



Cambios y continuidades de la política pública de Colombia frente al crimen transnacional desde 2018 a la actualidad

Mayor (FAC) Mayra Farley Moreno Meza

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	
Nombre del estudiante	: Mayor (FAC) Mayra Farley Moreno Meza
Identificación	: 37395215
Programa académico	: Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales
Tutor metodológico	: SLP. Omar Ferney Vanegas Rincón
Tutor temático	: Camilo Hurtado
Fecha de entrega	: Pendiente
Extensión	: 7259

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 no autoriza que este artículo sea publicado por el Sello Editorial ESDEG en su repositorio institucional y esté disponible bajo una modalidad de [acceso abierto](#).

Cambios y continuidades de la política pública de Colombia frente al crimen transnacional desde 2018 a la actualidad

Changes and continuities in Colombian’s public policy on transnational crimen from 2018 to the present

Mayra Farley Moreno Meza¹

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: El presente artículo analiza los cambios de la política de seguridad en Colombia en los últimos dos gobiernos. El objetivo es evaluar el comportamiento del crimen transnacional frente al tránsito de la política de seguridad del presidente Duque, centrada en el fortalecimiento de la legalidad, a la política del presidente Petro, basada en la seguridad humana. Se emplea una metodología cualitativa, comparativa, basada en el análisis de las Políticas Públicas con enfoque hacia la seguridad y la opinión de expertos. Los resultados evidencian que apesar del cambio de enfoque se persiste en el incremento de acciones ilegales por parte de los grupos organizados y por ende existe una variación en los resultados operacionales.

Palabras clave: Crimen transnacional; políticas públicas; seguridad.

Abstract: This article analyzes the changes in Colombia’s security policy under the last two administrations. The objective is to assess the behavior of transnational crime in light of the transition from President Duque’s security policy, focused on strengthening legality, to President Petro’s policy, centered on human security. A qualitative, comparative methodology is employed, based on the analysis of public policy with an emphasis on security and the opinions of experts. The results show that, despite the change in approach, illegal activities by organized groups continue to increase, leading to variations in operational outcomes.

Keywords: Public policies; security; transnational crime.

¹ Mayor de la Fuerza Aeroespacial Colombiana. Candidato a magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Administración de Empresas Universidad Francisco de Paula Santander, Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, Magíster en Gestión de la Cadena de Abastecimientos y Logística Global de la Universidad Externado de Colombia. Colombia. <https://orcid.org/0009-0005-9842-3291> - Contacto: mayra.moreno@esdeg.edu.co.

Introducción

El crimen transnacional constituye un desafío global que pone a prueba la estructura de los Estados y evidencia sus limitaciones para enfrentarlo. La creciente presencia de organizaciones criminales, su habilidad para establecer vínculos con actores fuera de sus fronteras y la facilidad con la que exportan sus actividades ilícitas, han llevado a los Estados a reconocer la urgencia de articular estrategias conjuntas de cooperación internacional.

Al respecto, Goldfajn y Valdes (2024) señalan que enfrentar este fenómeno únicamente desde la escala nacional resulta insuficiente, pues las organizaciones criminales operan de manera transfronteriza, lo que convierte en ineficaces las respuestas aisladas y fragmentadas. En consecuencia, la cooperación internacional se presenta como un requisito indispensable para construir soluciones más sólidas y coordinadas.

En este panorama, Latinoamérica se distingue por la fuerte presencia de organizaciones criminales capaces de interactuar entre sí y de aprovechar las debilidades institucionales de los Estados. Países como Colombia, México y Brasil suelen ser mencionados a nivel internacional debido a sus altos índices de criminalidad y al considerable poder que ejercen estas organizaciones al margen de la ley. Al respecto Pérez-Vincent, S. et al. (2024) sostienen que, América Latina y el Caribe (ALC) es la región más violenta e insegura del mundo.

La presente investigación se propone analizar las políticas implementadas por los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro frente al crimen transnacional. Su importancia radica en que, de acuerdo con el Índice de la Iniciativa Global (2023), en 2022, las Américas experimentaron un incremento significativo de los niveles de criminalidad, lo que afectó a todas las regiones del continente. En este contexto, resulta pertinente examinar tanto la política nacional como la exterior colombiana, en materia de lucha contra el crimen organizado transnacional, para

determinar si ha existido un interés real por parte del Estado colombiano durante los dos últimos gobiernos en cooperar con otros Estados en la lucha contra el crimen organizado, así como evaluar los resultados de dichas políticas frente a delitos como las economías ilegales, la producción y el tráfico de drogas.

A partir de lo anterior, la investigación se orienta a responder la siguiente pregunta ¿Cómo han influido los cambios y continuidades de la política pública colombiana de los gobiernos de Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-actualidad) en la lucha contra el crimen transnacional, y qué factores explican las diferencias y similitudes en las estrategias adoptadas por ambos gobiernos?

En consecuencia, para dar solución a la pregunta anterior, se realizó el trabajo bajo el enfoque metodológico cualitativo, centrado en la descripción y análisis de las políticas públicas implementadas por los dos gobiernos objeto de estudio. Este enfoque permitió realizar una comparación y contrastar los resultados derivados de la aplicación de las distintas políticas frente al crimen transnacional. En el primer capítulo se abordó el análisis de la política pública, tanto doméstica como internacional, así como de las alianzas estratégicas internacionales impulsadas por el gobierno del presidente Iván Duque. Este análisis se fundamentó en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, e incluye la evaluación de la Política de Seguridad y Defensa. El segundo capítulo se centró en el gobierno del presidente Gustavo Petro, tomando como referencia su Plan Nacional de Desarrollo y su Política de Seguridad y Defensa, con el fin de analizar la política pública interna y externa orientada a enfrentar el crimen transnacional, así como las alianzas internacionales establecidas para dicho propósito. Finalmente, se realizó una comparación de los resultados generados por la implementación de estas políticas, evaluando su impacto en la sociedad e identificando los cambios y continuidades observados. Para

ello, se utilizaron datos provenientes del Ministerio de Defensa y se realizaron entrevistas a personal experto.

Hallando que los cambios de la política interna y exterior de Colombia frente al crimen transnacional, se basa en la retórica sobre la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos, mientras que las continuidades reflejan las capacidades técnicas que mantienen las instituciones del Estado encargadas de esta lucha.

Metodología

El presente trabajo se desarrolló bajo el marco metodológico de descripción cualitativa, empleando como técnicas principales la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a cuatro funcionarios expertos en el crimen transnacional, pertenecientes al Ministerio de Defensa y Comando General. Estos especialistas, con experiencia como analistas y asesores en materia de relaciones internacionales y crimen transnacional, fueron seleccionados por su trayectoria profesional y por haber participado en procesos de asesoría durante los dos gobiernos objeto de estudio. Su aporte permitió obtener una percepción directa sobre los resultados derivados de la aplicación de las políticas públicas en este ámbito.

El análisis documental se centró en las políticas públicas formuladas durante los gobiernos de los presidentes Iván Duque y Gustavo Petro en la lucha contra el crimen transnacional, con el fin de identificar los delitos más representativos vinculados al crimen en mención y los resultados operacionales de las políticas públicas sobre estos delitos. Para ello, se revisaron los Planes Nacionales de Desarrollo de ambos gobiernos, las respectivas Políticas de Seguridad y Defensa, los informes de gestión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional disponibles en línea desde 2018 a la fecha, así como las estadísticas publicadas por Ministerio de Defensa.

Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas, lo que permitió identificar factores claves comunes y divergentes entre las respuestas de los expertos. Esta información se integró al análisis documental con el fin de desarrollar una comparación sistemática de las políticas públicas implementadas en ambos gobiernos. Los resultados obtenidos de este proceso se presentan organizados en los anexos I y II, donde se detallan los principales hallazgos obtenidos.

Capítulo I

Análisis de la política interna y exterior del gobierno de Iván Duque en la lucha contra el crimen transnacional, incluyendo las alianzas estratégicas internacionales para enfrentar este desafío.

Las políticas públicas son instrumentos que utiliza el Estado para planificar, orientar y ejecutar sus acciones con el fin de atender necesidades comunes y fomentar el bienestar general de la sociedad. Al respecto Aguilar & Lima (2009), mencionan a Hecló y Wildavsky, quienes consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. ("The Private Government of Public Money", Macmillan, London).

En lo relacionado con seguridad, en Colombia se ha tenido la tendencia de trabajar con las políticas de cada gobierno, las cuales a nivel general siempre han incluido la lucha contra el crimen organizado como una de sus prioridades. De igual forma, en materia de cooperación internacional los gobiernos han considerado la alineación con las políticas de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico de la agenda internacional de los Estados más desarrollados.

En consecuencia, es posible afirmar que la vinculación de Colombia con el sistema internacional en materia de lucha contra el crimen organizado se concibe dentro del marco teórico de la interdependencia compleja, la cual se refiere a contextos caracterizados por relaciones de

interdependencia mutua entre Estados y actores transnacionales, generando efectos recíprocos en distintos niveles (Martínez, 2014, p. 30).

De acuerdo con lo mencionado por Martínez, (2014, p. 30) la interdependencia compleja cuenta con tres características que permiten entender el enfoque que se desea ofrecer:

1. Existencia de canales múltiples.
2. La modificación de la agenda de relaciones interestatales es sumamente distinta a la que antes se tenía, ya que ahora se habla de una ausencia de jerarquía en los temas, permitiendo la colaboración global para la solución del fenómeno en específico.
3. El uso de la fuerza ya no es lo dominante.

Con base en las características mencionadas anteriormente de la interdependencia compleja, se observa que las relaciones entre los Estados se dan buscando la cooperación. Como por ejemplo, la relación entre Colombia y Estados Unidos desde años anteriores a la fecha, con el fin de unir esfuerzos y luchar contra el crimen organizado.

Sin embargo, es importante resaltar que las relaciones de cooperación entre Colombia y Estados Unidos han estado marcadas por el uso de la fuerza como herramienta central para garantizar la seguridad. En el caso colombiano, durante muchos años la cooperación internacional se orientó al fortalecimiento de la Fuerza Pública, alejándose de la tendencia más comúnmente observada en los estudios de cooperación internacional, donde suelen predominar los temas económicos y comerciales sobre los de seguridad. Al respecto, Mora-Vega & Fonseca-Arguello (2020) señalan que la cooperación internacional ocurre con mayor frecuencia en materia económica (Prado 2016), por ejemplo, el mismo Joseph Grieco (1993), reconoce que los procesos

de integración comercial suelen prestarse más a los enfoques de cooperación que las cuestiones de seguridad) p. 47.

De igual manera, la literatura advierte que las relaciones interdependientes siempre implican costos, pues esta reduce la autonomía de los Estados (Keohane y Nye, 1988). Para Colombia, sin embargo, esta limitación ha sido una alternativa viable, dado que ha requerido del presupuesto internacional para financiar y ejecutar parte importante de sus planes de seguridad. Aunque los beneficios no han sido equivalentes a los obtenidos por Estados Unidos, la cooperación ha sido esencial en su política de defensa (Mora-Vega & Fonseca-Arguello, 2020, p. 49).

Este comportamiento no es nuevo y se ha manifestado en gobiernos anteriores. Diversos análisis han señalado que la política exterior colombiana, especialmente en su articulación con la política de seguridad, responde a parámetros propios de la teoría del neorrealismo. De acuerdo con Solórzano (2021), la concepción del Estado como un actor que busca garantizar su seguridad en un sistema internacional anárquico explica no solo la política exterior, sino también la política doméstica en torno a la retórica de la "Seguridad Democrática". Esto permitiría comprender cómo, bajo el marco neorrealista, Colombia ha priorizado su sobrevivencia estatal y el fortalecimiento militar en cooperación con Estados Unidos, aun cuando esa elección supone altos costos en autonomía política y un sesgo hacia la militarización de la agenda de cooperación.

En esta línea, el apoyo de Estados Unidos ha constituido un componente decisivo en la lucha contra el crimen organizado en Colombia. Sin embargo, la creciente capacidad de los grupos criminales para traspasar fronteras y exportar actividades ilícitas hace evidente la insuficiencia de un esfuerzo estrictamente bilateral. El carácter transnacional del fenómeno demanda una construcción multilateral de cooperación internacional que incluya a todos los Estados afectados.

Es en este punto donde la teoría del constructivismo ofrece un marco interpretativo complementario. Según Salazar y Jiménez-Reina (2020), retomando a Vitelli (2011), el Sistema Internacional debe entenderse como dinámico y en constante transformación, pues es producto de las interacciones entre los actores, las cuales definen posiciones e intereses (p. 94). Asimismo, sostienen que el constructivismo explica cómo los hechos sociales adquieren sentido y se convierten en realidades compartidas a partir de significados intersubjetivos (Sodupe, 2003, p. 95). De este modo, la cooperación internacional contra el crimen transnacional no responde solo a intereses de poder o a amenazas objetivas, sino también a la construcción de percepciones compartidas sobre el riesgo que representa este fenómeno.

Desde esta perspectiva, se comprende la constante invitación del presidente Iván Duque a la comunidad internacional para promover el trabajo conjunto en la lucha contra el crimen organizado. Dichos llamados adquieren especial relevancia en América Latina, donde el accionar de estos grupos ha contribuido a instalar en la sociedad la idea de vivir cómodamente sin esfuerzo, difuminando las consecuencias negativas que implica la convivencia y tolerancia con el crimen organizado.

La realidad para Colombia y la región latinoamericana no es otra que, la obligación de trabajar unidos para hacer frente a los grupos que ejecutan el crimen organizado, que han logrado durante años posicionar a la región con altos índices de criminalidad y violencia, como se indica en el ranking de ciudades más violentas del mundo, donde México, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, tienen un lugar importante de participación, de acuerdo con el ranking de 2021. (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2021).

Lo anterior, motiva a conocer cual fue la política doméstica e internacional del gobierno del presidente Iván Duque para combatir el crimen transnacional, mediante el análisis de su Plan

de Desarrollo, Política de Seguridad, publicaciones de medios de comunicación y reportes de entidades oficiales responsables de enfrentar el crimen transnacional.

Políticas Públicas Nacionales

El plan de gobierno del presidente Duque denominado Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, incluyó el pacto por la legalidad, donde se establecieron objetivos específicos dentro del componente seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana, para luchar en contra del crimen organizado. En el PND se observó que, la estrategia en general fue enfocada en el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional y la articulación interinstitucional para combatir las redes criminales que operan dentro y fuera del país, resaltando como factores clave los siguientes:

1. Fortalecimiento de la Fuerza Pública y la inteligencia: Se propuso mejorar las capacidades tecnológicas y operativas de la Policía y Fuerzas Militares para combatir redes internacionales.
2. Cooperación internacional: Se priorizó el trabajo conjunto con países vecinos, organismos multilaterales y agencias internacionales para compartir inteligencia y coordinar acciones.
3. Lucha contra las economías ilegales: Combatió los delitos conexos al crimen transnacional: narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, tráfico de armas.
4. Presencia estatal en territorios vulnerables: Se identificaron zonas de alta criminalidad transnacional donde se buscaba aumentar la presencia del Estado, tanto en seguridad como en justicia y desarrollo social.
5. Enlace con política exterior: La política exterior se alinea con objetivos de seguridad para fortalecer alianzas contra el crimen organizado.

Siguiendo la ruta planteada en el PND, estableció la Política de Seguridad y Defensa para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, donde determinó como una de las amenazas la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su multiplicación y fortalecimiento. También reconoció la existencia de complejas amenazas externas que afectan la integridad territorial. (2019, p. 23). Dentro de esta política se identificaron factores claves, tales como:

1. Enfoque multidimensional e intergencial: No solo se usó la fuerza pública, sino también herramientas de inteligencia, justicia, desarrollo institucional y presencia civil para atacar el problema desde múltiples frentes.
2. Creación de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII): Zonas con alta actividad del crimen organizado transnacional fueron intervenidas con acciones combinadas de seguridad y desarrollo.
3. Fortalecimiento de capacidades de inteligencia estratégica y judicialización: Se priorizó mejorar las capacidades de investigación criminal, persecución financiera y judicialización de redes criminales.
4. Combate al narcotráfico como eje transversal: El narcotráfico se presentó como principal motor del crimen transnacional, por lo que se enfocó en erradicación de cultivos, control de rutas y lucha contra lavado de activos.
5. Diplomacia de defensa y cooperación internacional: Establecimiento de alianzas con otros países para operaciones conjuntas, intercambio de información y entrenamiento.
6. Cero ambigüedad frente al crimen: Se promovió una política clara de enfrentamiento directo a las estructuras criminales, sin legitimación política de actores armados al margen de la ley.

La política de seguridad del presidente Iván Duque estuvo enfocada en fortalecer la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos, lo cual lo llevó a realizar esfuerzos en sus relaciones con otros Estados, en coherencia con lo mencionado por el presidente Duque en el discurso en Naciones Unidas donde indicó que la lucha contra el problema de las drogas y economías ilícitas es una batalla que requiere el concurso de todas las naciones (ONU, 2019).

De acuerdo con lo indicado en el PND y la Política de Seguridad se estableció por parte de la Policía Nacional y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación el Sistema Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado, que ha buscado la articulación, coordinación y complementariedad interinstitucional e interagencial para afectar integralmente el sistema criminal sobre el cual gravitan las organizaciones delictivas (Policía Nacional, 2018). De la misma forma el Ministerio de Justicia creó la política Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018.

Así las cosas, se evidencia que el gobierno del presidente Duque mantuvo un enfoque de seguridad integral a través del PND, priorizando el “pacto por la legalidad” como eje articulador de su estrategia contra el crimen organizado. De otra parte, la creación de instrumentos como el Sistema Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado y la política Ruta Futuro reflejan un esfuerzo por institucionalizar la lucha contra las economías ilegales mediante la coordinación interagencial y la cooperación internacional.

Política Exterior

Dentro del PND y la Política de Seguridad y Defensa se contempló la seguridad cooperativa como herramienta para lograr la cooperación internacional. Asimismo, desde el punto de vista de política exterior también se tuvo en cuenta la necesidad de incluir en la agenda internacional los problemas

internos, mediante el lema, Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva. Esta política exterior trabajó en función de lograr el apoyo de Instituciones supranacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN) en los temas que priorizó, dentro de los cuales se destaca el Estatuto Temporal de Protección (ETP) para migrantes venezolanos y promover la participación de los Estados en la lucha contra el problema mundial de las drogas y delitos conexos.

En este sentido, se creó la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI 2019-2022) por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de responder a los cambios que se presentaban en la cooperación internacional; asimismo, buscando que la gestión de todas las entidades encargadas de la Cooperación Internacional –el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)– logaran una cooperación más innovadora que generará resultados y alianzas multiactor, para satisfacer las necesidades del país (ENCI, 2019, p. 3).

Adicionalmente, se emitió el Decreto 603 de abril 25 de 2022 por el cual se creó el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia, con el fin de responder a los retos y oportunidades del escenario internacional, mantener una visión estratégica frente a la priorización, alcance y gestión de la cooperación internacional, bajo un enfoque de resultados, fortalecimiento de capacidades, innovación y sostenibilidad, así como promover el posicionamiento geoestratégico del país (Decreto 603 de 2022).

Durante el gobierno del presidente Iván Duque se observó una clara intención de proyectar a Colombia como un actor comprometido en la escena internacional, articulando sus necesidades internas con una agenda global estratégica. Al incorporar la seguridad cooperativa como eje de su

política internacional, el país no solo buscó apoyo para enfrentar el crimen transnacional y los desafíos derivados del narcotráfico y la migración, sino que también adoptó un enfoque proactivo en la formulación de alianzas multilaterales y multiactor. La creación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, plasmada en el Decreto 603 de 2022, marcó un paso significativo hacia la institucionalización de una cooperación orientada a resultados, centrada en la innovación, la sostenibilidad y el fortalecimiento de capacidades.

Acuerdos Internacionales y Casos de Cooperación Internacional de Colombia

En materia de política exterior se continuó con la implementación del proceso de paz firmado con las FARC en 2016, con el fin de tener apoyo internacional en lo relacionado con la justicia transicional y la desmovilización.

Pero sobre todo, el presidente Duque fortaleció relaciones con Estados Unidos, un socio clave en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Bajo su administración, se renovaron acuerdos bilaterales para la erradicación de cultivos ilícitos y el combate al tráfico de drogas, destacando operaciones conjuntas y el intercambio de inteligencia. La colaboración con agencias estadounidenses fue un componente esencial de esta estrategia.

En concordancia con los documentos relacionados anteriormente, durante el periodo de 2018-2022 se realizaron diversos esfuerzos de cooperación internacional para la lucha contra el crimen organizado, se resalta el fortalecimiento de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos, la cooperación triangular y los acuerdos con España y República Dominicana.

Imagen 1. Acuerdos de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las páginas oficiales de la Interpol, el Ministerio de Hacienda, el Consulado General de la República Dominicana en Bogotá, Colombia y la Embajada de España en Colombia.

A nivel regional, Colombia participó activamente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros foros multilaterales para fortalecer la cooperación en seguridad, buscando ser referente en la región, como fue planteado en el PND, donde la cancillería se proponía:

....reafirmar el liderazgo de Colombia en la construcción de la gobernanza global y regional de temas estratégicos, tales como las nuevas amenazas a la seguridad (en particular la lucha contra el terrorismo), la defensa de la democracia y los derechos humanos, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención y el ordenamiento de los fenómenos migratorios (PND, 2019, p. 147).

De otra parte, se continuó con la realización de las Comisiones Binacionales Fronterizas, que son mecanismos de cooperación integrados por representantes de las Fuerzas Armadas, la Policía y los ministerios relevantes de dos países vecinos, creadas para coordinar y supervisar acciones conjuntas de seguridad, inteligencia, y defensa en las zonas de frontera (ARC, 2007).

Estas comisiones abordan problemáticas comunes en las fronteras, como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, contrabando, migración irregular y delitos ambientales.

En conclusión el gobierno del presidente Iván Duque diseñó una estrategia integral para combatir el crimen transnacional, que unió su política interna de seguridad con una activa política

exterior centrada en la cooperación internacional. Esta estrategia se fundamentó en la continuidad de la histórica alianza con Estados Unidos, en un contexto de interdependencia compleja, donde coexistieron la cooperación, la asistencia económica y el uso de la fuerza como herramientas clave para garantizar la seguridad.

Desde una perspectiva constructivista, la administración del presidente Duque también buscó posicionar a Colombia como un actor responsable dentro del sistema internacional, promoviendo discursos y prácticas que invitaban a una acción colectiva frente al crimen organizado. En este sentido, el constructivismo permite entender cómo el crimen transnacional, al ser una construcción social con implicaciones compartidas, fue utilizado por Colombia para convocar a la comunidad internacional a actuar conjuntamente, generando consensos normativos sobre la gravedad del fenómeno y sobre la necesidad de alianzas estratégicas.

Impacto de las Políticas Públicas

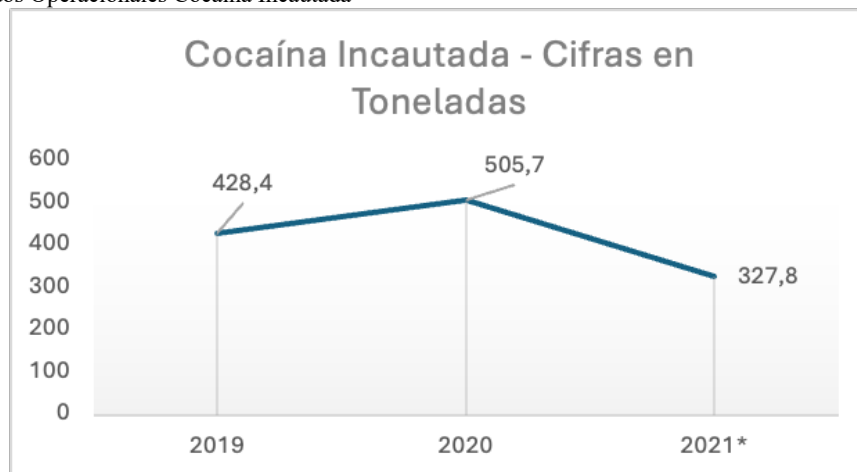
Para conocer el impacto de las políticas contra el crimen organizado del gobierno del presidente Iván Duque se consultaron las estadísticas presentadas por el Ministerio de Defensa, tomando como base los resultados de los años 2019, 2020 y primer semestre de 2021, con el fin de evaluar el mismo periodo del actual gobierno. Encontrando los siguientes resultados:

Gráfica 1: Resultados Operacionales Erradicación Manual de Cultivos de Coca.



Fuente: Elaboración propia, datos consultados en página del Ministerio de Defensa.
Nota: *Dato corresponde a primer semestre de 2021.

Gráfica 2: Resultados Operacionales Cocaína Incautada



Fuente: Elaboración propia, datos consultados en página del Ministerio de Defensa.
Nota: *Dato corresponde a primer semestre de 2021.

En este mismo sentido, en la siguiente tabla se comparan los esfuerzos de cooperación realizados durante los años 2019 y 2020, con el fin de revisar el mismo periodo del actual gobierno, encontrando los siguientes esfuerzos:

Tabla 1. Resultados Operacionales – Esfuerzos de Cooperación

Esfuerzos de Cooperación de las Fuerzas Públicas (2019-2020)

FUERZA PÚBLICA	2019	2020
Ejército Nacional	Información no presentada por la Institución	Cumplimiento de compromisos mecanismos internacionales vigentes: Estados Unidos, Chile, Brasil, Argentina. Capacitación a otros países: Argentina, México, Paraguay, Ecuador, Brasil, Chile, República Dominicana, Corea, Perú, Honduras, Canadá, Guatemala, Alemania.
Armada Nacional	Unitas Pacífico (Brasil, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Colombia). Orion III (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Brasil, EE. UU, México, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Antillas francesas, Antillas neerlandesas, Honduras, Guatemala y Nicaragua) Orion IV (Argentina, Belice, Brasil, Chile, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Italia, Jamaica, Perú, Panamá, EE. UU, México, República Dominicana, Países Bajos, Honduras, Guatemala y Nicaragua) Cooperación Triangular USCAP 508 personas	Campanas Navales Orion V y Orion VI Cooperación Triangular USCAP 118 personas (Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana) Autorización agregadurías navales de Colombia en España y Francia IV Reunión de Estados Mayores ARC y Guardacostas de los EEUU VI Comisión Mixta de Drogas entre Colombia y Ecuador (interdicción y medidas de control fronterizo) IV Reunión de Plan Operativo Anual Binacional Colombia-Panamá para operaciones coordinadas y/o simultáneas de interdicción y amenazas y delitos transnacionales
Fuerza Aeroespacial Colombiana	ANDES II: Ejercicio Combinado de Interdicción Aérea entre Colombia y Ecuador. PANCOL III: Ejercicio Combinado de Interdicción Aérea entre Panamá y Colombia. PERCOL IV: Ejercicio combinado de Interdicción Aérea entre Perú y Colombia.	Cooperación Triangular: Capacitación de 128 militares extranjeros de 14 países Ejercicio Operacional Internacional POSEIDON (Estados Unidos)
Policia Nacional	Acuerdos bilaterales diversos	Acuerdos bilaterales diversos

Fuente: Elaboración propia, datos consultados en los informes de gestión presentados por cada Fuerza.

En resumen, los esfuerzos de cooperación muestran un avance considerable en los procesos de cooperación internacional, formación de capacidades, participación multilateral y un impacto operativo relevante en materia de interdicción de drogas ilícitas. Sin embargo, persiste la necesidad de consolidar los resultados en reducción estructural de economías ilícitas y de continuar fortaleciendo la integración entre los componentes de defensa, desarrollo y gobernanza para garantizar un enfoque integral y sostenible en la seguridad nacional.

Capítulo II

Evaluación de los enfoques de política interna y exterior de Gustavo Petro en la lucha contra el crimen transnacional

El presidente Gustavo Petro inició su mandato en 2022 en un contexto complejo, marcado por los efectos socioeconómicos y de gobernanza derivados de la pandemia de COVID-19, coyuntura que fue aprovechada por las organizaciones criminales transnacionales para expandir sus economías ilícitas y consolidar su modelo multictiminal.

Como señala Quiroz (2024), estas estructuras han experimentado mutaciones estratégicas hacia el multictimen, diversificando actividades como el tráfico de drogas, armas, personas y el lavado de activos, con el fin de maximizar sus ganancias y disminuir riesgos operativos.

En el caso colombiano, el aumento de las actividades ilícitas se evidencia, por ejemplo, en el incremento del 13% en los cultivos de coca y del 24% en la producción de cocaína reportados por la UNODC en 2022. Estas cifras reflejan los desafíos de gobernanza territorial y la persistencia de economías ilegales articuladas a nivel global. Frente a este panorama, el gobierno del presidente Petro implementó la seguridad humana como eje de su política nacional e internacional contra el crimen transnacional, priorizando estrategias que protegen y empoderan a las comunidades más

vulnerables, fortalecen la prevención y la cooperación regional, y redefinen la lucha contra las economías ilícitas.

En este sentido, según publicación de la Policía Nacional, (s.f), la seguridad humana busca proteger y empoderar a todas las personas mediante acciones centradas en ellas, adaptadas a cada situación y enfocadas en la prevención (p. 8).

Siguiendo con esta línea, se realiza la revisión de la política interna y externa, del actual gobierno dirigida a la lucha contra el crimen organizado.

Políticas Públicas Nacionales

El presidente Gustavo Petro formuló para su mandato el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) titulado “Colombia, potencia mundial de la vida”. Su objetivo central es erradicar la violencia estructural en Colombia, promover la paz total y reducir la producción de cocaína, utilizada por grupos armados ilegales. Dentro de su PND, se identificaron los siguiente factores claves:

1. Transformación de la política de drogas: Se impulsa la sustitución voluntaria y acompañamiento a comunidades cocaleras, así como el desmantelamiento de redes de narcotráfico mediante inteligencia y acciones financieras, no limitándose a la erradicación forzada. Además, se fomenta el reconocimiento de prácticas culturales ancestrales y medicinales asociadas al cultivo lícito de coca, marihuana, amapola y otras sustancias psicoactivas, promoviendo el procesamiento legal para fines comerciales. Todo ello se articula con escenarios de diálogo con actores y autoridades territoriales y nacionales.
2. Cooperación internacional: Se fortalece la construcción de alianzas regionales e interinstitucionales para enfrentar el crimen transnacional.

3. Inteligencia e interdicción estratégica: Se otorga prioridad a operaciones que permitan la desarticulación de estructuras criminales transnacionales y sus economías ilícitas.
4. Desmantelamiento del multicitrimen: Se promueve la articulación entre justicia, fuerzas armadas, policía y entidades territoriales, para atacar sistemas de crimen complejo (narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, tráfico de armas), con una actuación diferenciada a lo largo de la cadena criminal.
5. Reforma judicial e institucional: Se busca fortalecimiento de la Fiscalía, los jueces, la Policía Judicial y capacidades investigativas, impulsando la justicia restaurativa, el enfoque étnico y el acceso equitativo al sistema de justicia.
6. Protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos: Se prioriza la prevención de agresiones contra líderes amenazados por mafias territoriales y redes criminales, articulando medidas como el sistema de alertas tempranas y protección interinstitucional.
7. Economía para la vida y transición legal: Se promueve el desarrollo de alternativas económicas legales y sostenibles en territorios afectados por cultivos ilícitos o minería ilegal, en sinergia con la Reforma Agraria y economía popular.

El PND reconoce que la persistencia de economías ilegales como la producción de cocaína, responde no solo a un problema de seguridad, sino también a factores estructurales como la pobreza, la exclusión y la debilidad institucional, planteando así el control institucional del territorio como un mecanismo esencial para proteger a las comunidades frente a amenazas criminales. Así, el plan propone un cambio de paradigma en la regulación de las drogas, migrando del prohibicionismo a la dignificación de las personas y los territorios afectados, y orientando las intervenciones hacia la transformación de las condiciones estructurales que alimentan el narcotráfico.

En consonancia, se generó la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, la cual, según su página 13, fundamenta su orientación en el concepto de seguridad humana, cuyo propósito principal es la protección de la vida. Dentro de esta política se destacan los siguientes factores clave:

1. Seguridad humana como eje central: Se redefine la seguridad como garantía de derechos y no solo como control territorial militar; se prioriza la vida y la protección de las comunidades en equilibrio con el desarrollo social y económico.

2. Desmantelamiento del multicitrimen: El crimen organizado se concibe como un sistema complejo de redes relacionadas, motivo por el cual el abordaje es multisectorial, interinstitucional y articulado entre justicia, defensa y cooperación internacional.

3. Cooperación internacional estructural: Se promueven alianzas técnicas, regionales y globales, reconociendo la necesidad de actuar de manera conjunta contra el crimen transnacional.

4. Desarticulación financiera del crimen: Se prioriza el fortalecimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-, la Fiscalía, la DIAN y la Policía Judicial para rastrear activos ilícitos y atacar el lavado de activos como pilar del desmonte de organizaciones criminales.

5. Inteligencia estratégica e interoperabilidad: Se enfatiza el uso intensivo de tecnología, el análisis de datos, la interoperabilidad institucional y la formación especializada, aplicando la inteligencia para atacar a los cabecillas y las redes logísticas del crimen organizado.

6. Sustitución de economías ilícitas por legales: Se promueve el reemplazo progresivo de los cultivos de uso ilícito mediante desarrollo rural, acceso a tierras, economía campesina y economía popular, articulando con la Reforma Agraria y el sistema de cuidados territoriales.

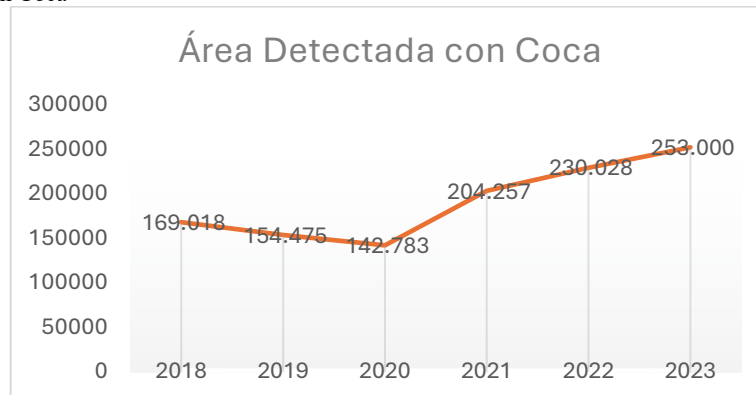
7. Justicia territorial y restaurativa: Se impulsa un enfoque diferencial para los eslabones más débiles del crimen organizado (campesinos, jóvenes reclutados), facilitando el acceso equitativo a la justicia y mecanismos restaurativos en lugar de la judicialización masiva.

8. Protección de líderes sociales y defensores del territorio: Como respuesta a amenazas de redes criminales transnacionales, se refuerzan sistemas de protección como las alertas tempranas y los esquemas comunitarios.

En suma, la política interna del actual gobierno enfocada en la lucha contra el crimen transnacional representa una transformación significativa en el abordaje de la violencia y las economías ilegales en Colombia, al priorizar la seguridad humana como eje articulador de sus acciones. Esta propuesta focaliza sus esfuerzos en atacar las causas estructurales de la criminalidad, dignificar a las personas y a los territorios, propiciar la inclusión social y alternativas económicas sostenibles, y propugnar el tránsito de un enfoque prohibicionista a uno regulatorio frente a las drogas.

Cabe señalar que el enfoque otorgado a los cultivos ilícitos y el reconocimiento de la actividad ancestral de los cultivadores modifican la concepción del narcotráfico, este ya no se ve únicamente como delito o amenaza, como sucedía en el gobierno anterior, sino que se aborda como un problema estructural sobre el cual incidir mediante políticas de dignificación, desarrollo territorial y enfoque de derechos humanos. Este cambio ha coincidido con un incremento en los cultivos ilícitos. Según el Informe de Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023, presentado por Naciones Unidas en febrero de 2025 y datos disponibles en el portal del Ministerio de Justicia, se observa un aumento significativo en los cultivos de coca, lo que evidencia una relación directa entre la aplicación de la actual política sobre la actividad ancestral en los cultivos de coca y el incremento de los mismos, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 3: Área Detectada con Coca



Fuente: Elaboración propia, datos consultados en la página del Ministerio de Justicia y UNDOC. *Cifras en hectáreas.

De esta forma, la materialización del PND y la Política de Seguridad en función al narcotráfico, ha limitado la erradicación masiva, incrementándose la producción de cocaína y por ende todos los delitos conexos al narcotráfico.

Política Exterior

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se destaca:

1. En el catalizador “Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar”, específicamente en el numeral 6, literal c, la importancia de los mecanismos de cooperación internacional para desarticular redes transnacionales de crimen organizado.
2. En el numeral 7, literal C, el posicionamiento y cooperación regional e internacional para la defensa nacional.
3. En el numeral 14, literal d, se propone una estrategia de política exterior para transformar el enfoque tradicional sobre las drogas, superando el prohibicionismo e impulsando la dignificación de las personas, comunidades y territorios afectados. Esto posiciona a Colombia como líder en la creación de nuevas narrativas globales sobre drogas y seguridad compartida.

4. La política exterior planteada en el PND manifiesta una integración entre seguridad humana y defensa nacional, reflejando una visión integral que incluye la transformación del enfoque frente a las drogas.
5. La estrategia mantiene mecanismos similares a gobiernos anteriores para fortalecer el control estatal sobre el territorio bajo una corresponsabilidad global con actores internacionales, fundamental para la lucha contra el crimen transnacional.
6. Sin embargo, se diferencia al plantear un cambio paradigmático en materia de drogas a través de una estrategia de política exterior orientada a superar el prohibicionismo y promover la dignificación de las personas, comunidades y territorios afectados, proyectando a Colombia como referente en la construcción de nuevas narrativas globales sobre este fenómeno y la seguridad compartida.

Por otra parte, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, contempla:

- Objetivo específico 1: Proveer condiciones de seguridad para la vida, integridad personal y patrimonio, con foco especial en territorios en disputa por grupos armados y delictivos organizados.
- Estrategia 2: Desarticulación de grupos armados organizados y grupos delictivos.
- Estrategia 2.7: Fortalecimiento de la cooperación internacional con agencias de inteligencia y policía judicial de Estados Unidos, Europa, Asia, Suramérica y Centroamérica para una lucha compartida contra crimen transnacional, incluyendo narcotráfico, lavado de activos y contrabando.

Todo lo anterior evidencia que tanto la administración actual como la anterior reconocen la naturaleza globalizada del crimen transnacional, por lo que apuestan a una respuesta articulada y corresponsable con actores internacionales. Al establecer la cooperación con agencias de

inteligencia y policía judicial de distintas regiones como parte central de su estrategia, el gobierno busca fortalecer las capacidades estatales para enfrentar fenómenos complejos como el narcotráfico, el lavado de activos y el contrabando, todos ellos problemáticas que trascienden las fronteras nacionales.

Así, aunque la política del presidente Petro prioriza la seguridad humana y el desarrollo social como ejes transformadores, integra la dimensión de seguridad dura y la cooperación internacional como elementos necesarios para desarticular las estructuras criminales que amenazan la vida, la integridad y el patrimonio de las comunidades, especialmente en los territorios más afectados por la disputa violenta de grupos armados organizados y multicitrimen. De esto modo se mantienen los lineamientos fundamentales en el relacionamiento con el sistema internacional para la lucha contra el crimen organizado.

No obstante, los diálogos de paz emprendidos por el gobierno del presidente Petro con diversos grupos armados ilegales han tenido un impacto ambivalente en la lucha contra el crimen organizado. Aunque la política de “paz total” ha buscado abrir espacios de negociación y acuerdos bilaterales para reducir la violencia en territorios afectados, la realidad muestra que la suspensión de algunos procesos y las tensiones entre actores han facilitado el fortalecimiento, expansión y diversificación de las actividades ilícitas de estos grupos. En regiones como el Catatumbo, el ELN, disidencias de las FARC y otras organizaciones han aprovechado la pausa en operaciones militares para aumentar su control territorial, sus redes criminales y su capacidad operativa, lo que se traduce en un incremento significativo de la violencia, la presencia de economías ilegales y los riesgos para las comunidades locales (Caldas, s.f).

Acuerdos Internacionales y Casos de Cooperación Internacional de Colombia

Durante los tres años del presente gobierno las instituciones del Estado han firmado los siguientes acuerdos internacionales para trabajar en la lucha contra el crimen organizado:

Imagen 2. Acuerdos y Esfuerzos de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Tiempo 04 de diciembre 2024 y la página de la Cancillería.

Aunque en la práctica se observa que Colombia continúa manteniendo sus relaciones internacionales en la lucha contra el crimen organizado, también se evidencia que sí existe un enfoque teórico diferente, ejemplo de esto, es el mensaje emitido por el presidente Petro en discurso dado en la Plaza de Bolívar, donde mencionó: Es hora de una nueva Convención Internacional que acepte que la guerra contra las drogas ha fracasado rotundamente, que ha dejado un millón de latinoamericanos asesinados, la mayoría colombianos, durante estos 40 años (Presidencia, 2025).

Impacto de las Políticas Públicas

Para medir el impacto de las políticas contra el crimen organizado del gobierno del presidente Gustavo Petro se utilizó la misma metodología implementada con el gobierno anterior, consultando las estadísticas presentadas por el Ministerio de Defensa y tomando como base los resultados de los años 2023, 2024 y primer semestre de 2025. Encontrando los siguientes resultados:

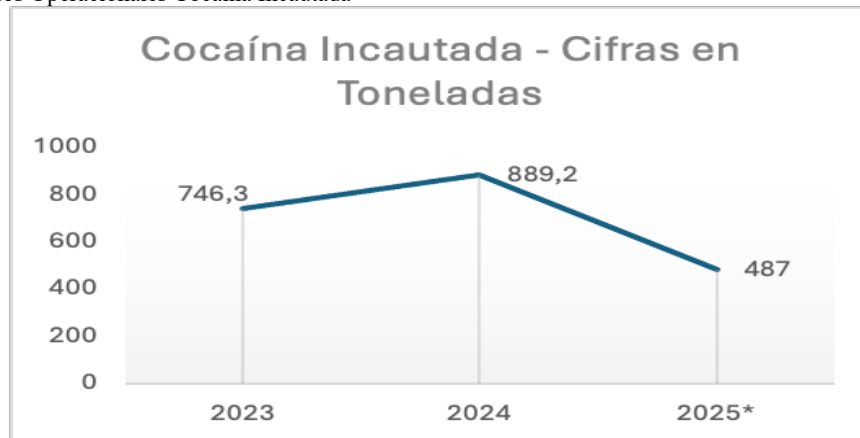
Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

Gráfica 4: Resultados Operacionales Erradicación Manual de Cultivos de Coca



Fuente: Elaboración propia, datos consultados en página del Ministerio de Defensa.
Nota: *Dato corresponde a primer semestre de 2025, cifras en hectáreas.

Gráfica 5: Resultados Operacionales Cocaína Incautada



Fuente: Elaboración propia, datos consultados en página del Ministerio de Defensa.
Nota: *Dato corresponde a primer semestre de 2025

Asimismo, se realizó revisión de los esfuerzos de cooperación de la Fuerza Pública realizados durante los años 2023 y 2024, con el fin de medir el mismo periodo del gobierno anterior, encontrando los siguientes esfuerzos:

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

Tabla 2. Resultados Operacionales – Esfuerzos de Cooperación.

Esfuerzos de Cooperación de las Fuerzas Públicas (2023-2024)		
FUERZA PÚBLICA	2023	2024
Ejército Nacional	Cooperación triangular: Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Paraguay y Ecuador.	Comisiones Mixtas de Drogas (II con República Dominicana, VIII con Ecuador y VII con Argentina)
	Relaciones bilaterales: México, Brasil, Chile, Paraguay, Argentina, Estados Unidos, España	Cooperación triangular: El Salvador, Honduras, Paraguay, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana y Panamá.
Armada Nacional	Cooperación Triangular capacitación 399 tripulantes de Costa Rica, El Salvador, Panamá, Ecuador y República Dominicana	Campañas Navales Orion XIII y Orion XIV: más de 40 países Operación GALAPEX 2024 (Ecuador)
	Campañas Navales Orion XI y Orion XII: más de 40 países	TRADEWINGS 2024 (Barbados) más de 15 países
	Operación KRAKEN VI: Colombia – Estados Unidos	PANAMAX 2024 (Estados Unidos) EJERCICIO UNITAS XV
	Proyecto de investigaciones judiciales regionales: Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá	
	Diálogo sobre drogas Colombia – Unión Europea	
	Reunión Tripartita Norte – Tripartita Sur: Colombia, Perú, Brasil	
FUERZA PÚBLICA	2023	2024
Fuerza Aeroespacial Colombiana	Reunión Grupo de Expertos sobre Narcotráfico Marítimo: Representantes OEA	
	Ejercicio Freedom Shield: Colombia – Estados Unidos	
	Ejercicio UNITAX LXIV 2023: Participación 20 países	
	Tradewings 2023	
	Ejercicio PASSEX: Colombia, Estados Unidos y Japón	
	Ejercicio PASSEX: Colombia – Corea del Sur	
Fuerza Aeroespacial Colombiana	ZEUS/Amazonas II (Perú y Brasil).	
	Cooperación Triangular: Capacitación de 73 militares extranjeros de 7 países	Cooperación Triangular: Capacitación de 244 militares extranjeros de 7 países
	Capacitación FAC: 473 personas de 17 países.	USCAP/ZEUS
Policía Nacional	Comunidad Internacional Policial contra el Secuestro y la Extorsión (CIPSE), UNDSS, USA	8 operaciones AMERIPOL

Fuente: Elaboración propia, datos consultados en los informes de gestión presentados por cada Fuerza.

Al comparar los resultados correspondientes a los mismos periodos de ambos gobiernos, se observa un cambio drástico con tendencia a la disminución en la erradicación forzada y un incremento en las incautaciones de coca, reflejando el cambio de enfoque en las políticas públicas. Sin embargo, también queda claro que las relaciones internacionales se han mantenido y que el actual gobierno continúa impulsando los esfuerzos de cooperación internacional para combatir el crimen transnacional.

Capítulo III

Identificación de los factores clave que explican los cambios, continuidades y diferencias entre ambas administraciones frente a la lucha contra el crimen organizado.

Dentro de los capítulos anteriores se identificaron los factores clave los planes de desarrollo y las políticas de seguridad, con base en esa información se realizó una comparación de los factores en mención, entre los dos gobiernos, obteniendo la siguiente información:

Tabla 3: Análisis Comparativo de los Factores Clave de la Política Pública Frente al Crimen Organizado

Comparación de Políticas Públicas				
Iván Duque: Plan Nacional de Desarrollo	Iván Duque: Política de Seguridad y Defensa	FACTORES CLAVE	Gustavo Petro: Plan Nacional de Desarrollo	Gustavo Petro: Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana
Fortalecimiento de la fuerza pública y la inteligencia; más capacidades tecnológicas y operativas.	Enfoque multidimensional e interagencial, combinando fuerza pública, inteligencia y desarrollo institucional.	Enfoque General	Transformación estructural enfocada en las causas profundas del crimen y del multicitrimen, como pobreza y exclusión.	Seguridad humana: protección de la vida y los derechos; prioridad sobre el control militar del territorio.
Acción central en la erradicación forzada, control de rutas y lucha directa contra el narcotráfico.	El narcotráfico como eje transversal; erradicación y control de lavado de activos.	Política de drogas	Sustitución voluntaria, programas de desarrollo alternativo, no centrado únicamente en la erradicación forzada.	Sustitución progresiva de economías ilícitas por legales, programas rurales y economía campesina.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

Iván Duque: Plan Nacional de Desarrollo	Iván Duque: Política de Seguridad y Defensa	FACTORES CLAVE	Gustavo Petro: Plan Nacional de Desarrollo	Gustavo Petro: Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana
Trabajo conjunto con países vecinos y organismos multilaterales, alineación con política exterior.	Diplomacia de defensa, alianzas y operaciones conjuntas.	Cooperación internacional	Fortalecimiento de alianzas regionales y multilaterales.	Cooperación regional, técnica y global.
Aumento de presencia estatal (seguridad, justicia y desarrollo) en territorios vulnerables.	Creación de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).	Presencia estatal / territorial	El control institucional del territorio vinculado a desarrollo, protección y atención integral.	Justicia territorial, protección de líderes sociales y comunidades víctimas de multicrimen.
Control y persecución penal de delitos conexos (minería ilegal, armas, trata).	Cero ambigüedad frente al crimen: persecución directa y sin legitimación política de actores armados ilegales.	Abordaje del crimen organizado /multicrimen	Desmantelamiento de redes multicrimen mediante inteligencia financiera y articulación interinstitucional.	Enfoque multisectorial: desmantelar el multicrimen, abordar sistemas complejos y redes conectadas.
Mejoras tecnológicas y operativas en policía y FFMM.	Fortalecer investigación criminal y judicialización.	Inteligencia y capacidades institucionales	Inteligencia e interdicción estratégica, formación especializada, capacidades tecnológicas.	Inteligencia estratégica, interoperabilidad, tecnología y análisis de datos.
No es eje central.	Fortalecimiento de capacidades de judicialización.	Reforma judicial / institucional	Fortalecer Fiscalía, jueces, Policía Judicial; justicia restaurativa y acceso equitativo.	Justicia restaurativa, mecanismos diferenciales para población vulnerable dentro de cadenas criminales.
Enfoque en emprendimiento, pero principalmente desde la óptica de legalidad y control institucional.	Impulso al emprendimiento y equidad dentro de la visión de legalidad.	Economía y alternativas	Economía para la vida; alternativas sostenibles en territorios afectados, integración con Reforma Agraria.	Sustitución económica y promoción del desarrollo rural y popular (campesinos, familias, economías locales).

Fuente: Elaboración Propia, con datos de los planes de desarrollo y las políticas de seguridad de los gobiernos del señor presidente Iván Duque y el señor presidente Gustavo Petro.

Al comparar los factores claves identificados en las políticas de ambos gobiernos, se observó que ambos consideraron necesaria la lucha contra el crimen transnacional, aunque con enfoques y estrategias diferenciadas. Bajo la administración del presidente Iván Duque, la estrategia se centró en concebir al crimen organizado como una amenaza directa a la seguridad nacional, priorizando la reducción de cultivos ilícitos mediante la erradicación forzada, el control territorial, la presencia militar y la legalidad. Entre los instrumentos destacados figuran las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) y la estrategia Ruta Futuro.

En contraste, el gobierno del presidente Gustavo Petro introdujo una perspectiva más estructural y social, entendiendo el crimen organizado como síntoma de exclusión y desigualdad. La política vigente prioriza la transformación rural, la paz territorial, los derechos sociales, el desarrollo alternativo, la participación comunitaria y la salud pública. Este enfoque enfatiza la salud pública y el desarrollo humano, apoyada en la Nueva Política Nacional de Drogas, la reforma agraria y planes integrales para la sustitución de cultivos ilícitos.

Por lo tanto, la transición entre ambas administraciones implicó un cambio de una política pública orientada principalmente al control militar hacia otra que busca equilibrar la acción punitiva con el desarrollo social, la prevención y la reinserción. Aunque persisten factores clave como la presencia estatal, la inteligencia y la cooperación internacional, varían los métodos y el sentido de la intervención estatal, que pasa de priorizar el control territorial mediante la fuerza a promover una concepción de seguridad centrada en la dignidad humana, la inclusión y el fortalecimiento institucional para la convivencia y la paz.

Para fortalecer el análisis documental e identificar los factores clave que permitieron determinar los cambios y continuidades en las políticas públicas de ambos gobiernos, se seleccionó

a personal experto en la lucha contra el crimen transnacional en Colombia. El objetivo fue conocer si las diferencias en las políticas públicas se han traducido en cambios en los resultados operacionales. Los expertos entrevistados trabajan en el Ministerio de Defensa y en el Comando General, desempeñándose actualmente como asesores y analistas en áreas de relaciones internacionales y crimen transnacional. En total, se realizaron cuatro entrevistas con 11 preguntas cada una, cuyo detalle se encuentra en el anexo I; las transcripciones completas figuran en el anexo I y el análisis correspondiente en el anexo II. Por motivos de confidencialidad y política de protección de datos, no se divulgan los nombres de los entrevistados, aunque su conocimiento y experiencia aportaron significativamente al desarrollo de esta investigación, proporcionando la siguiente información:

Tabla 4: Factores Clave de las Entrevistas Realizadas a Expertos
Análisis de la Ejecución de las Políticas Públicas para la Luchas Contra el Crimen Transnacional de los Gobiernos: Duque vs. Petro

Factores Clave	Iván Duque	Gustavo Petro
Evolución del Crimen	Fortalecimiento de grupos criminales	Crimen más complejo, globalizado y desafiante
Delitos Priorizados	Narcotráfico, minería ilegal, armas	Narcotráfico, minería ilegal, armas
Estrategias Principales	Ataque a cabecillas, erradicación forzada	Interdicción, sustitución de cultivos, paz
Estrategias de Seguridad	Enfoque frontal, cooperación internacional	Estrategia dual de "Oxígeno y Asfixia"
Continuidades	Interdicción, captura, destrucción de laboratorios	Interdicción, captura, destrucción de laboratorios
Impacto de la Política	Líderes abatidos, aumento de cocaína	Reorganización, expansión de estructuras
Efectividad de la Seguridad	Contención del crimen limitada	Contención del crimen limitada
Resultados Concretos	Cambio principalmente discursivo	Cambio narrativo, sin resultados
Cooperación Internacional	Fuerte, tradicional, centrada en EE. UU.	Tensiones, debilitamiento post-2025
Cooperación Regional	Colombia como "exportador" de anti-drogas	Limitada por desafíos compartidos, líder en nuevas narrativas en la lucha contra el. narcotráfico

Fuente: Elaboración Propia, información generada de las entrevistas.

El análisis comparativo de la ejecución de las políticas de seguridad y lucha contra el crimen transnacional en los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro, basado en la opinión de expertos, evidencia tanto factores de cambio como de continuidad a lo largo de sus administraciones. Este análisis fortalece los planteamientos derivados del estudio de los planes de desarrollo y las políticas de seguridad de ambos gobiernos.

En términos de continuidad, ambos gobiernos han mantenido como prioridad central el combate al narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de armas, así como la cooperación internacional y regional en operativos de interdicción y destrucción de infraestructuras criminales. La acción policial, militar y de inteligencia ha seguido siendo un pilar estratégico, sustentando altas cifras de incautaciones y capturas, independientemente del cambio en el discurso o enfoque político. Sin embargo, en el gobierno actual, ha sido limitada la intervención de la Fuerza Pública, debido a los diferentes procesos de diálogo que ha desarrollado con los grupos armados organizados.

Por otro lado, las diferencias en la aproximación son muy evidentes. El gobierno del presidente Duque se caracterizó por una política frontal orientada a la erradicación forzosa de cultivos ilícitos y el ataque sistemático a cabecillas. Su alineación firme con la agenda antidrogas de Estados Unidos se tradujo en el fortalecimiento de la estructura de seguridad clásica y en una cooperación estrecha con aliados tradicionales, operando principalmente desde una lógica de seguridad nacional. En contraste, la administración del presidente Petro introdujo la narrativa de “seguridad humana”, adoptando estrategias duales denominadas “oxígeno y asfixia”. Estas buscan ofrecer alternativas legales a las bases productivas campesinas, mientras que la presión se orienta a los eslabones superiores de las redes criminales como financistas y traficantes. La política promueve la sustitución voluntaria de cultivos y los procesos de paz para la desmovilización,

evidenciando un giro hacia enfoques jurídico-sociales que, aunque enfrentan desafíos significativos de implementación, representan un cambio notable. Adicionalmente, la inclusión de nuevas agendas globales —género, medio ambiente, anticorrupción— ha ampliado la cooperación internacional, aunque tensiones diplomáticas recientes han generado incertidumbre respecto al futuro de algunos acuerdos y financiamientos.

De este modo, se observa que, aunque las narrativas difieren, los resultados operacionales presentan una continuidad relativa. En efecto, existe una clara disminución en las cifras de erradicación forzada de un gobierno a otro, que coincide con la nueva política. Sin embargo, las incautaciones muestran una tendencia al alza, lo que es congruente con las capacidades técnicas de las instituciones estatales para adaptarse y mantener su compromiso constitucional en la lucha contra el crimen organizado.

De igual manera, la opinión de los expertos coincide en que hubo una diferencia marcada de enfoque entre ambos gobiernos al inicio, pero una convergencia posterior en aplicar políticas de confrontación directa contra las estructuras criminales. Los entrevistados resaltan que tanto en la administración del presidente Duque como en la del presidente Petro hubo periodos donde la presión del Estado disminuyó (durante la pandemia en el primer caso, y durante el cese al fuego y cesiones iniciales en el segundo). Estos “vacíos” o “ventanas” de menor presión estatal fueron aprovechados por los grupos criminales para reorganizarse, fortalecerse en capacidades bélicas y territoriales, y ampliar su influencia, especialmente en zonas fronterizas.

Los entrevistados señalaron que las limitaciones en la política pública, combinadas con los periodos de menor presión (pandemia, ceses al fuego), permitieron la organización y crecimiento del crimen transnacional, afectando la seguridad interna.

Sin embargo, se resalta la similitud de respuesta frente a la pregunta de si los cambios de enfoque entre el gobierno de Iván Duque y el de Gustavo Petro en materia de seguridad frente al crimen transnacional, ¿han generado resultados concretos o han sido más un cambio de narrativa y discurso político, donde la percepción final hace referencia a solo un cambio de narrativa.

Conclusiones

En síntesis, aunque la columna vertebral de la política antidrogas y de lucha contra el crimen transnacional se ha mantenido firme, la principal diferencia radica en el énfasis de cada administración. El presidente Iván Duque apostó por una confrontación militar directa y la continuidad de prácticas tradicionales, mientras que el presidente Gustavo Petro ha intentado innovar tanto en los métodos y como en la narrativa, privilegiando políticas sociales e institucionales. No obstante, los resultados operativos, medidos a través de la reducción del poder criminal y contención de la producción ilícita, evidencian avances limitados bajo ambos enfoques, predominando una transición más discursiva que efectiva en la materialización de las políticas de seguridad.

Entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro se observa una clara continuidad en el reconocimiento de la gravedad del crimen organizado y el narcotráfico como principales amenazas para la seguridad nacional. Ambos mantienen la cooperación internacional como un pilar esencial, fortaleciendo alianzas con organismos multilaterales y países aliados, y empleando herramientas intensivas de inteligencia y operaciones conjuntas para combatir redes criminales transnacionales. Además, persiste el esfuerzo por incrementar la presencia estatal en los territorios vulnerables, aunque con diferencias marcadas en la forma de intervención y en los actores prioritarios de cada administración. Sin embargo, las divergencias son notables. El gobierno del presidente Duque

enfocó la seguridad desde una perspectiva de control y represión, priorizando el fortalecimiento de la fuerza pública, la erradicación forzada de cultivos ilícitos y la judicialización estricta, bajo una lógica de “cero ambigüedad frente al crimen”. El énfasis estuvo en la confrontación directa con las organizaciones criminales y la protección de la legalidad.

En contraste, la política del presidente Petro gira entorno al concepto de seguridad humana, donde el eje central pasa a ser la protección de la vida, los derechos y las comunidades, priorizando la sustitución voluntaria de economías ilegales, el desarrollo rural y la justicia restaurativa. Petro propone abordar las causas estructurales del crimen, como la pobreza y la exclusión, la articulación entre instituciones y el enfoque diferencial para los eslabones más vulnerables de las cadenas criminales. Aunque hasta la fecha la política implementada no ha logrado resultados positivos en la lucha contra el crimen organizado, por el contrario, como se observó anteriormente, el incremento de los cultivos ilícitos ha permitido el fortalecimiento y la expansión de las capacidades de las estructuras delincuenciales. Además, el interés mostrado en facilitar los diálogos de paz con los grupos armados ha contribuido a que estos incrementen sus capacidades operativas y su control territorial.

Referencias

- Armada Nacional. (s.f). Informe de Gestión Armada Nacional (2020). https://ventanillavirtual.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_gestion_arc_-_2019_version_final.pdf
- Armada Nacional. (s.f). Informe de Gestión Vigencia 2020. https://ventanillavirtual.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_gestion_arc_2020_-_vf_firmado.pdf
- Armada de Colombia. (2024). Informe de Gestión Armada de Colombia Vigencia 2023. https://ventanillavirtual.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_gestion_arc_2023.pdf
- Armada de Colombia. (2025). Informe de Gestión Armada de Colombia Vigencia 2024. <https://www.armada.mil.co/sites/default/files/varios/Informe%20de%20Gestion%20ARC%202024.pdf>
- Caldas, M. (s.f). Dos años de Petro: Paz Total entre promesas y realidades. <https://cienciassociales.uniandes.edu.co/ciencia-politica-estudios-globales/sin-corbata/dos-anos-de-petro-paz-total-entre-promesas-y-realidades/>
- Cancillería. (2023). Declaración Conjunta entre Colombia y España en el marco de la visita de Estado del Presidente Gustavo Petro. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-colombia-espana-marco-visita-estado-presidente-gustavo-petro>
- Cancillería. (2024). El Ministerio de Relaciones Exteriores y el PACCTO 2.0 unen Esfuerzos para Fortalecer la Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ministerio-relaciones-exteriores-paccto-20-unen-esfuerzos-fortalecer-lucha>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. (2022). Ciudades más Violentas del Mundo 2021. https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/archivo/c275f1_d398b59bc1.pdf
- Consulado General de la República Dominicana en Bogotá. (s.f). <https://consuladordencolombia.com>
- Decreto 603 de 2022. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30044115>
- Embajada de España en Colombia. (s.f). https://espana.embajada.gov.co/colombia/instrumentos_acuerdos
- Ejército Nacional. (s.f). Informe de Gestión 2020. <https://www.ejercito.mil.co/informes-de-gestion/>
- Ejército Nacional. (s.f). Informe de Gestión 2021 01 de Enero al 31 de diciembre. <https://www.ejercito.mil.co/informes-de-gestion/>
- Ejército Nacional. (s.f). Informe de Gestión 2023. <https://www.ejercito.mil.co/informes-de-gestion/>
- Ejército Nacional. (2025). Informe de Gestión 2024. <https://www.ejercito.mil.co/informes-de-gestion/>
- El Tiempo. (2024). Colombia y EE.UU. firman nuevos tratados para combatir el crimen transnacional. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/gobiernos-de-colombia-y-ee-uu-firman-nuevos-tratados-para-combatir-el-crimen-transnacional-3405990>

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

- Fuerza Aérea Colombiana. (s.f). Informe de gestión 2019. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/control/Informesgestion/informesFAC/informe_de_gestion_fuerza_aerea_colombiana_2019.pdf
- Fuerza Aérea Colombiana. (s.f). Informe de gestión 2020. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/control/Informesgestion/informesFAC/informe_de_gestion_fuerza_aerea_colombiana_2020.pdf
- Fuerza Aérea Colombiana. (s.f). Informe de gestión 2021. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/control/Informesgestion/informesFAC/Informe_Gestion_FAC_2021_VF.pdf
- Fuerza Aeroespacial Colombiana. (s.f). Informe de gestión 2023. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/control/Informesgestion/informesFAC/informe_de_gestion_fac_2023.pdf
- Fuerza Aeroespacial Colombiana. (s.f). Informe de gestión 2023. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/control/Informesgestion/informesFAC/informe_gestion_fac_2024_2025.pdf
- Goldfajn, I. & Valdes, R. (2024). Rompiendo el ciclo de bajo crecimiento y violencia en América Latina. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/12/05/breaking-latin-americas-cycle-of-low-growth-and-violence>
- Interpor. (2019). El Presidente de Colombia y el Secretario General de INTERPOL se reúnen para abordar problemas sobre seguridad regional y global. <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2019/El-Presidente-de-Colombia-y-el-Secretario-General-de-INTERPOL-se-reunen-para-abordar-problemas-sobre-seguridad-regional-y-global>
- Ley No. 2294 (2023). "Por el cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf
- Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm
- Martinez, F. (2014). Interdependencia Compleja. Analéctica. Arkho Ediciones, Argentina. P. 30. ISSN-e: 2591-5894. Periodicidad: Bimestral. vol. 1, núm. 7, 2014. <https://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/251/2511150008/2511150008.pdf>
- Ministerio de Defensa. (2025). Información Estadística. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>
- Ministerio de Hacienda. (2019). Boletín de Prensa. Colombia y Estados Unidos firman convenio para estructurar proyecto de venta masiva de inmuebles incautados.
- Ministerio de Justicia. (s.f). Cultivos de Coca y Producción de Clorhidrato de Cocaína. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-Tbalero-Cultivos-Coca.aspx>
- Ministerio de Justicia. (2018). Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/ruta_futuro/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI 2019-2022). P. 3. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20español.pdf>

- Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca. (2023). Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf
- Mora-Vega, R. & Fonseca-Arguello, H. (2020). Interdependencia compleja entre regiones altamente asimétricas? Caracterización de las relaciones comerciales entre Centroamérica y Unión Europea durante el periodo 2015 – 2017. p. 47.
<http://webservertest.uaca.ac.cr/index.php/actas/article/view/322/348>
- Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., y Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013238>
- Presidencia. (2025). Hay políticas del mundo que están asesinando a Colombia': Presidente Petro. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Hay-politicas-del-mundo-que-estan-asesinando-a-Colombia-Presidente-Petro-250605.aspx>
- Policía Nacional de Colombia. (s.f). Informe de Gestión 2021. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_gestion_2022_v_final_27012022_0.pdf
- Policía Nacional de Colombia. (s.f). Informe de Gestión 2023. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Informe_de_gestion_2023.pdf
- Policía Nacional de Colombia. (s.f). Informe de Gestión 2024. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Informe_de_gestion_2024.pdf
- Policía Nacional. (s.f). Seguridad Humana, una perspectiva desde el servicio de la Policía. P. 8. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2cartilla_seguridad_humana.pdf
- Policía Nacional. (2018). Sistema Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/7.%20Sistema%20Nacional%20de%20Lucha%20%20contra%20el%20Crimen%20Organizado.pdf>
- ONU. (2019). El narcotráfico es un depredador del medio ambiente y combustible del terrorismo, dice el presidente de Colombia. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462812>
- Orozco Restrepo, G. A., Urrego Estrada, G. A., Gutiérrez Ossa, J.A. & García Tamayo, Y. M. (2024). (2024). Transformación y desafíos de la política exterior colombiana: un análisis comparativo de los gobiernos 2018-2023. *El Ágora USB*. 24(2), 539-560. Doi: 10.21500/16578031.700 <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/7007/5509>
- Quiroz, N. (2024). La Taxonomía del Multicrimen y el impacto de las economías ilegales en el Estado colombiano. https://www.researchgate.net/profile/Nestor-Quiroz-Cespedes/publication/388036371_La_taxonomia_del_multicrimen_y_el_impacto_de_las_economias_ilegales_en_el_The_Taxonomy_of_Multicrime_and_the_Impact_of_Illegal_Economies_on_the_Colombian_State/links/678846411afb4e11f5e80029/La-taxonomia-del-multicrimen-y-el-impacto-de-las-economias-ilegales-en-el-The-Taxonomy-of-Multicrime-and-the-Impact-of-Illegal-Economies-on-the-Colombian-State.pdf
- Salazar & Jimenez-Reina, J. (2020). Teoría del Constructivismo Aplicado a la Inteligencia Militar. Aportes Teóricos a la Construcción del Concepto de Inteligencia Estratégica. *Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia*. P. 94-95. <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/68/88/977>.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Solorzano, C. (2021). Relaciones Internacionales en Colombia. Fortalecimiento de un Regimén Político Mediante el Plan Colombia 2002-2012. P. 5.

https://www.academia.edu/50694896/Relaciones_Internacionales_en_Colombia#loswp-work-container

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. P. 147.

Política de Defensa y Seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. (2019). P. 23.

Política de Seguridad Defensa y Convivencia Ciudadana. (2023) Garantías para la vida y para la paz 2022-2026.