

# EL DESAFÍO DEL CAMBIO: LA DISPUTA CONTINÚA

Tercer año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

## RESUMEN EJECUTIVO

**E**l 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 Colombia. 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 hegemonía, 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, incluyendo 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 seguridad 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 cobierto 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 oposición 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 entre 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

### **Derechos sociales y tentativa de redefinición de la democracia**

1. Priorizar la garantía y ampliación de los derechos sociales como salud, trabajo, pensión y educación como núcleo de la democracia en el país, por encima de las disputas partidistas y electorales. Reformar el Sistema de Salud, materializar la Reforma Pensional y reglamentar e implementar la Reforma Laboral. De manera complementaria, se deben adoptar medidas urgentes para superar la pobreza, reducir la desigualdad y enfrentar la concentración de la tierra, garantizando que las transformaciones sociales lle-

guen efectivamente a las comunidades más excluidas y vulnerables.

2. Desde las tres plataformas de derechos humanos hacemos un llamado a todas las expresiones, movimientos políticos, al Gobierno Nacional, a las Altas Cortes, a los medios de comunicación, a los gremios empresariales y a la ciudadanía en general a comprometerse con un proceso electoral participativo, plural y especialmente, respetuoso de los derechos humanos. La democracia se fundamenta en la diversidad y el disenso, pero no debe costar la vida de ningún liderazgo, ni social ni político. La participación político-electoral es un derecho de todas y todos los

colombianos, y las actuales y futuras generaciones merecen instituciones sólidas, transparentes y garantes de derechos.

### **Territorios, derechos humanos y paz**

3. Priorizar la implementación de acuerdos humanitarios y medidas de alivio inmediato en los territorios más afectados por el conflicto armado y otras violencias. Es fundamental avanzar en compromisos concretos entre el Gobierno Nacional y los grupos armados, orientados a garantizar la protección de la población civil. Para ello, se requiere fortalecer de manera integral la presencia del Estado en regiones críticas como el Catatumbo, el Chocó, el Cauca y el Magdalena Medio, entre otras. Estas acciones deben centrarse en el respeto al Derecho Internacional Humanitario, la reducción de hostilidades, la liberación de personas retenidas, la apertura de corredores humanitarios, la mitigación de confinamientos y desplazamientos forzados, así como en la garantía de la seguridad alimentaria de las comunidades.
4. Avanzar en la lucha contra la impunidad, el desmantelamiento de estructuras paramilitares y criminales y la connivencia entre las FFAA y estos grupos. Se hace necesario y urgente la implementación integral de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales adoptada en el Decreto 665 de 2024, en particular sus componentes de desmonte judicial y transformación del Estado para la prevención de riesgos de cooptación. La Fiscalía debe adoptar una estrategia de investigación que priorice la investigación de máximos responsables, determinadores y beneficiarios últimos del accionar de las organizaciones criminales, así como la Procuraduría debe establecer un protocolo de investigación que asuma como una línea central de análisis la responsabilidad por omisión de servidores y funcionarios públicos en

la operación de grupos armados en zonas de conflictividad crítica.

5. La paz es y debe seguir siendo el camino fundamental para la sociedad colombiana. Reiteramos el llamado a que el Estado priorice salidas políticas negociadas al conflicto armado, garantizando una participación amplia y efectiva de la sociedad civil. De igual manera, es urgente avanzar en la implementación integral del Acuerdo Final de Paz de 2016, con especial énfasis en las medidas de transformación territorial. Esto requiere una inversión social, económica y cultural sostenida, concertada directamente con las comunidades, como vía estructural para sustituir los cultivos de uso ilícito y generar condiciones de desarrollo, dignidad y estabilidad en los territorios.

### **Inclusión y garantías**

6. Frenar de manera urgente la violencia contra las mujeres y la población LGTBIQ+. Resulta imperativo que el Estado adopte medidas eficaces e inmediatas para detener el feminicidio y las violencias sistemáticas que afectan a mujeres y personas LGTBIQ+ en todo el país. Estas acciones deben incluir programas nacionales de prevención y atención, campañas masivas de sensibilización contra la discriminación y la violencia, y la creación de rutas de protección accesibles y oportunas. Asimismo, es necesario desarrollar políticas integrales de largo plazo que fortalezcan las organizaciones de mujeres y de población diversa, reconociendo su papel en la defensa de derechos y garantizando condiciones para el ejercicio pleno de su ciudadanía y dignidad.
7. El Gobierno debe expedir el instrumento de adopción de la Política Pública Integral de Garantías (PPIG), junto con su Plan de Acción. Así como, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Evidenciando su compromiso con los derechos humanos en el país.

8. Se recomienda que el Gobierno Nacional y las instituciones del Estado competentes cumplan de manera eficaz con la implementación y el seguimiento de la Sentencia SU-546 de 2023, la cual ordena medidas estructurales de protección y judicialización frente a los crímenes cometidos contra liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, resulta indispensable

que la Corte Constitucional disponga una sala de seguimiento a la sentencia y establezca un diálogo directo con las plataformas de derechos humanos y la COSESU, a fin de impulsar propuestas como la realización de audiencias de carácter territorial y la ampliación de los territorios cobijados por la sentencia, en coherencia con el contexto cambiante del conflicto.



PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO



Coordinación  
Colombia Europa  
Estados Unidos

Financia:  
**misereor**  
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

AGIAMONDO

Zfd Ziviler Friedensdienst  
Servicio Civil para la Paz  
Construyendo Futuro