

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS: ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS Y EL DESAFÍO DE HACERLOS PERDURAR

La construcción de políticas públicas de derechos humanos en Colombia ha estado atravesada por una paradoja persistente. Durante décadas el Estado ha desarrollado normas, instituciones, programas y espacios de interlocución para responder a las demandas de garantía y protección de los derechos humanos, pero ha resultado mucho más difícil convertir esos esfuerzos en políticas capaces de articular a distintas entidades, incorporar de manera efectiva la participación de la sociedad civil y, sobre todo, hacer perdurar los acuerdos alcanzados.

La experiencia reciente del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036 (PNADH) y de la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos (PPIG), recoge justamente esa paradoja: son el resultado de avances importantes en la construcción participativa de política pública, pero también de años de tropiezos, interrupciones y dificultades para convertir lo acordado en responsabilidades y compromisos sostenidos del Estado.

El PNADH expresa con especial claridad esa trayectoria. Su adopción en el año 2026 recogió más de tres décadas de intentos por construir un instrumento nacional que articulara la acción del Estado en materia de derechos humanos, y algunos de esos esfuerzos llega-

ron bastante lejos sin lograr consolidarse. En el año 2006 se instaló una comisión para elaborar de manera concertada un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que alcanzó acuerdos preliminares sobre sus ejes y sobre una instancia de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, pero el proceso no tuvo resultados concluyentes. Años después, la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 tampoco consiguió consolidarse como una política pública con fuerza legal, plan de acción, seguimiento y evaluación. Por último, el Acuerdo Final de Paz volvió a poner esta tarea sobre la mesa al establecer la obligación de diseñar, elaborar y poner en marcha un Plan Nacional de Derechos Humanos con participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras, así como de organizaciones y movimientos sociales.

La PPIG hizo visible otra cara del mismo problema. Su construcción estuvo ligada a la persistencia de la violencia contra quienes ejercen liderazgos y defienden derechos humanos, pero también a las dificultades del propio Estado para articular una respuesta que fuera más allá de medidas dispersas de prevención y protección. La Sentencia SU-546 de 2023 declaró un estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población líder y defensora, y puso de presente la distancia entre la gravedad y persistencia de las

violaciones, y la capacidad institucional y presupuestal existente para garantizar sus derechos. La Corte ordenó, entre otras medidas, la formulación de un Plan Integral de Garantías con enfoque diferencial, territorial y participación efectiva. La adopción de la PPIG mediante el Decreto 1028 de 2026 constituye, en ese contexto, un logro que tampoco puede entenderse únicamente desde su resultado final: el propio decreto reconoce que su formulación contó con la participación de organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos, entidades estatales, órganos de control, agencias del sistema de Naciones Unidas y cooperación internacional.

Miradas conjuntamente, ambas políticas dejan una pregunta que quizá sea más importante que su propia aprobación: ¿qué necesita el Estado para que los acuerdos construidos durante años de participación y concertación puedan perdurar más allá del gobierno que los adopta? No se trata solamente de una pregunta por la voluntad política. Construir estas políticas implicó sentar en una misma mesa a instituciones con competencias distintas, discutir responsabilidades, realizar encuentros territoriales, abrir espacios técnicos y sostener la interlocución con organizaciones sociales que también arrastraban décadas de desencuentros y desconfianzas con el Estado.

Este artículo parte de esa experiencia para examinar los avances, las demoras, los límites y especialmente los aprendizajes que deja la construcción del PNADH y de la PPIG. No pretende hacer un inventario de sus acciones ni una evaluación exhaustiva de esas políticas cuya implementación debería comenzar en el próximo gobierno. Interesa, más bien, mirar lo que estos procesos permiten aprender sobre las capacidades y las dificultades del Estado para construir política pública de derechos humanos con participación social, articular instituciones y preservar los acuerdos alcanzados. La aprobación de ambas políticas es un logro, pero no el punto de llegada. Si durante años la disputa estuvo en construir las y concertarlas, la tarea que se abre ahora es otra:

conseguir que esos acuerdos se apropien institucionalmente, sobrevivan a los cambios de gobierno y puedan implementarse.

Políticas públicas, transición y transformación

Pensar el PNADH y la PPIG únicamente como nuevos instrumentos normativos sería insuficiente. Su importancia no radica solo en que fueron adoptados mediante acto administrativo, sino en el tipo de relación que intentan construir entre instituciones, sociedad civil y problemas públicos que durante años han sido abordados de manera fragmentada. Esto obliga a mirar las políticas públicas no como decisiones técnicas que simplemente se diseñan y, con suerte, logran desplegarse desde el Ejecutivo, sino como espacios atravesados por disputas, relaciones de fuerza y capacidades institucionales desiguales.

En su artículo “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación”, el profesor Ulrich Brand propone precisamente alejarse de una lectura neutral de la política pública. En sus palabras, esta no debe entenderse simplemente como un instrumento estatal, sino como “un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores políticos y sociales, que responden siempre a un determinado momento coyuntural” (Lang et al., 2011, p. 151). Esta idea resulta especialmente útil para leer la experiencia reciente de las políticas de derechos humanos en Colombia, porque obliga a no confundir la existencia de un acuerdo con la desaparición de las tensiones que lo hicieron necesario. El texto final de una política no clausura esas disputas, y más bien expresa una forma provisional de tramitarla y de fijar ciertos compromisos dentro del Estado.

Esta forma de entender las políticas públicas permite introducir una segunda distinción propuesta por Brand, entre transición y transformación. La primera deposita buena parte de las expectativas de cambio en la capacidad del

Estado para modificar marcos jurídicos, orientar instituciones, asignar recursos y poner en marcha nuevas políticas. La transformación, en cambio, plantea una pregunta más incómoda: hasta dónde esos cambios consiguen modificar las relaciones, prácticas y estructuras que dieron origen al problema que la política pretende enfrentar. Para Brand, la transformación “no se enfoca solo en las políticas públicas y sus estructuras, sino que apunta a un cambio social más integral y profundo, en varias esferas de la vida social y con estrategias diversas” (Lang et al., 2011, p. 146).

La diferencia es particularmente relevante en materia de derechos humanos. Un gobierno puede adoptar una política, definir responsables, acordar acciones y establecer mecanismos de seguimiento, pero eso no supone que las prácticas institucionales cambien al mismo ritmo. Tampoco garantiza que una entidad haga propio un compromiso que inicialmente entendió como ajeno a sus competencias, que los acuerdos sobrevivan a la rotación de funcionarios o que la participación de las organizaciones mantenga el mismo peso cuando comienza la implementación. Entre la decisión formal y el cambio institucional existe, entonces, una distancia que no se resuelve con la sola expedición de una política pública.

Este desfase también obliga a mirar hacia dentro del propio Estado. Brand, retomando la noción de selectividad estatal, advierte que la estructura de sus aparatos, sus reglas, su personal y sus presupuestos hacen que determinadas demandas, actores y problemas encuentren mayor receptividad que otros. Por eso, las políticas públicas no llegan a un terreno institucional vacío. Se insertan en entidades que ya tienen prioridades, rutinas, formas de interpretar sus competencias y maneras de relacionarse con la sociedad civil. En palabras de Brand, se trata de una estructura estatal “que tiene su propia densidad y se resiste a los cambios políticos” (Lang et al., 2011, p. 154).

Vista así, la aprobación del PNADH y la PPIG puede representar un momento de transición importante, pero su capacidad de produ-

cir transformaciones dependerá de algo más complejo: que los compromisos acordados consigan atravesar esa densidad institucional y modificar formas concretas de actuación del Estado. La pregunta deja entonces de ser únicamente respecto de qué dicen las políticas, y pasa a ser sobre qué ocurre cuando esas políticas entran en las instituciones que deben implementarlas. Es justamente allí donde la experiencia de construcción del PNADH y la PPIG ofrece algunos de sus aprendizajes más importantes.

PNADH y PPIG: el valor político de construir acuerdos

Lo que dejó la construcción del PNADH y la PPIG fue algo más que dos políticas finalmente aprobadas. Dejó una experiencia de negociación entre organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos e instituciones estatales que obligó a discutir no solo qué problemas debían atenderse, sino quién debía hacerse responsable de ellos y cómo debía hacerlo. En ese proceso, la participación no funcionó como un momento accesorio ni como una consulta al final del camino. Fue parte de la disputa por definir el contenido mismo de las políticas.

Ese nivel de intervención obligó también al Estado a mirarse a sí mismo. La discusión no era únicamente qué debía hacer el Gobierno frente a determinadas violaciones de derechos humanos, sino cómo conseguir que distintas entidades reconocieran que esos problemas también les concernían. Muchas de las dificultades aparecieron justamente allí: en instituciones acostumbradas a leer los problemas desde los límites de su propia competencia, en funcionarios que cambiaban constantemente, y en acuerdos que debían volver a explicarse porque la memoria del proceso no siempre permanecía dentro de las entidades. La construcción de estas políticas mostró que la articulación interinstitucional no es un punto de partida, sino una capacidad que también debe construirse.

En ese sentido, la participación tuvo un efecto que va más allá de la inclusión de demandas sociales: también produjo conocimiento dentro del Estado. Las organizaciones aportaron diagnósticos, experiencias territoriales y lecturas de problemas que no siempre estaban presentes en la mirada institucional. Al mismo tiempo, la concertación obligó a traducir esas demandas en acciones, responsabilidades y compromisos concretos. Allí apareció una de las tensiones centrales del proceso: pasar del reconocimiento político de un problema a la apropiación efectiva de una obligación por parte de una entidad.

Esto ayuda a entender por qué la construcción de ambas políticas fue lenta y, en ocasiones, accidentada. La demora no respondió únicamente a trámites administrativos. También fue producto de desacuerdos sobre el alcance de las políticas, de resistencias institucionales, de cambios de interlocutores y de la dificultad de sostener compromisos en un aparato estatal fragmentado. En el caso del PNADH, además, esa fragilidad venía de tiempo atrás: procesos anteriores habían avanzado sin lograr consolidarse, y en algunos momentos las organizaciones cuestionaron que la formulación fuera retomada sin suficiente concertación.

La experiencia dejó también una tensión que pocas veces se discute abiertamente: el papel de los operadores logísticos privados en los procesos de participación. Su presencia no fue neutral. En distintos momentos la lógica del lucro terminó imponiéndose sobre la lógica de la participación, con costos que podían multiplicar ampliamente los precios ordinarios de bienes y servicios mientras las organizaciones seguían encontrando obstáculos para acceder a garantías básicas. La pregunta que quedó flotando en más de un espacio fue casi inevitable: qué sería de la relación entre el Estado y las organizaciones sin esa intermediación permanente. No se trata de un detalle administrativo. Si la participación depende de actores privados cuyo interés principal está en la rentabilidad del contrato, el riesgo es que

una parte esencial de la relación política entre Estado y sociedad civil termine mediada por intereses que nada tienen que ver con la garantía de derechos.

Por eso, el logro del PNADH y la PPIG no puede medirse únicamente por la expedición de sus decretos. También está en haber conseguido que actores históricamente distantes construyeran acuerdos sobre problemas, responsabilidades y formas de intervención. Pero precisamente porque esos acuerdos fueron difíciles de construir, su fragilidad se vuelve más evidente. Si dependen de las personas que participaron, de una coyuntura política favorable o de una determinada disposición del Ejecutivo, pueden deshacerse con la misma facilidad con la que fueron alcanzados. El desafío que dejan ambas políticas es convertir esos acuerdos políticos en capacidades institucionales que puedan sobrevivir al cambio de funcionarios, de prioridades y de gobierno.

Después de la concertación: sostener lo acordado

Toda política pública tiene una prueba de realidad, y en el caso del PNADH y la PPIG esa prueba apenas comienza. Durante años buena parte del esfuerzo estuvo puesto en construir acuerdos y llevarlos a un instrumento formal. Ahora la pregunta es si esos acuerdos conseguirán atravesar la vida cotidiana de las instituciones y sostenerse cuando cambien las personas, las prioridades y el gobierno.

Ese tránsito entre formulación e implementación vuelve a poner en primer plano un asunto que apareció varias veces durante la construcción de ambas políticas: la memoria institucional. Los acuerdos no se sostienen solos. Necesitan equipos que conozcan de dónde vienen, instituciones que se reconozcan responsables de ellos, y espacios capaces de mantener la interlocución con las organizaciones. En el PNADH, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ha cum-

plido justamente una función de articulación y continuidad. En la PPIG, esa tarea ha recaído de manera central en la institucionalidad de derechos humanos del Ministerio del Interior.

Por eso, el futuro de esas instituciones no es un asunto separado del futuro de las políticas. La eventual pérdida o debilitamiento de una instancia especializada en derechos humanos puede significar también la pérdida de capacidades, relaciones y aprendizajes acumulados durante años. En un cambio de gobierno, la discusión no debería reducirse a qué oficina permanece o cuál cambia de nombre, sino sobre qué enfoque conservará el Estado para conducir su política de derechos humanos, y qué lugar seguirá teniendo la interlocución con las organizaciones sociales.

La continuidad, además, no depende únicamente de que los decretos sigan vigentes. Una política puede conservar su existencia formal y perder progresivamente capacidad de incidencia. Puede dejar de tener recursos, seguimiento, coordinación o definición de prioridades, sin que exista nunca una decisión explícita de desmontarla. En ese sentido, la perduración de los acuerdos no se juega solamente en el plano jurídico, sino también en la capacidad de mantenerlos activos dentro de las instituciones.

Esto es especialmente relevante porque ni el PNADH ni la PPIG pueden entenderse únicamente como políticas asociadas a una administración particular. El PNADH desarrolla una obligación contenida en el Acuerdo Final de Paz, que estableció la puesta en marcha de un Plan Nacional de Derechos Humanos con participación efectiva de organizaciones y movimientos sociales. La PPIG, por su parte, está

atravesada por la Sentencia SU-546 de 2023, en la cual la Corte Constitucional reconoció la gravedad estructural de la situación de la población líder y defensora, y ordenó la formulación de un Plan Integral de Garantías con participación efectiva.

Queda entonces una tarea que no corresponde solo al Estado. Las organizaciones que participaron en la construcción de estas políticas también conservan una memoria de lo acordado, de las discusiones que permitieron llegar a ciertos compromisos, y de las responsabilidades que cada entidad aceptó asumir. Esa memoria puede ser decisiva frente a futuros intentos de reinterpretar, aplazar o vaciar de contenido lo construido.

La implementación será, por tanto, un nuevo terreno de disputa. No porque todo deba comenzar otra vez, sino precisamente porque ya existe algo que defender. El reto será conseguir que los acuerdos alcanzados dejen de depender de la coyuntura política que hizo posible su adopción, y se conviertan en compromisos capaces de perdurar dentro del Estado.

Referencia

Lang, M., Gudynas, E., & Rosa-Luxemburg-Stiftung (Eds.). (2011). Más allá del desarrollo (1era. edición). Quito, Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana : Fundación Rosa Luxemburg.