

EL DESAFÍO DEL CAMBIO: LA DISPUTA CONTINÚA

Tercer año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe, “El desafío del cambio: la disputa continúa”, corresponde al tercer año de gobierno de Gustavo Petro. No obstante, como ha sido característico en estos Informes, no pretende hacer un balance de conjunto del gobierno; se concentra estrictamente en el análisis de la situación de los Derechos Humanos y en la responsabilidad que en ella le corresponde al Estado colombiano. En este análisis adquiere especial importancia el examen de los factores estructurales que explican la vulneración de muchos de los derechos, con el fin de evaluar qué tanto se han modificado o si persisten todavía, teniendo en cuenta que se propuso un cambio, oferta que despertó muchas expectativas.

Se ha dividido en seis capítulos, cada uno de los cuales toca una perspectiva particular para presentar los hechos y abordar el análisis de la situación de los Derechos Humanos en Colom-

bia. Toma como punto de partida el marco internacional y arranca con una evaluación general de la situación de los derechos humanos en el país; viene luego un examen del resultado de las tentativas de reforma social; en seguida se incluyen informes sobre la difícil situación que se está viviendo en seis regiones y, por supuesto, un capítulo consagrado al balance de la política de “Paz total”. Para terminar, una valoración, desde diferentes ángulos, de las condiciones actuales de la democracia en Colombia, lo cual ha sido objeto de muchas controversias. Cada capítulo se compone de una serie de artículos. El conjunto tiene un hilo conductor que es una hipótesis de interpretación.

A continuación, se ofrece un resumen del texto y sus principales conclusiones. Desde luego no sin antes advertir que una cabal comprensión, y un mejor provecho, sólo podrá obtenerse de una lectura a fondo del Informe.

Capítulo 1. Contexto internacional

El análisis de la situación de derechos humanos en Colombia exige situarla en el marco de las transformaciones del orden mundial. El respaldo que el país ha recibido históricamente en materia de cooperación y construcción de paz se encuentra hoy tensionado por cambios globales que han alterado el papel de los derechos humanos como referente ético y jurídico.

El tránsito hacia un mundo multipolar ha derivado en una disputa encarnizada por la hege-

monía, en la que los derechos humanos dejan de ser el piso común de las relaciones internacionales y se convierten, en muchos casos, en un obstáculo a vencer.

En Estados Unidos, la llegada de un gobierno, con la consigna “America First”, ha radicalizado las políticas de subordinación hacia la región: freno a la inmigración, recorte de apoyos económicos, debilitamiento del multilateralismo, y desdén por valores asociados a los derechos humanos, inclu-

yendo el respaldo al Acuerdo de Paz. En términos prácticos, más allá del episodio de los deportados, el retiro de USAID, algunas disputas públicas con senadores y funcionarios republicanos, y ciertas advertencias relacionadas con la “proximidad con China”, no se han materializado otras acciones concretas. Aún está pendiente la posible “descertificación” prevista para septiembre.

En Europa, la polarización política y el ascenso de la extrema derecha han redefinido la agenda comunitaria, desplazando las prioridades en cooperación y reduciendo recursos externos. A pesar de ello, Colombia continúa siendo considerado un aliado estratégico y socio comercial relevante, aunque con ajustes financieros en la ayuda internacional.

Capítulo 2. El derecho a la vida: viejos y nuevos riesgos

Colombia atraviesa una de sus fases más críticas en materia humanitaria en los últimos ocho años, con un agravamiento visible en 2025. La violencia se expresa hoy en impactos colectivos sobre comunidades enteras, sometidas por distintos actores armados—incluido el Estado—en medio de la disputa por el control territorial, mediante diferentes formas de violencia incluyendo el reclutamiento, los confinamientos, el desplazamiento forzado masivo y por supuesto, asesinatos y amenazas que confirman la magnitud de la crisis.

El capítulo reúne cinco artículos que muestran la crudeza del panorama: la persistente persecución a personas defensoras y firmantes

de paz; los desplazamientos múltiples y masivos; las violencias contra mujeres y personas LGBTIQ+; y los límites estructurales del Estado en materia de inclusión y protección.

El capítulo también evidencia las tensiones en torno a los avances normativos en inclusión y derechos: mientras un sector institucional defiende medidas de igualdad, otros espacios de poder, como el Congreso, se alinean con tendencias regresivas globales. Las organizaciones de mujeres y de personas LGBTIQ+ coinciden en señalar la brecha entre el discurso oficial y la inoperancia real del Estado, así como la exclusión de sus voces en decisiones cruciales sobre paz, democracia y política exterior.

Capítulo 3. Los indicadores del cambio

El gobierno que llegó al poder bajo la promesa del “cambio” despertó expectativas de transformación social y política. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el avance real de esas promesas dependía de reformas estructurales largamente aplazadas. A un año de concluir el mandato, los resultados muestran avances parciales, fuertes resistencias de grupos de poder político y económico y en relación con el medio ambiente, una distancia notoria entre el discurso y la acción.

Las reformas laboral y pensional lograron abrirse paso, pese a la férrea oposición de grupos de poder y al tortuoso trámite legislativo. Aunque limitadas a recuperar derechos básicos y superar inequidades del sistema privado, estas reformas contaron con respaldo ciudadano y popular movilizado. En contraste, la reforma a la salud—pese a la misma legitimidad social—fue bloqueada por el Congreso y las Cortes, dejando

intacta la inequidad, corrupción y crisis estructural del sistema vigente.

La reforma agraria ha sido un histórico y categórico reclamo del campesinado, cuya sustentación es ya innecesaria. El actual gobierno, en este caso prefirió apoyarse en los instrumentos existentes, principalmente los proporcionados por el Acuerdo de Paz de 2016 y la ley de restitución de tierras, prorrogada en 2021. En medio de las dificultades, ha avanzado en la entrega de tierras, la formalización y la restitución, aunque muy lejos de las metas comprometidas.

En materia ambiental, el modelo extractivista y la dependencia de los combustibles fósiles siguen intactos, a pesar del discurso oficial de transición energética. Las comunidades de regiones como Cundinamarca, Boyacá y Santander evidencian los impactos de este modelo sobre sus territorios y cuestionan la coherencia del gobierno frente a la crisis climática.

4. Voces desde los territorios

Una muestra de seis regiones ilustra muy bien una de las peores características del desconocimiento de los derechos humanos en Colombia. Son regiones donde la violencia recae sobre comunidades ya debilitadas por la ausencia de alternativas económicas y las precarias condiciones de vida. A cada una se ha dedicado un artículo. Así: 1) Catatumbo: la capital nacional de

la paz en espera 2) Cañón del Micay: las balas no son el camino 3) Chocó: situación humanitaria 4) Hacia una caracterización del conflicto en el Magdalena Medio 5) Violencia, confinamientos y expansión de los grupos armados ilegales en cinco departamentos del caribe colombiano 6) El norte del Tolima y la situación de los derechos humanos: reflejo del interior de Colombia

Capítulo 5. Miradas sobre la paz: un balance temprano

A pesar de la buena voluntad inicial del gobierno, es claro que no se ha logrado la materialización de un proceso conducente a la paz. Como es obvio, dada la complejidad de las manifestaciones de la violencia, son varios los aspectos que es necesario analizar para explicar este lamentable resultado, algunos atribuibles a las limitaciones de la propia política y otros a la magnitud del desafío y las resistencias.

En primer lugar, se tiene el paramilitarismo, que se ha reconfigurado y consolidado mediante el aprovechamiento de economías ilegales y el copamiento de los territorios dejados por la Farc luego de su desmovilización, favorecidos los grupos con la baja implementación del Acuerdo de Paz. No haber reconocido el paramilitarismo como el principal obstáculo para la paz, sin una estrategia integral para su desmantelamiento, junto con la confianza en supuestas voluntades de legalidad, ha sido la principal debilidad de la política planteada. Es más, se ha subestimado la reaparición de “Frentes civiles de seguridad”, por iniciativa de poderes locales. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, no ha avanzado de manera satisfactoria. La política de seguri-

dad y defensa, además, refleja una paradoja: se ha ampliado el espacio cívico y el respeto a la protesta, pero la violencia en los territorios persiste y las connivencias entre autoridades y actores armados configuran formas de cogobierno ilegal. No se han cumplido compromisos estructurales, como la adecuación de la inteligencia a estándares de derechos humanos.

A ello se suman errores de diseño y la falta de una estrategia clara de negociación, incluida la carencia de reglas claras para el sometimiento, los problemas en los ceses al fuego y la débil atención humanitaria. Por otra parte, son evidentes las resistencias sistémicas, ya sea de parte del Congreso, de las Fuerzas Armadas o de los poderes locales. El caso del ELN ejemplifica los retrocesos: tras rupturas y hechos de violencia, se abandonó la negociación política para volver a la lógica militar.

En política de drogas, el viraje hacia un enfoque de seguridad y control implica una regresión frente a los anuncios iniciales y persisten graves incertidumbres sobre la continuidad de los programas y preocupaciones por la reactivación de prácticas como la aspersión química.

Capítulo 6. Tentativas de redefinición de la democracia

El informe aborda la vigencia del Estado Social de Derecho y el estado actual de la democracia en Colombia. Se resalta un doble movimiento: por un lado, un comportamiento institucional que ha respetado en lo fundamental las reglas de la democracia liberal a pesar de una oposi-

ción intensa; y por otro, una intención de impulsar cambios hacia una democracia participativa, aún con resultados institucionales limitados.

Los artículos reunidos examinan los principales nudos de esta disputa: las tensiones en-

tre democracia representativa y participativa; el peso de los poderes de facto como gremios empresariales y medios de comunicación; y las barreras impuestas por el Congreso y las Cortes a las reformas propuestas, actuando en defensa de un orden social altamente desigual. También se analiza la renovación en los organismos de control y sus avances parciales frente a las graves deudas en la garantía de derechos humanos, así como el reto histórico que enfrenta la

Fiscalía para superar décadas de impunidad. Un caso emblemático en esta discusión es la condena contra Álvaro Uribe Vélez; un hito frente a la persistente impunidad.

Finalmente, se plantea que los cambios en curso no deben reducirse a un programa de gobierno, sino entenderse como parte de una transición histórica ya en marcha en lo social y político, cuyos efectos configuran el terreno del debate político futuro.

Recomendaciones

En esta edición del informe se presenta un seguimiento a las 25 recomendaciones de la sociedad civil, dirigidas al Gobierno Nacional, al Congreso, a los organismos de control y al Ministerio Público, recomendaciones que se hicieron en el informe previo “El camino del cambio”. En esta oportunidad, se optó por un menor número, enfocado en prioridades urgentes para la garantía de derechos humanos, la implementación del Acuerdo de Paz y el fortalecimiento de la democracia.

Las recomendaciones se organizaron en tres categorías: Paz (8), Derechos Humanos (14) y Democracia (3), y se evaluaron en las categorías (bajo, medio, alto) según su nivel de cumplimiento con base en información oficial, de prensa y de la sociedad civil.

El balance revela avances parciales pero fragmentados: en la categoría de paz, se presenta una división en tres subcategorías que son: Acuerdo de paz, Paz total y Reparación a las víctimas. El seguimiento realizado a estos marcos evidencia que persisten los incumplimientos en la sustitución de cultivos ilícitos, en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y en la política de Paz Total, marcada por la suspensión de diálogos con el ELN y debilidades en su articulación institucional. Por otra parte, en materia de derechos humanos, se muestran algunas subcategorías como: Personas defensoras de derechos humanos, género e igualdad, reformas sociales y políticas e inteligencia. En términos generales, el texto organiza 15 recomendaciones don-

de el panorama sigue crítico para las personas defensoras.

En este escenario, aunque hubo señales positivas como la aprobación de la reforma laboral, la adopción del CONPES LGBTIQ+ y acciones puntuales de la Defensoría del Pueblo, se identifica un modelo de protección ineficaz y altos niveles de impunidad en los crímenes contra líderes sociales.

Finalmente, en la categoría Democracia, se presentan recomendaciones al Congreso en términos de fortalecimiento legislativo y en relación al ausentismo dentro del mismo Congreso.

En segundo lugar, se hace mención a la Procuraduría haciendo un llamado a cumplir con las decisiones de la Corte IDH sobre la destitución e inhabilitación de funcionarios electos. Los niveles de cumplimiento en esta materia son en ambos casos bajo.

En conjunto, del total de las 25 recomendaciones, predomina un nivel bajo de cumplimiento, con avances parciales y fragmentados. Se evidencia que, pese a la voluntad política declarada, los niveles de cumplimiento no son los esperados, lo que evidencia las dificultades del Estado para transformar compromisos en resultados efectivos. Podría decirse que los logros conseguidos se ven limitados por la escasa articulación interinstitucional, baja ejecución presupuestal, obstáculos políticos, debilidad en la implementación territorial y ausencia de estrategias integrales