



# **Fortalezas de la Política De Seguridad Democrática: Aplicabilidad en la Lucha contra el Crimen Transnacional**

Mayor (MY) Héctor Fabio Angarita Estrada

Artículo para optar al título profesional:

Magister en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"  
Bogotá D.C., Colombia  
2025

DATOS GENERALES	
<b>Nombre del estudiante</b>	: Hector Fabio Angarita Estrada
<b>Identificación</b>	: C.C. 16847728
<b>Programa académico</b>	: Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales
<b>Tutor metodológico</b>	: Juan Camilo Urazan Chinchilla
<b>Tutor temático</b>	: Nelson Enrique Carvajal Chisco
<b>Fecha de entrega</b>	: 27 de Agosto de 2025
<b>Extensión</b>	: Palabras 5757

#### DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD Y CESIÓN DE DERECHOS

El autor declara que este artículo fue escrito de acuerdo con la normatividad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) y no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con este. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representan la posición oficial ni institucional de la ESDEG, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

Este artículo es enteramente mi propio trabajo y no ha sido presentado para la obtención de un título en esta u otra Institución de Educación Superior. Se han referenciado todos los trabajos y puntos de vista de otros autores, así como los datos de otras fuentes utilizadas. No se emplearon herramientas de generación de contenido por Inteligencia Artificial para su elaboración.

El autor acepta ceder los derechos de publicación en favor de la ESDEG y su Sello Editorial de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

#### AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

El autor autoriza que este artículo sea publicado por el Sello Editorial ESDEG en su repositorio institucional y esté disponible bajo una modalidad de acceso abierto.

# Fortalezas de la Política De Seguridad Democrática: Aplicabilidad en la Lucha contra el Crimen Transnacional

## Strengths of the PDS: Applicability in the Fight Against Transnational Crime

**Hector Fabio Angarita Estrada<sup>1</sup>**

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

**Resumen:** El presente artículo analiza la aplicabilidad de las fortalezas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) frente a los desafíos contemporáneos del crimen transnacional en Colombia. A través de una metodología cualitativa con enfoque documental y analítico, se examinan los componentes estructurales de la PDS, tales como el control territorial, la profesionalización de la fuerza pública, la cooperación internacional y la participación ciudadana. Los resultados evidencian que estas fortalezas, aunque efectivas en el contexto del conflicto armado interno, presentan limitaciones significativas ante fenómenos globalizados, descentralizados y de alta complejidad tecnológica como el cibercrimen, el lavado de activos y la trata de personas. Se concluye que, si bien la PDS constituye un referente histórico de consolidación estatal, es necesario reformular su enfoque doctrinal, jurídico y operativo para enfrentar eficazmente el crimen transnacional del siglo XXI.

**Palabras clave:** Política de Defensa y Seguridad Democrática, crimen transnacional, seguridad nacional, control territorial, ciberseguridad.

**Abstract:** This article analyzes the applicability of the strengths of Colombia’s Democratic Security and Defense Policy (PDS) to the contemporary challenges of transnational crime. Using a qualitative, documentary, and analytical methodology, the study examines the structural components of the PDS, including territorial control, the professionalization of security forces, international cooperation, and citizen participation. Findings reveal that while these strengths proved effective in addressing internal armed conflict, they present significant limitations when confronted with globalized, decentralized, and technologically complex phenomena such as cybercrime, money laundering, and human trafficking. The study concludes that although the PDS represents a historical benchmark of state consolidation, it requires doctrinal, legal, and operational reformulation to effectively address transnational crime in the 21st century.

**Keywords:** Democratic Security and Defense Policy, transnational crime, national security, territorial control, cybersecurity.

---

<sup>1</sup> Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Candidato a magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. <https://orcid.org/0000-0003-2004-7466> - Contacto: landinezj@esdeg.edu.co.

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

## **Introducción**

Colombia, a lo largo de las últimas décadas, ha experimentado una compleja dinámica de seguridad, caracterizada por la persistencia del conflicto armado interno y la presencia de diversos grupos armados ilegales que han desafiado la autoridad del Estado y generado una profunda inestabilidad en el territorio nacional. En este contexto, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), implementada a partir de 2003, emergió como una estrategia clave del Estado colombiano para recuperar la seguridad y fortalecer las instituciones democráticas. Esta política, impulsada con el firme propósito de sentar las bases para la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y social, y la construcción de una paz duradera, abarcó un amplio espectro de acciones que iban desde el fortalecimiento de la fuerza pública y la recuperación del control territorial (Ministerio de Defensa Nacional, 2003), hasta la promoción de la participación ciudadana y la cooperación internacional.

Si bien la Política De Seguridad Democrática contribuyó de manera significativa a la reducción de la violencia, el debilitamiento de algunos actores armados y la expansión de la presencia del Estado en zonas históricamente marginadas y afectadas por el conflicto (Rettberg, 2008), el panorama de la seguridad en Colombia ha evolucionado de forma acelerada en los últimos años. El país se enfrenta ahora a nuevas y multifacéticas amenazas que trascienden las fronteras nacionales y exigen respuestas innovadoras y adaptadas a las complejidades del siglo XXI. Entre estas amenazas, el crimen transnacional se ha consolidado como un desafío de primer orden, caracterizado por su alcance global, su capacidad de adaptación y su diversificación en una amplia gama de actividades ilícitas que van desde el tráfico de drogas y armas hasta la trata de personas y el lavado de activos (Tickner, 2013).

La naturaleza transfronteriza y la sofisticación de las redes criminales transnacionales plantean serios interrogantes sobre la capacidad de las estrategias de seguridad tradicionales, diseñadas principalmente para enfrentar amenazas internas, para abordar estos desafíos de manera eficaz. La globalización y los avances tecnológicos han facilitado la expansión y el fortalecimiento de estas redes, que operan a través de las fronteras, aprovechan las vulnerabilidades de los Estados y generan un impacto negativo en la seguridad, la economía y la cohesión institucional de las naciones.

En este escenario, surge la necesidad imperante de analizar críticamente si las fortalezas de la Política De Seguridad Democrática, que demostraron ser eficaces en el contexto del conflicto armado interno, pueden ser adaptadas para fortalecer la lucha contra el crimen transnacional en Colombia. Esta cuestión reviste una importancia fundamental tanto para la formulación de nuevas políticas públicas como para el redireccionamiento estratégico de los recursos del Estado hacia amenazas emergentes. Comprender las capacidades heredadas de la Política De Seguridad Democrática, así como sus eventuales límites ante escenarios no convencionales, constituye un paso esencial para avanzar hacia una estrategia de seguridad más integral, resiliente y adaptativa.

**En este marco, el presente artículo tiene como objetivo general analizar la aplicabilidad de las fortalezas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática frente a las amenazas del crimen transnacional, evaluando su relevancia y pertinencia en el contexto de las dinámicas actuales de seguridad en Colombia.**

## **Metodología de la investigación.**

El presente estudio se fundamenta en un enfoque cualitativo, con un diseño metodológico documental y analítico. Esta elección responde a la naturaleza compleja del objeto de estudio, que exige una comprensión profunda a partir del análisis de literatura académica, informes oficiales y marcos estratégicos sobre la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), el crimen transnacional. Para ello, se realizó una revisión exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, incluyendo documentos clave como la Política De Seguridad Democrática del Ministerio de Defensa Nacional (2003), reportes de organismos internacionales y estudios recientes sobre amenazas híbridas.

La selección de materiales siguió criterios rigurosos de inclusión y exclusión. Se privilegiaron textos publicados entre 2014 y 2024, que abordaran de forma directa la relación entre las estrategias de defensa del Estado colombiano y el abordaje del crimen transnacional. También se incorporaron algunas fuentes anteriores a ese rango temporal cuando su valor contextual o histórico lo ameritó, como ocurre con la formulación original de la Política De Seguridad Democrática. Se excluyeron aquellos documentos sin pertinencia temática o que no aportaran sustancia analítica al problema investigado.

El análisis de la información se realizó mediante el enfoque de análisis temático propuesto por Braun y Clarke (2006), que permite identificar, organizar e interpretar patrones de sentido en los textos. Esta técnica facilitó la extracción de temas clave, tales como la evolución doctrinal de la seguridad democrática, las tensiones entre amenazas físicas y digitales, los vacíos normativos y las capacidades estatales frente al crimen organizado transnacional. La metodología no contempló la recolección de datos primarios mediante entrevistas, encuestas o estudios de caso, en consonancia con el alcance del artículo y su naturaleza académica.

## Teoría de las Amenazas Híbridas

La teoría de las amenazas híbridas, desarrollada principalmente por Frank Hoffman (2007, 2010), surge como una respuesta a los nuevos tipos de conflicto y criminalidad que combinan tácticas militares, irregulares, cibernéticas y criminales dentro de un mismo escenario estratégico. Según Hoffman, una amenaza híbrida se caracteriza por su capacidad de adaptación, su flexibilidad operativa y su uso simultáneo de herramientas convencionales y no convencionales para debilitar a los Estados y desestabilizar sus instituciones.

En términos simples, una amenaza híbrida **mezcla lo militar con lo tecnológico y lo criminal**: por ejemplo, un grupo que financia sus operaciones con delitos cibernéticos, manipula la información mediante redes digitales y usa violencia selectiva para generar caos político o económico. Este tipo de fenómenos no pueden enfrentarse únicamente con fuerza militar o control territorial, sino con **estrategias integrales**, coordinación interinstitucional e inteligencia avanzada (Hoffman, 2010).

En el contexto colombiano, esta teoría resulta especialmente útil para explicar **las limitaciones de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS)**. Dicha política fue diseñada para un escenario de guerra irregular interna —contra grupos insurgentes con control territorial, pero no anticipó la evolución hacia **amenazas híbridas** donde actores delictivos operan a través de redes globales, finanzas ilegales, ciberataques y desinformación digital (OEA, 2019).

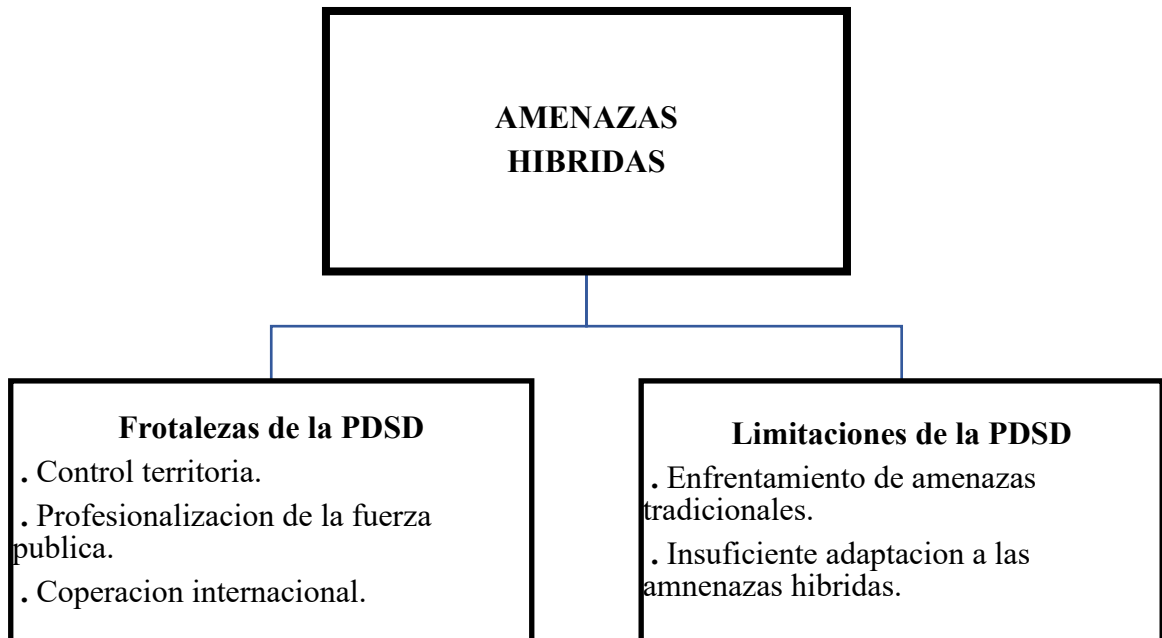
Las amenazas híbridas implican, por tanto, un **cambio en la naturaleza de la seguridad**: ya no basta con proteger fronteras físicas, sino también **espacios virtuales, infraestructuras críticas y sistemas financieros**. Como advierte la **OTAN (2015)**, los Estados deben fortalecer

su **resiliencia institucional** y su **capacidad de respuesta multisectorial** ante amenazas que combinan violencia armada, manipulación informativa y operaciones cibernéticas.

Aplicar esta teoría al análisis de la PDSO permite identificar que sus **fortalezas como el control territorial y la cooperación internacional** fueron efectivas en el conflicto interno, pero se vuelven insuficientes ante enemigos descentralizados y sin presencia física. Por ello, comprender la dinámica de las amenazas híbridas ayuda a **replantear la doctrina de seguridad nacional**, integrando capacidades tecnológicas, legales y de inteligencia que respondan a la complejidad del siglo XXI.

Figura 1

*Relación entre las fortalezas y limitaciones de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSO)*



*Fuente: Elaboración propia con base en Hoffman (2010) y Ministerio de Defensa Nacional (2003).*

## **Fortalezas estructurales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en el abordaje del conflicto interno**

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), formulada e implementada a partir de 2003 bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, representó un viraje sustancial en la doctrina de seguridad del Estado colombiano. Esta estrategia respondió al prolongado desgaste del Estado frente a la expansión territorial de grupos armados ilegales, la crisis de legitimidad institucional en las regiones más afectadas por el conflicto, y la urgencia de recuperar la soberanía estatal. Su planteamiento estructural combinó el fortalecimiento del aparato militar y policial, el control territorial y la consolidación institucional como pilares de una política de seguridad integral (Ministerio de Defensa Nacional, 2003). En palabras de Cárdenas y Villa (2013), la Política de Defensa y Seguridad Democrática no solo modificó el enfoque reactivo del Estado, sino que impulsó una lógica ofensiva sustentada en la presión simultánea y continua sobre los actores violentos, acompañada de una legitimación sostenida a través de acciones civiles.

Uno de los principales logros reconocidos de esta política fue el fortalecimiento sostenido de la fuerza pública. Entre 2002 y 2010, el pie de fuerza de las Fuerzas Militares aumentó de 313.000 a más de 440.000 efectivos, con mejoras sustanciales en capacitación, equipamiento y movilidad (Pecaut, 2011). Este proceso fue acompañado de una reforma en la estructura de mando, el desarrollo de capacidades tácticas diferenciales y la creación de unidades especializadas como los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), orientadas a combatir delitos como el secuestro y la extorsión. El Ministerio de Defensa Nacional (2009) señaló que uno de los ejes clave de esta transformación fue la consolidación de una fuerza

## Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

profesional, eficaz y legítima, que pudiera enfrentar amenazas de alto impacto sin comprometer los principios del Estado de Derecho.

La modernización incluyó también el fortalecimiento de las capacidades aéreas, la incorporación de inteligencia técnica y el desarrollo de operaciones coordinadas e interinstitucionales. Como lo indica González (2012), el uso intensivo de la inteligencia estratégica permitió anticipar movimientos de los grupos armados ilegales y ejecutar operaciones a objetivos de alto valor, como la desarticulación de cabecillas de las FARC y estructuras del narcotráfico. Esta capacidad operativa, unida a un marco doctrinal actualizado, permitió reducir los índices de homicidio, secuestro y ataques a la infraestructura crítica entre 2003 y 2008, lo que se interpretó como una recuperación parcial del monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado (Human Rights Watch, 2010).

Sin embargo, el componente operativo de la política no se limitó a lo militar. Uno de los elementos diferenciadores de la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue su apuesta por el **control territorial integral**. No se trataba solo de hacer presencia armada en zonas históricamente ocupadas por los grupos armados ilegales, sino de garantizar una permanencia institucional multisectorial. Según Rettberg (2008), esta visión se tradujo en la ejecución de operaciones de estabilización que fueron acompañadas por programas de infraestructura, salud, educación y presencia judicial. El gobierno identificó más de 150 municipios “priorizados” para su intervención, los cuales evidenciaban vacíos profundos de institucionalidad y servicios básicos. Como resultado, entre 2002 y 2009 se reportó una recuperación de control territorial en más del 50 % de las áreas críticas, según el Sistema de Monitoreo de la Consolidación Territorial (DNP, 2010).

**El Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), legitimidad estatal, cooperación internacional y participación ciudadana.**

En el marco de la consolidación territorial, la Política de Defensa y Seguridad Democrática promovió programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) como estrategia complementaria a la acción militar. La desmovilización colectiva de estructuras paramilitares y la individual de miembros de grupos insurgentes fue uno de los frentes más visibles de la política entre 2003 y 2006. Según el Alto Comisionado para la Paz (2007), se registraron más de 45.000 desmovilizados en ese periodo. Aunque el proceso fue criticado por su limitada articulación con la justicia transicional y por la reincidencia de algunos actores (Restrepo & Muggah, 2014), su implementación permitió debilitar el capital humano armado de estructuras ilegales, disminuir el número de acciones ofensivas y facilitar operaciones de recuperación territorial en departamentos como Meta, Antioquia y Norte de Santander.

Este esfuerzo fue acompañado por operación de acción integral enfocado en las comunidades, apoyo psicosocial y formación laboral, aunque no siempre con la profundidad requerida. González Posso 2013) advierte que el programa de reintegración estuvo más orientado a cumplir metas numéricas que a transformar de fondo las condiciones de exclusión estructural que alimentaban el reclutamiento. A pesar de ello, en muchos casos se generó una oportunidad para reinsertar actores armados a la vida civil, evitando su reciclaje en otras economías ilícitas.

En términos de legitimidad estatal, la Política de Defensa y Seguridad Democrática apostó por reconstruir la relación entre la población civil y el Estado, particularmente en regiones donde el control lo ejercían actores no estatales. La presencia simultánea de fuerza pública, servicios básicos y programas sociales representó una de las principales apuestas de esta estrategia. Entre los programas más destacados estuvo “Familias en Acción”, que aumentó su cobertura nacional

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

en más de un 250 % entre 2002 y 2008, beneficiando a más de 1.6 millones de familias en condición de pobreza (Banco Mundial, 2010). Esta combinación de seguridad y bienestar fue interpretada por algunos autores como una forma de “ocupación social del territorio” (Jaramillo & Ibáñez, 2012), y en otros casos como una herramienta efectiva para recuperar la confianza de comunidades históricamente excluidas.

Otro componente crucial fue la cooperación internacional. En el marco del Plan Colombia, la Política de Defensa y Seguridad Democrática logró articular recursos técnicos, financieros y logísticos provenientes del gobierno de Estados Unidos y de organismos multilaterales como la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta cooperación no solo fortaleció la capacidad operativa del Estado, sino que facilitó la adopción de estándares internacionales en derechos humanos, manejo de la información e interdicción del narcotráfico (Isacson, 2011). De acuerdo con González (2014), la ayuda internacional contribuyó a modernizar las plataformas de inteligencia, la formación de cuadros medios y altos mandos, y la implementación de sistemas de seguimiento en tiempo real.

Por último, la Política de Defensa y Seguridad Democrática fortaleció los mecanismos de participación ciudadana en seguridad. A través de las redes de apoyo a la seguridad, comités cívico-militares y estrategias de vigilancia comunitaria, se buscó involucrar a los ciudadanos como aliados activos de la fuerza pública. Esta política —aunque cuestionada por algunos sectores por el riesgo de estigmatización o cooptación— generó en diversos municipios experiencias de coproducción de seguridad percibidas como legítimas por sus habitantes (Grajales, 2016). La estrategia comunicacional de la Política de Defensa y Seguridad Democrática también fue clave en la construcción de consenso, a través de campañas

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

pedagógicas y mediáticas orientadas a posicionar la seguridad como bien público, y a promover la corresponsabilidad social en su defensa.

A pesar de que la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue diseñada para confrontar amenazas propias del conflicto armado interno, sus fundamentos operativos, institucionales y doctrinales ofrecen elementos valiosos que pueden —con los ajustes pertinentes— adaptarse a los desafíos contemporáneos que enfrenta Colombia. La lógica de control territorial, articulación interinstitucional y fortalecimiento de capacidades no solo tuvo impacto en la contención de la violencia rural, sino que también sentó las bases de una arquitectura estatal de seguridad más robusta.

En este sentido, es posible reinterpretar las fortalezas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en clave de respuesta a fenómenos como el crimen transnacional. Tal como advierte Tokatlian (2015), una política de seguridad exitosa debe tener continuidad estratégica, flexibilidad táctica y visión intersectorial, principios que la Política de Defensa y Seguridad Democrática logró parcialmente consolidar durante su implementación. La consolidación de una fuerza pública profesional, el desarrollo de doctrinas de inteligencia operacional, y la inversión en capacidades tecnológicas constituyen activos institucionales que pueden actualizarse frente a amenazas que, si bien no se expresan en el mismo plano físico del conflicto armado, sí socavan de manera profunda la gobernabilidad democrática.

El avance de redes criminales transnacionales dedicadas al narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos y, más recientemente, los delitos informáticos, exige capacidades estatales adaptativas. En ese sentido, la Política de Defensa y Seguridad Democrática dejó una estructura organizacional que —aunque pensada para la guerra irregular— contiene elementos de utilidad como la interoperabilidad entre agencias, la doctrina de acción integral y la noción de

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

“presencia sostenida” del Estado (Ministerio de Defensa Nacional, 2010). Estas lógicas pueden trasladarse, con modificaciones, a esquemas de ciberdefensa territorial, vigilancia de plataformas críticas, y protección de infraestructuras digitales bajo modelos colaborativos.

Por otro lado, la articulación entre fuerza pública y ciudadanía, a través de esquemas de coproducción de seguridad, puede ser una ventaja frente al desafío del crimen transnacional, que requiere no solo herramientas tecnológicas, sino cultura ciudadana, educación y mecanismos de denuncia eficientes. Como señalan Hurel y Lobato (2021), el éxito en la lucha contra el crimen transnacional depende tanto de la capacidad técnica como del involucramiento de actores no estatales, especialmente en ambientes altamente digitalizados y descentralizados.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que muchas de las fortalezas estructurales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática se dieron bajo una lógica predominantemente debido al alto nivel de orden público, que difícilmente puede trasladarse de forma automática al nuevo contexto. El uso responsable de la fuerza, el desarrollo de operaciones militares y la centralización del mando presentan limitaciones frente a amenazas que exigen inteligencia distribuida, marcos legales actualizados y cooperación transfronteriza. Como afirman Cepeda y Lizarazo (2023), el crimen transnacional no puede ser enfrentado con las mismas herramientas diseñadas para combatir organizaciones narco terroristas, sino que requiere una reingeniería de la gobernanza en seguridad, basada en principios de legalidad, multilateralismo y soberanía digital compartida.

En suma, la Política de Defensa y Seguridad Democrática representa un modelo histórico de recuperación del control estatal frente al caos del conflicto armado, cuyas fortalezas pueden ser parcialmente adaptadas a las nuevas amenazas si se comprende su lógica estructural y se evita la reproducción automática de sus mecanismos. Su valor actual no está tanto en su capacidad

operativa, sino en su potencial para inspirar una estrategia de defensa democrática frente al crimen globalizado del siglo XXI.

## **Análisis de las Estrategias y Mecanismos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática Frente a Nuevas Amenazas: Crimen Transnacional.**

El diseño original de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), formulado en 2003 bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe, fue concebido en un contexto donde las principales amenazas a la seguridad nacional estaban vinculadas a grupos armados ilegales con capacidad de ejercer control territorial, desestabilizar instituciones y financiarse a través de economías ilícitas. Como lo plantea Rettberg (2008), la estrategia se estructuró sobre pilares tradicionales como la recuperación del control del territorio, el fortalecimiento institucional y la cooperación internacional. Estos elementos permitieron avanzar en la consolidación estatal en varias regiones, aunque desde finales de la primera década del siglo XXI comenzaron a evidenciarse tensiones frente a nuevas amenazas como el crimen transnacional, que escapan a las respuestas convencionales de seguridad. De hecho, el Ministerio de Defensa Nacional (2003) reconocía que el enfoque de seguridad debía facilitar “el ejercicio efectivo de los derechos, la inversión y la confianza en las instituciones” (p. 4), pero no anticipó escenarios donde el conflicto dejaría de estar limitado al control físico del territorio.

Uno de los ejes más visibles de la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue el fortalecimiento sostenido del sector defensa, tanto en capacidades materiales como humanas. En los primeros años de implementación, la política logró incrementar el pie de fuerza, mejorar los equipos disponibles y consolidar doctrinas de acción ofensiva frente a las organizaciones armadas ilegales. Este esfuerzo, como destacan Cárdenas y Villa (2013), estuvo marcado por una lógica de

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

“presión constante y simultánea” sobre las estructuras insurgentes, lo cual permitió reducir los indicadores de violencia directa. Sin embargo, estos logros tácticos no siempre fueron acompañados por avances estructurales en lo social, lo jurídico o lo económico, generando lo que González Posso (2012) ha denominado “zonas de estabilización frágil”. Es decir, espacios donde el actor armado era neutralizado, pero el Estado no consolidaba su presencia institucional de forma sostenible ni integral.

Además, la emergencia de nuevas amenazas no convencionales comenzó a revelar las limitaciones doctrinales de la política. Barreira (2013) advierte que el diseño de seguridad en América Latina durante esos años seguía anclado en concepciones de soberanía rígida y respuestas estatocéntricas, mientras que el crimen organizado operaban ya como redes fluidas y globalizadas. En ese marco, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, aunque efectiva frente a amenazas internas de carácter militarizado, mostró una débil capacidad adaptativa ante fenómenos como el lavado de activos transnacional, la corrupción sistémica o los ataques a infraestructuras críticas.

La aparición y consolidación del crimen transnacional ha representado un punto de inflexión en el paradigma tradicional de la seguridad. A diferencia de los grupos armados ilegales del pasado, cuyas operaciones respondían a una lógica territorial y estaban claramente identificados con estructuras jerárquicas, las redes criminales contemporáneas se caracterizan por su flexibilidad, capacidad de movilidad y uso de múltiples plataformas legales e ilegales para operar simultáneamente en distintos países. Según Tickner (2013), el crimen transnacional “rompe los esquemas de contención institucional al no reconocer fronteras ni jerarquías visibles, actuando como un tejido clandestino que penetra lo estatal y lo privado” (p. 94). Este tipo de

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

amenaza, en consecuencia, no puede ser enfrentada únicamente con fuerza militar ni presencia física del Estado, sino que exige inteligencia interinstitucional, coordinación judicial, cooperación internacional efectiva y una arquitectura normativa que permita una acción rápida y extraterritorial.

En el caso colombiano, a pesar de los avances logrados en control territorial, la capacidad del Estado para enfrentar redes delictivas de alcance transnacional ha sido limitada. La Fiscalía General de la Nación (2022) ha documentado casos en los que organizaciones criminales han migrado hacia modelos de operación indirecta, evitando el control visible de zonas geográficas y priorizando su inserción en cadenas logísticas legales, empresas fachada, esquemas de corrupción contractual y tráfico financiero digital. Este fenómeno, según el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad (2021), evidencia una “evolución del delito organizado hacia formas híbridas”, en las que se mezclan mecanismos clásicos de coacción con estrategias de cooptación institucional y manipulación de vacíos legales (CEES, 2021, p. 22).

Lo anterior pone en evidencia que la Política de Defensa y Seguridad Democrática, tal como fue concebida, es una herramienta adecuada para enfrentar amenazas de esta complejidad. Su arquitectura doctrinal estuvo centrada en el control físico del territorio y en la neutralización militar del adversario, lo cual resultó insuficiente frente a actores que no dependen de una localización específica ni de un enfrentamiento directo. Como lo plantea la OEA (2019), uno de los principales desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos es la persistencia de marcos institucionales centrados en la defensa de la soberanía territorial, mientras que el crimen transnacional ya actúa bajo una lógica de redes globales, aprovechando la lentitud de las estructuras estatales para evadir el control y ampliar su influencia.

En este sentido, se ha hecho evidente la necesidad de que se permita vincular la defensa nacional con mecanismos de gobernanza regional e internacional. Tokatlian (2015) sostiene que “la seguridad no puede seguir siendo pensada como un asunto exclusivamente doméstico; la criminalidad organizada requiere de respuestas multilaterales, horizontales y técnicas” (p. 48). La Política de Defensa y Seguridad Democrática, en tanto estrategia anclada en el conflicto interno y en los dispositivos tradicionales de confrontación armada, no anticipó esta mutación del riesgo. Por ello, los esfuerzos del Estado colombiano para enfrentar el crimen organizado globalizado han tenido que desarrollarse por fuera de los lineamientos originales de la política de seguridad democrática, lo que ha generado una superposición de iniciativas, vacíos institucionales y fragmentación estratégica.

### **Limitaciones de la Política de Defensa y Seguridad Democrática frente al Crimen Transnacional.**

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), formulada en Colombia en 2003, fue concebida como una respuesta estructural a la crisis de seguridad que enfrentaba el país a comienzos del siglo XXI. Su énfasis se centró en la consolidación del control territorial, el fortalecimiento del pie de fuerza, la desarticulación de grupos armados ilegales y el restablecimiento de la presencia institucional en zonas históricamente cooptadas por actores insurgentes y narcotraficantes. Este enfoque permitió avances medibles en la reducción de homicidios, secuestros y en la recuperación física de regiones estratégicas (Rettberg, 2008; Ministerio de Defensa Nacional, 2003). No obstante, la evolución del entorno de seguridad nacional e internacional ha puesto en evidencia la insuficiencia de dicho modelo para enfrentar amenazas complejas como el crimen transnacional. este fenómeno, por su carácter global y

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

descentralizado, imponen exigencias técnicas, jurídicas y operativas que superan las capacidades previstas originalmente por la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

Uno de los principales factores que limita la efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática frente a estas amenazas es el acceso desigual a recursos financieros, tecnológicos y humanos.

según cifras del Banco Mundial—, la inversión se orientó principalmente a reforzar capacidades militares convencionales. La adquisición de helicópteros, vehículos blindados y tecnologías de vigilancia terrestre respondió a las necesidades del conflicto interno, pero no contempló el desarrollo de capacidades especializadas en crimen transnacional, análisis de datos o protección de infraestructuras críticas. Según el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad (2021), “la brecha de inversión de la defensa física ha generado un desequilibrio estructural que limita la capacidad del Estado para proteger sus activos más sensibles en este entorno” (p. 19)

Esta asimetría se manifiesta también en la distribución de talento humano capacitado. Mientras las fuerzas militares colombianas han alcanzado un nivel de profesionalización alto en operaciones de combate rural, inteligencia táctica y control de territorio, aún presentan limitaciones significativas en áreas como el crimen transnacional. La Contraloría General de la República (2023) alertó recientemente sobre la escasez de especialistas en seguridad del crimen transnacional, al interior del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, situación que se agrava debido a la alta rotación de personal capacitado hacia el sector privado o el extranjero.

En materia de infraestructura tecnológica, el panorama no es más alentador. El informe de Fortinet (2024) ubicó a Colombia entre los cinco países latinoamericanos más permeados en el crimen transnacional.

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

protocolos de contingencia y recursos para recuperación rápida. Esta exposición elevada no solo revela una debilidad táctica, sino también una fragilidad institucional, al evidenciar la inexistencia de una política pública articulada que coordine inversiones, fije estándares de protección y promueva la resiliencia en entornos físicos sensibles. En contraste con modelos como el del Reino Unido o Estonia —países que han destinado entre el 5 % y 10 % de sus presupuestos de defensa a crimen transnacional—, Colombia continúa asignando menos del 1 % de su presupuesto nacional a estas áreas, y lo hace sin una visión estratégica unificada (PwC, 2024)

La falta de recursos adecuados también ha limitado la capacidad del país para sostener procesos de formación continua y simulacros técnicos orientados a la respuesta frente al crimen transnacional. Esta escasa preparación refuerza la percepción de que el Estado colombiano responde a los incidentes de forma reactiva, más que preventiva, lo que contradice uno de los principios rectores de la Política de Defensa y Seguridad Democrática: anticipar, disuadir y neutralizar las amenazas antes de que afecten a la ciudadanía.

Además de las restricciones materiales, la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática la falta de una ley de seguridad y defensa revela importantes limitaciones en términos de capacidades operativas para enfrentar amenazas no convencionales como el crimen transnacional. El diseño de esta política partió de una concepción clásica de seguridad, centrada en la territorialidad, el uso de la fuerza y el control físico de espacios estratégicos. Esta visión permitió logros importantes en el combate a la insurgencia, pero resultó insuficiente para comprender y actuar frente a amenazas que se despliegan en entornos virtuales, operan sin estructuras jerárquicas rígidas y requieren una respuesta interinstitucional e intersectorial de alta complejidad.

Según Cárdenas y Villa (2013), la arquitectura institucional que sostiene la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue pensada para enfrentar actores claramente identificables, que podían ser combatidos mediante acciones ofensivas y dispositivos de contención territorial. En contraste, las redes de crimen organizado transnacional funcionan con lógicas adaptativas, financiamiento legal e ilegal, y la capacidad de infiltrar estructuras estatales y económicas sin necesidad de confrontación directa. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (2020) han mostrado cómo estas redes se insertan en actividades económicas formales y son capaces de neutralizar o cooptar instituciones mediante corrupción, presión financiera o campañas de desinformación.

Uno de los principales desafíos en este sentido es la ausencia de una estrategia clara de ciberinteligencia. A pesar de que Colombia cuenta con unidades como el Comando Conjunto Cibernético de las Fuerzas Militares, sus capacidades técnicas, humanas y presupuestales son limitadas y su coordinación con otras entidades civiles es intermitente (Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad, 2021). Esta desconexión se traduce en una debilidad operativa grave: mientras los ataques cibernéticos requieren una respuesta integrada, rápida y técnica, las competencias están repartidas entre organismos que no comparten doctrinas, protocolos ni sistemas de información compatibles.

La literatura también señala que los esfuerzos por modernizar las doctrinas operativas han sido lentos. Jones, Chandler y Aurelien (2021) advierten que muchos de los marcos estratégicos en Colombia siguen respondiendo a escenarios de guerra convencional, sin incorporar elementos claves de la guerra cognitiva, las operaciones híbridas o la defensa digital. Esto no solo afecta la capacidad de respuesta ante incidentes, sino que impide al Estado anticipar amenazas, generar disuasión efectiva y proyectar una defensa integral de su soberanía en el ciberespacio.

Un estudio de la Organización de los Estados Americanos (2022) remarca que el problema no es únicamente técnico: también hay un rezago normativo y doctrinal. A diferencia de países que han incorporado el ciberespacio como un “quinto dominio” junto a tierra, mar, aire y espacio.

Otra limitación operativa es la escasa articulación entre las capacidades técnicas y las capacidades judiciales. Como advierte la Fiscalía General de la Nación (2022), muchas veces los investigadores carecen de herramientas legales para acceder a información clave, colaborar con organismos extranjeros o garantizar la cadena de custodia de evidencias digitales. Esto genera impunidad y refuerza la percepción de que el Estado no está preparado para enfrentar este tipo de criminalidad.

Incluso en los casos en que se identifican amenazas, el Estado carece de capacidad de respuesta ágil. Los informes de Fortinet y Kaspersky (2023) revelan que, en promedio, Colombia tarda más de 60 días en responder a incidentes de ransomware, una cifra muy superior a la de países que tienen estructuras especializadas y protocolos activos de monitoreo. Esta lentitud no solo pone en riesgo la continuidad de los servicios públicos y privados, sino que erosiona la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para proteger sus derechos en el entorno digital.

En conjunto, la literatura muestra que la Política de Defensa y Seguridad Democrática, en su diseño y evolución, no ha sido capaz de incorporar una doctrina operativa adecuada para enfrentar amenazas no convencionales. Esta debilidad doctrinal afecta la articulación interinstitucional, limita la eficacia de la inteligencia estratégica y dificulta la construcción de capacidades operativas adaptadas al entorno de seguridad del siglo XXI.

Una de las limitaciones más significativas que ha señalado la literatura especializada en relación con la Política de Defensa y Seguridad Democrática es la falta de adaptación del marco

## Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

normativo colombiano a los retos del crimen transnacional. Si bien esta política impulsó la creación y reforma de leyes relacionadas con terrorismo, narcotráfico y seguridad ciudadana, no desarrolló un componente jurídico específico que abordara las dinámicas propias del ciberespacio ni anticipó los vacíos legales que surgirían con el avance tecnológico. Como advierte el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad (2021), Colombia sigue careciendo de una legislación clara y sistemática sobre delitos complejos.

Tabla 1

### *Comparación entre las fortalezas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) y sus limitaciones frente a las amenazas híbridas*

<b>Aspecto analizado</b>	<b>Fortalezas de la PDS (2003–2010)</b>	<b>Limitaciones frente a amenazas híbridas (2020–2025)</b>
Enfoque estratégico	Recuperación del control territorial y restablecimiento de la autoridad estatal en zonas afectadas por el conflicto armado.	Enfoque centrado en amenazas internas; carece de adaptación frente a actores descentralizados y transnacionales.
Capacidades militares	Aumento del pie de fuerza, profesionalización y modernización de equipos militares y de inteligencia táctica.	Limitada capacidad tecnológica y digital para enfrentar cibercrimen, espionaje electrónico y manipulación informativa (Hoffman, 2010).
Control territorial e institucionalidad	Consolidación de la presencia del Estado en regiones marginadas y fortalecimiento institucional.	Las amenazas híbridas no dependen del territorio físico; operan en espacios virtuales y financieros, donde el control estatal es difuso (OEA, 2019).
Cooperación internacional	Articulación con EE. UU., OEA y BID a través del Plan Colombia y programas de asistencia técnica.	La cooperación actual requiere mecanismos multilaterales y especializados en

## Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

		ciberdefensa y gobernanza digital.
Participación ciudadana	Fomento de redes de apoyo y cultura de corresponsabilidad en seguridad local.	Falta de estrategias de educación y cultura digital que promuevan la ciberseguridad ciudadana y la resiliencia informativa.
Marco doctrinal y normativo	Basado en la defensa del territorio y el combate directo al terrorismo y narcotráfico.	No contempla la naturaleza multidimensional, digital y globalizada de las amenazas híbridas (NATO, 2015).

*Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Defensa Nacional (2003), Hoffman (2010), OEA (2019), y NATO (2015).*

### Conclusiones

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), concebida en el contexto de la confrontación interna y el fortalecimiento territorial del Estado, fue en su momento una estrategia eficaz para contrarrestar amenazas insurgentes, recuperar presencia institucional y consolidar mecanismos de gobernabilidad en zonas marcadas por la violencia y el abandono. Sin embargo, la revisión documental y bibliográfica realizada a lo largo de este trabajo permite establecer con claridad que dicha política, en su forma original, presenta limitaciones sustanciales frente a fenómenos contemporáneos como el crimen transnacional.

En relación con el primer objetivo, se identificaron diversas fortalezas estructurales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, tales como el despliegue territorial de la fuerza pública, la profesionalización de los cuerpos armados, el impulso a la cooperación internacional y la promoción de participación ciudadana en asuntos de seguridad. Estas estrategias resultaron útiles en la contención de actores armados tradicionales y en la disminución de ciertos indicadores de violencia. Sin embargo, los análisis evidencian que dichas fortalezas fueron

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

concebidas en función de amenazas físicas, territoriales y visibles, lo que limita su eficacia frente a redes criminales descentralizadas y digitalizadas que operan con lógicas transfronterizas.

Frente al segundo objetivo, el análisis bibliográfico permitió examinar las estrategias y mecanismos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática orientados a abordar el crimen transnacional. Se evidenció que, aunque existen avances puntuales —como la firma del Convenio de Budapest, la creación de unidades especializadas y el fortalecimiento de la cooperación regional—, la estrategia general carece de integración, continuidad y sostenibilidad institucional. Las respuestas del Estado colombiano han sido mayoritariamente reactivas, carentes de planificación a largo plazo, y afectadas por una fragmentación institucional que impide la consolidación de una política integral en seguridad.

El tercer objetivo permitió identificar las limitaciones más críticas de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en tres dimensiones clave: recursos, capacidades y marcos legales. En cuanto a recursos, se constató un desbalance entre las inversiones destinadas a defensa física. Esta asimetría se refleja en la escasa disponibilidad de talento técnico, la insuficiente infraestructura digital y la baja participación de entidades públicas en ejercicios de preparación y respuesta ante incidentes. En el plano de capacidades, persiste un enfoque doctrinal centrado en amenazas convencionales, sin adaptación sustantiva a las exigencias de una defensa integral. Finalmente, en el ámbito jurídico, Colombia aún no cuenta con un marco normativo robusto, armónico y actualizado que permita perseguir eficazmente delitos complejos, proteger derechos ni garantizar cooperación judicial internacional efectiva.

De forma transversal, los tres objetivos analizados coinciden en un diagnóstico común: la Política de Defensa y Seguridad Democrática no ha sido actualizada ni reformulada para asumir con plenitud los desafíos que plantean el crimen transnacional en el siglo XXI. La literatura

## **Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

consultada resalta con insistencia la necesidad de diseñar una estrategia nacional de seguridad y defensa que integre el dominio operativo y político; que fortalezca la gobernanza mediante instituciones técnicas autónomas; que fomente la formación de talento especializado; y que promueva marcos normativos adaptativos, compatibles con estándares internacionales.

En consecuencia, los desafíos planteados por el crimen transnacional exigen un cambio paradigmático en las políticas de defensa y seguridad. No basta con ajustar mecanismos tácticos o incrementar recursos aislados; se requiere una transformación doctrinal que reconozca la complejidad del entorno y la necesidad de un enfoque sistémico, preventivo y articulado. Esta transformación debe contemplar, además, una gobernanza clara y un marco jurídico que no solo reaccione a las amenazas, sino que sea capaz de anticiparlas, disuadirlas y contenerlas en escenarios cada vez más fluidos. Como advierte la Organización de los Estados Americanos (2022), “una estrategia eficaz no puede construirse sobre estructuras fragmentadas ni sobre capacidades aisladas, sino que requiere liderazgo político, coordinación interinstitucional y compromiso sostenido con la resiliencia” (p. 9). Colombia, por tanto, enfrenta el reto urgente de transitar de una política centrada en el territorio a una visión integral de seguridad, la cooperación global y la adaptación institucional sean ejes centrales de una nueva seguridad democrática.

## **Referencias**

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Informe sobre crimen transnacional en América Latina*. BID.

Barreira, C. (2013). *Derechos humanos y seguridad democrática en Colombia: ¿un equilibrio posible?* Universidad Federal de Ceará. [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21007/3/2013\\_capliv\\_cbarreira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21007/3/2013_capliv_cbarreira.pdf)

Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT. (2023). *Ciberseguridad en Colombia 2023: Informe técnico*.

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

- Cárdenas, A., & Villa, A. (2013). La política de defensa y seguridad democrática en el Estado social. *IUSTA*, *I*(1), 1–20.  
<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/4888>
- Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad – CEES. (2021). *La ciberseguridad en Colombia: desafíos y oportunidades*. Escuela Superior de Guerra.
- Consejo de Europa. (2001). *Convenio sobre cibercriminalidad (Convenio de Budapest)*.  
<https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>
- Contraloría General de la República. (2023). *Evaluación a la inversión pública en capacidades cibernéticas del sector defensa*.
- CrowdStrike. (2025, mayo 7). *2025 Latin America Threat Landscape Report*.  
<https://www.crowdstrike.com/resources/reports/2025-latin-america-cybersecurity/>
- Cuatroochenta. (2023). *Tendencias en ciberseguridad 2024. Informe de Cuatroochenta 480*.
- Fiscalía General de la Nación. (2022). *Balance de la persecución penal al cibercrimen en Colombia*.
- Fortinet. (2023). *Brecha de competencias en ciberseguridad – Informe 2023*.
- Fortinet. (2024, diciembre 5). *Fortinet reporta que Colombia sufrió 36 mil millones de intentos de ciberataques [...] durante los primeros 11 meses de 2024*. itseller.co
- Instituto Internacional de Telecomunicaciones – ITU. (2022). *Global Cybersecurity Index 2022*.
- Jones, S. G., Chandler, R., & Aurelien, C. (2021). *Information Warfare in the 21st Century*. RAND Corporation.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*.  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25967.pdf>
- Mordor Intelligence. (2024). *Colombia Cybersecurity Market – Forecast (2024–2030)*.
- Mordor Intelligence. (2025). *Latin America Cyber Security Market Size & Share Analysis*. IMARC Group.
- Organización de los Estados Americanos – OEA. (2019). *El crimen transnacional en las Américas: desafíos y oportunidades*.
- Organización de los Estados Americanos – OEA. (2022). *Estado de la cooperación jurídica internacional frente al cibercrimen en la región*.
- PwC. (2024). *Digital Trust Insights 2024 – Edición Colombia*.
- Rettberg, A. (2008). Política de seguridad democrática: ¿éxito militar, fracaso político? *Revista Colombia Internacional*, (67), 42–67.
- Tickner, A. B. (2013). La seguridad en la post-guerra fría: un marco conceptual para las Américas. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (101), 7–30.
- PT Security. (2023). *Informe Regional Threatscape: Latin America Threatscape Report*.

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**

Bogotá D.C., Colombia

Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies.

Hoffman, F. (2010). *Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict*. Strategic Forum, 240, 1–8.

North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2015). *Countering Hybrid Warfare*. NATO Review Magazine.

Organización de los Estados Americanos – OEA. (2019). *El crimen transnacional en las Américas: desafíos y oportunidades*. OEA.