularidades menores, el crimen organizado lo compromete con evidencia de esas irregularidades y lo va atrapando en una relación que se profundiza con el tiempo. Entre los dos está la amenaza, que no requiere corrupción en el sentido estricto sino miedo. El funcionario coopera porque recibe amenazas contra él o su familia y el Estado no tiene mecanismos de protección que lo hagan sentir seguro si denuncia.

Los operativos que fracasan porque el adversario supo con anticipación lo que iba a ocurrir no son excepciones. Son parte del patrón que los comandantes en el campo reconocen pero que rara vez se aborda sistémicamente en el nivel institucional.

### **b. La corrupción como problema estructural**

La tentación cuando se habla de corrupción en las fuerzas de seguridad es individualizarla. Se habla del policía corrupto, del fiscal comprado, del juez al servicio del narco. Esa individualización no es incorrecta, pero es insuficiente porque convierte en un problema de personas lo que es un

problema de sistema. El crimen organizado colombiano tiene acceso a miles de millones de dólares anuales. Con ese dinero puede pagar más de lo que cualquier salario del Estado colombiano puede ofrecer, y lo hace de manera selectiva. No los corrompe a todos sino a los que están en las posiciones que más le importan. El policía que maneja los turnos de patrullaje en una zona cocalera. El fiscal que lleva los expedientes de los líderes capturados. El juez que va a resolver la medida de aseguramiento. Esa selectividad hace que la corrupción sea invisible para quien no la busca y devastadora para quien depende de las instituciones infiltradas. Y tiene una ventaja adicional para el crimen organizado porque cuando solo están comprometidos los eslabones clave de la cadena, la institución en su conjunto puede seguir funcionando con suficiente normalidad como para que nadie desde afuera vea el problema.

Los mecanismos de detección y sanción que existen no producen el efecto disuasivo que deberían. Las investigaciones disciplinarias de la Procuraduría tardan años en resolverse. Las investigaciones penales de la Fiscalía enfrentan el mismo problema de permeabilidad que pretenden corregir. Y cuando un caso llega a juicio, el procesado sabe que su condena no es segura porque el sistema que lo juzga puede estar tan infiltrado como el que lo investigó. Colombia tiene procedimientos para castigar la corrupción en el sector seguridad. Lo que no tiene es una institución suficientemente autónoma para ejecutarlos con independencia de las estructuras que investiga.

La cultura institucional completa el cuadro. En algunos sectores de las fuerzas de seguridad hay formas de corrupción menor que se normalizaron durante décadas como parte del paisaje de la vida profesional. El policía que acepta plata para no poner el parte. El funcionario que deja pasar un trámite a cambio de un favor. Esas formas menores no son el problema central pero crean el ambiente en que las formas mayores prosperan, porque borran la percepción de que hay una línea que no se cruza. Y cuando esa percepción desaparece, la distancia entre aceptar una propina pequeña y filtrar información de un operativo deja de parecer tan grande como debería.

La respuesta tiene que atacar los tres frentes al mismo tiempo. La diferencia de recursos entre el Estado y el crimen organizado no va a desaparecer, pero puede reducirse con salarios más competitivos en los cargos más expuestos y con sistemas de verificación patrimonial que detecten enriquecimiento injustificado antes de que el daño esté hecho. Los mecanismos de detección y sanción pueden fortalecerse con una institución diseñada específicamente para ese propósito, con autonomía suficiente para no quedar atrapada en los mismos circuitos que investiga. Y la cultura puede cambiarse, aunque despacio, si los casos de alto perfil producen consecuencias reales y visibles que demuestren que la institución actúa. Hong Kong lo demostró. Tardó una década pero lo demostró.

### **c. La Unidad Especial Anticorrupción**

Como parte del Plan Colombia 2.0 propongo crear mediante decreto presidencial en los primeros días del nuevo gobierno una Unidad Especial Anticorrupción, adscrita a la Fiscalía General de la Nación pero con autonomía operativa real.

La Fiscalía ya tiene unidades que investigan casos de corrupción en el sector público. No existe una unidad con mandato específico para investigar la penetración del crimen organizado en las fuerzas armadas, la policía y la rama judicial, con los recursos, el personal y la independencia

necesarios para hacerlo sin interferencia de las estructuras que investiga. Esa diferencia de diseño es lo que determina si la unidad produce resultados o produce informes.

El mandato tiene que ser concreto desde el decreto que crea la unidad. La Fiscalía ya tiene unidades anticorrupción con mandatos tan amplios que abarcan todo el sector público y terminan dispersando sus recursos entre miles de casos sin llegar a fondo en ninguno. Esta unidad investiga la penetración del crimen organizado en las fuerzas armadas, la policía y la rama judicial, y nada más. Ese foco le permite concentrar recursos, desarrollar inteligencia especializada y producir resultados verificables en un plazo razonable.

La autonomía operativa requiere una línea de reporte que no pase por las instituciones que se investigan. El director de la unidad debe ser designado directamente por el Presidente con aprobación del Congreso, no por el Fiscal General. Sus reportes van directamente a la Presidencia. Esa línea directa impide que las investigaciones sean bloqueadas por las mismas instituciones que se investigan, que es exactamente lo que ocurre cuando la cadena jerárquica normal está infiltrada.

El sistema de protección de denunciantes es el componente más subestimado de cualquier programa anticorrupción. Dentro de las fuerzas de seguridad hay funcionarios que saben lo que ocurre y no lo denuncian porque no tienen mecanismos que los protejan de represalias. La unidad debe tener canales de denuncia confidenciales, protocolos de protección de testigos y consecuencias reales para quien persiga a un denunciante. Sin eso, la información no fluye y la unidad investiga en la oscuridad.

La transparencia verificable por los socios internacionales cierra el diseño. Los países con los que Colombia coopera en seguridad tienen interés directo en que sus contrapartes colombianas no estén infiltradas por el crimen organizado. La unidad publica periódicamente métricas de resultado verificables y se somete a revisiones independientes. Eso no significa darles acceso a las investigaciones confidenciales. Significa que los socios pueden verificar que Colombia toma el problema en serio antes de compartir información clasificada con ella.

#### **d. El referente de Hong Kong**

Colombia no tiene que inventar un modelo desde cero. La experiencia más documentada de transformación institucional anticorrupción en el sector seguridad ocurrió en Hong Kong entre 1974 y mediados de los años ochenta, y sus lecciones son directamente aplicables.

En 1973, el superintendente Peter Godber, uno de los oficiales de más alto rango de la policía de Hong Kong, huyó del territorio cuando se descubrió que había acumulado una fortuna varias veces mayor que su salario acumulado en dos décadas. La investigación posterior reveló que Godber era la cima de una red de corrupción policial sistémica en la que los sobornos fluían de abajo hacia arriba en toda la estructura jerárquica. Ocho de cada diez denuncias de corrupción en Hong Kong en ese momento apuntaban a funcionarios públicos. La corrupción no era la excepción. Era el modo de operación normal de una parte significativa de la policía.

El gobernador Murray MacLehose tomó la decisión de crear una institución completamente separada de la cadena de mando policial para investigar la corrupción. La Comisión Independiente contra la Corrupción, la ICAC, se creó en febrero de 1974 con un diseño que la separaba completamente de las estructuras que iba a investigar. Reportaba directamente al gobernador, sin

pasar por ninguna institución intermedia. Sus funcionarios eran reclutados desde fuera de Hong Kong, específicamente para que no tuvieran vínculos con las redes que iban a investigar. La ICAC dedicó el setenta por ciento de sus recursos al departamento de operaciones en sus primeros años, con un enfoque explícito en perseguir a los "peces gordos" primero, para demostrar que el cambio era real y no cosmético.

Los resultados fueron verificables y tardaron menos de una década en producirse. Las denuncias contra policías se redujeron en un setenta por ciento entre 1974 y 2007, de 1.443 a 446 anuales. En 1974, el 45% de las denuncias de corrupción apuntaban a funcionarios del gobierno. En 2013, esa cifra había bajado al 30%. La disposición ciudadana a identificarse en las denuncias pasó del 35% en 1974 al setenta y 2% en 2002, lo que significa que la gente dejó de tener miedo de denunciar porque empezó a creer que la institución los protegería.

El modelo de la ICAC no es transferible en todos sus elementos al contexto colombiano. Las condiciones políticas de Hong Kong en 1974 eran distintas a las de Colombia en 2026 y algunos instrumentos legales de la ICAC serían inconstitucionales en Colombia. Pero los principios de diseño sí son transferibles. Autonomía real de la cadena de mando que se investiga, mandato específico concentrado en el sector de mayor riesgo, enfoque inicial en casos de alto perfil que demuestren que la institución es seria, y un sistema de protección de denunciantes creíble. Esos cuatro elementos son los que determinaron el éxito en Hong Kong y los mismos que la Unidad Especial Anticorrupción debe tener desde el primer día.

### **e. La trampa legal como instrumento de investigación**

Colombia tiene desde 2004 una herramienta de investigación que sus fiscales anticorrupción subutilizan de manera sistemática, el agente encubierto. El artículo 242 de la Ley 906, el Código de Procedimiento Penal, autoriza al fiscal a ordenar que uno o varios funcionarios de la policía judicial, o incluso particulares, se infiltren en una organización criminal para obtener información, recoger elementos materiales probatorios y ubicar a los participantes de la red.

El artículo 242-A extiende esa figura específicamente a las operaciones encubiertas contra la corrupción. La herramienta existe. Lo que falta es usarla con la intensidad que el problema requiere. El funcionario de seguridad que filtra información al narcotráfico no se detecta con auditorías de nómina ni con encuestas de clima organizacional. Se detecta cuando alguien de confianza le ofrece dinero a cambio de información y acepta. Esa es la trampa legal, un operativo diseñado para verificar si un funcionario sospechoso responde a un incentivo corrupto antes de darle acceso a una operación real.

El Tribunal Superior de Bogotá dejó claro en 2023 que la figura del agente encubierto puede usarse incluso cuando la Fiscalía ya conoce la identidad de los integrantes de una organización, porque el objetivo no siempre es identificar a los participantes sino conocer cómo funciona la red por dentro. La distinción que la Corte Constitucional y la doctrina colombiana establecieron entre el agente encubierto y el agente provocador produce una consecuencia que yo cuestiono. El agente encubierto verifica la predisposición criminal de alguien que ya tiene esa predisposición y así la prueba es válida. El agente provocador crea en alguien la idea de cometer un delito que ese alguien no había contemplado y así la prueba es ilícita. Esa línea tiene sentido cuando se trata de proteger a ciudadanos comunes de ser inducidos por el Estado a cometer delitos que nunca habrían

cometido. Pero cuando se trata de funcionarios públicos de seguridad que manejan información clasificada y tienen el deber legal de resistir cualquier intento de corrupción, el argumento cambia.

Propongo que el nuevo gobierno presente al Congreso una reforma al Código Penal que establezca una presunción especial para los funcionarios del sector de la seguridad. Que la operación encubierta en la que un agente ofrece dinero a cambio de información clasificada o de facilidades para el crimen organizado produzca prueba válida independientemente de si el funcionario investigado tenía o no predisposición previa a corromperse. La justificación es que el funcionario de seguridad tiene una obligación reforzada de resistir esa oferta, derivada de su juramento de cargo y de su acceso privilegiado a información del Estado. Quien acepta la oferta traicionó una obligación que asumió voluntariamente cuando recibió el cargo. Eso justifica un estándar probatorio diferente al que aplica para el ciudadano común.

Varios países han adoptado soluciones similares. El Reino Unido permite operaciones de integridad, los llamados *integrity testing*, contra funcionarios públicos sin necesidad de demostrar predisposición previa, con la única condición de que la operación esté autorizada por un superior jerárquico independiente del investigado y que la evidencia sea sometida a control judicial posterior. Ese modelo puede adaptarse al sistema colombiano sin vulnerar las garantías constitucionales, siempre que el control judicial posterior sea efectivo y que el estándar de prueba exigido para autorizar la operación sea suficientemente alto para evitar que se convierta en un instrumento de persecución política.

La Unidad Especial Anticorrupción debe tener una unidad operativa de agentes encubiertos con entrenamiento específico para investigar la corrupción dentro del sector seguridad, con protocolos claros que garanticen que las operaciones producen prueba admisible en juicio y no material que la defensa pueda impugnar como prueba provocada. Ese entrenamiento específico no existe hoy de manera sistemática. Los fiscales anticorrupción que ocasionalmente usan agentes encubiertos lo hacen con los mismos protocolos generales diseñados para el narcotráfico, que no contemplan las particularidades de investigar a funcionarios dentro de sus propias instituciones. El resultado son procesos que el contrainterrogatorio deja en el aire por deficiencias en el diseño de la operación, no por ausencia de evidencia.

## **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La corrupción dentro del sector seguridad puede destruir lo que el Plan Colombia 2.0 puede construir. Y lo puede destruir antes de que comience. Sin un componente explícito de depuración institucional, cada operativo exitoso puede ser saboteado antes de comenzar.

### **Lo que hay que hacer:**

- Crear la Unidad Especial Anticorrupción mediante decreto presidencial en los primeros días de gobierno, con director designado por el Presidente y aprobado por el Congreso, línea de reporte directo a la Presidencia y presupuesto propio independiente de la Fiscalía General.
- Establecer en los primeros noventa días un sistema de protección de denunciantes internos en las fuerzas armadas, la policía y la Fiscalía, con canales confidenciales y consecuencias reales para quien persiga a un denunciante.

- Publicar un primer informe de resultados en los primeros seis meses de gobierno con métricas de investigaciones abiertas, investigaciones cerradas y sanciones aplicadas.
- Iniciar las primeras investigaciones de alto perfil en el primer año para demostrar que la institución actúa con independencia de la jerarquía institucional que investiga.
- Invitar a organismos internacionales de evaluación, incluyendo el GAFI y el GRECO, a hacer revisiones periódicas del funcionamiento de la unidad.
- Integrar los estándares de transparencia de la unidad en los protocolos de cooperación con los socios internacionales de Colombia como condición para el intercambio de inteligencia clasificada.

# CAPÍTULO 11

## LOS DERECHOS COMO ACTIVOS

La Jurisdicción Especial para la Paz estableció en su Auto 033 de 2021 que entre 2002 y 2008 miembros del Ejército colombiano cometieron al menos 6.402 homicidios de civiles que fueron presentados como bajas en combate. Esa cifra es el argumento más poderoso que los críticos del Plan Colombia 2.0 usarán para oponerse a cualquier propuesta que incluya cooperación en seguridad con Washington y fortalecimiento de las capacidades militares. Si el Plan Colombia 2.0 no responde ese argumento con seriedad, la oposición puede ser suficiente para deslegitimarlo antes de que empiece.

La respuesta es demostrar que el diseño del nuevo plan hace imposible que se repita.

### **a. Lo que ocurrió**

Los 6.402 homicidios que la JEP documentó en el Auto 033 de 2021 representan el mayor escándalo de crímenes de Estado en la historia reciente de Colombia. Las Fuerzas Militares presentaron como bajas en combate a civiles que habían sido asesinados en frío, en muchos casos tras ser reclutados con falsas promesas de trabajo en zonas alejadas de sus municipios de origen. El patrón fue suficientemente sistemático como para que la JEP lo calificara como crimen de lesa humanidad.

Las causas de ese patrón no fueron accidentales. Las presiones institucionales por demostrar resultados en bajas al enemigo crearon incentivos perversos que los mandos no controlaron adecuadamente. El sistema de medición del desempeño de las unidades militares incluía las bajas como indicador de efectividad, lo que generó una lógica en que el resultado importaba más que el método usado para producirlo. La falta de mecanismos de supervisión independiente de las operaciones en campo creó espacios donde esas prácticas se normalizaron en algunas unidades. Y la cooperación en seguridad con Washington, que medía el éxito del Plan Colombia en parte por indicadores cuantitativos de bajas, contribuyó a crear un ambiente donde los números tenían más peso que los procedimientos.

El Congreso de los Estados Unidos reaccionó condicionando partes de la asistencia a Colombia al cumplimiento de estándares de derechos humanos. Varios países europeos redujeron su cooperación. La reputación internacional de Colombia en esta materia se deterioró de manera que tomó años recuperar, y los procesos judiciales que esos crímenes generaron siguen su curso en la JEP más de quince años después de los hechos.

La aspersión con glifosato produjo un problema diferente pero igualmente serio. Las comunidades rurales expuestas documentaron daños en cultivos de subsistencia, en fuentes de agua y en la salud de personas afectadas repetidamente por los químicos. El Consejo Nacional de Estupefacientes suspendió el programa de aspersión aérea en mayo de 2015. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-236 de 2017, condicionó cualquier eventual reanudación

al cumplimiento de garantías específicas de protección de salud y medio ambiente. La resolución de esos problemas no fue plenamente satisfactoria.

## **b. Por qué no puede repetirse**

El Plan Colombia 2.0 operaría en un contexto internacional donde las violaciones de derechos humanos tienen un costo político más alto que en el año 2000, y ese costo sube con cada año que pasa.

Los mecanismos internacionales de monitoreo son más eficaces. La Corte Penal Internacional tiene jurisdicción sobre Colombia. Los organismos de la ONU tienen mayor capacidad de seguimiento. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos tienen más acceso, más recursos y más capacidad de comunicación que hace veinticinco años. El patrón de los falsos positivos sería detectado más rápido y documentado con mayor eficiencia.

El Congreso de los Estados Unidos tiene más antecedentes sobre Colombia que en el año 2000 y exigirá más garantías antes de aprobar cooperación en seguridad. La Ley Leahy, que prohíbe la asistencia militar de los Estados Unidos a unidades de las fuerzas de seguridad de otros países cuando existen pruebas creíbles de violaciones de derechos humanos sin que se tomen medidas efectivas de rendición de cuentas, se aplica con rigor creciente. En mayo de 2026, más de veinte congresistas demócratas pidieron la suspensión de operaciones conjuntas con Ecuador precisamente por posibles incumplimientos de esa ley. Colombia no puede arriesgarse a ese escenario.

Los aliados europeos son igualmente exigentes. La relación de Colombia con la Unión Europea y con varios países miembros de la OTAN está condicionada al cumplimiento de estándares de derechos humanos que forman parte de los compromisos de Colombia como miembro de la OCDE. Un plan de seguridad que produce violaciones graves de derechos humanos destruye la cooperación internacional que lo hace posible.

## **c. Las garantías del Plan Colombia 2.0**

Las garantías de derechos humanos del Plan Colombia 2.0 son componentes del diseño. Sin ellas el plan no funciona porque sin ellas no hay cooperación internacional, no hay legitimidad política interna y no hay sostenibilidad operacional. El sistema de medición del desempeño de las fuerzas de seguridad no puede incluir las bajas al enemigo como indicador de resultado. Lo que hay que medir son los resultados reales de la política de seguridad, cuántos territorios recuperó el Estado, cuánto se redujeron los desplazamientos forzados y los homicidios, cuántas organizaciones criminales fueron desarticuladas con sus líderes capturados y sus activos incautados. Esos indicadores miden lo que importa sin crear los incentivos que produjeron los falsos positivos. El mecanismo de supervisión independiente de las operaciones debe incluir la supervisión interna de la cadena de mando y un componente externo con participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General y, cuando los casos lo requieran, organismos internacionales. Ese mecanismo opera en la verificación posterior de las condiciones en que se desarrollaron las operaciones, sin comprometer su efectividad operacional.

Campo con Futuro resuelve la raíz económica del narcotráfico. Cuando esa raíz desaparece, la fumigación aérea deja de ser necesaria.

La formación en derecho internacional humanitario y en los estándares de uso proporcional de la fuerza para todas las unidades involucradas en la fase de estabilización debe sistematizarse como condición de acceso a los programas de cooperación internacional, especialmente los que se enmarcan en el Programa de Asociación Personalizado con la OTAN. Esa formación existe en las Fuerzas Militares pero opera de manera irregular. Tiene que ser sistemática. Cuando se producen violaciones, las investigaciones deben abrirse con celeridad, conducirse con independencia y producir sanciones efectivas y visibles. La impunidad es el factor que más contribuye a la repetición. La Unidad Especial Anticorrupción creada en el Capítulo 10 juega aquí un papel directo.

#### **d. Por qué la legitimidad hace posible la efectividad**

Algunos sectores ven en los derechos humanos un obstáculo para la efectividad operacional de las fuerzas armadas. La idea es que las restricciones que impone el cumplimiento de estándares de derechos humanos hacen más difícil combatir al crimen organizado. Pero la evidencia dice lo contrario. Los ejércitos con las tasas de efectividad operacional más altas y los mejores resultados en combate al crimen organizado y al terrorismo son también los que cumplen con mayor rigor los estándares de derechos humanos en sus operaciones. Saben que las violaciones destruyen la relación con las comunidades, la legitimidad política y la cooperación internacional. Las tres son condiciones sin las cuales ninguna fuerza de seguridad puede operar con eficiencia sostenida.

Colombia lo demostró con el caso de los falsos positivos. Las unidades que los cometieron destruyeron la confianza de las comunidades, generaron movilización internacional contra Colombia y le costaron al país años de deterioro en su posición ante el Congreso de los Estados Unidos. El costo fue más alto que cualquier ventaja táctica que pudieran haber obtenido. El Plan Colombia 2.0 incorpora los derechos humanos como condición de diseño porque sin ellos el plan no puede sostenerse. Esa decisión es un requisito técnico de cualquier arquitectura de seguridad que pretenda funcionar en el siglo XXI.

#### **e. Resumen y líneas de acción del capítulo**

Los derechos humanos son una condición de viabilidad del Plan Colombia 2.0. Sin garantías explícitas y verificables, el plan pierde legitimidad en Colombia, pierde el apoyo del Congreso de los Estados Unidos y pierde la cooperación de los aliados europeos.

##### **Lo que hay que hacer:**

- Eliminar toda métrica de bajas al enemigo como indicadores de desempeño de las fuerzas de seguridad y reemplazarlas por métricas orientadas a la reducción de la violencia y el restablecimiento de la presencia del Estado.
- Crear el mecanismo de supervisión independiente de las operaciones con participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General y, en los casos que correspondan, organismos internacionales.

- Reforzar la formación en derecho internacional humanitario para todas las unidades que participen en la fase de estabilización, vinculándola como condición de acceso a los programas de cooperación con la OTAN.
- Fortalecer el sistema de investigación y sanción de violaciones de derechos humanos en las fuerzas de seguridad para garantizar que no haya impunidad.
- Presentar a los socios internacionales un informe semestral sobre el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en las operaciones del plan.

# CAPÍTULO 12

## REFORMARNOS A NOSOTROS MISMOS

Hay cosas que ningún socio externo puede hacer por Colombia. Washington puede proporcionar inteligencia, la OTAN puede abrir canales de formación y los socios europeos pueden contribuir con recursos. Pero construir un Estado que llegue realmente a los territorios donde hoy no llega, transformar la cultura institucional de las fuerzas de seguridad y garantizar que la justicia funcione en las zonas donde el crimen organizado ha sido durante años el único poder que imparte justicia son responsabilidades que solo pueden cumplirse desde adentro. Ninguna institución extranjera puede cambiar la manera en que los funcionarios colombianos conciben su función, ni la manera en que la justicia colombiana opera en los territorios más difíciles del país.

El número de municipios con presencia de al menos un actor armado pasó de 195 en 2019 a más de 400 en 2022 y siguió expandiéndose en 2025, según el monitoreo de la Fundación Pares. Para junio de 2024, el Clan del Golfo tenía presencia en 392 municipios, el ELN en 232 y los grupos disidentes de las FARC en 299, cifras que representan aumentos del 55, el 23 y el 30 por ciento respectivamente en comparación con 2022, según Human Rights Watch. Ese territorio perdido no se recupera solo con cooperación internacional. Se recupera con un Estado que llegue y se quede.

### **a. Las fuerzas armadas y la policía del siglo XXI**

Las Fuerzas Militares colombianas son, después del Plan Colombia, la fuerza más capacitada de América Latina en varios aspectos de combate convencional y operaciones especiales. Esa capacidad no se discute. Lo que merece revisión es si la doctrina, la estructura y la cultura institucional de esas fuerzas están adaptadas al adversario que enfrentan hoy.

El adversario de 2026 no es una guerrilla con proyecto político que busca tomar el poder del Estado. Es un conjunto de organizaciones criminales fragmentadas que tienen como objetivo único la maximización de las ganancias del narcotráfico y otras economías ilegales. Combatirlo requiere capacidades diferentes en aspectos clave a las que se desarrollaron para combatir a las FARC. Requiere más inteligencia operacional y menos poder de fuego convencional. Requiere más capacidad de persecución de activos financieros y menos aviación de combate. Requiere más cooperación con la Fiscalía y las autoridades judiciales. Y requiere más presencia diaria y constante en los territorios donde el crimen organizado construyó gobierno de facto, lo que es una función más parecida a la de la policía que a la del ejército.

La Policía Nacional tiene un problema diferente pero igualmente serio. Su presencia en los municipios más pequeños del país es insuficiente en personal, en equipo y en formación. Los policías que operan en zonas de alto conflicto lo hacen con salarios que los hacen vulnerables a la corrupción y sin el respaldo institucional que necesitan para enfrentar las amenazas que reciben. En zonas rurales de conflicto, hasta el 95 por ciento de la población reporta necesidades básicas insatisfechas, según datos de OCHA. La Policía que opera en esos contextos sin los recursos, la formación ni la protección adecuados no puede cumplir su función.

La reforma que propongo es una revisión de la doctrina y los sistemas de evaluación para adaptarlos al adversario real de 2026, y un plan de fortalecimiento de la Policía en los municipios más vulnerables que incluya más personal, mejor equipo, mejores salarios y mejor formación.

Pero la reforma de las fuerzas de seguridad no basta si la justicia en los territorios sigue siendo una promesa sin respaldo real.

## **b. La justicia en los territorios**

Uno de los factores que más contribuye a la persistencia del crimen organizado en los territorios donde opera es la ausencia de justicia real. Cuando alguien comete un delito en un municipio controlado por el crimen organizado, el sistema judicial colombiano es incapaz de investigarlo, procesarlo y sancionarlo con suficiente efectividad como para disuadir conductas similares.

Esa incapacidad tiene causas concretas. Los fiscales que operan en zonas de alto conflicto trabajan bajo amenaza permanente y sin la protección adecuada. Los testigos que podrían sostener las investigaciones enfrentan las mismas amenazas sin mecanismos de protección reales. Los jueces locales son vulnerables a la presión del crimen organizado porque no tienen instrumentos de protección equivalentes a los del sistema urbano. Y la infraestructura del sistema judicial en esos territorios es frecuentemente insuficiente para sostener investigaciones complejas.

La reforma requiere tres cambios simultáneos. Hay que crear fiscalías especializadas en zonas de conflicto con personal dedicado exclusivamente a investigar al crimen organizado, con protección de seguridad real y con recursos suficientes para investigar casos complejos sin depender del sistema de rotación de personal que hoy caracteriza las fiscalías de los municipios más pequeños. Hay que fortalecer los programas de protección de testigos para que las investigaciones puedan sostenerse judicialmente. Y hay que expandir el acceso a la justicia en línea para los municipios más remotos, donde la presencia física del sistema judicial es imposible pero el acceso digital puede proveer servicios mínimos. La justicia llega a los territorios solo si el Estado llega primero.

## **c. La presencia real del Estado**

Ninguna política de seguridad produce resultados duraderos si el Estado recupera un territorio del crimen organizado y luego no está ahí. Ese vacío es exactamente el que el crimen organizado aprovecha para volver.

La presencia real del Estado en los territorios recuperados requiere más que la presencia de las fuerzas de seguridad. Requiere servicios que justifiquen para la comunidad la diferencia entre vivir bajo el Estado y vivir bajo el crimen organizado. Eso incluye escuelas que funcionan, puestos de salud con medicamentos y personal, vías que conectan las comunidades con los mercados, registros de propiedad que le dan a la gente títulos sobre la tierra que trabaja y jueces que resuelven conflictos. El Acuerdo de Paz de 2016 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los PDET, para aumentar la presencia del Estado en 170 municipios altamente afectados por el conflicto. En 2024, la tasa de pobreza multidimensional en esas zonas era del 24,4 por ciento, más del doble de la tasa nacional del 11,5 por ciento, según datos del informe mundial de Human Rights Watch de 2026.

La implementación de los PDET ha sido limitada. Por eso propongo retomar y acelerar ese mandato como parte central de la arquitectura del Plan Colombia 2.0. La coordinación entre el componente de seguridad y el componente de desarrollo y servicios sociales determina si los resultados son duraderos o si el adversario regresa en cuanto se retira la presión. El Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno debería incluir inversión específica en los municipios que se incorporen al Plan Colombia 2.0 como zonas de priorización. Sin esa inversión, la inversión en seguridad no produce dividendos sostenibles. Y esa inversión tampoco alcanza si las instituciones que deben ejecutarla no han cambiado su manera de operar.

#### **d. La transformación de la cultura institucional**

Las instituciones no cambian porque se reescriba su misión en un decreto. Cambian cuando cambian los incentivos, los sistemas de evaluación, los patrones de comportamiento que se premian y los que se sancionan, y las narrativas que los funcionarios usan para entender su propia función.

Las Fuerzas Militares colombianas tienen una cultura institucional moldeada durante décadas de conflicto con un adversario político. Esa cultura tiene atributos valiosos como disciplina, capacidad de operación en condiciones difíciles y sentido de misión nacional. Pero tiene también rigideces que no sirven para combatir al crimen organizado del siglo XXI, en particular la tendencia a medir el éxito en términos de bajas y territorio controlado en lugar de en términos de reducción del crimen y construcción de presencia civil del Estado. Esa tendencia produjo los falsos positivos. Y cambiarla requiere más que un decreto.

La Policía Nacional tiene una cultura institucional diferente, marcada por años de exposición a la corrupción, salarios insuficientes y la percepción de que el sistema no protege a sus miembros cuando cumplen su función honestamente. Cambiar esa cultura requiere cambios en los sistemas de compensación, en los protocolos de protección, en los mecanismos de denuncia y en la transparencia sobre los resultados de las investigaciones disciplinarias.

El Ministerio de Defensa debe encargar al inicio del gobierno una evaluación independiente de la cultura institucional de las Fuerzas Militares y la Policía en las zonas de mayor conflicto, con recomendaciones específicas sobre los cambios necesarios. Esa evaluación produce el diagnóstico necesario para diseñar intervenciones con impacto real, no declaraciones de intención y buena voluntad.

#### **e. Lo que Colombia debe hacer por sí misma**

El plan de seguridad requiere cooperación internacional en varios de sus componentes. Pero hay acciones que Colombia debe tomar independientemente de lo que sus socios hagan o dejen de hacer. Son compromisos con los que el Estado colombiano se debe a sí mismo y a sus propios ciudadanos.

La extradición como política de Estado requiere una sola cosa. Necesita una decisión política que el gobierno toma desde el primer día y mantiene sin excepción durante todo su mandato. Ese compromiso le demostraría a Washington que Colombia es un socio confiable, le advertiría a las organizaciones criminales que el Estado colombiano no negocia su ausencia y le confirmaría a la

comunidad internacional que Colombia entiende que la lucha contra el narcotráfico es una responsabilidad que no se condiciona a conveniencias políticas internas.

La inversión en los territorios recuperados con recursos propios tampoco puede esperar a que todo venga de la cooperación internacional. El presupuesto nacional debe reflejar la prioridad que el gobierno dice que tiene en materia de seguridad y desarrollo en los territorios más afectados por el crimen organizado.

La sanción efectiva de los funcionarios que violan los derechos humanos o que cooperan con el crimen organizado completa el cuadro. Sin esa sanción, todas las demás reformas quedan en papel.

## **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

La cooperación internacional hace posible el plan y la reforma institucional interna lo hace sostenible. Ninguna arquitectura externa puede reemplazar las transformaciones que Colombia debe hacer por sí misma.

### **Lo que hay que hacer:**

- Encargar en los primeros días de gobierno una evaluación independiente de la doctrina y los sistemas de evaluación de las Fuerzas Militares y la Policía para adaptarlos al adversario real de 2026.
- Crear fiscalías especializadas en zonas de conflicto con personal dedicado, protección de seguridad real y recursos suficientes para investigar casos complejos.
- Fortalecer el programa de protección de testigos en los municipios de mayor conflicto.
- Retomar y acelerar la implementación de los PDET en los 170 municipios priorizados por el Acuerdo de Paz, con indicadores de resultado verificables.
- Asignar en el Plan Nacional de Desarrollo inversión específica en los municipios que se incorporen al Plan Colombia 2.0 como zonas de priorización.
- Declarar la extradición como política de Estado desde el primer día, sin condicionamientos y sin excepciones.
- Establecer sistemas de evaluación de las fuerzas de seguridad basados en reducción de la violencia y restablecimiento de la presencia del Estado.
- Garantizar la sanción efectiva de los funcionarios que violan los derechos humanos o cooperan con el crimen organizado.

# CAPÍTULO 13

## LA ARQUITECTURA FINANCIERA

Los libros colombianos de políticas públicas tienen un vicio recurrente. Consiste en que usualmente proponen sin presupuestar. Describen lo que hay que hacer con detalle y claridad pero esquivan la pregunta que determina si la propuesta puede ejecutarse, cuánto cuesta y cómo se paga. Yo no esquivo esa pregunta. Sin responderla, el Plan Colombia 2.0 es solo una lista de intenciones. Contestándola, es una propuesta que un gobierno puede llevar a una negociación bilateral y a un proceso presupuestal con argumentos concretos.

Las cifras que siguen son estimaciones y no proyecciones precisas. La implementación real de un plan de esta escala requiere un proceso de costeo detallado con la información específica de cada componente. Lo que ofrezco aquí es el orden de magnitud, la estructura de las fuentes de financiación y la lógica de la distribución de costos entre Colombia y sus socios internacionales.

### a. Cuánto cuesta el plan

El Plan Colombia original consumió 9.940 millones de dólares de los Estados Unidos y 7.000 millones del presupuesto colombiano a lo largo de quince años, para un total de 16.940 millones de dólares según el balance del Departamento Nacional de Planeación publicado en 2016. Eso es menos de 1.200 millones de dólares anuales en promedio, aunque la inversión no fue uniforme y los años de mayor intensidad superaron ese promedio con creces.

El Plan Colombia 2.0 no tiene la escala de emergencia del original. Colombia hoy tiene instituciones más consolidadas, fuerzas militares con capacidades superiores y un contexto diferente. Necesita fortalecer, adaptar y agregar los componentes que el plan original no incluyó. Los cuatro componentes principales del nuevo plan tienen costos estimados diferentes.

La seguridad directa, que incluye el equipo de la fase de estabilización, la formación de las unidades involucradas, el despliegue operacional y el apoyo logístico, puede estimarse entre 500 y 1.000 millones de dólares anuales dependiendo del nivel de intensidad de las operaciones. Una parte significativa de ese costo puede financiarse con asistencia en equipo de los socios internacionales, lo que reduce la carga sobre el presupuesto nacional.

Campo con Futuro, el programa de sustitución de cultivos con mercado garantizado, tiene un costo que depende directamente de la escala. Un piloto de 50.000 familias en diez municipios cuesta de manera muy diferente a un programa de 500.000 familias a escala nacional. Para el piloto inicial, el costo estimado de los contratos de compra anticipada, la asistencia técnica y la infraestructura mínima puede estar entre 200 y 400 millones de dólares anuales, distribuidos entre Colombia, Washington, UAE, la Unión Europea y China.

El fortalecimiento institucional, que incluye la Unidad Especial Anticorrupción, el Centro de Excelencia en Seguridad, las fiscalías especializadas en zonas de conflicto, el programa de protección de testigos y la formación en derechos humanos, es el componente menos costoso en términos relativos pero requiere inversión sostenida. Su valor no está en el gasto sino en la continuidad. El costo anual estimado de estos componentes está entre 100 y 200 millones de dólares.

La inversión en los territorios recuperados es la más cara a largo plazo y la que más depende del presupuesto nacional. Vías terciarias, servicios de salud, educación, infraestructura de justicia en los municipios priorizados. El costo depende de cuántos municipios se prioricen y cuál es el estándar de servicios que se quiere alcanzar. Una estimación conservadora para 100 municipios priorizados está entre 500 millones y 1.000 millones de dólares anuales durante los primeros cinco años.

El costo total anual en la fase de mayor intensidad está entre 1.300 y 2.600 millones de dólares, distribuidos entre varias fuentes. Eso es significativamente menos que lo que Colombia y Washington invirtieron en el período de mayor intensidad del Plan Colombia original, y los resultados que perseguimos son más específicos y más medibles que los de entonces. La eficiencia del gasto es tan importante como su volumen.

## **b. Las fuentes de financiación nacionales**

El gobierno colombiano debe ser el principal contribuyente al plan. No es solo una cuestión de soberanía. Es una cuestión de credibilidad. Ningún socio internacional contribuye con seriedad a un plan que el propio país no financia prioritariamente.

El presupuesto del Ministerio de Defensa es la primera fuente y debe orientarse hacia los componentes de seguridad del plan con criterios de priorización explícitos. Las asignaciones del Plan Nacional de Desarrollo para los municipios priorizados deben ser incrementales respecto a los niveles actuales. Los recursos del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal y del Fondo para la Seguridad y Convivencia Ciudadana ya existen y pueden dirigirse hacia los componentes del plan con ajustes reglamentarios menores.

Una fuente adicional que propongo es un mecanismo de contribución del sector privado colombiano. Los sectores de minería, hidrocarburos, agroindustria y turismo tienen interés directo en la recuperación de los territorios de mayor conflicto y se benefician de manera concreta de la seguridad que el plan produce. Un mecanismo de contribución voluntaria con incentivos tributarios, similar al impuesto de seguridad que funcionó en el período de mayor intensidad del Plan Colombia original, puede movilizar recursos adicionales sin que el Estado tenga que financiar todo. La diferencia con un impuesto obligatorio es que el mecanismo voluntario con incentivos genera adhesión del sector privado en lugar de resistencia, lo que produce una base de apoyo político que el plan necesita para sostenerse más allá del primer gobierno.

### **c. Las fuentes de financiación internacionales**

Washington es la primera fuente internacional. El gobierno de los Estados Unidos ya tiene presupuesto asignado para cooperación en seguridad con Colombia distribuido a través del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa. El objetivo no es necesariamente aumentar ese presupuesto sino reorientarlo hacia los componentes del nuevo plan, que son más eficientes que los programas actuales. La negociación del nuevo marco bilateral de cooperación estratégica que propongo en el Capítulo 6 debe incluir la definición de los montos y los mecanismos de desembolso de ese aporte, con métricas de resultado que Washington pueda presentar ante su propio Congreso.

UAE es la segunda fuente, pero su participación en el financiamiento de Campo con Futuro a través de contratos de compra anticipada no es asistencia en el sentido tradicional. Es una relación comercial. Los fondos soberanos emiratíes que financian las compras anticipadas recuperan su inversión cuando reciben los productos. Ese modelo es más sostenible que la asistencia porque no depende de la voluntad política de un donante sino de la lógica de un negocio. Y es más atractivo para UAE porque les garantiza acceso a *commodities* agrícolas que necesitan para su seguridad alimentaria.

Los organismos multilaterales completan el cuadro. El Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Mundial tienen instrumentos de financiamiento para inversión en seguridad, desarrollo rural y construcción de capacidad institucional que Colombia puede usar. Esas instituciones requieren proyectos bien estructurados con métricas de resultado verificables. El plan está suficientemente detallado para sostener esas aplicaciones, lo que convierte el trabajo de estructuración en una ventaja financiera directa.

### **d. Los mecanismos de desembolso y control**

El Plan Colombia original tuvo problemas de rendición de cuentas que generaron críticas legítimas sobre la eficiencia de la asistencia. Algunos recursos no produjeron los resultados esperados. Otros llegaron a destinos distintos a los previstos. La transparencia en el manejo de los recursos fue insuficiente en algunos períodos. El plan Colombia 2.0 debe tener desde el inicio un sistema de control más robusto que el del plan original, y debe ser transparente con ese diseño porque la transparencia es parte del argumento para conseguir el financiamiento.

Hay que crear una cuenta especial del plan con administración independiente. Los recursos del plan, tanto nacionales como internacionales, deben fluir a través de una estructura de administración con supervisión independiente que garantice la trazabilidad del gasto y la prevención de la corrupción. Ese mecanismo es también una señal política para los donantes de que Colombia no pide dinero sin mecanismos de control, sino que los diseña desde el inicio.

Hay que establecer un sistema de métricas de resultado acordadas con los socios internacionales. Cada componente del plan debe tener indicadores de resultado específicos, plazos de medición y mecanismos de verificación independientes. Si un componente no produce los

resultados esperados, los recursos se redirigen hacia lo que funciona. Esa lógica de corrección continua es la que distingue un plan que aprende de sus errores del que los repite.

Hay que someter el plan a auditorías anuales por organismos independientes. La Contraloría General, con participación de auditores internacionales cuando los donantes así lo exijan, debe auditar anualmente la gestión de los recursos y publicar sus resultados. La publicación es tan importante como la auditoría. Un plan que controla sus recursos en privado no genera la confianza que necesita para sostenerse políticamente.

### **e. El retorno esperado de la inversión**

El argumento financiero más poderoso del Plan Colombia 2.0 es lo que produce, no lo que cuesta. Los territorios que hoy controla el crimen organizado no pagan impuestos al Estado. No atraen inversión privada. No generan empleo formal. No tienen economías productivas integradas al mercado nacional. Son territorios que le cuestan al Estado en seguridad, en atención humanitaria y en pérdida de capacidad fiscal, sin producir nada a cambio.

Cuando el Estado recupera esos territorios y los integra a la economía legal, empiezan a producir. Los estudios del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional y los análisis de la Cámara Colombiana de Infraestructura documentan aumentos significativos en la inversión privada, el empleo formal y la generación de impuestos en los municipios donde esa recuperación fue sostenida. El retorno de la inversión en seguridad es medible y real, y ese argumento hay que llevarlo al proceso presupuestal con datos.

El argumento para Washington es equivalente. El costo que tiene para los Estados Unidos el flujo de cocaína colombiana en términos de salud pública, criminalidad y gastos de aplicación de la ley supera con creces el costo de la asistencia al Plan Colombia 2.0. Colombia produjo en 2024 un estimado de 253.000 hectáreas de coca según la UNODC. Reducir esa producción de manera sostenida le ahorra a los Estados Unidos más de lo que le cuesta ayudar a producir ese resultado. Esa lógica de retorno sobre la inversión es el argumento que hay que llevar a Washington, a Abu Dabi, a Bruselas, a Beijing y a los organismos multilaterales.

### **f. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El Plan Colombia 2.0 tiene un costo estimado de entre 1.300 y 2.600 millones de dólares anuales en su fase de mayor intensidad, distribuido entre el presupuesto nacional colombiano, la asistencia estadounidense, los contratos de compra anticipada de UAE y el financiamiento de organismos multilaterales. Eso es menos de lo que Colombia y Washington invirtieron en el Plan Colombia original, y los resultados que perseguimos son más específicos.

#### **Lo que hay que hacer:**

- Incluir en el primer presupuesto del nuevo gobierno una partida específica para el Plan Colombia 2.0 que sea adicional a las asignaciones ordinarias de los ministerios involucrados.

- Crear la cuenta especial del plan con administración independiente y sistema de métricas de resultado desde el primer día.
- Negociar con Washington los términos del cofinanciamiento del plan dentro del marco del nuevo acuerdo bilateral de cooperación estratégica.
- Presentar a UAE la propuesta de financiamiento de Campo con Futuro a través de contratos de compra anticipada.
- Presentar ante el BID, la CAF y el Banco Mundial las aplicaciones de financiamiento para los componentes de desarrollo institucional y territorial.
- Iniciar la negociación de un mecanismo de contribución del sector privado colombiano con incentivos tributarios.
- Establecer el sistema de auditorías anuales con participación de organismos independientes desde el primer año.

# CAPÍTULO 14

## LA SOSTENIBILIDAD POLÍTICA

El Plan Colombia 2.0 puede diseñarse bien, financiarse adecuadamente y ejecutarse con disciplina durante cuatro años. Y al final de esos cuatro años puede llegar un nuevo gobierno que lo desmonte en seis meses.

Eso no es lo que Colombia vivió entre 2022 y 2026. Una arquitectura de cooperación en seguridad construida durante más de dos décadas se deterioró de manera acelerada porque un gobierno decidió que esa arquitectura no correspondía a sus prioridades políticas. El Grupo Egmont, la relación con Washington, la cooperación con la DEA, los canales de la OTAN. Todo se dañó porque el blindaje institucional de lo que se había construido no era suficiente para resistir a un gobierno decidido a ignorarlo.

El Plan Colombia 2.0 debe sobrevivir al próximo cambio de gobierno en Colombia, al siguiente en Washington y a los que vengan después. Diseñarlo para durar es tan importante como diseñarlo para funcionar.

### **a. Lo que el Plan Colombia original enseña sobre la continuidad**

La historia del Plan Colombia original sobre la sostenibilidad política es mixta y las lecciones van en los dos sentidos.

En el lado positivo, el plan demostró que un programa de cooperación en seguridad puede sobrevivir múltiples cambios de gobierno cuando tiene suficiente institucionalización. Los acuerdos de cooperación firmados por Pastrana continuaron bajo Uribe, bajo Santos e, incluso, bajo Duque. Cada gobierno los adaptó y ajustó sus prioridades dentro de ellos. Pero el marco básico de cooperación bilateral con Washington en materia de seguridad sobrevivió durante más de veinte años y a través de cinco administraciones colombianas. Los factores que explican esa continuidad son la institucionalización en acuerdos formales que no podían desmontarse con un simple decreto presidencial, el consenso político bipartidista sobre la importancia de la relación con Washington, y la presencia de sectores del establecimiento político y militar colombiano con interés en mantener esa cooperación.

En el lado negativo, el plan también demostró los límites de ese blindaje. Cuando llegó un gobierno lo suficientemente ideologizado para aceptar los costos reputacionales de dismantelar esos compromisos, como el de Petro, los acuerdos formales no fueron suficientes para impedir el deterioro. Las instituciones resisten cuando los actores políticos relevantes deciden respetarlas. Cuando deciden no respetarlas, los mecanismos de penalización tienen que ser suficientemente costosos para disuadirlos. La institucionalización es necesaria pero no suficiente. El blindaje

necesita dos componentes simultáneos. Instrumentos jurídicos que encarezcan el desmontaje, y mecanismos de incentivo que hagan más atractivo mantener el plan que destruirlo.

## **b. Los mecanismos jurídicos e institucionales de blindaje**

El primero y más importante es la formalización del plan en un tratado internacional. El tratado ratificado por el Congreso colombiano tiene mayor resistencia al desmontaje unilateral que un acuerdo ejecutivo. Desmontarlo requiere un proceso de denuncia del tratado con plazos, notificación a la contraparte y consecuencias jurídicas y diplomáticas. El Acuerdo Marco de Cooperación Estratégica con los Estados Unidos que propongo en el Capítulo 6 debe ser diseñado como un tratado con ratificación del Congreso de ambos países, no como un acuerdo ejecutivo reemplazable por decreto presidencial.

La autonomía institucional del ciclo electoral es el segundo mecanismo. El Centro de Excelencia en Seguridad, la Unidad Especial Anticorrupción y la arquitectura de coordinación regional deben tener directores con períodos fijos que no coincidan con los períodos presidenciales, nombrados con aprobación del Congreso y removibles solo por causales específicas. Ese diseño impide que el simple cambio de directores desactive las instituciones, que fue exactamente lo que ocurrió con varias instituciones de seguridad entre 2022 y 2026.

La vinculación del plan al financiamiento multilateral es el tercer mecanismo. Cuando el BID, la CAF y el Banco Mundial desembolsan recursos para componentes del plan, esos desembolsos están condicionados al cumplimiento de las métricas acordadas. Si el gobierno desmonta el plan, pierde la cooperación bilateral con Washington y el acceso a los recursos multilaterales, lo que tiene un costo fiscal directo e inmediato que cualquier ministro de Hacienda explicará al presidente dispuesto a desmantelar el plan.

La rendición de cuentas periódica ante el Congreso completa el diseño. Hay que establecer que el ejecutivo presente semestralmente ante el Congreso un informe de estado de implementación del plan con las métricas de resultado acordadas. Ese mecanismo convierte la continuidad del plan en un asunto de debate parlamentario, lo que aumenta el costo político de su abandono porque obliga al gobierno de turno a justificar públicamente cualquier decisión de reducir o desmantelar los componentes del plan.

## **c. El consenso político necesario**

Los mecanismos jurídicos aumentan el costo de desmantelar el plan pero no garantizan su continuidad si no existe un consenso político que los respalde. Un partido de gobierno con mayorías en el Congreso puede derogar tratados, reformar leyes y desmantelar instituciones si los costos de esa decisión son menores que los beneficios políticos que percibe.

Construir ese consenso requiere trabajo político que va más allá del gobierno que lanza el plan. Hay que buscar el respaldo del Congreso no solo para las normas que requieren trámite legislativo sino para la arquitectura general del plan desde el inicio. El Plan Colombia 2.0 que nace con

respaldo bipartidista tiene más resistencia que el que nace como proyecto exclusivo del partido gobernante. Eso requiere que el diseño del plan tenga algo que ofrecer a espectros ideológicos diferentes. Los componentes de derechos humanos le hablan a la izquierda. Los de seguridad y cooperación con Washington le hablan a la derecha. Los de desarrollo económico rural le hablan al centro. El plan que solo convence a un sector del espectro político no sobrevive al primer cambio de gobierno.

El respaldo de la sociedad civil organizada es igualmente importante. Las organizaciones de víctimas, las organizaciones campesinas, los gremios empresariales, las iglesias y las organizaciones académicas tienen influencia política que trasciende los ciclos electorales. El apoyo del sector privado colombiano tiene un peso particular. Las empresas que se benefician directamente de la recuperación de territorios defienden el plan porque su prosperidad depende de él, y ese interés no desaparece con un cambio de administración.

La comunicación ciudadana sostiene todo lo anterior. Los colombianos deben entender qué es el Plan Colombia 2.0, por qué es necesario, qué están pagando y qué están recibiendo a cambio. Cuando la ciudadanía entiende y valora el plan, ningún político colombiano encuentra atractivo el costo electoral de desmontarlo. Los planes que solo existen en documentos técnicos desaparecen con el gobierno que los firmó.

#### **d. Cómo sobrevive a los cambios de gobierno en Washington**

La sostenibilidad del plan no depende solo de Colombia. Las administraciones estadounidenses también cambian y las prioridades de Washington en América Latina varían significativamente de una a otra.

El Plan Colombia original sobrevivió a los cambios de administración en Washington porque había construido una base de apoyo bipartidista en el Congreso estadounidense. Los legisladores republicanos y demócratas que habían votado por los fondos del Plan Colombia y que habían construido relaciones con sus contrapartes colombianas tenían incentivos para defender la continuidad del programa. Esa base no se construyó de manera espontánea. Fue el resultado de años de diplomacia parlamentaria activa por parte de Colombia en Washington.

El Plan Colombia 2.0 debe construir la misma base de apoyo desde el primer día. La embajada de Colombia en Washington debe tener una unidad de relaciones con el Congreso activa y bien dotada, con funcionarios dedicados a cultivar las relaciones con los legisladores más influyentes en temas de seguridad y América Latina. Esa es una inversión de largo plazo que no produce resultados inmediatos pero que es indispensable para la sostenibilidad del plan ante cualquier cambio de administración en Washington.

El plan debe producir además beneficios verificables para los intereses estadounidenses que cualquier administración de Washington tiene que defender. La reducción del narcotráfico que llega a los Estados Unidos, la estabilidad de Colombia como socio estratégico en un hemisferio donde China expande su influencia, y el crecimiento de la inversión del sector privado estadounidense en

Colombia son argumentos que funcionan en cualquier administración, independientemente de si es demócrata o republicana. Producir esos resultados y demostrarlos con datos es lo que le da al plan supervivencia ante los cambios de gobierno en Washington, porque sus defensores en el Congreso estadounidense tienen evidencia concreta para justificar su apoyo.

### **e. Resumen y líneas de acción del capítulo**

El Plan Colombia 2.0 necesita mecanismos jurídicos, políticos e institucionales que lo hagan resistente a los ciclos electorales en Colombia y en Washington. Sin ese blindaje, el mejor plan del mundo dura exactamente lo que dura el gobierno que lo lanzó.

#### **Lo que hay que hacer:**

- Negociar el Acuerdo Marco de Cooperación Estratégica con los Estados Unidos como un tratado que requiera ratificación del Congreso de ambos países.
- Diseñar el Centro de Excelencia en Seguridad y la Unidad Especial Anticorrupción con directores de períodos fijos y nombramientos que requieran aprobación del Congreso.
- Vincular los desembolsos de los organismos multilaterales al cumplimiento de las métricas del plan, creando un costo fiscal en caso de abandono.
- Buscar el respaldo bipartidista del Congreso colombiano desde el inicio del proceso de diseño del plan, con una versión del plan que incorpore elementos atractivos para diferentes espectros ideológicos.
- Establecer el mecanismo de rendición de cuentas semestral ante el Congreso con las métricas de resultado acordadas.
- Activar la diplomacia parlamentaria con el Congreso de los Estados Unidos para construir la base de apoyo bipartidista que proteja la continuidad de la cooperación más allá de los ciclos presidenciales.
- Comunicar el plan a la ciudadanía de manera sistemática para que el respaldo ciudadano sea parte del blindaje político.

El Plan Colombia original duró porque lo sostuvieron instituciones, intereses y consensos que trascendieron los ciclos electorales. El Plan Colombia 2.0 tiene mejores instrumentos de blindaje y un diseño más completo. Puede durar más. Pero solo si desde el primer día se construye para durar.

# EPÍLOGO

## COLOMBIA COMO POTENCIA DE SEGURIDAD REGIONAL

Si Colombia ejecuta el plan que propongo, en el 2040 el Catatumbo no va a ser fuente de malas noticias. Va a ser una región con carreteras, con mercados y con agricultores que venden legalmente lo que producen. El Pacífico no va a ser sinónimo de abandono estatal. Va a ser la plataforma de acceso al océano más importante del siglo. La frontera venezolana no va a ser una herida abierta. Va a ser una oportunidad económica que dos países en recuperación comparten.

Esas no son promesas. Son las consecuencias naturales de lo que ocurre cuando un Estado decide estar presente en su propio territorio y lo sostiene el tiempo suficiente para que la gente le crea.

Lo que sigue es una proyección razonada sobre lo que puede ser Colombia en 2040 si ejecuta este plan. Lo que puede ser. No necesariamente lo que será. La diferencia entre los dos verbos es lo que determina si Colombia aprovecha la ventana de oportunidad que tiene ahora o la deja pasar como ha dejado pasar otras.

### **a. Lo que Colombia puede ser en 2040**

La primera transformación sería territorial. Los municipios que hoy son zonas sin Estado, donde el crimen organizado gobierna y el Estado no llega, pueden ser en 2040 territorios integrados a la economía legal colombiana. Esa integración no se produce solo por las operaciones militares. Se produce porque después de las operaciones militares llega el Estado con servicios, con justicia y con oportunidades económicas que hacen que la gente tenga razones para no volver al crimen organizado como única opción.

Colombia tiene precedentes de esa transformación. Medellín fue en los años noventa la ciudad más violenta del mundo. Hoy es una ciudad con una tasa de homicidios que, aunque todavía alta, representa una fracción de lo que fue. Esa transformación tomó tiempo, requirió inversión sostenida y no fue lineal. Pero ocurrió. Lo que Medellín logró en el ámbito urbano, propongo lograrlo en el ámbito rural y fronterizo a escala nacional.

La segunda transformación sería económica. Los territorios integrados a la economía legal producen algo que hoy no producen, impuestos, inversión, empleo formal y ciudadanos con acceso a los servicios del Estado. Esa masa de ciudadanos productivos, hoy ausente en los territorios controlados por el crimen organizado, puede ser en 2040 una de las fuentes de crecimiento más importantes de Colombia. El Catatumbo tiene petróleo y potencial agrícola. El Pacífico tiene biodiversidad, recursos marinos y acceso a las rutas comerciales del océano más importante del

siglo XXI. La frontera venezolana tiene gas natural, potencial turístico y una historia de integración económica que puede reactivarse cuando Venezuela complete su transición.

La tercera transformación sería geopolítica. Colombia ejecutando el Plan Colombia 2.0 sería un país que ha demostrado al mundo que puede resolver sus problemas de seguridad con sus propios instrumentos y con sus aliados, sin depender de la generosidad de nadie. Ese país tendría credibilidad para liderar la discusión sobre seguridad en América Latina, para convencer a sus vecinos de cooperar en la arquitectura regional del Capítulo 7, y para exportar conocimiento en seguridad a través del Centro de Excelencia del Capítulo 9.

Colombia no aspira a ser una potencia militar en el sentido convencional. No tiene el tamaño ni los recursos para eso, y no los necesita. Aspira a ser una potencia en seguridad en el sentido que importa en el siglo XXI. A ser el país que sabe cómo combatir el crimen organizado transnacional, que puede enseñárselo a otros y que tiene la credibilidad de haberlo hecho primero en su propio territorio.

Esa posición tiene valor estratégico. Le da a Colombia influencia en los foros donde se discuten las políticas de seguridad hemisférica, le da acceso a recursos de cooperación que los países donantes prefieren canalizar a través de socios con experiencia demostrada, y le da una ventaja comparativa en la relación con Washington que ninguna cantidad de retórica política puede producir.

## **b. La condición para todo esto**

Washington puede financiar. La OTAN puede entrenar. UAE puede comprar. Los organismos multilaterales pueden prestar. Ninguno de ellos puede hacer que Colombia decida y que mantenga esa decisión durante quince años. Ese es el único insumo que ningún socio externo puede aportar.

El Plan Colombia fue la excepción en la historia de Colombia porque en ese momento el país tomó una decisión estratégica y la sostuvo. El Plan Colombia 2.0 puede serlo de nuevo. Esta vez con más capacidades, con mejores instrumentos, con las lecciones del pasado incorporadas en el diseño y con una posición en el mundo que hace que el momento sea más favorable que en 1999.

Colombia tiene lo que necesita para ser en 2040 una potencia de seguridad regional. Lo que ha faltado, siempre, es la decisión. Estas son las ideas con que se construye esa decisión.

# ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Este anexo recoge las obras, documentos e instituciones cuya información sustenta los argumentos que desarrollo en el libro. Cada entrada incluye una nota sobre la relevancia del material para el capítulo al que corresponde. Hay mucho más escrito sobre cada uno de estos temas. Lo que aparece aquí es lo que hay que leer para profundizar en cada argumento.

Este libro nació del Capítulo 4 de *El regreso de Colombia al mundo*, publicado en 2026. Las fuentes de ese capítulo forman parte de los fundamentos de este libro y se incorporan a continuación junto con la bibliografía propia de cada capítulo.

## CAPÍTULO 1

- **Presidencia de la República de Colombia**, *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, Bogotá, 1999.

Es el texto original del plan, en su versión colombiana, antes de las modificaciones que introdujo el proceso de negociación con Washington. Leer este documento al lado de la versión final que aprobó el Congreso de los Estados Unidos revela con precisión el alcance de los cambios que la negociación bilateral produjo en la arquitectura del plan.

- **Departamento de Estado de los Estados Unidos**, *Congressional Budget Justification: Foreign Operations*, ediciones anuales 2001-2016, Washington D.C.

Los presupuestos anuales del Departamento de Estado para operaciones en el exterior son el mejor registro disponible del monto y la distribución de la asistencia estadounidense a Colombia año por año. Permiten rastrear cómo evolucionó la composición de la asistencia entre componentes militares y civiles a lo largo del tiempo.

- **Congressional Research Service**, *Colombia: Issues for Congress*, Washington D.C., publicaciones periódicas.

El Servicio de Investigación del Congreso produce análisis periódicos sobre Colombia para los legisladores estadounidenses. Esos documentos son la fuente más equilibrada y verificable sobre los debates en Washington respecto a la cooperación en seguridad con Colombia.

- **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, *Forensis*, informes anuales, Bogotá.

La fuente de datos más confiable sobre homicidios en Colombia, con series históricas que permiten comparar los niveles de violencia a lo largo del período del Plan Colombia.

- **Jurisdicción Especial para la Paz**, *Auto No. 033 de 2021*, Bogotá, 2021.

La decisión de la JEP que establece los hechos del caso de los falsos positivos con un rigor probatorio que ningún otro documento sobre ese tema tiene. Lectura obligatoria para quien quiera entender la escala y las causas de ese crimen.

- **Human Rights Watch**, *Colombia's Killer Networks: The Military-Paramilitary Partnership and the United States*, Nueva York, 1996.

Documentación temprana sobre el vínculo entre sectores de las fuerzas militares colombianas y los grupos paramilitares, publicada antes del Plan Colombia. Relevante como contexto del ambiente institucional en que el plan se implementó.

- **United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)**, *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*, informes anuales 2000-2026, Bogotá.

La serie más completa de datos sobre cultivos de coca en Colombia. Permite rastrear el impacto de las distintas políticas de erradicación y sustitución sobre la producción de cocaína a lo largo del tiempo. El gráfico que muestra la evolución de los cultivos desde el año 2000 hasta 2026 es en sí mismo el argumento más poderoso sobre los límites de la erradicación forzada.

- **Vanda Felbab-Brown**, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010.

El argumento de la autora sobre las condiciones bajo las cuales los programas de desarrollo alternativo producen resultados sostenibles es el respaldo más sólido disponible para Campo con Futuro y para el diagnóstico del fracaso del componente de sustitución del Plan Colombia original. Esta obra es referencia compartida con el Capítulo 4 de El regreso de Colombia al mundo.

- **Stephen M. Walt**, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

Su análisis sobre las condiciones que hacen duraderas las alianzas fundamenta la arquitectura de cooperación con Washington y con los países miembros de la OTAN del nuevo esquema de seguridad. Esta obra es referencia compartida con el Capítulo 4 de El regreso de Colombia al mundo.

## CAPÍTULO 2

- **Defensoría del Pueblo**, *Sistema de Alertas Tempranas*, informes anuales 2016-2025, Bogotá.

La Defensoría es la institución colombiana que más sistemáticamente ha documentado la expansión territorial del crimen organizado después del Acuerdo de Paz. Sus alertas tempranas son el mapa más actualizado disponible sobre qué grupos controlan qué territorios y cuáles son las comunidades en mayor riesgo.

- **Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame**, *Informe del Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*, publicaciones anuales.

El seguimiento más riguroso disponible sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz. Incluye análisis sobre la reincidencia de combatientes desmovilizados y la reconfiguración de las organizaciones armadas.

- **InSight Crime**, perfiles de organizaciones y reportes periódicos sobre crimen organizado en Colombia.

InSight Crime es el centro de análisis más sólido sobre crimen organizado en América Latina. Sus perfiles de las disidencias de las FARC, el ELN y el Clan del Golfo son la referencia más actualizada disponible para entender la estructura y las capacidades de esas organizaciones.

- **Drug Enforcement Administration**, *National Drug Threat Assessment*, ediciones anuales, Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

La evaluación anual de amenazas de narcotráfico que publica la DEA es el documento más completo sobre las rutas, las organizaciones y las tendencias del narcotráfico desde la perspectiva estadounidense. Incluye análisis sobre el papel de los precursores de origen chino y sobre las redes de compensación informal.

- **United States Department of the Treasury**, OFAC Designations, publicaciones periódicas.

Las sanciones que emite la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Tesoro de los Estados Unidos son una fuente de primera mano sobre las redes financieras del narcotráfico, incluyendo las conexiones con organizaciones de origen chino.

- **Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)**, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, avisos y reportes periódicos.

Los avisos de FinCEN sobre redes de lavado de dinero transnacionales son el documento más preciso disponible sobre cómo opera la dimensión financiera del narcotráfico a través de múltiples jurisdicciones, incluyendo las redes de compensación informal de origen chino.

## CAPÍTULO 3

- **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, Registro Único de Víctimas, datos estadísticos actualizados.

El registro más completo sobre desplazamientos forzados, confinamientos y otras violaciones a la población civil producidas por el conflicto armado. Permite cuantificar el deterioro de la situación humanitaria en los períodos de mayor violencia.

- **Ejército Nacional de Colombia**, informes sobre ataques con drones, publicaciones institucionales 2024-2025.

Los informes del Ejército sobre los ataques con drones documentan la escala y la sofisticación tecnológica del adversario en las zonas de mayor conflicto. Son la fuente primaria del diagnóstico sobre la brecha tecnológica que la fase de estabilización debe cerrar.

## CAPÍTULO 4

- **Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos**, informes de evaluación del PNIS, publicaciones periódicas.

Las evaluaciones del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos son el documento más honesto disponible sobre por qué los programas de sustitución en Colombia no han producido resultados sostenibles. Sus análisis sobre el problema de la comercialización no garantizada son exactamente el diagnóstico que Campo con Futuro busca resolver.

- **UNODC**, *Thematic Paper on Alternative Development*, Viena, 2005.

Análisis comparado de los programas de desarrollo alternativo en los principales países productores de coca. Incluye el caso tailandés que es el referente internacional de éxito en sustitución voluntaria. Sus conclusiones sobre las condiciones que hacen posible la sustitución sostenible son el fundamento teórico de Campo con Futuro.

- **Food and Agriculture Organization of the United Nations**, reportes sobre seguridad alimentaria en el Golfo Pérsico, publicaciones anuales.

La dependencia alimentaria de UAE y los otros países del Golfo Pérsico está documentada en los reportes anuales de la FAO. Esa dependencia es la razón por la que los fondos soberanos emiratíes tienen mandato de inversión en seguridad alimentaria global, lo que convierte a esos países en los compradores naturales de los productos de Campo con Futuro.

## CAPÍTULO 5

- **Grupo Egmont**, publicaciones institucionales.

La documentación institucional del Grupo Egmont sobre sus mecanismos de operación, los criterios de membresía y los protocolos de confidencialidad es el marco de referencia para entender tanto el valor de pertenecer a la red como el costo de haber sido suspendido.

- **GAFILAT**, informes de evaluación mutua, publicaciones periódicas.

Las evaluaciones que el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica hace de los sistemas de prevención de lavado de activos de los países miembros son el diagnóstico más riguroso de las fortalezas y debilidades de la UIAF colombiana frente a los estándares internacionales.

- **Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)**, informes de gestión, Bogotá, publicaciones periódicas.

Los informes de gestión de la UIAF documentan el volumen y la naturaleza de los productos de inteligencia financiera producidos. Permiten evaluar la capacidad real de la institución en relación con la escala del problema que enfrenta.

- **Richard A. Clarke y Robert K. Knake**, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco Press, Nueva York, 2010.

Su argumento sobre la infraestructura crítica digital como campo de batalla fundamenta el componente de inteligencia tecnológica y ciberseguridad del plan, incluyendo la persecución del lavado de activos a través de plataformas digitales. Esta obra es referencia compartida con el Capítulo 4 de El regreso de Colombia al mundo.

## CAPÍTULO 6

- **United States Census Bureau**, *American Community Survey*, datos demográficos sobre comunidades latinoamericanas.

Los datos del Censo de los Estados Unidos sobre la comunidad colombiana en ese país son la base para el argumento sobre el valor de la diáspora como activo diplomático. El tamaño, la distribución geográfica y el nivel socioeconómico de la comunidad colombiana en Estados Unidos definen su potencial como red de influencia.

- **Departamento de Estado de los Estados Unidos**, reportes anuales sobre Colombia y sobre asistencia a América Latina.

Los reportes anuales del Departamento de Estado proveen el marco oficial de la política exterior estadounidense hacia Colombia y permiten rastrear cómo esa política evolucionó a lo largo del tiempo y en respuesta a los cambios de gobierno en Colombia.

- **Migration Policy Institute**, datos sobre diáspora colombiana en Estados Unidos, Washington D.C.

El Migration Policy Institute produce los análisis más rigurosos sobre las características demográficas, económicas y políticas de las comunidades latinoamericanas en los Estados Unidos. Sus datos sobre la comunidad colombiana son la fuente más verificable para el argumento sobre el potencial de la diáspora como activo diplomático.

## CAPÍTULO 7

- **InSight Crime**, reportes sobre redes transnacionales del crimen organizado en América del Sur.

El análisis más actualizado sobre cómo las organizaciones criminales colombianas operan en los países vecinos y sobre las conexiones entre los grupos criminales de los distintos países de la región.

- **UNODC**, *Perú: Monitoreo de cultivos de coca*, informes anuales.

Los datos sobre cultivos en Perú son necesarios para entender por qué una política de erradicación en Colombia sin coordinación con Perú produce desplazamiento de la oferta y no reducción de la misma.

- **Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO)**, boletines anuales de homicidios, Quito.

Los boletines del OECO documentan con precisión el deterioro de la seguridad ecuatoriana y la conexión de ese deterioro con la expansión del crimen organizado de origen colombiano. Son la fuente primaria del diagnóstico sobre la urgencia de la coordinación bilateral con Ecuador.

- **James Q. Wilson**, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Nueva York, 1989.

Su argumento sobre la cooperación institucional entre agencias de seguridad fundamenta la propuesta del mecanismo de coordinación regional con Ecuador, Perú y Brasil. Esta obra es referencia compartida con el Capítulo 4 de El regreso de Colombia al mundo.

## CAPÍTULO 8

- **NATO**, documentación institucional sobre socios globales y programas de cooperación.

La documentación oficial de la OTAN sobre el estatus de socio global, los programas disponibles para socios y los mecanismos de cooperación es el punto de partida para entender lo que Colombia tiene acceso a aprovechar y no ha aprovechado.

- **Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)**, documentación institucional, Tallin.

El CCDCOE es el centro de referencia mundial en ciberdefensa dentro de la arquitectura de la OTAN. Su documentación sobre los programas de formación disponibles para socios es la base para la propuesta de acceso colombiano a ese recurso.

## CAPÍTULO 9

- **Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL)**, informes anuales sobre desminado.

Colombia es reconocida internacionalmente como referente en desminado humanitario. Los informes del ICBL documentan ese reconocimiento y el modelo que Colombia ha comenzado a exportar a otros países, que es el precedente más directo del Centro de Excelencia en Seguridad.

- **Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)**, datos del geoportal de desminado, Bogotá.

Los datos del geoportal de la AICMA sobre el avance del desminado humanitario en Colombia son la fuente primaria para cuantificar la experiencia colombiana en ese campo y su proyección como activo exportable.

## CAPÍTULO 10

- **Independent Commission Against Corruption (ICAC) de Hong Kong**, documentación institucional.

El caso de Hong Kong es el referente internacional más citado de reforma exitosa de una institución policial profundamente corrompida. Sus principios de diseño institucional son directamente aplicables al diseño de la Unidad Especial Anticorrupción en Seguridad que propongo en el Capítulo 10.

## CAPÍTULO 11

### - **Jurisdicción Especial para la Paz**, publicaciones institucionales y autos relevantes.

La JEP es la institución que más rigurosamente ha documentado los patrones de violación de derechos humanos durante el conflicto armado colombiano. Sus hallazgos son el fundamento empírico del argumento sobre por qué las garantías de derechos humanos del Plan Colombia 2.0 son una condición de diseño.

### - **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, informes anuales sobre Colombia, Bogotá.

El informe anual de la OACNUDH sobre Colombia es el monitoreo más sistemático disponible sobre la situación de derechos humanos en el país, incluyendo las tendencias en las zonas de mayor conflicto.

### - **United States Department of State**, *Leahy Law Fact Sheet*, publicación institucional.

La Ley Leahy es el instrumento jurídico que condiciona la asistencia militar de los Estados Unidos al cumplimiento de estándares de derechos humanos. Entender sus mecanismos de aplicación es indispensable para diseñar un plan que no quede expuesto a sus restricciones.

### - **Corte Constitucional de Colombia**, *Sentencia T-236 de 2017* sobre la aspersión aérea con glifosato.

La decisión de la Corte que condicionó la reanudación de las fumigaciones al cumplimiento de estándares de protección de salud y medio ambiente. Es el marco jurídico colombiano más relevante sobre ese instrumento de política antinarcóticos.

## CAPÍTULO 12

### - **Human Rights Watch**, *Colombia: World Report*, ediciones anuales.

Los informes anuales de Human Rights Watch sobre Colombia documentan la expansión territorial del crimen organizado y las violaciones a los derechos humanos en las zonas de mayor conflicto. Son la fuente primaria del diagnóstico sobre la pérdida de presencia estatal en los municipios más vulnerables.

## CAPÍTULO 13

### - **Banco Interamericano de Desarrollo**, informes sobre financiamiento de seguridad y desarrollo en América Latina.

El BID tiene una larga historia de financiamiento de programas de seguridad y desarrollo en Colombia y en la región. Sus instrumentos de financiamiento son la fuente más accesible de recursos multilaterales para los componentes de desarrollo institucional y territorial del plan.

- **Banco Mundial**, reportes sobre el costo económico del conflicto en Colombia.

Los estudios del Banco Mundial sobre el impacto económico del conflicto en Colombia documentan el costo fiscal y macroeconómico de la inseguridad, lo que permite construir el argumento sobre el retorno de la inversión en seguridad.

- **Departamento Nacional de Planeación**, *Balance Plan Colombia 1999-2016*, Bogotá, 2016.

El balance oficial del Plan Colombia es la fuente más completa disponible sobre los montos, la distribución y los resultados de la inversión bilateral en seguridad durante las dos primeras décadas del plan. Es la referencia de base para dimensionar el Plan Colombia 2.0.

## CAPÍTULO 14

- **Leyva Valenzuela, Jorge**, *El regreso de Colombia al mundo. Una nueva diplomacia para este siglo*, Life and Nature Foundation Books, 2026.

El libro que precede a este y que desarrolla el marco más amplio de política exterior colombiana en el que el Plan Colombia 2.0 se inscribe. Los capítulos sobre la relación con Estados Unidos, la OTAN y la coordinación regional son el contexto diplomático indispensable para entender la sostenibilidad del plan más allá del ámbito estrictamente de seguridad.

## NOTA SOBRE LAS FUENTES

Este libro distingue entre hechos, interpretaciones y propuestas. Los hechos provienen de fuentes oficiales colombianas e internacionales, de la literatura académica especializada y de documentos públicos de organismos multilaterales, centros de investigación y entidades gubernamentales. Todas las fuentes utilizadas se encuentran identificadas en el anexo bibliográfico.

Las interpretaciones son responsabilidad exclusiva del autor. Cuando el libro extrae conclusiones sobre el significado de determinados acontecimientos, sobre las causas de ciertos procesos o sobre las implicaciones de decisiones políticas concretas, lo hace a partir de la evidencia disponible y de una valoración razonada de esa evidencia.

Las propuestas contenidas en estas páginas constituyen recomendaciones de política pública. No describen necesariamente la realidad actual sino una realidad posible. Su propósito no es predecir el futuro sino ofrecer una hoja de ruta para construirlo.

Existen áreas en las que la información disponible es incompleta, cambiante o provisional. En esos casos se ha utilizado la evidencia más sólida accesible al momento de la redacción y se ha evitado presentar como certeza aquello que todavía pertenece al terreno de la estimación o de la hipótesis. La precisión en el uso de las fuentes, la correcta atribución de la evidencia y la distinción entre información, análisis y propuesta son principios metodológicos que orientan la totalidad de este trabajo.

# SOBRE ESTE LIBRO

Este libro fue editado y publicado digitalmente por Life and Nature Foundation, una asociación sin ánimo de lucro inglesa que trabaja en proyectos que promueven el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Dentro de su visión está promover el fortalecimiento institucional y la modernización de las democracias emergentes. Y lo hace convencida de que el progreso sostenible requiere instituciones sólidas, sociedades más equitativas y ciudadanos mejor informados.

La decisión de publicar este libro responde a esa visión. Derrotar al crimen organizado, recuperar el control del territorio y construir una alianza estratégica con el mundo democrático produce instituciones más fuertes, mayor capacidad de desarrollo económico y una democracia más madura.

Quienes quieran apoyar el trabajo de la fundación pueden hacer una donación en <http://www.lifeandnature.org/donate/>

Cada donación contribuye a que ideas como las de este libro lleguen a quienes pueden convertirlas en acciones.

---

# EL PLAN COLOMBIA 2.0

Colombia lleva más de dos décadas discutiendo su problema de seguridad sin resolverlo. El Plan Colombia original produjo resultados reales. La violencia se redujo, las FARC fueron debilitadas hasta el punto de negociar la paz y las fuerzas militares colombianas adquirieron capacidades que no tenían. Pero el Plan Colombia también dejó problemas sin resolver que explican por qué el deterioro que siguió fue tan rápido y tan profundo.

Este libro construye el Plan Colombia 2.0. Se trata de una nueva arquitectura de seguridad adaptada al adversario que existe hoy, al contexto internacional de 2026 y a las lecciones de lo que funcionó y lo que falló.

Sus capítulos van desde la recuperación del territorio hasta la sostenibilidad política, pasando por la sustitución de cultivos con mercado garantizado, la guerra en el sistema financiero, la nueva alianza con Washington, la coordinación regional, la relación con la OTAN y el Centro de Excelencia en Seguridad que convierte la experiencia colombiana en algo exportable.

Más que una reflexión sobre el pasado, este libro es una propuesta para el futuro.

---

## JORGE LEYVA VALENZUELA

Es abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene especialización en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional y maestría en Derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania, donde estudió en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.

Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesor de la Universidad Sergio Arboleda. En 1999 ganó el concurso de derecho procesal para profesores de la Asociación Colombiana de Derecho Procesal.

Ha sido embajador de Colombia ante el Reino de Noruega.

Es autor de *El regreso de Colombia al mundo. Una nueva diplomacia para este siglo* (2026).

ISBN 978-0-99-702549-1



9 780997 025491