

Los alcances del cambio: brumas en el horizonte



Cuarto año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

Los alcances del cambio: brumas en el horizonte

Cuarto año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez



LOS ALCANCES DEL CAMBIO: BRUMAS EN EL HORIZONTE

CUARTO AÑO DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO Y FRANCIA MÁRQUEZ

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)

Calle 54 No. 10-81 Cuarto Piso – Bogotá

plataformaco@gmail.com

www.ddhhcolombia.org.co

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU)

Calle 37 #20-27 – Bogotá

coeuropa@coeuropa.org.co

<https://coeuropa.org.co/>

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)

Carrera 15A Bis No. 45-37 Bogotá D.C.

Septiembre de 2026

Coordinación general

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla y Diego Alejandro Neira Bohórquez

Corporación Viva la Ciudadanía – Secretaría Técnica,

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Comité académico

Arlen Amanda Chinchilla Cogollo – *Asociación Minga – CCEEU.*

Alberto Yepes Palacio – *Observatorio de Derechos Humanos y DIH – CCEEU*

Ángel Libardo Herreño – *Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – PCDHDD.*

Eric Bejarano – *Cooperante internacional AGIAMONDO – Coordinación Regional del Pacífico Colombiano – PCDHDD.*

Francisco Henao Bohórquez – *Corporación Jurídica Yira Castro – PCDHDD.*

Héctor-León Moncayo Salcedo y Javier Marín – *Asociación Minga – PCDHDD.*

Juan David Romero – *Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo – PCDHDD.*

María Eugenia Ramírez Brisneda – *Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – PCDHDD.*

Miguel Francisco Contreras Landínez – *Corporación Compromiso – PCDHDD.*

Wilson de Jesús Castañeda – *Caribe Afirmativo – Alianza.*

Autorías:

Alberto Yepes Palacio – Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Ángel Libardo Herreño – Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Arlen Amanda Chinchilla Cogollo – Asociación Minga, Astrid Torres – Programa Somos Defensores, David Martínez Osorio – Corporación Viva la Ciudadanía, Eric Bejarano – AGIAMONDO y la Coordinación Regional del Pacífico Colombiano, Héctor-León Moncayo Salcedo, María Eugenia Ramírez Brisneda – Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Wilson de Jesús Castañeda – Caribe Afirmativo.

Equipo de apoyo:

Lisa Nohelia Méndez Sanabria

Paula Katherine Díaz Romero

Edición

Hernán Darío Correa

Diseño, diagramación e impresión

Ediciones Ántropos Ltda.

ISBN: 978-958-675-101-8

La publicación de este informe se hizo gracias al apoyo financiero de Misereor y Agiamondo.

Esta publicación es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de las Plataformas de Derechos Humanos. No refleja, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
El mundo en disputa	
Los derechos no se rinden: proclama por la vida, la paz y la democracia	9
La quijada de asno de Trump	13
La cuestión social	
Una reducción significativa que aún no cierra la brecha: pobreza, desigualdad y límites del avance social en Colombia	21
Sobre el gasto público	25
Gasto público social, deuda y déficit fiscal: realidades y desafíos	29
La paz sitiada	
Las brutales inercias de la guerra y la ilegalidad arrasaron las iniciativas de la paz	37
El Estado y sus garantías	
Políticas públicas de derechos humanos: entre la construcción del acuerdo y el desafío de hacerlo perdurar	47
Miedo al pueblo. Bloqueo a la participación y a la voluntad popular de cambio	53
Las fronteras de la igualdad	
Avances hacia la garantía de derechos. La inversión social para reducir la brecha social en los territorios	65
Inclusión histórica frente a las brechas de vulnerabilidad: avances distributivos y deudas estructurales con los sujetos de especial protección en Colombia	71
Entre Legados y Horizontes: radiografía de un mandato que cierra y el rumbo que comienza en Colombia para las mujeres	75
A manera de cierre	
El giro de la agenda de los derechos y sus límites. Balance del gobierno de Gustavo Petro, 2022-2026	83
La Patria Milagro y los límites constitucionales de la reconstrucción	89
Siglas	95

PRESENTACIÓN

Pasados cuatro años del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, este informe recoge un periodo atravesado por una promesa de cambio que puso en el centro debates largamente aplazados: la desigualdad, la paz, la tierra, el cuidado, la justicia social, el ambiente y los derechos de poblaciones históricamente excluidas. Como parte de la labor de seguimiento que las Plataformas de Derechos Humanos han sostenido en el tiempo, esta cuarta entrega permite mirar el periodo completo y preguntarse no solo qué cambió, sino hasta dónde logró llegar ese cambio.

El balance no admite respuestas simples. Durante estos años disminuyeron la pobreza y la desigualdad, se ampliaron políticas sociales y territoriales, se fortalecieron algunos reconocimientos jurídicos y se abrieron discusiones que durante mucho tiempo estuvieron en los márgenes de la agenda pública. Al mismo tiempo, persistieron profundas brechas entre regiones, dificultades para hacer efectivos los derechos reconocidos, problemas de capacidad institucional y una violencia armada que continuó condicionando la vida de numerosas comunidades.

La paz volvió a ocupar un lugar central en la política nacional, pero no logró con-

tener la expansión de los actores armados ni las formas de control territorial que se consolidaron en distintas regiones. La ampliación del reconocimiento de derechos tampoco significó, por sí sola, mayores garantías: entre la norma, la política pública y la vida cotidiana siguió existiendo una distancia que este informe busca hacer visible.

Esa tensión atraviesa buena parte de estas páginas. Hubo avances que deben ser reconocidos, pero también reformas inconclusas, promesas que encontraron límites y transformaciones que todavía dependen de su capacidad para convertirse en instituciones, presupuestos, protección y presencia efectiva del Estado. El reto no es menor: varias de las políticas construidas durante este periodo necesitarán continuidad, recursos, coordinación y participación social para no quedarse únicamente en el papel.

Desde las Plataformas de Derechos Humanos reafirmamos, por tanto, nuestro compromiso de seguir observando, documentando, alertando y proponiendo frente a la situación de los derechos humanos en Colombia. El cambio de gobierno no suspende las deudas acumuladas ni hace menos urgente la defensa de las garantías alcanzadas. Nuestra tarea continúa: acompañar a las comunidades, señalar los retrocesos, reconocer los avances y exigir que

los derechos no dependan de un periodo presidencial, sino que se conviertan en una realidad sostenida para todas las personas y territorios del país.

Los alcances del cambio: brumas en el horizonte es, en ese sentido, una invitación a recorrer estos cuatro años sin reducirlos

a una lista de éxitos o fracasos, a reconocer lo que efectivamente se transformó, identificar aquello que permaneció intacto y mirar de frente las incertidumbres que abre el nuevo escenario político. Porque el cierre de un gobierno no cierra las disputas por los derechos, ni mucho menos nuestro compromiso con su defensa.

EL MUNDO EN DISPUTA

LOS DERECHOS NO SE RINDEN

PROCLAMA POR LA VIDA, LA PAZ Y LA DEMOCRACIA

Debemos decirlo con claridad: no asistimos sólo a una crisis de los derechos humanos, sino a una ofensiva contra la idea misma de que el poder debe someterse a límites. La fuerza pretende sustituir al derecho; la seguridad se invoca para justificar la guerra, la persecución y el cierre de las fronteras; la soberanía de los pueblos cede ante los intereses de las potencias, los grandes capitales y los complejos militares. Lo que durante décadas se presentó como un orden internacional basado en reglas revela hoy su aplicación selectiva: unas vidas merecen protección y otras pueden ser sacrificadas sin consecuencias.

La devastación de Gaza, la prolongación de la guerra en Ucrania, la catástrofe de Sudán y los numerosos conflictos olvidados muestran el costo humano de este derrumbe. Poblaciones enteras son desplazadas, confinadas y privadas de alimentos, agua, vivienda y atención médica. Escuelas, hospitales, territorios comunitarios y bienes indispensables para la supervivencia se convierten en objetivos militares. Mientras tanto, las instituciones llamadas a impedir estos crímenes son paralizadas, desfinanciadas o atacadas cuando sus decisiones incomodan a los poderosos.

No puede haber derechos humanos sometidos a la conveniencia geopolítica. No puede invocarse la dignidad para condenar los crímenes de los adversarios y guardar silencio

frente a los cometidos por los aliados. No puede hablarse de un orden basado en reglas mientras se desconocen las decisiones de los tribunales internacionales, se sanciona a quienes investigan violaciones graves, se debilitan los organismos multilaterales y se pretende convertir la impunidad en privilegio de las grandes potencias.

Esta regresión también se manifiesta dentro de los Estados. Proyectos autoritarios y de extrema derecha convierten el miedo, el racismo, la misoginia, la xenofobia y la estigmatización de las diferencias en instrumentos de gobierno. Las personas migrantes son tratadas como enemigas; las mujeres y las diversidades sexuales y de género ven amenazadas conquistas obtenidas durante décadas; la protesta social vuelve a presentarse como una alteración del orden; periodistas, jueces, organizaciones sociales y personas defensoras son hostigados por ejercer controles indispensables para la democracia.

La mentira organizada, la concentración de los medios y el poder de las plataformas digitales erosionan la deliberación pública. Los algoritmos premian la indignación, amplifican los discursos de odio y permiten que grandes empresas intervengan en la conversación colectiva sin controles democráticos suficientes. La tecnología, presentada como neutral, se emplea para vigilar, manipular, excluir y decidir sobre la vida de millones de personas. El

desarrollo de la inteligencia artificial profundizará estas amenazas si permanece gobernado exclusivamente por intereses corporativos, militares y geopolíticos.

La militarización avanza al mismo tiempo que se reducen los recursos destinados a la cooperación, la acción humanitaria y las políticas sociales. Nunca ha faltado dinero para las armas, pero siempre parece insuficiente para garantizar salud, educación, alimentación, vivienda, cuidado y protección del ambiente. La deuda y las reglas desiguales del sistema financiero obligan a numerosos países a transferir recursos a sus acreedores mientras aplazan las obligaciones contraídas con sus pueblos. Esta distribución de las prioridades no es inevitable: es una decisión política que vulnera de manera persistente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La crisis climática agrava todas estas desigualdades. Sus efectos recaen con mayor dureza sobre quienes menos han contribuido a producirla: pueblos indígenas y afrodescendientes, comunidades campesinas y pesqueras, habitantes de las periferias urbanas, mujeres, niños y niñas. Los territorios que han conservado la biodiversidad enfrentan nuevas presiones extractivas, ahora justificadas en nombre de una transición energética que puede reproducir el despojo si no reconoce los derechos colectivos, la participación vinculante y la autonomía de las comunidades.

No habrá transición justa si sólo se reemplazan unas fuentes de energía por otras mientras permanecen intactas las relaciones de poder que destruyen la naturaleza y empobrecen a sus habitantes. Tampoco la habrá mientras los países que más han contribuido al calentamiento global eludan sus responsabilidades, impongan soluciones a los pueblos del Sur y trasladen a sus territorios los costos sociales y ambientales de la transformación energética.

Pero esta no es una proclama de resignación. Frente a la guerra y el autoritarismo persisten las movilizaciones por la paz; frente al

racismo y el patriarcado se levantan los movimientos de mujeres, étnicos y de las diversidades; frente al despojo avanzan las luchas campesinas, indígenas, afrodescendientes y ambientales; frente a la indiferencia se organizan redes humanitarias y de solidaridad entre los pueblos. El derecho internacional está bajo ataque, pero no ha perdido su legitimidad ni su capacidad para nombrar la injusticia, establecer responsabilidades y orientar las luchas contra ella.

En este escenario, la política exterior de Colombia debe sostener una defensa inequívoca de la paz, la autodeterminación de los pueblos, la solución negociada de los conflictos y el respeto universal de los derechos humanos. Esa defensa pierde toda credibilidad cuando se aplica de manera selectiva. Colombia debe condenar las violaciones del derecho internacional humanitario con independencia de quién las cometa, respaldar la acción de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, y reconocer la jurisdicción y la autonomía de los tribunales internacionales.

La actuación internacional del país debe contribuir también al fortalecimiento de la integración latinoamericana y caribeña. En un mundo de bloques, rivalidades geopolíticas y disputas por los recursos naturales, la fragmentación regional aumenta la dependencia y reduce la capacidad de los pueblos para defender sus intereses. La integración no puede limitarse al comercio ni depender de las afinidades ideológicas entre los gobiernos. Debe construirse alrededor de la paz, la democracia, los derechos humanos, la movilidad humana, la justicia climática, la cooperación científica, la soberanía alimentaria y la protección compartida de la Amazonía y de los demás ecosistemas estratégicos.

Una atención particular merece la relación con Estados Unidos. Se trata de un vínculo decisivo, pero profundamente asimétrico, marcado durante décadas por la subordinación de la agenda bilateral a la seguridad, la lucha contra las drogas y la cooperación militar. Colombia

debe mantener una relación constructiva con Estados Unidos, pero no una relación de obediencia. La cooperación entre los dos países debe fundarse en el respeto recíproco, el derecho internacional y el reconocimiento de que ninguna potencia puede arrogarse la facultad de imponer decisiones económicas, diplomáticas o militares a otra nación.

La política frente a las drogas debe abandonar definitivamente el paradigma de la guerra. La persecución de los eslabones más débiles de la cadena no ha eliminado los mercados ilegales, pero sí ha causado graves daños humanos, sociales y ambientales. Una nueva cooperación debe reconocer la responsabilidad compartida, actuar contra el lavado de activos, el tráfico de armas y las redes financieras, proteger a las comunidades afectadas y tratar el consumo problemático como un asunto de salud pública. La reducción de los cultivos de uso ilícito exige alternativas económicas duraderas, presencia civil del Estado y respeto por los derechos de las poblaciones rurales.

La relación bilateral debe incluir igualmente compromisos verificables frente a la crisis climática, la protección de las personas migrantes, los derechos laborales y el comportamiento de las empresas. No es aceptable exigir a los países del Sur la protección de sus ecosistemas mientras se mantienen patrones de consumo insostenibles, ni reclamar el control de la migración por medio de deportaciones, detenciones y separaciones familiares. La movilidad humana debe gobernarse desde la dignidad, la corresponsabilidad y el reconocimiento de que migrar no convierte a ninguna persona en delincuente.

Defender la soberanía no significa aislarse ni rechazar toda cooperación. Significa relacionarse con otros Estados sin renunciar a los principios democráticos, los derechos humanos y los intereses colectivos. Significa negarse a que las amenazas económicas, las sanciones unilaterales, la certificación política o la presión diplomática sustituyan el diálogo

entre naciones jurídicamente iguales. Significa también reconocer que la independencia exige diversificar las relaciones internacionales y fortalecer los vínculos con América Latina, el Caribe, África, Asia y Europa.

Colombia debe contribuir a la construcción de un multilateralismo democrático que no admita pueblos superiores, víctimas invisibles ni Estados situados por encima de la ley. Su voz será tanto más legítima cuanto mayor sea la coherencia entre los principios que defiende en unos conflictos y los que invoque en otros. La paz, los derechos humanos y la justicia climática no pueden ser instrumentos ocasionales de la diplomacia: deben constituir compromisos permanentes.

Proclamamos que la vida humana no puede subordinarse a la acumulación, la guerra o la razón de Estado. Que todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes. Que ninguna potencia puede decidir qué pueblos tienen derecho a la soberanía, qué víctimas merecen justicia o qué violaciones deben permanecer impunes.

Proclamamos que la paz exige justicia social, democracia, verdad, reparación y transformación de las relaciones entre los pueblos. Que la defensa de la naturaleza es inseparable de la defensa de las comunidades que la habitan. Que las fronteras no pueden convertirse en espacios de excepción donde desaparezcan la dignidad y los derechos; y que ninguna conquista está asegurada si las sociedades dejan de organizarse para protegerla.

Los derechos humanos nacieron de luchas contra poderes que se creían ilimitados. Hoy vuelven a ser la lengua común de quienes se niegan a aceptar que la guerra, el autoritarismo, el racismo y la destrucción ambiental sean el destino de la humanidad. En América Latina y en el mundo, la disputa continúa. En esa disputa tomamos partido por la vida, la dignidad, la igualdad, la paz, la soberanía de los pueblos y la libertad.

LA QUIJADA DE ASNO DE TRUMP

La quijada de marras vuelve al hemisferio

En ninguna otra región la política de demolición de Trump II tiene una expresión más descarnada que en América Latina y el Caribe, un espacio que considera propio. La Estrategia de Seguridad Nacional del año 2025 evita los eufemismos: anunció que Washington reafirmaría y haría cumplir la doctrina Monroe para restablecer su preeminencia en el hemisferio, y bautizó ese propósito como el «corolario Trump» (The White House, 2025b). Dos siglos después de Monroe y más de uno después del Gran Garrote de Theodore Roosevelt, vuelve a erigirse en principio rector la «quijada de asno, vibrante en las manos de Caín».¹ Así la definió José María Vargas Vila cuando acababa de entrar en vigor en Estados Unidos la ley migratoria que autorizaba la deportación de extranjeros considerados anarquistas.

La captura de Nicolás Maduro mediante una operación militar estadounidense ofreció la manifestación más brutal de esa política. Al día siguiente, Marco Rubio expuso sin rodeos la idea que la sustentó: «Este es el hemisferio occidental. Aquí vivimos y no permitiremos

que se convierta en una base de operaciones para adversarios, competidores y rivales de Estados Unidos». La Casa Blanca condensó sus declaraciones en una fórmula todavía más desnuda: «Este es nuestro hemisferio» (The White House, 2026).

La operación no fue presentada como una guerra ni como una invasión: según el secretario de Estado, las tropas estadounidenses permanecieron apenas dos horas en territorio venezolano, pero la brevedad no disminuye su alcance. Estados Unidos empleó la fuerza para capturar al gobernante de otro país, intervenir en su transición política y someter sus recursos estratégicos a mecanismos concebidos bajo su supervisión. La esfera de influencia dejó de ser una insinuación geopolítica para convertirse en principio de acción: Washington se arroga el derecho de decidir qué gobiernos, alianzas y actividades son admisibles en el hemisferio.

Cuba apareció de inmediato como el siguiente objetivo. El debilitamiento del apoyo venezolano y la profundidad de la crisis cubana fueron presentados como una oportunidad para forzar un cambio político. En marzo de 2026, Trump afirmó que la negociación podría concluir en una toma de control «amistosa» o no, y añadió que Cuba tendría que llegar a un acuerdo o Estados Unidos actuaría de todos modos (Bose y Pamuk, 2026). Casi dos meses después, Rubio calificó al país como un Esta-

.....

1. La cita pertenece a esa diatriba extensa —ese escupitajo prolongado— que es *Ante los bárbaros*, el libro que hizo que la segunda estadía de su autor en Nueva York fuera mucho más corta que la primera (1894-1898).

do fallido situado apenas a noventa millas de las costas estadounidenses; declaró que esa situación era inaceptable, y advirtió: «nos ocuparemos de ella» (Holland et al, 2026).

El retorno de la esfera de influencia no adopta, sin embargo, una sola forma. Venezuela representa el extremo del repertorio y Cuba la amenaza de repetirlo, pero entre la intervención militar y la abstención existen numerosos instrumentos de presión. Respaldos presidenciales, premios económicos, amenazas comerciales, sanciones personales, restricciones de visas, mecanismos migratorios y de seguridad, presión sobre tribunales y redes privadas de amplificación política, permiten inclinar decisiones internas sin necesidad de desembarcar tropas.

El primer año de Trump II mostró que esas prácticas no se aplican de manera uniforme. La coerción se gradúa según la vulnerabilidad, la capacidad de respuesta y la disposición de cada gobierno a aceptar las exigencias de Washington. A unos se les ofrecen recompensas o acuerdos ventajosos; a otros se los somete a exigencias, chantajes y sanciones; y frente a quienes cuentan con mayor capacidad de réplica, Washington combina presión y negociación. El repertorio no reproduce mecánicamente una fórmula: pruebas tácticas diferenciadas para alcanzar una misma finalidad de control y realineamiento (González y Tokatlian, 2026).

América Latina y el Caribe se han convertido así en un «laboratorio de control» de la política internacional del mundo MAGA: un espacio vulnerable donde Washington ensaya prácticas de coerción, observa sus resultados y mide hasta dónde puede extender su capacidad de dominio sin asumir costos excesivos. La expresión no supone la existencia de un plan detallado e invariable. El laboratorio combina un proyecto reconocible con múltiples impulsos, vaivenes y experimentaciones: cambian los instrumentos y las exigencias, pero se conserva el propósito de recuperar la primacía estadounidense y disciplinar a la región frente al avance de China (Romero et al, 2025)

Una de sus piezas es el vértigo. La acumulación de anuncios, amenazas, decisiones repentinas y giros inesperados produce desconcierto y dificulta la construcción de respuestas estables. A él se suman los «bilateralismos a la carta»: negociaciones uno a uno, volátiles y revisables, en las que cada país queda expuesto por separado a la asimetría de poder. Las concesiones no ofrecen garantías ni fijan un punto de satisfacción para Washington. Por el contrario, pueden abrir paso a nuevas demandas. La bilateralización, la fragmentación y la polarización regional se refuerzan mutuamente y reducen la posibilidad de concertar respuestas comunes (Romero et al, 2025).

La intervención en la competencia política interna es una de las tácticas más decisivas. No busca sólo condicionar las decisiones de los gobiernos constituidos, sino actuar antes, sobre la formación misma del poder: favorecer candidaturas afines, proteger aliados y debilitar adversarios. Las elecciones ofrecen, por esto, un punto de acceso privilegiado a la orientación futura de los países, pues permiten incidir no sólo sobre sus políticas posteriores, sino sobre la composición misma de sus gobiernos.

Las urnas bajo el garrote

La injerencia electoral ocupa un lugar central entre las modalidades de intervención política, aunque dista de ser una invención de Trump. La base de datos sobre intervenciones electorales partidistas de las grandes potencias (PEIG), elaborada por Dov H. Levin, identificó 117 casos protagonizados por Estados Unidos y la Unión Soviética o Rusia entre 1946 y 2000, de las cuales 81 corresponden a Estados Unidos. En conjunto, las dos potencias intervinieron en cerca de una de cada nueve elecciones ejecutivas nacionales competitivas. Estas operaciones no fueron inocuas: aumentaron significativamente las posibilidades del candidato favorecido, y las abiertas tendieron a resultar más eficaces que las encubiertas (Levin, 2016;

2020). Trump no inauguró, por tanto, la intervención electoral estadounidense; en realidad, la tornó más pública, más personalista y más estrechamente ligada a la promesa de recompensas y la amenaza de castigos.

Argentina ofreció la demostración más descarnada del vínculo entre ayuda económica y resultado electoral. En octubre de 2025, pocos días antes de las elecciones legislativas, el Tesoro estadounidense acordó con el banco central argentino una línea de intercambio de monedas por 20.000 millones de dólares. Trump recibió a Javier Milei en la Casa Blanca y advirtió que Estados Unidos no perdería el tiempo con Argentina si el oficialismo era derrotado. Después de la victoria de La Libertad Avanza, se jactó de que Milei había recibido mucha ayuda de su gobierno (Bose, 2025; Campos et al, 2025; Reuters, 2025). El mensaje no podía ser más claro: el acceso al respaldo financiero de la principal potencia del hemisferio dependía de que los electores argentinos escogieran la opción política preferida por Washington.

Honduras mostró una modalidad todavía más directa. Cuatro días antes de las elecciones presidenciales de noviembre de 2025, Trump pidió el voto por Nasry Asfura, candidato del Partido Nacional, lo presentó como el único aspirante con quien podía trabajar y amenazó con suspender la ayuda estadounidense si era derrotado. A ese respaldo añadió el indulto de Juan Orlando Hernández, expresidente del mismo partido que cumplía en Estados Unidos una condena de 45 años por narcotráfico y delitos relacionados con armas. Asfura fue proclamado vencedor después de semanas de retrasos, fallas técnicas, recuentos manuales y acusaciones de fraude. La intervención no sustituyó las urnas, pero puso sobre ellas el peso económico, diplomático y simbólico de Estados Unidos (García y Alexander, 2025).

En Brasil, la administración Trump trasladó la presión desde las urnas hacia los tribunales. En julio de 2025, impuso un arancel adicional

del 40% a numerosos productos brasileños cuya tarifa aplicable elevó al 50%, y lo justificó expresamente por el proceso judicial contra Jair Bolsonaro. Al mismo tiempo, sancionó bajo la Ley Magnitsky al magistrado Alexandre de Moraes, encargado de causas contra el expresidente y sus seguidores (The White House, 2025a; Cardoso et al, 2025). Las sanciones fueron retiradas en diciembre y parte de la presión comercial se atenuó, pero el episodio dejó establecido un precedente: los aranceles y las sanciones concebidos para responder a amenazas externas podían emplearse para tratar de modificar la actuación de un poder judicial extranjero en beneficio de un aliado político.

Ecuador y El Salvador completan el cuadro por vías diferentes. Durante la campaña para la segunda vuelta ecuatoriana de 2025, Daniel Noboa se reunió en Mar-a-Lago con Trump, calificó públicamente el encuentro como positivo y anunció que, una vez reelegido, sostendría con él una reunión oficial. La cercanía con Washington fue presentada como una ventaja política y como la puerta de entrada a una cooperación más estrecha en materia de seguridad, incluida la propuesta de permitir nuevamente bases militares extranjeras, que los ecuatorianos rechazaron después en referendo. En El Salvador ocurrió algo distinto: cuando la mayoría oficialista aprobó la reelección presidencial indefinida, amplió el mandato a seis años y eliminó la segunda vuelta, el Departamento de Estado afirmó que correspondía a los salvadoreños decidir cómo debía gobernarse su país y rechazó cualquier comparación con una dictadura (Pinchao, 2025; Valencia, 2025; EFE, 2025). La soberanía y la no intervención, invocadas con tanta severidad frente a las críticas contra un aliado, desaparecen cuando Washington quiere disciplinar a un adversario.

Los casos no son idénticos y sería excesivo atribuirlos a un plan único, ejecutado desde un solo centro y mediante instrucciones comunes. La intervención de Trump II se parece menos a una conspiración perfectamente

coordinada que a un repertorio disponible: dinero, comercio, sanciones, visas, seguridad, respaldo presidencial y propaganda se combinan según las circunstancias y las vulnerabilidades de cada país. Tampoco es necesario eliminar las elecciones, a la usanza de las viejas dictaduras, para vaciarlas parcialmente de soberanía. Basta con anunciar premios y castigos, alterar los costos de cada alternativa y hacer saber a los votantes cuál de ellas cuenta con la protección del emperador.

Colombia: de las urnas al Escudo

En Colombia, la política de demolición penetró de lleno en la campaña presidencial. Trump tomó partido abiertamente por Abelardo de la Espriella, le otorgó su «respaldo completo y total», descalificó a Iván Cepeda y prometió que el país recibiría «el apoyo y la fuerza total» de Estados Unidos si su candidato resultaba elegido (Mosquera, 2026). No expresó solamente una preferencia ideológica: convirtió el futuro de la relación bilateral en argumento electoral e hizo saber que el acceso a la cooperación estadounidense dependería de quién venciera en las urnas.

La intervención estatal adquirió una forma más coercitiva en el caso de Beto Coral. Un memorando firmado por Marco Rubio vinculó su permanencia en Estados Unidos con la actividad política que desarrollaba en favor del gobierno de Gustavo Petro y contra De la Espriella, y sostuvo que esa conducta socavaba los intereses estadounidenses en los procesos democráticos de Colombia. Coral fue detenido seis días antes de la segunda vuelta y deportado el 16 de julio, después de permanecer un mes bajo custodia (Triana, 2026; EFE, 2026a). El aparato migratorio no operó sólo como instrumento de control de extranjeros: sirvió también para disciplinar una voz adversa al candidato respaldado por Trump.

Esos dos hechos bastan para establecer el núcleo comprobable de la injerencia. El Gobier-

no estadounidense tomó partido en la contienda, condicionó el porvenir de la relación bilateral al triunfo de una candidatura y utilizó un instrumento de poder estatal contra uno de sus críticos. No es necesario atribuir todas las iniciativas privadas a una cadena de mando centralizada, ni suponer la existencia de una operación digital coordinada desde Washington o cualquier otro lugar del planeta. La gravedad de lo demostrado no depende de agregarle aquello que todavía no puede probarse.²

Nada de esto demuestra, sin embargo, que la injerencia haya alterado los votos, manipulado el escrutinio o producido por sí sola la victoria de De la Espriella. La soberanía electoral no se vulnera únicamente cuando se introducen datos falsos en los sistemas o se modifican los resultados; también se lo hace cuando una potencia promete beneficios si vence su aliado, amenaza con reorientar la relación bilateral si gana su adversario, o usa sus agencias contra quienes se oponen al candidato que decidió favorecer.

La distinción adquirió especial importancia después de la elección. El Centro Carter describió la segunda vuelta como pacífica, bien organizada y ampliamente participativa, aunque precisó que su misión no observó de manera exhaustiva el conteo y la consolidación de los votos (The Carter Center, 2026). Petro, por su parte, persistió en desconocer la legitimidad del resultado y respaldó acciones de nulidad. Una de las demandas divulgadas por él reconoció expresamente que no demostraba alteración de votos ni fraude electoral, sino posibles deficiencias en los controles técnicos y en la trazabilidad de los formularios (Parada, 2026).

-
2. Durante la campaña se identificaron redes coordinadas de cuentas falsas y dificultades para rastrear el origen de la pauta digital. Sin embargo, no se estableció quién financió o dirigió esas operaciones ni si existió participación extranjera (Manrique y Sanabria, 2026; MOE, 2026). Determinar la eventual intervención de actores privados transnacionales constituye un campo de investigación pendiente.

Investigar la intervención extranjera, determinar sus responsables y establecer sus efectos es indispensable para defender la soberanía democrática. Convertirla, sin pruebas adicionales, en demostración de fraude reproduce otra operación: transformar una interferencia comprobable, una anomalía o una vulnerabilidad en sospecha sobre la totalidad del proceso. La injerencia de Trump no necesita ser exagerada para resultar grave. Confundirla con la manipulación del escrutinio debilita la denuncia y permite que la discusión sobre hechos verificables sea absorbida por una disputa interminable sobre la legitimidad de la elección.³

El Escudo de las Américas ofrece una consecuencia política más visible. Apenas concluida la elección, De la Espriella anunció que Colombia ingresaría a la iniciativa de seguridad promovida por Estados Unidos, y el 22 de julio afirmó que Medellín albergaría su sede colombiana y que su gobierno suscribiría con Washington el convenio correspondiente (EFE, 2026b). La secuencia no prueba la existencia de un acuerdo previo ni permite medir cuánto pesó el respaldo estadounidense en el voto. Sí muestra que el alineamiento ofrecido durante

.....

3. Petro corrió el riesgo de situarse en una posición análoga a la adoptada por Trump frente a las elecciones estadounidenses de 2020: partir de indicios o hechos de injerencia extranjera, y convertirlos, sin demostrar el nexo causal, en explicación del resultado electoral. En julio de 2026, Trump presentó la obtención china de datos de registro electoral y las discrepancias internas de los organismos de inteligencia como evidencia de que las elecciones podían haber sido «robadas», aunque los documentos divulgados no demostraban que China hubiera penetrado los sistemas oficiales, alterado votos o modificado el resultado. El contraste con 2024 es instructivo: pese a las operaciones rusas orientadas a favorecer a Trump y a otras campañas extranjeras dirigidas a erosionar la confianza en el proceso y profundizar las divisiones internas, Kamala Harris y la dirigencia demócrata reconocieron el resultado y facilitaron la transición (U.S. Department of State, 2024; Harris, 2024; Jacobson y Sherman, 2026). La injerencia exige investigación y responsabilidades; no autoriza, por sí sola, a desconocer el veredicto de las urnas.

la campaña comienza a perfilarse institucionalmente: el candidato favorecido por Trump se dispone a incorporar al país en uno de los dispositivos mediante los cuales Washington procura reorganizar el hemisferio, de nuevo con el garrote en la mano.

Colombia pasó así de las urnas al Escudo. El vetusto Big Stick esta vez no necesitó alterar el conteo para intervenir: rodeó la decisión ciudadana de recompensas, castigos y expectativas de realineamiento. Su primera consecuencia verificable no es la prueba de un fraude, sino el giro anunciado de la política exterior y de seguridad del gobierno entrante.

Veremos qué suerte corre el país con la quijada de Sansón otra vez en las manos de Caín.

Referencias

- Bose, Nandita. (2025, 14 de octubre). “Trump won’t ‘waste our time’ with Argentina if Milei loses in midterms”. En: Reuters. <https://n9.cl/e71wo6>
- Bose, Nandita, y Pamuk, Humeyra. (2026, 9 de marzo). Trump on Cuba: May or may not be a “friendly takeover”. En: Reuters. <https://n9.cl/mnhfv9>
- Campos, Rodrigo; Lawder, David y Acharya, Bhargav. (2025, 10 de octubre). “Trump boosts Argentina’s Milei with \$20 billion lifeline as US buys pesos”. En: Reuters. <https://n9.cl/vbnb7a>
- EFE. (2025, 5 de agosto). “EE. UU. apoya la reforma constitucional en El Salvador y rechaza comparaciones con dictaduras”. En: <https://n9.cl/hl8bfl>
- _____. (2026a, 17 de julio). “El activista Beto Coral llega a Colombia tras ser deportado

- de EE. UU. un mes después de su detención". En: <https://n9.cl/z965w>
- _____. (2026b, 22 de julio). "De la Espriella anuncia que Medellín será la sede en Colombia del Escudo de las Américas". En: <https://n9.cl/l63c4>
- García, Laura y Alexander, Iñigo. (2025, 24 de diciembre). "Trump-backed Asfura wins Honduras presidency after weeks of delays in disputed election". En: Reuters. <https://n9.cl/iz9ddi>
- González, Guadalupe y Tokatlian, Juan G. (2026). "El desconcierto latinoamericano frente al (previsible) acoso de Donald Trump". En: Revista Nueva Sociedad, 321, 47-62. <https://n9.cl/ge1li>
- Levin, Dov H. (2016). "When the great power gets a vote: The effects of great power electoral interventions on election results". In: International Studies Quarterly, 60(2), 189-202. <https://n9.cl/0667o>
- _____. (2020). Meddling in the ballot box: The causes and effects of partisan electoral interventions. Oxford University Press. <https://n9.cl/8zrzl>
- Manrique, Pablo, y Sanabria Rangel, Laura. (2026, 10 de junio). "Ninguno se salva en Colombia: De la Espriella, Paloma y Cepeda usaron cuentas falsas para atacarse durante las elecciones". En: La Silla Vacía (reproducido por Chequeado). <https://n9.cl/s5f22>
- Mosquera, Eddy. (2026, 10 de junio). "Trump: Colombia tendrá apoyo total de Estados Unidos si gana De la Espriella". En: Caracol Radio. <https://n9.cl/5gz8c>
- Holland, Steve; Jones, Ryan P. y Psaledakis, Daphne. (2026, 5 de mayo). "Rubio says status quo in Cuba unacceptable and U.S. will address it". En: Reuters. <https://n9.cl/29bs8>
- Parada, Valentina. (2026, 21 de julio). "La demanda con la que Petro busca anular las elecciones admite que no hay pruebas de fraude". En: El País. <https://n9.cl/cfe2d>
- Pinchao, Juan. (2025, 1 de abril). "Daniel Noboa señala que, de ganar las elecciones, tendrá una reunión formal con Donald Trump". En: Ecuavisa. <https://n9.cl/7zf6r>
- Reuters. (2025, 27 de octubre). "Trump says Milei had 'a lot of help' from US for Argentina election win". In: <https://n9.cl/6m8vu>
- Romero, Carlos A.; Luján, Carlos; González, Guadalupe; Tokatlian, Juan G. y Hirst, Mónica. (2025, abril). "Trump y América Latina y el Caribe: ¿Un laboratorio de control?" En: Revista Nueva Sociedad [micrositio Diálogo y Paz]. <https://n9.cl/z8wkjq>
- The Carter Center. (2026, 23 de junio). "Declaración preliminar de la Misión de Expertos Electorales del Centro Carter sobre la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Colombia (21 de junio de 2026)". En: <https://n9.cl/91m14>
- Triana, Santiago. (2026, 20 de junio). "Marco Rubio firmó la orden de detención del activista Beto Coral por sus críticas a Abelardo de la Espriella". En: El País. <https://n9.cl/ztqrr>
- Valencia, Alexandra. (2025, 17 de noviembre). "Measure to allow foreign military bases in Ecuador fails in vote". En: Reuters. <https://n9.cl/fric8>

LA CUESTIÓN SOCIAL

UNA REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA QUE AÚN NO CIERRA LA BRECHA: POBREZA, DESIGUALDAD Y LÍMITES DEL AVANCE SOCIAL EN COLOMBIA

La pobreza y la desigualdad continúan siendo dos desafíos principales de la sociedad colombiana. Aunque los indicadores nacionales más recientes registran avances significativos en su reducción, especialmente en el año 2025, y sin duda es uno de los logros sociales más relevantes del gobierno de Petro, si se lo pondera en el contexto regional representa apenas un éxito parcial: hasta el año 2024 Colombia seguía siendo el país latinoamericano con la desigualdad más extrema y uno de los que seguía presentando mayores niveles de pobreza monetaria.⁴

Magnitud y límites de la reducción

Entre los años 2022 y 2025 los principales índices nacionales de pobreza y desigualdad evolucionaron como puede apreciarse en las siguientes gráficas (DANE, 2026a; 2026b)

La *tasa de pobreza monetaria* (PM) pasó del 36,6 % al 28 %. Al reducirse en 8.6 puntos por

.....

4. En 2024, el valor comparativo del coeficiente de Gini de Colombia era de 0.559, mientras que el promedio latinoamericano era de 0.452. Este promedio simple sólo es válido para doce países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL, 2025).

centuales (p.p.), perforó el piso histórico de la serie 2012-2025. No obstante, ciudades como Valledupar (40,2 %), Sincelejo (43,3 %), Riohacha (45,4 %) y Quibdó (61,7%) continúan registrando tasas muy altas.

La *tasa de pobreza monetaria extrema* (PME) pasó del 13,8 % al 9,6 %. La mitad de la disminución en 4,2 p.p. se produjo en el último año; y en el año 2025, además, la tasa fue inferior al 10 % por primera vez en la serie. Sin embargo, en valores absolutos, la miseria afectó a más personas en dicho año (4,972 millones) que en el año 2017 (4,784 millones).

La *tasa de pobreza multidimensional* pasó del 12,9 % al 9,9 %. Su reducción de 3 p.p. muestra que la mejora no se limitó a los ingresos de los hogares. No obstante, frente a la trayectoria de la serie 2012-2021, el ritmo de disminución se moderó, lo que advierte sobre una mayor dificultad para sostener reducciones aceleradas.

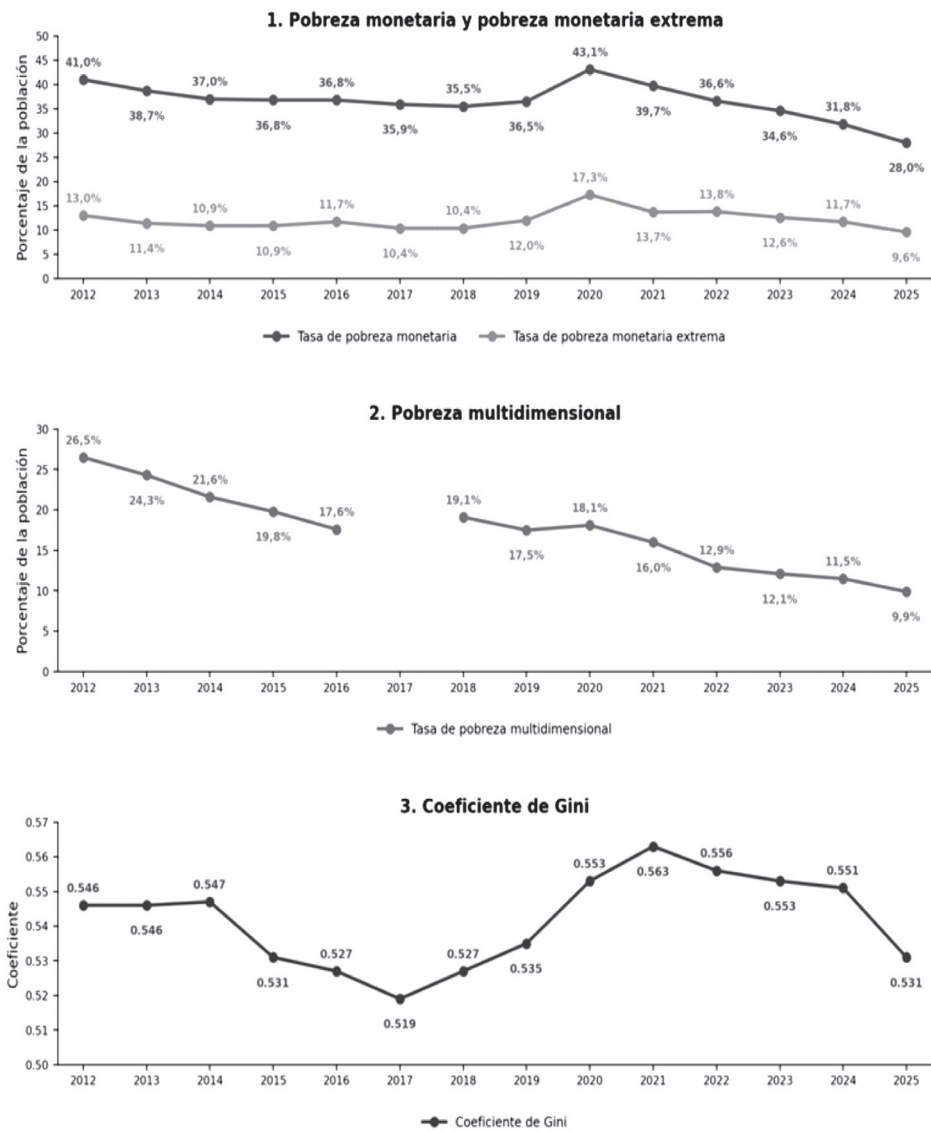
Y, finalmente, el *coeficiente de Gini* pasó de 0.556 a 0.531. Como se trata de un índice muy inelástico,⁵ la caída de 0.020 puntos que se

.....

5. Que el coeficiente de Gini sea inelástico significa que, por la forma como se mide la distribución del ingreso en el conjunto de la población, suele variar poco de un año a otro. Por eso, cambios de algunas centésimas pueden reflejar movimientos distributivos relevantes.

Evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia

Total nacional, 2012-2025



Nota: después de una revisión cuidadosa, el DANE no validó el dato de la tasa de 2017 de la pobreza multidimensional; por eso se interrumpe la serie.
Fuente: DANE (2026a; 2026b).

produjo en el último año fue considerable e indica que el ingreso se distribuyó de manera menos concentrada.

A pesar de los resultados positivos a nivel nacional, la pobreza y la desigualdad siguen afectando con mayor intensidad a territorios y grupos históricamente excluidos. En este sentido, sigue siendo vigente una de las conclusiones

del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la situación colombiana: persisten «profundas brechas entre áreas urbanas y rurales, acentuadas en distintas regiones, y la pobreza extrema continúa afectando más a familias encabezadas por mujeres, personas indígenas, afrocolombianas y con discapacidad» (Comité DESC, 2025: párr. 36).

Explicar el avance para sostenerlo

La caída simultánea de las pobreza monetaria, monetaria extrema y multidimensional, y de la desigualdad, exige una explicación lo más completa posible, dentro de la cual, desde ya, se puede descartar que haya obedecido a una sola política o un solo factor.

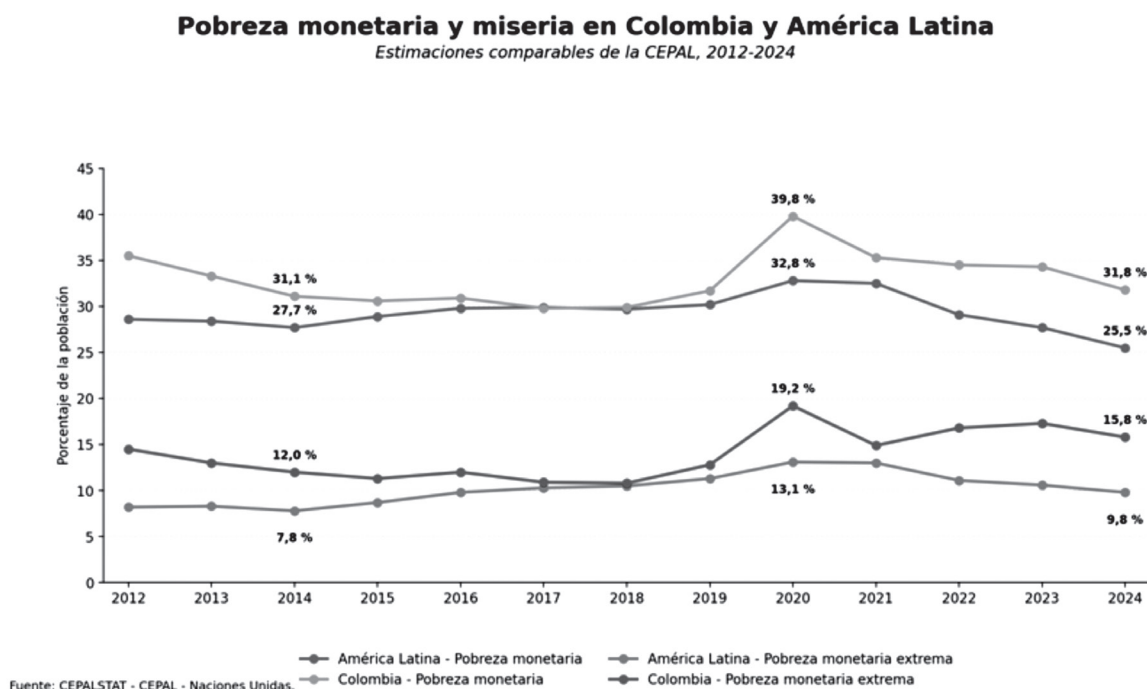
El análisis que se elabore debe, entonces, considerar tanto variables económicas como sociales, y ponderar el peso específico que cada una tuvo en los resultados, así como comprender, al menos, la recuperación del empleo después del choque pandémico, el aumento de los ingresos laborales reales, la disminución de la inflación respecto de los años más críticos, el comportamiento de la distribución del ingreso, y el aumento del gasto social, en especial el destinado a los programas de transferencias monetarias y de protección social dirigidos a los hogares más pobres.

La reducción de los índices de pobreza y desigualdad sólo será sostenible si ante to-

do se identifican los factores que la hicieron posible. Esta es una condición indispensable para persuadir al nuevo gobierno de preservar lo que funcionó, corregir lo que produjo resultados insuficientes, y evitar que los avances recientes se diluyan o se reviertan.

Una reducción que aún no cierra la brecha regional

Para dimensionar el alcance de la reducción reciente, conviene contrastar la evolución nacional con las estimaciones comparables de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las cuales, aunque tienen el límite de que la información regional disponible llega hasta el año 2024 (Cepalstat, 2026) y por tanto todavía no incorporan la reducción reportada por el DANE respecto del año siguiente, permiten ubicar la posición relativa de Colombia en tres momentos, según lo propuesto en las gráficas siguientes:



Como puede apreciarse, la pobreza en América Latina se redujo de manera sostenida entre los años 1990 y 2014. En este último año la tasa regional de pobreza monetaria fue del 27,7 % (161 millones de personas) y la de miseria fue del 7,8 %⁶ (45 millones de personas); y la tasa comparativa de pobreza monetaria de Colombia fue del 31,1 % (3,4 p.p. por encima del promedio regional), y la de miseria fue del 12 % (4,2 p.p. por encima de dicho promedio).⁷

Así mismo, entre los años 2015 y 2024 la tendencia regional de reducción se revirtió (2015-2019), se agravó (2020-2021) y comenzó a recuperarse (2022-2024). En el primer lapso, las tasas comparativas de Colombia se acercaron al promedio latinoamericano, mientras que en el segundo volvieron a ser superiores. En tal sentido, en el año 2020, la tasa comparativa de pobreza monetaria de Colombia fue del 39,8 % (7 p.p. por encima del promedio regional), y la de miseria fue del 19,2 % (6,1 p.p. por encima del promedio regional).

6. La CEPAL estimó ambas tasas con base en el promedio ponderado de 18 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Esto también es válido para las tasas de 2024.

7. Para comparar la información regional, la CEPAL parte de las encuestas de hogares utilizadas oficialmente por los países, pero estima las tasas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema con una metodología propia, orientada a alcanzar el mayor grado posible de comparabilidad. Por esta razón, sus estimaciones no coinciden necesariamente con las cifras nacionales ni buscan sustituirlas. Además, el promedio regional es ponderado y puede incorporar proyecciones o empalmes para completar datos faltantes o series no comparables (CEPAL, 2026).

8. Tal como lo advierte la CEPAL, la «reducción de la cantidad de población en situación de pobreza a nivel regional en 2024 se explica principalmente por México y, en menor medida por el Brasil, los cuales aportaron el 60 % y el 30 % de dicha disminución, respectivamente. En el caso de la pobreza extrema, estos países contribuyeron con el 49 % y el 31 % de la reducción, respectivamente (CEPAL, 2025: 53).

De otra parte, en el año 2024 la tasa regional de la PM fue del 25,5 % (162 millones de personas) y la tasa comparativa de Colombia del 31,8 % (6,3 p.p. por encima del promedio regional); la tasa regional de miseria fue del 9,8 % y la comparativa del país fue del 15,8 % (6 p.p. por encima del citado promedio).⁸

En suma, la comparación regional obliga a matizar el balance. Colombia redujo la pobreza y la desigualdad en el plano nacional, pero hasta el año 2024 no había cerrado la brecha que la separa del promedio latinoamericano. El avance fue real, pero la convergencia regional todavía no se produce.

Referencias

CEPAL. (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*. <https://n9.cl/7j9sg4>

_____. (2025). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2025*. <https://n9.cl/jqitz>

Cepalstat [Bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal]. (2026). *Estadísticas e indicadores sociales: pobreza*. Datos consultados el 17 de julio de 2026. <https://n9.cl/0flq6o>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2025). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*. Doc. E/C.12/COL/CO/7 <https://n9.cl/37mch>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026a, 14 de abril). *Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025 [boletín técnico]*. <https://n9.cl/s79ef>

_____. (2026b, 12 de junio). *Resultados. Pobreza monetaria 2025 [presentación de resultados]*. <https://n9.cl/3an7a>

SOBRE EL GASTO PÚBLICO

Se ha venido hablando mucho, particularmente en el último año, de la delicada situación que presentarían las finanzas públicas respecto del considerable déficit fiscal y el elevado monto de la deuda pública, lo cual sería preocupante, hasta el punto de que algunos pocos llegan a calificar la situación de catastrófica. Según nos informa el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondiente al año 2026 presentado por el Ministerio de Hacienda el pasado mes de junio, al finalizar el año 2025 el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) y su deuda neta representaron un 6,4 % y un 58,6 % del PIB, respectivamente.⁹

Sin duda, esta calificación depende no sólo del enfoque sino, en buena medida, de intereses políticos y electorales cuyo objetivo es enjuiciar el Gobierno del Cambio. Al respecto, conviene comenzar con una aclaración: Es claro, a todas luces, que comparar estos datos, por ejemplo, con los del año 2012, cuando entró en vigencia la regla fiscal, es un desafío, pues los porcentajes fueron aumentando desde entonces. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, uno de los críticos más autorizados, en su informe al Congreso de abril de este año establece, por ejemplo, una sugestiva periodi-

zación.¹⁰ Y seguramente hay factores estructurales que lo explican; pero lo cierto es que en el año 2021 el déficit del GNC estaba en 7% y la deuda neta en 60% del PIB.

Naturalmente, es posible, dejar de lado el catastrofismo y entrar más bien en la discusión sobre la política económica desarrollada, y a ese respecto algunos argumentan que se podía haber disminuido más los porcentajes. Y en este sentido, cabría, inclusive, poner en duda el punto de partida. Como se dice siempre: el problema no es el déficit per se y ni siquiera su magnitud que, de hecho, es un instrumento de política, sino la forma como se está financiando; y así caeríamos en la cuestión de la deuda.

El propio gobierno del cambio, por cierto, lo ha reconocido como un problema crucial. Y, consciente del débil crecimiento de los ingresos, advierte que en el año 2024 tuvo que llevar a cabo un recorte histórico en el gasto, cuya mayor parte tuvo que ser realizado en inversión dada la rigidez de los rubros de funcionamiento. Y además señala, con razón, que la negación por parte del Congreso de las Leyes de Financiamiento que financiaban

9. Ministerio de Hacienda, *Marco Fiscal de Mediano Plazo- 2026*. Edición junio de 2026

10. *Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República de Colombia*, 29 de abril de 2026

los presupuestos de los años 2025 y 2026, y la inexequibilidad declarada por la Corte de los decretos de emergencia, impidieron el recaudo de recursos indispensables. Aún más, en el presente año, el Ministerio de Hacienda, mediante Decreto 0618 del 16 de junio, estableció un riguroso y detallado Plan de Austeridad para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Es decir, el gobierno se movió en la línea de la sostenibilidad fiscal impuesta por la Constitución y la ley (“regla fiscal”), lo mismo que en el manejo de la deuda, y desde ese punto de vista no podría ser impugnado políticamente.¹¹ Esto no significa, por supuesto, que tal línea sea incuestionable; pues, como se sabe, la exigencia de conseguir un superávit primario antes del pago del servicio de la deuda, está encaminada, precisamente, a garantizar dicho pago como prioridad.

Sin embargo, nuestro propósito no es entrar en estos análisis y debates en este informe, aunque sea una cuestión que para nosotros, desde el ángulo del respeto a los derechos humanos y sobre todo de la garantía de realización de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, no puede ser ajena, pues tiene que ver con las responsabilidades del Estado respecto de la cuantía, orientación, asignación, eficacia y eficiencia del Gasto Público, pero también de la naturaleza de los recursos obtenidos.¹²

En relación con nuevo gobierno, vale la pena subrayar una categórica advertencia: es claro que la mayoría de quienes se ocupan de la denuncia del déficit fiscal se concentran en

el Gasto, sugiriendo, muchas veces sin decirlo, que la intervención del Estado en la economía es de por sí innecesaria, contraproducente y, sobre todo, costosa, pues para ellos no hay nada mejor que el funcionamiento libre de las leyes del mercado. Por el contrario, desde el ángulo de los derechos humanos el Estado no sólo debe respetarlos y protegerlos sino contribuir a su realización, y se sabe que para todas esas tareas son necesarios recursos materiales.

Se trata de un problema que enfrentamos en Colombia como en muchos otros países. En realidad, aquí el gasto nacional central como proporción del PIB no es muy alto (22,7% en el año 2025), en comparación con los estándares internacionales, y si se ha aumentado en los últimos cuatro años es justamente por el elevado servicio de la deuda, contraída no sólo en el año 2020 sino desde varios años atrás. Sin embargo, descartando cualquier modificación de fondo en la estructura de los ingresos, la receta canónica es siempre ¡recortar los gastos!

El obstáculo para los recortes, reconocido una y otra vez por todos los analistas, consiste en que una buena parte del presupuesto de gastos (alrededor del 89%) es inflexible, es decir, no es modificable por estar respaldado por disposiciones constitucionales, legales o contractuales, o por responder a reglas automáticas de causación e indexación. Es el caso, principalmente, además del servicio de la deuda, del Sistema General de Participación (transferencias a los niveles territoriales de gobierno), pensiones y salud. Sólo queda, como ya se señaló, el rubro de inversión, caso en el cual un recorte podría disminuir la cobertura de las transferencias monetarias y los programas sociales, afectando directamente los niveles de pobreza.

Para nosotros, en cierto modo, y aunque suene contradictorio, la mencionada rigidez es algo bueno. Es cierto que es posible y deseable incrementar la eficiencia y la eficacia del gasto social y sobre todo disminuir la corrup-

-
11. Ver, por ejemplo, el Mensaje de presentación del Ministro de Hacienda, Germán Ávila, al Marco Fiscal de Mediano Plazo- 2026.
 12. Al comenzar el Gobierno del Cambio y con ocasión de la propuesta de reforma tributaria, Viva la Ciudadanía presentó, como contribución al debate nacional, un documento que, convendría releer a este respecto. Ver: Viva la Ciudadanía - Plataforma de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, *Derechos Humanos y Reforma Tributaria*. Bogotá, noviembre de 2022

ción, pero la rigidez se ha convertido en una forma de resguardar los compromisos sociales del Estado. De manera que ante el imperativo del “recorte” el riesgo recae ante todo sobre varios programas sociales hasta cierto punto discrecionales.

Es por eso que conviene recordar aquí algunas de las “líneas rojas” establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue aprobado y suscrito por Colombia. En primer lugar y con ca-

rácter de inmediato cumplimiento se exige: a) Garantizar niveles esenciales en los derechos; b) No discriminar; y c) Adoptar Medidas, bajo el supuesto de que el Estado debe usar el máximo de los recursos disponibles. Ahora bien, en un caso como el de Colombia, cuando el cambio de gobierno hace temer un desconocimiento de la prioridad del gasto social consagrado en la Constitución, es preciso colocar en primer plano el imperativo de *No regresividad*, y, por el contrario, de *Progresividad* hacia el pleno cumplimiento de estos derechos.

GASTO PÚBLICO SOCIAL, DEUDA Y DÉFICIT FISCAL: REALIDADES Y DESAFÍOS

Situación del déficit fiscal y del endeudamiento

En esta coyuntura de la transición al nuevo gobierno de Abelardo De La Aspriella, uno de los puntos de debate más discutidos y definitivos sobre la proyección de las políticas públicas, la inversión social y el gasto público de cara al próximo cuatrienio, es la realidad de las finanzas públicas al finalizar el Gobierno de Gustavo Petro. Frente a este debate es necesario dilucidar dos puntos neurálgicos: las situaciones del déficit fiscal y de la deuda pública del país.

Según cálculos de la Dra. Olga Lucia Acosta, presentados por el economista Cesar Giraldo, ambos Miembro de la Junta Directiva del Banco de República (ACCE: 2026), los ingresos del gobierno nacional central en las dos últimas décadas se estancaron alrededor del 16% del PIB (pese a las sucesivas reformas tributarias presentadas), mientras que los gastos proyectados han estado alrededor del 20% del PIB (para el año 2027 se sitúan en el 21,8%), diferencia que, precisamente, produce el déficit fiscal cuya solución es la financiación con endeudamiento.

Haciendo un balance de la tributación en Colombia, el Estado recauda un promedio ligeramente mayor que el de la región latinoamericana, centrado más en la renta corporativa que en las personas naturales, como también sucede con el impuesto del valor agregado (IVA).

Este énfasis fue reforzado en el Gobierno Petro, el cual, en los varios intentos de recaudación hechos en su período, sólo logró una primera reforma tributaria (Ley 2277 de 2022), recortada sensiblemente por decisión de la Corte Constitucional al declarar inexecutable la deducibilidad de las regalías en el impuesto de renta para el sector minero-energético, que consideró violaba el principio de la equidad tributaria y tenía un carácter confiscatorio (Sentencia C-489 de 2023).

Las demás iniciativas de recaudo fracasaron: las declaraciones de emergencia económica, social y ambiental (Guajira 2023 y El Caribe 2026), y el bloqueo en el Congreso del proyecto de ley de financiamiento que dio paso a la declaración de crisis fiscal nacional en diciembre de 2025 mediante el Decreto ejecutivo 1390, el cual también fue declarado inconstitucional en abril de 2026 (Sentencia C-075 de 2026) en razón a que, según la Corte Constitucional, las motivaciones de esta norma no constituían hechos sobrevinientes que justificaran tal estado de excepción.

Esta situación de bloqueo a las iniciativas de recaudación tornaron compleja la situación de las finanzas estatales frente a un panorama de expansión del gasto público comprometido con diferentes políticas sociales (agrarias, salario mínimo vital y móvil, transición energética, salud preventiva, ampliación de la cobertura

Año	Deuda Interna (PIB)	Deuda Externa (% PIB)	Total Deuda Bruta (% PIB)	Transformación estructural de la deuda
1995	8.0%	11.0%	19.0%	Predominio del endeudamiento externo inicial.
2000	21.0%	26.0%	47.0%	Impacto de la crisis financiera de fin de siglo.
2005	24.0%	18.0%	42.0%	Inicio del desarrollo del mercado local de TES.
2010	23.0%	13.0%	36.0%	Reducción de deuda externa por bonanza petrolera.
2015	28.0%	19.0%	47.0%	Impacto del choque petrolero de 2014-2015.
2020	35.0%	26.0%	61.0%	Pico histórico debido al choque del COVID-19.
2025	46.6%	13.9%	60.5%	Sustitución estratégica hacia deuda doméstica.

Fuente: elaboración propia con base en datos históricos del Banco de la República, asistida por IA Gemini

educativa superior, renta para las personas mayores adultas vulnerables y otras transferencias monetarias, reconocimiento salarial a soldados regulares y policías bachilleres, etc.).

Para algunos analistas neoliberales con visión catastrófica, la financiación de estas políticas sociales se hizo a costa de endeudamiento, llevando la deuda pública a su peor crisis histórica;¹³ y para otros economistas, el Gobierno Petro, al contrario, adoptó un manejo contra-cíclico de la economía con las medidas de gasto social adelantadas, lo que se reflejó en que la inflación se mantuvo controlada y la economía creció, y en consecuencia el porcentaje de la deuda bruta en relación con el PIB disminuyó su tendencia histórica:

El mayor crecimiento del endeudamiento ocurrió en el gobierno Duque para enfrentar la crisis de la pandemia del COVID-19, y el gobier-

no Petro tuvo que pagar un préstamo de 5.000 millones de dólares contraído onerosamente durante aquel mandato, en condiciones de altos intereses y a corto plazo, recursos que fueron orientados especialmente a subsidiar las nóminas de las grandes empresas. Para honrar el pago de la deuda pública, según el Gobierno Petro, fue determinante la política de eliminación de los subsidios a los combustibles a través del Fondo de Estabilización respectivo, cuyo ahorro ha sido clave para el saneamiento del déficit fiscal y el pago del servicio de la deuda.

En el año 2026 la deuda pública de Colombia alcanzó un máximo histórico de \$1.167 billones, que representan el 60,5% del PIB al cierre de junio, presionada por un alto déficit fiscal proyectado entre el 5,1% y el 6,6% en su Marco Fiscal de Mediano Plazo, a lo que se suma un fuerte peso del servicio de la deuda (El Tiempo, 28/07/2026).

Frente a la estructura de la deuda pública del país, la composición indica que el 77,1% (\$ 899,7 billones) corresponde a deuda interna, contraída principalmente a través de títulos

.....

13. Ver, por ejemplo: *Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República de Colombia*, 29 de abril de 2026.

de tesorería -TES). La deuda externa durante el Gobierno Petro se redujo en 22,9% (\$ 267.4 billones). No obstante, se considera que la carga financiera que espera al nuevo Gobierno será de unos \$ 149 billones proyectados para el servicio de la deuda interna, cubriendo intereses y vencimientos, y por tal razón se ha entrado a justificar, desde ya, una draconiana reducción de la inversión social, sumada a medidas dirigidas a reducir el tamaño y funcionamiento del Estado.

No obstante, se debe aclarar que las condiciones estructurales del déficit fiscal no se modificaron durante el gobierno saliente, y tampoco se desbordó la deuda pública, como ha pretendido afirmar la narrativa tendenciosa de las últimas semanas para justificar las políticas de ajuste social que se propone. Lo que sí existió durante el gobierno Petro fue un aumento significativo del gasto social y una reducción del servicio de la deuda. Un indicador claro que muestra el impacto de la prioridad del gasto público hecho desde el año 2022, es la reducción del índice de pobreza monetaria que pasó del 43% en el gobierno Duque a 28% en el año 2025, y la reducción del índice de pobreza extrema que estaba en el 17% y se situó en diciembre de 2025 en 9,6% (DANE: 2025);¹⁴ a estos resultados, debe sumarse la reducción de la desigualdad, cuyo coeficiente Gini bajó del 0,551 a 0,531 en el año 2025.¹⁵

En general, en lo transcurrido del siglo XXI el nivel gasto/PIB (incluido el servicio de la deuda) no ha aumentado: gira alrededor del 27%,¹⁶ pero su composición ha cambiado. Comparando dos períodos: 2001 a 2023 y 2022-2024, el servicio de la deuda bajó en promedio del 10% al 5% del PIB; y el gasto social (Sistema General de Participaciones) pasó de 10% a 14,5% del PIB (por ejemplo, el gasto en salud creció del 1,6 % al 3,8 % del PIB, y el rubro en políticas de seguridad ha permanecido esta-

ble alrededor del 3,5% PIB) (Giraldo: 2026).¹⁷

Por lo dicho, se deben revisar críticamente las posturas que califican la situación actual de las finanzas públicas como catastrófica. Según nos informa el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondiente a 2026, presentado por el Ministerio de Hacienda el pasado mes de junio, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) representó, al finalizar el año 2025, un 6,4 % del PIB y la deuda neta del GNC 58,6 % del PIB,¹⁸ en contraste con las cifras del año 2021, cuando el déficit del GNC estaba en 7% y la deuda neta en 60%. Sin duda, la calificación depende no sólo del enfoque sino, en este caso, en buena medida, de intereses políticos y electorales cuyo objetivo es enjuiciar el Gobierno del Cambio.

El gobierno Petro ha reconocido como un problema crucial el déficit fiscal que condujo a recortes en el gasto social. Ante el débil crecimiento de los ingresos tributarios, en el año 2024 tuvo que llevar a cabo un recorte histórico en dicho gasto; ajuste cuya mayor parte tuvo que ser realizado en inversión, dada la rigidez de los rubros de funcionamiento. Señala aquel gobierno, con razón, que la negación por parte del Congreso de las Leyes de Financiamiento que eran la base para los presupuestos de los años 2025 y 2026, y la inexequibilidad declaradas por la Corte de los decretos de emergencia, han impedido el recaudo de recursos indispensables para sostener las políticas sociales.

Ante este panorama de falta de recursos, en el presente año el Ministerio de Hacienda, mediante Decreto 0618 del 16 de junio, se vio obligado a establecer un riguroso y detallado Plan de Austeridad para el Presupuesto General de la Nación. Es decir, el gobierno se ha

14. DANE. 2025. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá.

15. Ver el ensayo sobre pobreza y brechas de desigualdad, en esta publicación (Nota del Editor).

16. En los países de mayor índice de desarrollo humano gira entre el 30% y el 40% del PIB.

17. Cfr. Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE). 2026. Panel: "Situación fiscal en Colombia ad portas de un nuevo gobierno". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5YL4YYqP7mY>

18. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026, junio). Marco Fiscal de Mediano Plazo- 2026.

movido dentro de la ortodoxia de la sostenibilidad fiscal impuesta por la Constitución y la ley (“regla fiscal”), y también respecto al manejo de la deuda, y desde este punto de vista no podría ser impugnado políticamente.

Desafíos para el gasto público y los derechos sociales en el nuevo gobierno

El electo Vicepresidente, José Manuel Restrepo, ha anunciado que la política del nuevo gobierno se centrará en rebajar impuestos a las empresas y aumentar la tributación al consumo y las rentas de las personas, al lado de la recuperación de los ingresos minero energéticos para el Estado, siendo central para esto la aplicación del modelo de explotación conocido como “fracking”.

En un país como Colombia el tema de ampliar la base de los impuestos a la ciudadanía y reducirlo a las empresas es problemático por su legitimidad democrática: ¿cómo cobrarle impuestos a la generalidad de los ciudadanos y ciudadanas en el país, cuando alrededor de un 60% de ellos viven en la informalidad económica y laboral?; es problemático pretender basar los ingresos del gobierno en cargas tributarias sobre la ciudadanía, cuando la mayoría de las personas que trabajan lo hacen por cuenta propia o en la informalidad, pues no se insertan al mercado de trabajo mediante un contrato laboral formal que garantice sus derechos laborales y garantías sociales.

La tributación debe entenderse como una relación política entre un ciudadano que tiene obligaciones de pagar impuestos de acuerdo con sus ingresos, y el deber del Estado de proveer bienes y servicios que garanticen sus derechos. Este es un primer asunto que deberá aclarar la propuesta del nuevo gobierno, pues pretender una reforma tributaria regresiva que castigue el consumo de productos de la canasta familiar y el nivel de ingresos de los y las trabajadoras, o encarezca los servicios públicos, tendrá como consecuencia elevar la

pobreza e intensificar la conflictividad social.

Desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y sobre todo desde las obligaciones que imponen los tratados internacionales al Estado colombiano sobre la garantía de realización de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, las políticas fiscales, monetarias y sociales no pueden abstraerse de los estándares de respeto, cumplimiento y protección aceptados.

En particular, cualquier decisión relativa a recortes en el nivel de bienestar social alcanzado a través de las políticas públicas implementadas hasta ahora por el Estado colombiano, sería inaplicable si se consideran seriamente por el nuevo gobierno los estándares establecidos en la Observación General No. 3 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).¹⁹

Las responsabilidades del Estado con los DESC pasan no sólo por la simple existencia de los sistemas e instituciones a través de los cuales se realizan cada uno de los derechos sociales que consagra el PIDESC, sino tocan en lo fundamental con su implementación integral. Muchas de las obligaciones con los DESC necesariamente se relacionan con el estándar de *máximo de los recursos disponibles*, que no es otra cosa que la asignación suficiente y progresiva de presupuesto público para satisfacer al menos los contenidos esenciales de cada uno de los derechos sociales contenidos en el Pacto. Naturalmente tal estándar se refiere a la cuantía, orientación, asignación, eficacia y eficiencia del Gasto Público Social, que constitucional y legalmente tiene prioridad absoluta frente a otros rubros, según el mandato del artículo 350 de la Constitución Nacional. Esta protección constitucional del gasto público social, por lo mismo, debe ser el criterio que

19. Cfr. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 140 (1981).

debe aplicar el nuevo gobierno en relación a las políticas fiscales, monetarias y económicas que proyecte para el cuatrienio, en el marco de la realización del Estado Social de Derecho.

En la línea jurisprudencial sobre el mandato superior del gasto público social, la Corte Constitucional ha reiterado varias reglas interpretativas para comprender el alcance de las obligaciones estatales en esta materia, tales como: (i) el gasto público tiene una prioridad social para el Estado pues sirve al interés superior de garantizar el bienestar de las poblaciones más necesitadas (Sentencia C-337 de 1993); (ii) el artículo constitucional 350 ordena que la ley orgánica del presupuesto define el gasto público social y establece los criterios de distribución territorial (Sentencias C-547 de 1994, C-541 de 1995); (iii) con base en el artículo 366 de la Carta, se debe entender que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos nacionales y territoriales (Sentencia C-015 de 1996); (iv) el gasto público social tiene como propósito resolver las Necesidades Básicas Insatisfechas de la ciudadanía (Sentencia C-317 de 1998), lo cual significa que el Estado debe orientar todas sus acciones para implementar las políticas, los presupuestos y las decisiones más coherentes con el contenido de la cláusula “social” del artículo 1 de la Carta (Sentencia C-1165 del 2000). Y finalmente, (v) con la Sentencia C-1064 del 2001, la Corte indicó que el constituyente de 1991 ordenó al Estado dar prioridad a las partidas presupuestales dirigidas al gasto público social cuando existan circunstancias de restricción presupuestal (Rojas-Cabeza, 2013).

En coherencia con estas orientaciones constitucionales sobre el gasto público social, es necesario recordar otros estándares derivados del párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, que el Estado debe acatar según lo previsto en la Observación General No. 3 del Comité del PIDESC: las políticas dirigidas a la satisfacción de los derechos sociales deben respetar los principios de igualdad y no discriminación; progresividad y no regresividad; acceso a la in-

formación (fiable, actualizada y desagregada), e investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones a los DESC.

Por los anuncios preocupantes que anuncia el gobierno entrante frente a recortes a las políticas sociales y al tamaño del Estado, es necesario recordar el significado del principio de progresividad, según el cual los Estados Parte del PIDESC se comprometen a adoptar medidas, por ellos mismos o mediante la asistencia (económica y técnica) y cooperación internacionales, para destinar “hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC. artículo 2, inc. 1).

El deber de progresividad se relaciona a su vez con la prohibición de regresividad que le impone a los Estados incurrir en retrocesos en el grado de realización alcanzado de un determinado derecho. Así, lo que define la violación del Tratado no es el contenido de la política pública per se, sino precisamente el retroceso injustificado desde la situación de protección social alcanzada (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes [párrafo 1 del artículo 2 del Pacto]”, 1991, punto 9). Adicionalmente la obligación de progresividad le impone a los Estados asegurar la satisfacción de un nivel mínimo, esencial, de cada uno de los derechos protegidos, previsión aceptada, como vimos, en la jurisprudencia constitucional sobre la prioridad del gasto público social.

En este sentido, el Comité DESC del PIDESC ha señalado que para que el Estado pueda atribuir su incumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para destinar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas que impone cada derecho del Pacto (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3,

punto 10).

Finalmente, es necesario recordar que el principio de progresividad no indica un cumplimiento diferido en el tiempo y abstracto de los DESC. Existen algunas obligaciones relativas a los derechos sociales que son de cumplimiento inmediato, tales como el deber de adoptar ciertas medidas como producir información, adoptar políticas públicas, realizar monitoreo y evaluación sobre los progresos, y proveer recursos judiciales efectivos; la prohibición de regresividad; y el deber de no discriminar en relación con ninguno de los derechos reconocidos en el PIDESC (artículos 2 y 3).

También son de cumplimiento inmediato las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales no sujetas al logro progresivo de la efectividad. Adicionalmente el deber de garantizar a toda persona el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7); el deber de respetar el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (artículo 8); el deber de proteger a niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social, y su empleo en trabajos nocivos, y el deber estatal de establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (artículo 10, párr. 3); la libertad de elegir la educación

de los/as hijos/as (artículo 13.2.a); y el deber de respetar la libertad para investigación científica y para la actividad creadora (artículo 15, párr. 3) (cfr. Comité DESC, Observación General Nº 3, punto 6).

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones mínimas con los DESC, supone violaciones profundas a la dignidad y al bienestar de las poblaciones, y hace que el Estado incurra en responsabilidad internacional, sobre la cual los movimientos sociales y de defensa de los derechos humanos estaremos dispuestos a alegar ante cualquier instancia.

Referencia

Rojas-Cabeza, Angélica Johanna (2013). "Alcance y aplicación del concepto de gasto público social en el ordenamiento jurídico colombiano". En: *Revista Derecho y Políticas Públicas*. Volumen 15 Numero 17 / enero - junio 2013.

LA PAZ SITIADA

LAS BRUTALES INERCIAS DE LA GUERRA Y LA ILEGALIDAD ARRASARON LAS INICIATIVAS DE LA PAZ

Las optimistas apuestas por la paz.

La “Paz Total” fue la bandera central del gobierno del presidente Gustavo Petro: una apuesta ambiciosa que buscaba superar el conflicto armado interno a través de la negociación política con todos los grupos alzados en armas, cuyo balance al finalizar su mandato fue bastante precario, pues si bien se logró posicionar la salida negociada como un eje indispensable para la paz, la estrategia no produjo los resultados claros y sostenibles esperados.

Distintos actores, incluyendo al Secretario General de la ONU, en sus informes evidenciaron que la Paz Total no mostró los logros esperados. El Ministro del Interior al finalizar el gobierno reconoció que no tuvo éxito (El Espectador (2026, 26 de febrero), mientras el de Justicia reconoció que esta estrategia tuvo “muchísimos problemas”, y criticó especialmente haber otorgado estatus de negociación política a algunos grupos armados, en tanto que en otros casos señaló como causa de su fracaso la falta de un marco jurídico suficientemente fuerte desde el inicio, lo que afectó las mesas de diálogo (El Espectador, 2026, 7 de julio). Y, por último, el propio presidente Petro afirmó que “no fue un fracaso personal, sino nacional”, al reconocer que en su gobierno no se logró la Paz Total (SWI, 2026, 17 de abril).

Durante los cuatro años de Gobierno fue evidente que las fuerzas de la guerra y de los

poderes que viven de la ilegalidad, o que siendo legales se alimentan de la misma, generaron resistencias enormes a la concreción de las apuestas de paz y de los cambios institucionales, sociales, económicos y políticos que podrían abrirle paso a una paz negociada, justa y sostenible. Las fuerzas de la guerra en un país que vive en gran medida al margen de la ley, siguen siendo superiores a las fuerzas de la paz para imponer los destinos nacionales. Por esta razón, en este cuatrienio no se impidió la reconfiguración del conflicto armado, la expansión de estructuras armadas ilegales, ni, sobre todo, el paramilitarismo, ni tampoco la connivencia o escasa disposición de la fuerza pública a cortar nexos con dichos grupos y garantizar un control democrático del territorio basado en la legalidad y la garantía de derechos a las comunidades y liderazgos sociales.

Desde un inicio hubo apreciaciones demasiado optimistas sobre la posibilidad de vencer estas resistencias. Por ejemplo, la declaración de Gustavo Petro en campaña sobre que la paz con el ELN se hacía en tres meses en caso de resultar elegido; o la convicción del gobierno y de distintos sectores de que con la Constitución de 1991 se habían superado las causas estructurales del conflicto, y con la desmovilización del M-19 se había puesto fin a la naturaleza política de las causas de los levantamientos armados, impidieron concretar los procesos de negociación como pro-

pios de la movilización política que vincularan ampliamente a la población para impulsar transformaciones estructurales en el régimen político y el modelo económico (Revista Raya, 2025, 20 de febrero).

La visión de que la vinculación de actores armados con la economía de las drogas niega la posibilidad de salidas políticas negociadas; y el no diferenciar entre procesos de negociación política y de sujeción a la justicia, terminó por descarrilar y debilitar la gran mayoría de los procesos de paz. Según el Presidente Petro, “el gran error de los procesos de paz por parte de los negociadores del Estado (fue) pensar que se trata de grupos guerrilleros insurgentes, y no lo son”, y que, por lo tanto, lo que cabría esperar son procesos voluntarios de sometimiento a ley con estrategias de Desmovilización-Desarme-Reinserción, o por el contrario su eliminación por medio de estrategias de guerra en alianza con potencias extranjeras que a la postre están más interesadas en prolongar la guerra y en un uso político del narcotráfico para asegurar el control político sobre los gobiernos y ganar un acceso irrestricto a los recursos en los territorios, con el pretexto de combatir la ilegalidad.

La Paz Total. Bloqueos sistémicos e inconsistencias gubernamentales

El Proceso de Paz Total del presidente Gustavo Petro se enfrentó a una férrea resistencia por parte de sectores tradicionales del establecimiento con un claro interés en la continuidad de la guerra. Se trata de los grandes poderes económicos, políticos y de la fuerza pública que históricamente han mantenido relaciones con estructuras armadas ilegales para la protección y acumulación de capitales. A esto se sumó una fuerte cultura política de corte punitivo y guerrillista, impulsada por campañas mediáticas que atribuyeron a los diálogos la responsabilidad del deterioro de la seguridad en el país. Asimismo, la política de paz dialogada chocó con presiones internacionales y visiones geopolíticas alineadas

con la militarización y la protección del poder corporativo extractivista, representadas en las estrategias de guerra antidrogas del gobierno Trump, recientemente articuladas alrededor de iniciativas como el Escudo de las Américas.

Paralelamente, el proceso sufrió de profundas inconsistencias internas, falta de metodología y una deficiente planeación por parte de la propia administración. Antes de iniciar el mandato, el Gobierno del Cambio debilitó su propia estructura institucional al desmontar la Consejería de Implementación del Acuerdo de Paz de 2016, y omitió discusiones clave, pues la Ley de Paz Total (Ley 2272) y su metodología nunca fueron debatidas en el Consejo de Ministros. Asimismo, el Ejecutivo cayó en contradicciones narrativas al adoptar paulatinamente un relato simplista que reducía la complejidad de las violencias armadas a meros asuntos de codicia y economías ilícitas, dejando de lado los factores históricos y estructurales prometidos al inicio de su gestión. Esta incoherencia se agravó al mantener intactos los marcos legales y las directivas de seguridad de gobiernos anteriores, que catalogaban a los grupos armados bajo criterios que imposibilitaban un diálogo sustancial y los limitaban al sometimiento judicial ordinario, sumado a la incapacidad de crear un Ministerio para la Paz que diera permanencia y cohesión a la política.

Finalmente, la falta de articulación entre las políticas de paz, de seguridad y de control territorial sumió al proceso en una profunda fragmentación. La implementación de los ceses al fuego priorizó las urgencias políticas del momento por encima de un diseño riguroso y concertado con las fuerzas del orden y la población, lo que debilitó la coherencia institucional. En el año 2024 el gobierno dio un giro hacia un enfoque tradicional de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), y una territorialización de la paz de manera aislada, desconectando la realidad regional del contexto nacional e internacional. Esta falta de coherencia propició una estrategia de frag-

mentación de los grupos armados que rompió los procesos de diálogo —como ocurrió con el ELN y las disidencias de las FARC—, abortó la centralidad de las iniciativas humanitarias de la población civil, y sumió a las comunidades rurales en un escenario de zozobra, estigmatización y vulnerabilidad territorial.

Reactivación de las Violencias y Recomposición del Conflicto Armado.

Las resistencias a la paz por parte de poderes económicos y políticos que controlan economías y territorios en diversas regiones del país, condujeron en connivencia y el apoyo de sectores políticos y de las Fuerzas Armadas a un proceso de expansión territorial y de control población de distintos actores armados, y principalmente del paramilitarismo, entre los cuales el grupo que más consolidó su presencia criminal fue el Clan del Golfo. Con base en informaciones estatales de inteligencia, la Fundación Ideas para la Paz recientemente documentó que a julio del 2026 los grupos armados ilegales habían crecido un 90% durante el actual gobierno, contando con 28.802 integrantes frente a 15.120 en diciembre del 2022, primer año de Gobierno de Gustavo Petro. Según dicho informe, el Clan del Golfo creció en este período un 152%, los distintos grupos de disidencias crecieron un 109%, los grupos nacidos de la Segunda Marquetalia un 108%, y el ELN un 22% (Caracol Noticias, 2026, 5 de agosto).

A partir de los acuerdos con los Estados Unidos realizados por el gobierno Petro en marzo de 2026 para reforzar la guerra “contra el narcotráfico” y la inmigración en las fronteras, los combates de la fuerza pública parecen haberse hecho más selectivos en sus blancos, centrando su acción básicamente en el combate hacia el ELN y el sector de disidencias de alias Iván Mordisco, mientras se hicieron más notorias las denuncias de connivencia con otros grupos de disidencias, con las ACSN

y con el Clan del Golfo.

Por ejemplo, la declaración del presidente Petro sobre las denuncias del New York Times que documentaron negocios de oro del Clan del Golfo con unidades militares, se refirieron a “oficiales de la fuerza pública que están pagos por las mafias”, y a que también “la policía y el ejército dejan pasar la nueva maquinaria por vías casi imposibles, o (no tocan) los astilleros que la fabrican” (Petro, 2026, 27 de abril).

Crisis Humanitaria en el último año del Gobierno Petro

Durante el año 2025 se presentó una de las mayores crisis humanitarias y de aumento de violencia en la última década, según el seguimiento de Human Rights Watch (Caracol Noticias, 2026, 4 de febrero), el cual indica que entre enero y agosto del 2025 murieron o resultaron heridos 544 civiles por artefactos explosivos, un aumento del 145 % frente al mismo periodo del año 2024. Según la Oficina de Acción Humanitaria de Naciones Unidas, entre enero y noviembre del año 2025 se presentaron más de 120.000 casos de desplazamiento, el mayor número desde 208 (OCHA, 2026, marzo); y los secuestros llegaron a uno cada dos días, en tanto que el número de víctimas de minas antipersonas aumentó en un 23% (El Tiempo, 2026, 4 de abril).

Después del giro en las políticas de seguridad y de guerra llevada a cabo desde enero de 2025, se documentó que 65 menores de edad murieron en operaciones militares (Revista Cambio, 2026, 1 de julio), al tiempo que comenzaron a conocerse denuncias de nuevos casos de ejecuciones extrajudiciales, incluso en su modalidad de falsos positivos (Cinep, 2026, marzo).

4.1 Balance de garantías para líderes sociales y defensores. Durante el cuatrienio del gobierno del Presidente Gustavo Petro, las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos continuaron sin tre-

gua, registrándose 2.862 agresiones totales y 589 asesinatos. Si bien esto representa una reducción del 18,92% en comparación con el gobierno de Iván Duque (3.530 ataques) y un descenso del 23% en agresiones contra mujeres lideresas, la realidad territorial sigue siendo dramática debido a una violencia selectiva cruel y tecnificada por parte de actores armados.

El fenómeno muestra una preocupante mutación: mientras las amenazas descendieron, se registró un alarmante incremento del 30,7% en desapariciones forzadas (pasando de 52 a 68 casos) y un incremento exponencial del 1.021% en desplazamientos forzados de líderes (de 14 a 157 casos), evidenciando estrategias de silenciamiento y vaciamiento territorial.

4.2. Falencias y Vacíos en la Estrategia Gubernamental. La respuesta estatal enfrentó graves deficiencias estructurales, tales como: 1) Falta de inamovibles en la Paz Total: El gobierno omitió establecer “líneas rojas” claras en las mesas de diálogo, lo que permitió que los actores ilegales continuaran agrediendo a las comunidades bajo un manto de impunidad de facto; 2) Desarticulación y omisiones: El Plan de Emergencia para la Protección de líderes no fue implementado en su integridad, y se postergó la reforma estructural de

la Unidad Nacional de Protección (UNP), limitándose a armonizaciones institucionales que no resuelven el problema de fondo. 3) Incumplimiento judicial: Se registró un bajo nivel de cumplimiento de las órdenes de la Sentencia de la Corte Constitucional SU 546 de 2023, destinada a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de protección de liderazgos.

Avances Normativos e Institucionales

A pesar del balance crítico, la movilización y presión constante de las Plataformas de Derechos Humanos obligó al gobierno a adoptar importantes medidas institucionales: a) Descentralización de garantías: Se avanzó en la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías en 29 departamentos del país. b) Hitos regulatorios: Se expidió la Política Pública de Desmonte de Organizaciones Criminales, y en los últimos días de gobierno se firmaron el Decreto 1028 de 2026 (Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo), y el Decreto 0980 de 2026 (Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas - PIGMLD), además de consolidar la Hoja de Ruta para el Acuerdo de Escazú.

Categoría de Agresión (Somos Defensores)	Mandato Iván Duque	Mandato Gustavo Petro
Amenazas	2.340	1.784
Asesinatos	622	618
Desaparición forzada	52	78
Desplazamiento forzado	64	177*
Total de agresiones (incluye otras categorías)	3.544	3.115

Fuente: Programa Somos Defensores, 2026

.....

*. A partir de la actualización del marco conceptual que tuvo lugar en junio de 2022 el Sistema de Información del Programa Somos Defensores, introduce las

siguientes agresiones: (i) secuestros, (ii) tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y (iii) desplazamiento forzado.

5.1 Balance De Garantías Para Líderes Sociales y Defensores. Durante el cuatrienio del presidente Gustavo Petro (agosto 2022 – junio 2026), las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos continuaron sin tregua alguna, registrándose 3.115 agresiones. Aunque se registró una leve reducción de aproximadamente 12% en comparación con el gobierno de Iván Duque (3.544 ataques) y un descenso del 15,9% en agresiones contra mujeres lideresas, la realidad territorial sigue siendo dramática debido a que la violencia selectiva es cada vez más cruel y tecnificada por parte de actores armados.

El fenómeno muestra una preocupante mutación: mientras las amenazas descendieron, se registró un alarmante incremento del 34% en desapariciones forzadas (pasando de 52 a 78 casos). En el caso de los desplazamientos forzados durante el cuatrienio, los casos aumentaron evidenciando las estrategias de silenciamiento y vaciamiento territorial.

Papel de los Estados Unidos y su influencia decisiva en la conducción de la guerra interna y las vías para la Paz

Desde que comenzaron los procesos de paz en Colombia, los Estados Unidos han tenido un papel central en entablar o impedir el avance hacia los procesos de paz, con el argumento de que los actores armados están involucrados en la economía de las drogas y no se puede negociar con ellos o, si ya negociaron, para alentar presiones sobre los desmovilizados. La única excepción fue el proceso de Paz con las Farc que fue facilitado por el gobierno de Obama, quien no solo tuvo un delegado de su gobierno en la Mesa de la Habana, sino que también facilitó el acuerdo al propiciar una estrategia para el desmonte del paramilitarismo y la contención de las estrategias de terrorismo de Estado por parte de las Fuerzas Militares. Sin embargo, el triunfo de Trump en noviembre de 2016 para su primer

gobierno, cambió este consenso y dio alas a las élites políticas y económicas, así como al mando militar para no sentirse obligados al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (AFP), y sobre todo a la estrategia acordada para el desmonte del paramilitarismo, condición que hace prácticamente imposible el avance en procesos de paz con los grupos armados de naturaleza política. Desde la Fiscalía de Néstor Humberto Martínez y en asocio con la DEA se buscó entablar desde sus comienzos el avance de este proceso de paz, y se propició el entrapamiento a varios de los principales jefes negociadores para implicarlos en actividades de narcotráfico, e incluso se trató de implicar a la JEP en este proceso.

El académico norteamericano James D. Henderson ha documentado diversos momentos de esta interferencia en su libro *La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*, en el cual evidencia que el país durante décadas ha venido siendo víctima del comercio mundial de las drogas y las políticas prohibicionistas para enfrentar estos fenómenos (Henderson, J. D., 2012).

Petro era consciente de la necesidad de abordar estos obstáculos a las negociaciones, reconociendo que “el poder en el mundo al dictaminar la prohibición de la cocaína, nos condenó como nación a la violencia. Han muerto más de un millón de latinoamericanos bajo la condena de la prohibición. Al Poder del mundo no le importa, pero a nosotros sí. Nosotros no tenemos que permitirlo” (Petro, G., 2025, 18 de abril).

Sin embargo, ante las enormes concesiones que hubo de hacer a los militares para garantizar su estabilidad frente a los poderes políticos, económicos y mediáticos que buscaban impedirle gobernar, no pudo resistir las enormes presiones del Gobierno de Trump para reactivar con toda su fuerza la guerra contra los grupos ilegales, con los que estaba en procesos de negociación, conversación o diálogos exploratorios, con el argumento de combatir su implicación en las economías

de las drogas. Marco Rubio llegó a declarar que las Fuerzas Armadas de Colombia eran muy pro-estadounidenses, pero el problema era que Petro era un lunático y no mostraba colaboración, en tanto Trump calificó a Petro como “líder del narcotráfico que incentiva la producción masiva de drogas” (El País, 2025, 23 de octubre).

Y ante la falta de avances concretos en las reformas cruciales en el Congreso, la negativa de éste a tramitar una ley para el sometimiento de los grupos paramilitares y estructuras de crimen urbano, más la falta de avances concretos en reformas estructurales y el rechazo de la dirigencia política a las demandas sociales vinculadas a las condiciones hacia la paz (entre las cuales las formuladas por el Comité Nacional acordado con el ELN), se estancaron los procesos de diálogo o conversaciones con los grupos armados; y ante la continuación de acciones militares por estos grupos que afectaron gravemente a las comunidades, los procesos entraron en proceso de ruptura.

A partir del año 2025, con estas presiones, Petro dio un viraje radical en su política de seguridad, impulsada una vez más por las estrategias norteamericanas de guerra contra las drogas: declaró el Estado de Conmoción Interior en el Catatumbo, otorgó prerrogativas a los militares en control del orden público, y reactivó las políticas de bombardeos y de recompensas. Sin embargo, las incoherencias de los Estados Unidos en su estrategia antidrogas y el uso político del narcotráfico, y de su pretendida lucha por combatirlo, no condujeron a avances en la reducción de la violencia ni de las estructuras criminales. Por el contrario, los grupos ilegales crecieron y su violencia se expandió.

Sobre las inconsistencia e incoherencia de la guerra contra los grupos ilegales, incluso bajo los acuerdos de refuerzo de operaciones con los Estados Unidos, el presidente Petro reconoció que, a pesar de haber autorizado 25 bombardeos a grupos ilegales, en los que se le aseguraba que había un máximo de inteligencia para dar con los grandes jefes, siempre

resultaba que estos nunca caían, pues pudo luego comprobar que había infiltración al más alto nivel en el CCOES. Estos hechos explican en parte el fracaso de la política de seguridad, que tuvo también consecuencias en el fracaso de la política de seguridad, pues, a decir del Presidente, “los máximos blancos armados del narcotráfico están en realidad bajo inteligencia de los EEUU, y es esa inteligencia la que decide cuándo viven, cuándo mueren”.

Esta doble moral en la conducción de la guerra contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales tenía como propósito que no podía caer ninguno de los máximos jefes, para poder divulgar la idea del que el Gobierno estaba aliada con los narcotraficantes, “mentira que parte del gobierno de EEUU promulgaba para poder reemplazar el progresismo por un proyecto retardatario y fascista” (Petro, G., 2026, 8 de agosto), como en realidad vino a suceder con la campaña política electoral basada en estrategias de fake news y de inteligencia cognitiva con elevados niveles de manipulación mediática y perfilamiento masivo para reorientar la decisión de los electores en las elecciones de 2026.

Conclusiones

El balance de la Paz Total evidencia la complejidad de abordar un conflicto multicausal y arraigado. La combinación de resistencias políticas, los errores en la implementación y la dinámica violenta de los propios actores armados, llevó al Gobierno a un replanteamiento táctico que, en la práctica, significó un distanciamiento de la solución política negociada.

Sin embargo, la experiencia demuestra que una estrategia basada principalmente en la confrontación militar no ha resuelto el conflicto, y es improbable que lo haga en el futuro. La solución duradera requiere insistir en una salida negociada que, más allá del desarme, aborde las causas estructurales, la transformación de los territorios mediante inversión social sostenida, el desmantela-

miento real del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la concreción de un marco jurídico que garantice justicia, verdad y reparación para las víctimas.

El camino de la paz es intrincado, pero la evidencia surgida de nuestro conflicto interno y distintos conflictos internacionales es clara: sin una solución política que incluya cambios institucionales y profundice la democracia, cualquier tregua será precaria y persistirá el ciclo de violencia.

Referencias

- Caracol Noticias (2026, 4 de febrero). “HRW dice que Colombia tuvo en 2025 una de las peores situaciones humanitarias de la década”. <https://caracol.com.co/2026/02/04/hrw-dice-que-colombia-tuvo-en-2025-una-de-las-peores-situaciones-humanitarias-de-la-decada/>
- Caracol Noticias (2026, 5 de agosto). Noticias en X. <https://x.com/UltimaHoraCR/status/2084967627009454441>
- Cinep (2026, marzo). *Revista Noche y Niebla* Nro. 72. Julio a diciembre de 2025. https://cinep.org.co/publi-files/PDFS/REVISTA_WEB_NYN_72.pdf
- El Espectador (2026, 26 de febrero). “Benedetti admite que “no se ha tenido éxito con gestores de paz” en mesa con ex-paramilitares”. En: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-paramilitares-de-auc-ministro-benedetti-admite-que-no-se-ha-tenido-exito-en-proceso-con-gestores-de-paz/>
- (2026, 7 de julio). “Otro lunar de la paz total: los impactos de dar estatus político a las disidencias de Farc”. En: <https://www.elespectador.com/judicial/otro-lunar-de-la-paz-total-los-impac-tos-de-dar-estatus-politico-a-las-disidencias-de-farc/>
- El País (2025, 23 de octubre). “Marco Rubio llamó ‘lunático’ a Gustavo Petro y se refirió a las Fuerzas Armadas colombianas”. En: <https://www.elpais.com.co/politica/marco-rubio-llamo-lunatico-a-gustavo-petro-y-se-refirio-a-las-fuerzas-armadas-colombianas-esto-dijo-2316.html>
- El Tiempo (2026, 4 de abril). “Víctimas de minas antipersonal aumentaron un 23 % en el último año”. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/victimas-de-minas-antipersonal-aumentaron-un-23-en-el-ultimo-ano-3545130>
- Henderson, J. D. (2012). *Víctima de la Globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores. 382 pp.
- OCHA (2026, marzo). “Informe de Tendencias e Impacto Humanitario en 2025. Colombia”. <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-tendencias-e-impacto-humanitario-en-2025-datos-acumulados-entre-enero-septiembre-de-2025-fecha-de-publicacion-24-de-octubre-de-2025>
- Petro, G. (2025, 18 de abril). Mensaje en X. En: <https://x.com/petrogustavo/status/1913100478482731057>
- Petro, G. (2026, 27 de abril). Mensaje en X. <https://x.com/petrogustavo/status/2048773330971291694>
- (2026, 8 de agosto). Mensaje en X. <https://x.com/petrogustavo/status/2086182040752324884?s=48>
- Revista Cambio (2026, 1 de julio). “Al menos 65 menores muertos: el saldo que deja el regreso de los bombardeos en la estrategia militar de Petro”. En: <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/articulo/2026/7/al-menos-65-menores-muertos-el-saldo->

que-deja-el-regreso-de-los-bombardeos-
en-la-estrategia-militar-de-petro

Revista Raya (2025, 20 de febrero). “Cinco errores del gobierno que sepultan la Paz Total”. En: <https://revistaraya.com/cinco-errores-del-gobierno-que-sepultan-la-paz-total>

SWI (2026, 17 de abril). “Petro asegura que el fracaso de la paz en Colombia «no es personal» sino «nacional».” En: <https://www.swissinfo.ch/spa/petro-asegura-que-el-fracaso-de-la-paz-en-colombia-%22no-es-personal%22-sino-%22nacional%22/91273748>

EL ESTADO Y SUS GARANTÍAS

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.

MIEDO AL PUEBLO. BLOQUEO A LA PARTICIPACIÓN Y A LA VOLUNTAD POPULAR DE CAMBIO

La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

De esta visión del constitucionalismo democrático se desprende que la legitimidad del poder político tiene su fundamento en la vigencia universal de los derechos, de todos los derechos humanos para todas las personas, así como en la garantía inquebrantable de que la decisión democrática de la voluntad popular será escrupulosamente observada, y de que el pueblo como constituyente primario, conservará en todo momento su capacidad de actuación ilimitada, y que por lo tanto, los poderes constituidos dependerán y acatarán siempre y en todo momento la voluntad popular expresada por dicho poder constituyente. De este modo, en un sistema genuinamente democrático, el mandato popular no puede contar con límites ni trabas, tanto para producirse como para plasmarse en la vida social. Si algún obstáculo lo limitara, ya no podría ser democrática. Así, los poderes constituidos dependen para su legitimidad de su obediencia a la voluntad política expresada en las demandas del mandato popular.

Durante 212 años dichas demandas fueron subordinadas, excluidas y desentendidas, obstaculizando un proceso que garantizara la cohesión y el proceso de unidad nacional, y consolidando por el contrario un régimen oligárquico que Antonio García denominó como “una república señorial”.

El ascenso al poder del gobierno de Gustavo Petro, primer gobierno constituido al margen

de los partidos tradicionales y de los sectores económicos dominantes, generó la confianza de las mayorías en que el mandato popular, sintetizado en los encargos de negociar la paz (solución negociada al conflicto armado), superar las enormes inequidades sociales (reformas sociales), y revertir la destrucción sistemática del medio ambiente (protección de los bosques y transición energética), podía ser atendido y llevado a la práctica por los poderes constituidos, no sólo del gobierno elegido sino también del Congreso, las Cortes y los organismos judiciales y de control.

La evaluación sobre el cumplimiento de este mandato popular en los últimos cuatro años, permite concluir que en gran parte no se cumplió. La paz no se logró, las reformas sociales estructurales fueron en gran medida bloqueadas por el Congreso y por las Cortes, y los avances, importantes pero limitados en materia social y ambiental, se basaron sobre todo en la decisión política y en decisiones administrativas del gobierno, antes que en el compromiso de los demás poderes constituidos, empeñados en un asedio sistemático que pretendió y en gran parte logró impedir la concreción de las transformaciones sociales y políticas emanadas del mandato popular, expresado mayoritariamente en las urnas a favor del programa de Petro para la implementación de cambios largamente postergados. Las apuestas de campaña y del programa de gobierno, así como las propuestas del Plan de Desarrollo, fueron objeto de un bloqueo

sistemático en el cual la voluntad y la participación populares se limitaron o anularon, desvirtuando la potencialidad transformadora del voto popular.

Del Miedo al Pueblo al protagonismo de la Participación.

Desde los inicios de la vida política independiente del país, las élites del poder en Colombia han gestionado el Estado desde una visión patrimonialista y autoritaria que ha excluido la participación de los sectores subalternos con base en el miedo al pueblo. Durante el siglo XIX al menos trece guerras civiles expresaron las pugnas de distintas facciones políticas por la primacía política e ideológica; y durante la vigencia de la Constitución de 1886 a lo largo de 105 años, la centralización del poder, el confesionalismo religioso y la negación de la intervención popular se expresó en un control ideológico férreo de cualquier disidencia, y la prevalencia de un Estado de excepción o “de Sitio” casi permanente para contener los conflictos sociales y políticos.

En la tradición historiográfica colombiana desde José Manuel Restrepo en la época de la independencia, hasta hace cuatro años, pasando por Luis López de Mesa y los inspiradores de la doctrina de la Seguridad Nacional, ha sido constante la concepción de que cuando el pueblo ocupa los escenarios formales del poder se convierte en populacho asesino, chusma, bandido, cómplice de terrorismo, aliado de la subversión, enemigo interno, en fin, “pueblo peligroso” (Palacios 2001, p.32).

La Constitución de 1991, definida por algunos como “el hecho político más importante de las últimas décadas” (Uprimny, 2016), que fundó “la revolución de los derechos” y que constituye “en su esencia un tratado de paz” (De la Calle, 2026), y que al decir de algunos dirigentes del centro político constituye “el acuerdo más importante que hemos construido como nación” (Bonilla, 2026), pretendió

superar los graves problemas de violencia, guerra interna, impunidad, exclusión social, negación de acceso a derechos y deterioro ambiental, instaurando “la democracia participativa como eje constitucional” en el cual “el pueblo pasa a ser el verdadero actor”, según expresaba el constituyente Augusto Ramírez Ocampo (Rubio, 2021).

Los problemas estructurales y la crisis sistémica que el orden constitucional no ha podido resolver.

A pesar de los propósitos declarados de la Constitución de 1991, y del reconocimiento central de la participación del pueblo en las decisiones sobre su vida política y social hasta el punto de que se constituyó según algunos como “una constitución participativa pionera” además de “viviente y transformadora” (Cepe-da J.M.2022), la verdad es que gran parte de sus promesas se han incumplido, no se logró el acceso universal a derechos básicos, no ha habido una disminución sustancial de la violencia, la impunidad se mantiene en niveles inaceptables, no se muestran avances significativos en la equidad social, el deterioro ambiental sigue imparable, y la guerra interna ha continuado durante las últimas siete décadas, de las cuales cuatro bajo su vigencia enmarcada por meros enunciados de participación del pueblo.

Por poner algunos ejemplos, sobre la garantía del derecho a la vida y la paz social, la Comisión de la Verdad pudo constatar que, entre los años 1984 y 2018 se presentaron 450.000 muertes violentas relacionadas con el conflicto armado. Teniendo en cuenta que hubo 125.000 entre los años 1984 y 1990, y otras 95.000 muertes violentas entre los años 2019 y 2025, se alcanzó un total de más de 420.000 muertes violentas bajo la vigencia de la Constitución de 1991 (Comisión de la Verdad, 2022).

Al igual que la entrada del neoliberalismo, la expansión del paramilitarismo se dio desde

los primeros años del texto constitucional de 1991 a través de la promoción de las Cooperativas de Seguridad Convivir, cuyos principales jefes paramilitares reconocieron que éstas les permitieron expandir su proyecto de control paramilitar a todo el país durante los años 90s y 2000s, los periodos más violentos registrados en Colombia desde la época de la denominada Violencia de los años 50.

Así mismo, a pesar las reformas introducidas desde la Constitución de 1991, durante los últimos veinte años la impunidad en el país se ha mantenido por encima del 90%, según datos de la Corte Suprema de Justicia (El Tiempo, 2024), aunque respecto de los crímenes propios del conflicto es superior al 85% (El Espectador, 2024).

Mientras gran parte de los territorios caían en este periodo bajo el control del paramilitarismo, así fuese con resistencias en diversos territorios y con intensidades diferenciales a lo largo de estos años por parte de las organizaciones insurgentes, la entrada de los esfuerzos de cooperación militar de los Estados Unidos a través del Plan Colombia, lograron desequilibrar y debilitar, y en muchas regiones derrotarlas. De manera simultánea los territorios fueron cayendo bajo control de conglomerados económicos del capital transnacional e internacional, mientras simultáneamente el capital financiero se devoraba las empresas estatales y culminó el proceso de control privatizado de los derechos sociales y los servicios públicos que antes prestaba el Estado, sobre las pensiones, la educación, la salud, las comunicaciones y los transportes; y se vendieron gran parte de los activos estatales de producción de riqueza. En este periodo 8.3 millones de hectáreas fueron violentamente despojados a campesinos, negros e indígenas, se desplazó a nueve millones de personas, mientras solo en gobierno de Uribe se entregaron nueve mil concesiones de título

los mineros y se tramitaron cerca de treinta mil solicitudes adicionales, que se adjudicaron principalmente a transnacionales, en gran parte del territorio nacional.

En cuanto a la garantía de los derechos sociales, la constatación de que más de la mitad de los cuatro millones de muertes ocurridas desde la década de los años 80 hasta comienzos de la presente década, se produjeron por causas evitables, revelan el fracaso en la garantía elemental del derecho a la salud (El Tiempo, 2023). Tampoco la Constitución ha garantizado el derecho a la educación, si tenemos en cuenta que datos recientes constatan que 2.6 millones de jóvenes (el 23.8%) ni trabajan ni estudian (DANE, 2026). Y en este sentido, la fresa del trágico pastel, como resultado de este despojo, marginación y exclusión de derechos que nunca garantizó el orden social de la Constitución del 91, Colombia se ha ubicado en el deshonroso lugar de ser el tercer país con mayor nivel de desigualdad de ingresos en el mundo y el primero en el continente, según el Informe sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Mundial de octubre de 2024. Y dentro de la OCDE es el más inequitativo. Esta institución considera que la desigualdad en nuestro país es “patrón arraigado y persistente”. Es decir, un sistema duro de vencer (Ruiz, 2025).

Durante los últimos cuarenta años el país ha perdido cerca de 5.7 millones de hectáreas de bosques y un promedio de deforestación de 146.000 hectáreas por año (IDEAM, 2024); más, según la FAO, desde 1990 cerca del 6% de su superficie forestal, pasando del 58,5 % del territorio en 1990 a 52,8 % en el año 2023, un área igual a dos veces el departamento del Tolima (The Global Economy, 2024); y el deterioro ambiental ha llevado a que en el año 2024 hubiese desaparecido el 91% de los glaciares con que contaba el país a mediados del siglo XIX (IDEAM, 2025)-

Obstáculos al Ejercicio de la Voluntad y la Participación Popular. Imposición de la Guerra, expansión paramilitar, gravitación del narcotráfico y configuración neoliberal de las políticas sociales.

El presidente Petro ha expresado que “el poder en Colombia desde hace décadas se entregó al narcotráfico y es parte del negocio existente detrás del genocidio” (Petro, 2023). En este control sobre el poder ha reconocido además que la Junta Central que articula el narcotráfico controla las actividades de gran parte de los grupos armados ilegales, como las Disidencias de Mordisco, Segunda Marquetalia e incluso carteles de narco fiscales y sectores de la Policía, por medio de los cuales tienen control de los principales puertos de las exportaciones de narcóticos (Petro, 2025). E incluso ha reconocido que instrumentos de inteligencia en poder de las Fuerzas Armadas como el software Pegasus, fue comprado con dineros del narcotráfico (Semana, 2024).

Al final de su mandato pudo confesar que el combate a los jefes del narcotráfico resultó una tarea imposible dada la infiltración al más alto nivel del mando militar, controlado por los organismos de inteligencia de los Estados Unidos que impedían el éxito de los operativos militares en contra de dichos jefes, pues “los máximos blancos armados del narcotráfico están en realidad bajo inteligencia de los EEUU y es esa inteligencia la que decide cuándo viven y cuándo mueren”, dado el uso político de la guerra contra el narcotráfico, que lleva a perpetuar una situación de guerra, puesto que sectores de ese país no permitieron “el fin o la captura de grandes capos, porque preparaba el fin del progresismo político”, orientando así la falta de logros en esta guerra para presentar hipócritamente al gobierno colombiano y el sector progresista como aliado del narcotráfico, para lograr su desprestigio y su

derrota. La voluntad popular de escapar de la ilegalidad y del predominio del narcotráfico en la vida política, económica y social de Colombia, se ve así impedida por la decisión del poder del gobierno estadounidense de perpetuar la “guerra contra el narcotráfico” para dotarse de medios de presión, chantaje y de relevo de opciones políticas no alineadas con sus intereses.

En la misma línea, el historiador James D. Henderson ha señalado cómo desde la década de 1970 la sociedad colombiana ha sido una víctima principal del comercio internacional ilegalizado de las drogas, que no solo ha dejado más de trescientos mil muertos, sino que sus procesos de paz se han visto frustrados por la estrategia global de guerra contra las drogas y el papel que históricamente se le ha asignado dentro del capitalismo internacional. En este sentido, plantea que mientras los consumidores de países extranjeros sigan dispuestos a pagar grandes sumas de dinero por la cocaína producida en el país, “es posible que Colombia nunca ponga fin a la industria global de droga”, y por lo tanto sea sumamente complejo alcanzar condiciones para el logro de la paz y la superación de sus conflictos internos. En este sentido, la participación de los ciudadanos en su compromiso con la paz, demanda igualmente compromiso de las naciones consumidoras por desactivar los factores que hacen que el narcotráfico sea uno de los más rentables negocios del planeta (Henderson, 2012).

Evaluando el mandato popular de transitar hacia la paz, el presidente Petro se vio en la necesidad de expresar que “el proceso de paz total resultó más complejo de lo que esperaban”, y que en el mismo no se logró avanzar a causa de la dinámica generada en el país por las economías ilícitas de las drogas (El Espectador, 2024b). Como expresión interna de estos bloqueos hacia la posibilidad de avanzar en la construcción de paz, el país pudo constatar cómo a pesar de haber instalado diez procesos de paz con los distintos actores armados del conflicto interno, y de haber pactado ceses

al fuego en distintos momentos y formulado una política de seguridad humana, los grupos armados ilegales tuvieron un crecimiento del 90% de sus integrantes, pasando de cerca de 15 mil a 29 hombres, según informe de la Fundación Ideas para la Paz basado en datos de inteligencia estatal.

La voluntad de quienes están al frente de estos negocios ilegales llegó a expresarse en una expansión del paramilitarismo que llevó al Clan del Golfo a un crecimiento del 152%, y de los grupos de disidencias en un 108-109% frente a un crecimiento menor del ELN con un 22% (FIP, 2026). El sometimiento de comunidades y territorios al poder armado de grupos ilegales, que anula o desconoce cualquier posibilidad de ejercicio soberano de participación popular, llegó al extremo de que, según la Fundación Pares, en el año 2025 las disidencias de las FARC controlaban 376 municipios, frente a 124 tres años antes, en tanto que el Clan del Golfo duplicó su presencia territorial, pasando de 213 a 429 municipios entre los años 2019 y 2025 (Cambio, 2026).

Los Bloqueos al mandato popular encomendado al gobierno de Gustavo Petro.

El desenvolvimiento crítico de las contradicciones del régimen político que consagraron constitucionalmente un amplio catálogo de derechos al tiempo que introdujo una arquitectura neoliberal para la gestión de los mismos y para la prestación de los servicios sociales del Estado, llevaron a una situación crítica durante el gobierno de Iván Duque, que puso en evidencia los límites de la Constitución para garantizar el desenvolvimiento de las promesas sociales del Estado de Derecho. La insurgencia social desatada por los procesos de movilización entre los años 2019 y 2022 en el llamado “estallido social”, presionaron al establecimiento para avanzar en la garantía de la paz social, el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz que había sido congelado, y la garantía de derechos básicos de amplios sectores sociales, especialmente los jóvenes. Fue este movimiento el que abrió

la posibilidad del mandato al gobierno del Pacto Histórico en cabeza de Gustavo Petro y Francia Márquez.

Desde su posesión, Petro dejó claro que su mandato principal era hacer cumplir la Constitución de 1991, con la garantía de derechos y la implementación de las reformas sociales largamente aplazadas o defraudadas.

La mayor parte de las reformas propuestas por el Gobierno en desarrollo del mandato popular, fueron hundidas o bloqueadas en el Congreso, incluidos los marcos necesarios para negociar la paz, la de la salud, las de avance en despenalizar el consumo de algunas drogas, las que buscaban implementar el Acuerdo de Paz tales como la Ley de Jurisdicción Agraria y la Reforma Política contenida en el Punto 2 del Acuerdo, que implicaría un saneamiento completo del sistema electoral, la supresión o reforma del Consejo Nacional Electoral, el cumplimiento de mandatos judiciales sobre sistemas de conteo y escrutinio propios y auditables, y decisiones sobre garantías en materia de soberanía de los datos.

Otras reformas estructurales pasaron solo de manera parcial o recortada: La reforma laboral fue cercenada en todo el componente de derechos colectivos, la pensional mantiene privilegios exorbitantes para los fondos privados, aunque más recortados, con el grueso de los fondos pensionales y las cotizaciones de los salarios mas elevados bajo su exclusivo control.

La Corte Constitucional se encargó de debilitar en gran medida las pretensiones de tributación progresiva de los grandes capitales, especialmente frente a la prohibición de deducción de las regalías de los impuestos de renta con lo que gran parte de los recursos requeridos para llevar a cabo los programas sociales del cambio no podrían financiarse. También tumbó las leyes de financiamiento propuestas por el gobierno, y las medidas tributarias por emergencias o declaratorias de conmoción. Y el Consejo de Estado se ocupó de anular múltiples decretos expedidos por el

Gobierno que buscaban la regulación de servicios públicos, de fondos para los pensionados, o de nombramientos en Comisiones de Regulación o del Servicio Exterior. La Procuraduría por su parte evidenció un número inusualmente elevado de investigaciones, suspensiones o destituciones de altos funcionarios del Gobierno, y se encargó hasta el final de obstaculizar programas como los relacionados con la expedición de pasaportes o la puesta en funciones del Hospital San Juan de Dios. El Banco de la República que en anteriores gobiernos mantenía tasas de interés por debajo de la inflación, elevó inusualmente las tasas con el efecto previsible de contener la expansión económica y por ende el bienestar de la población, forzando así el desprestigio y condiciones para su relevo por opciones políticas conservadoras y retardatarias.

Durante los cuatro años del Gobierno Petro fueron consistentes y unánimes las estrategias políticas, económicas, mediáticas, militares y empresariales por generar una situación de bloqueo a los mandatos populares de cambio, y por anular cualquier impacto de la participación popular en la definición de las decisiones estatales que permitieran avanzar en la paz, superar la exclusión y marginación social, y avanzar en la transición energética.

El gobierno desarrolló algunos intentos de propiciar la participación popular, ubicando representantes de sectores tradicionalmente excluidos en cargos de autoridad, y propiciando procesos participativos en asuntos como la definición del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, la política pública de garantías a defensores de derechos o los procesos de reconocimiento a la gestión comunitaria del agua; e intentos menos efectivos se desarrollaron en torno a la conformación de las comunidades energéticas, los cuales se basaron en dinámicas administrativas y no tanto para presionar desarrollos normativos a nivel legislativos, absolutamente imprescindibles como la ley del agua, la ley de servicios públicos o los marcos legales para la construcción de la paz.

Sin embargo, los procesos de llamados a la movilización o participación ciudadana no fueron consistentes ni efectivos. La dinámica de movilización social que se arrastraba desde el estallido social no fue estimulada, y en parte la falta de una solución política o judicial para cientos de líderes sociales enjuiciados por su participación en el estallido social contribuyó a su desactivación.

En otros momentos, cuando el Gobierno llamó a conformar movimientos de participación para el impulso a las reformas, se encontró con una resistencia enorme por parte de los poderes establecidos. El anuncio en el año 2003 de la conformación de los comités campesinos para la defensa de la reforma rural fue estigmatizado como apelación a las vías de hecho, y frenado en su impulso por el gobierno mismo. La satanización de formas de organización popular por parte de las élites políticas se vio hasta el final del gobierno cuando Petro llamó “al movimiento indígena, campesino, popular y estudiantil del Cauca (suroeste) a organizar las guardias libertadoras para contrarrestar a los asesinos organizados con la fuerza de la red y el poder popular”, lo cual fue satanizado como un llamado a la conformación de milicias armadas.

La apelación a mecanismos de participación popular también fue ampliamente desacreditada por los medios y el establecimiento político. Sucedió así cuando el Presidente se vio compelido a convocar una consulta popular para sacar por la vía de la movilización la reforma laboral entrabada durante más de siete meses, y fue descalificada como un “decretazo” autoritario.

De otra parte, a pesar de que las Asambleas Constituyentes están consagradas en la Constitución como el máximo ejercicio del poder, la sola idea de convocar la decisión popular para decidir los cambios bloqueados por los poderes constituidos ha generado una satanización casi unánime de este mecanismo prioritario de participación popular decisoria. Ello a pesar de que el presidente Petro fue claro en sus

intervenciones respecto de que la convocatoria de un proceso constituyente tenía como único propósito las reformas que el Congreso no quiso hacer en 34 años, para cumplir las promesas frustradas del Estado Social de Derecho (Petro 2025b).

A tal punto llegó el consenso unánime de las elites en contra de la participación ciudadana en la definición de los marcos legales de la convocatoria al poder constituyente, que el punto primero del programa de la opción autoritaria y de ultraderecha fue impedir la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente a pesar de que su programa borraba varios de los pilares de la Constitución de 1991 como el Estado Laico, la primacía y garantía de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, niñas y población sexual diversa, la vigencia de las instituciones del Estado Social de Derecho o la intervención de tropas extranjeras en nuestro conflicto armado interno,

Es claro que el régimen constitucional llegó a un punto de parálisis y agotamiento en cuanto perspectivas de cambio democrático. El bloqueo institucional del programa de gobierno y de las promesas de cambio del Gobierno de Gustavo Petro, que iban a constituir no solo las bases de la construcción de los procesos de paz sino también los fundamentos del gran Acuerdo Nacional por la democracia y la paz, no se fundamenta solamente en la confluencia de una voluntad obstruccionista por parte de los gremios económicos, los partidos políticos, los medios de comunicación, el Congreso, las altas Cortes y los estamentos militares, sino que esta voluntad se apoya firmemente en el asedio y boicot al cambio en la configuración política y del orden social, es decir en el régimen constitucional y legal, sin cuya modificación las reglas del juego para la competencia política seguirán predeterminadas a favor de los sectores dominantes.

A pesar de que se concibe como la base de la paz y la convivencia de los 52 millones

de colombianos, queda en evidencia que el orden de la Constitución de 1991 ha llegado a su capacidad límite en materia de reforma social y de estrategias de inclusión, y que está fundado en el consenso neoliberal a favor de la dominación de los mercados y de los privilegios de la élites, y en este sentido los procesos electorales y la dinámica parlamentaria requieren una amplia reforma política y electoral, pues en su ausencia jamás podrán permitir cambios en esta orientación.

Así, son prioridades en orden a garantizar la soberanía del pueblo y la efectividad mínima de algunos de los mecanismos de participación popular, revertir las normas que permiten el fraude electoral, ganar soberanía sobre los datos electorales, hacer cumplir los mandatos judiciales de dotar al Estado de un sistema propio no privatizado de escrutinio y conteo que respete efectivamente la voluntad popular, y dotar al país de una Corte Electoral que suprima el clientelizado y corrupto Consejo Nacional Electoral

Referencias

- Bonilla (2026, 15 de mayo). *‘Ningún gobierno podrá usar la constituyente como herramienta política’*: Edna Bonilla sobre referendo para blindar la Constitución del 91. <https://www.eltiempo.com/politica/elecciones-colombia-2026/ningun-gobierno-podra-usar-la-constituyente-como-herramienta-politica-edna-bonilla-sobre-referendo-para-blindar-la-constitucion-del-3548151>
- Cambio (2026, 19 de abril). Homicidios al alza: los datos que marcan el peor año desde 2013. <https://cambiocolombia.com/poder/articulo/2026/4/homicidios-al-alza-los-datos-que-marcan-el-peor-ano-desde-2013>

- Cepeda (J.M, 2022). *La Constitución de 1991: viviente y transformadora*. Bogotá, Universidad de los Andes. 346 págs.
- Comisión de la Verdad (2022, julio). Anexo Estadístico. Hasta la guerra tiene límites: infracciones al DIH y violaciones a Derechos Humanos. Pg. 2
- DANE (2026, 13 de mayo). Mercado laboral de la Juventud. Trimestre enero-marzo de 2026. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-ene-mar2026.pdf>
- De la Calle (2026, 3 de agosto). La Constitución del 91 es en su esencia un tratado de paz: De la Calle. https://caracol.com.co/radio/2016/07/03/politica/1467582133_010238.html
- El Espectador (2024, 25 de noviembre). La impunidad de la desaparición forzada en Colombia es del 99,86 %, según informe. <https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/la-impunidad-de-la-desaparicion-forzada-se-asienta-en-colombia/>
- El Espectador (2024b, Petro aseguró que el proceso de paz total resultó más “complejo” de lo que esperaban. <https://www.elespectador.com/politica/petro-aseguro-que-el-proceso-de-paz-total-resultomas-complejo-de-lo-que-esperaban-noticias-hoy/>
- El Tiempo (2023, 26 de noviembre). *La mitad de las muertes ocurridas en Colombia entre 1979 y 2021 eran evitables*. <https://www.eltiempo.com/salud/informe-del-observatorio-nacional-de-salud-sobre-mortalidad-en-colombia-829584>
- (2024, 24 noviembre). Este es el duro diagnóstico de la Corte Suprema sobre la impunidad en Colombia; ¿qué dicen expertos? <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/este-es-el-duro-diagnostico-de-la-corte-suprema-sobre-la-impunidad-en-colombia-3402608>
- Fundación Ideas para la Paz (2026). Integrantes de Grupos Armados Organizados en 2022 y 2026. En: Caracol Noticias (2026, 5 de agosto). Noticias en X. <https://x.com/UltimaHoraCR/status/2084967627009454441>
- Henderson, J. D. (2012). Víctima de la Globalización. *La historia de como el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores. 382 págs.
- IDEAM (2025). Glaciares en Colombia, área y cobertura glaciar. <https://ideam.gov.co/nuestra-entidad/ecosistemas-e-informacion-ambiental/glaciares/glaciares-en-colombia>
- IDEAM (2024). *Monitoreo de la Superficie de Bosque y Deforestación en Colombia*. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ideam.gov.co/file-download/download/public/19945&ved=2ahUKEw-jBpvm708mWAXmTDABHckKcYQFnoEC-B0QAQ&usg=AOvVaw2K-670DzxH9mg0Q-FdSEUTW>
- Palacios, M. (2001). *De populistas, mandarines y violencias*. Bogotá, Planeta. Pág. 32
- Petro, G. (2023, 29 de mayo). Palabras Presidente Gustavo Petro en la entrega del archivo documental de la Comisión de la Verdad. <https://archivogeneral.gov.co/palabras-presidente-gustavo-petro-en-la-entrega-del-archivo-documental-de-la-comision-de-la-verdad>
- (2025, 20 de agosto). Mensaje en X. <https://x.com/petrogustavo/status/1958299014962544962?t=3l20ud1UM0t-TQXHy35kF3Q&s=08>
- (2025b, 25 de diciembre). Mensaje en X. <https://x.com/petrogustavo/status/2004962657263112699>
- Rubio, R. 2021. “La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera”. *Revista derecho del Estado*. 50 (ago. 2021), 43–76.

Ruiz, M. (2026, 12 de abril). El flanco débil del Centro. <https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/articulo/2026/4/el-flanco-debil-del-centro/>

Semana (2024, 9 de noviembre). Así se enteró Petro de que Estados Unidos compró Pegasus: la historia secreta de una reunión que tumbó el escándalo de espionaje que creó el Gobierno. <https://www.semana.com/politica/articulo/la-verdad-de-pe->

[gasus-estados-unidos-revelo-detalles-de-la-financiacion-y-uso-del-software-para-luchar-contr-el-narcotrafico-en-colombia/202421/](https://www.semana.com/politica/articulo/la-verdad-de-pe-gasus-estados-unidos-revelo-detalles-de-la-financiacion-y-uso-del-software-para-luchar-contr-el-narcotrafico-en-colombia/202421/)

The Global Economy (2023). *Colombia: Forest area, percent*. https://www.theglobaleconomy.com/Colombia/forest_area/

Uprimny, R. (2016). *Una paz constitucional*. <https://www.dejusticia.org/column/una-paz-constitucional/>

LAS FRONTERAS DE LA IGUALDAD

AVANCES HACIA LA GARANTÍA DE DERECHOS. LA INVERSIÓN SOCIAL PARA REDUCIR LA BRECHA SOCIAL EN LOS TERRITORIOS

Colombia se ha caracterizado por ser un país desigual con grandes brechas sociales. Mientras que en las zonas urbanas se tiene mayor acceso a la garantía de derechos, en la periferia se vive la persistencia del conflicto armado, demandas sociales insatisfechas que ponen en evidencia una desigualdad social. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se planteó con los propósitos de reducir dichas brechas y el cuidado del territorio. En concordancia con este, el gobierno nacional propuso la formulación e implementación de acuerdos territoriales en los que, con la participación de las organizaciones sociales se priorizaran proyectos de inversión en el territorio.

El nombre “Pactos territoriales” surgió en el gobierno Duque, con el propósito de articular políticas, planes y programas de la Nación, para la gestión técnica y financiera de proyectos del alto impacto, especialmente los orientados a infraestructura, conectividad vial, educación, cobertura de servicios, saneamiento, educación. Así, el gobierno entre 2018 y 2022, priorizó 142 proyectos de inversión en el Atlántico, Bolívar, Casanare, César-La Guajira, Cundinamarca, Golfo de Morrosquillo, Río Bogotá y Santander, en los que se comprometieron vigencias futuras²⁰. (CONPES 4037, 2021)

20. Pacto territorial Atlántico: fecha de terminación marzo 2024; Pacto territorial de Magdalena, terminación

En 2022, Gustavo Petro redefinió el concepto de “pacto territorial”. De ser meramente acuerdos entre gobernadores, alcaldes y el sector privado con el gobierno Nacional, pasó a tratarse de instrumentos en los que, como ya se mencionó, se incluyó la concertación con las comunidades, para avanzar hacia la superación de la pobreza, el desarrollo social y dar cumplimiento al Acuerdo de paz. Es así como, desde 2025, tal como lo registra el DNP (2026), se firmaron: el “Pacto para la Vida y la Paz” en Nariño; el Pacto territorial Chocó; el Pacto Cauca “por la transformación territorial y consolidación de la Paz Total”; el Pacto Boyacá “raíz y futuro” y el Pacto Territorial por la Transformación del Catatumbo, financiados, entre otros, con recursos del Presupuesto general de la nación, el Sistema General de participaciones, Fondos de paz y, al igual que en el gobierno Duque, vigencias futuras, son proyectos diseñados para que tengan una continuidad de 5 a 10 años.

prevista en diciembre de 2026; pacto territorial bicentenario, terminación prevista en 2029, Pacto territorial de Bello, terminación en abril 2026, Pacto Santander, ejecución financiera del 100%, fecha prevista de terminación 2028; Pacto territorial Casanare, terminación en 2031; Pacto Río Bogotá, terminación en 2030; Pacto territorial Cundinamarca, terminación en 2024; Pacto Territorial César la Guajira, fecha de terminación en enero 2030; Pacto territorial Golfo de Morrosquillo, terminación en 2030.

A continuación, se hace un balance de la garantía de derechos a partir de estos pactos en tres aspectos principales: Educación, infraestructura vial, vivienda y servicios públicos y acceso a la tierra.

Educación como foco de la inversión social

En materia de educación, el gobierno Petro, se ocupó en mejorar la calidad de la educación rural, garantizar la permanencia de niños, niñas y jóvenes, y descentralizar la educación superior. A los Planes Integrados de Cobertura (PIC) que se propuso la ampliación de 500.000 nuevos cupos universitarios y técnicos en el país llevando la universidad a los territorios; a estrategias como el Sistema Informado de la Educación Media y Superior en zonas rurales dispersas (SIMES), que busca para garantizar el acceso y la permanencia escolar y a la “Ruta del amor” con la que se llegó a las zonas apartadas y vulnerables del País, con oferta educativa e infraestructura, se sumó la inversión que se asignaron por medio de los Pactos Territoriales. En el caso del Catatumbo²¹, primero en firmarse, el objetivo fue superar el olvido histórico que ha vivido la subregión por parte del Estado, el conflicto armado que lleva viviendo hace décadas y, cerrar las brechas sociales. La principal línea estratégica que las comunidades reconocen en esta subregión del país, es la de *la red educativa regional y Universidad el Catatumbo*²², allí se apostó en mejoramiento

de la infraestructura, mejoramiento mobiliario, tecnológico y didáctico, así como el mejoramiento de las instalaciones y residencias para estudiantes rurales, por medio de “La ruta del amor.

En Catatumbo, Nariño, Chocó, Cauca y Boyacá el gobierno avanzó en obras de mejoramiento de instituciones educativas: aulas, dotación de laboratorios, plantas de procesamiento agroindustrial, parques y complejos deportivos, baterías sanitarias, instalaciones eléctricas, bibliotecas, de las que se beneficiaron municipios afectados por la pobreza y por el conflicto armado a los que se ingresaba con dificultad. En Nariño, por ejemplo, los casos más representativos son el Instituto Teresiano de Tuquerres²³ que recibió una inversión del Gobierno Nacional de \$3.800 millones para mejorar las condiciones de aprendizaje y la permanencia escolar, brindando espacios modernos y funcionales a más 800 estudiantes. (Gobernación de Nariño, 2026) y la institución Educativa Francisco de Asís, en Iles, cuya inversión fue de de \$3.616 millones, beneficiando a 210 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2026). Además se priorizaron 15 instituciones educativas en Samaniego y otras sedes rurales y de la costa pacífica, para ser dotadas con laboratorios, comedores, bibliotecas, baterías sanitarias y mejoramiento de aulas. Respecto a las identidades étnicas y culturales, con las comunidades indígenas y afro, en el Cauca se propuso que las obras físicas acordadas tuvieran en cuenta la identidad y los saberes culturales.

Además del componente de obras, por medio de los Pactos territoriales se brindó capacitación docente y, en términos de ca-

-
21. Se avanzó en 124 proyectos de inversión dirigidos a transporte, infraestructura, Salud, Desarrollo rural, Vivienda y Agua y 13 iniciativas dirigidas al pueblo Barí. Según la Gobernación de Norte de Santander (Tobón, 2026) el Pacto por el Catatumbo, a junio de 2026, superaba el 50% de ejecución de proyectos estratégicos mientras que el DNP afirma que el avance financiero es del 29% del total, su vigencia es 2035
 22. Según el Ministerio de Educación Nacional, el Pacto por el Catatumbo destinó: \$628.863 millones de pesos al sector educativo, de los cuales \$375.135

-
- millones se garantizaron a través del presupuesto destinado al Pacto, y \$253.728 se garantizaron vía decretos de Conmoción Interior.
23. <https://www.ieteresiano.edu.co/>

lidad de la educación, la articulación con el SIMES²⁴ permite que por medio de un plan pedagógico jóvenes de zonas rurales tengan garantizado su paso a carreras profesionales y técnicas. (Ministerio de Educación Nacional, 2026).

El gobierno no desligó la educación básica, secundaria de la superior, es así como se vinculó a la Universidad Tecnológica del Chocó para gestionar recursos para fortalecer la educación por medio de “la permanencia estudiantil, mejorar la calidad académica y ampliar la cobertura en los centros de desarrollo subregional de la institución” (Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, 2025). La construcción de la Universidad del Catatumbo llega acompañada con un plan de estudios que va desde la primera infancia y su énfasis es de estudios que benefician al territorio. En Boyacá, el fortalecimiento de la infraestructura de Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia y sus sedes regionales incluye proyectos para evitar la deserción de jóvenes rurales. Haciendo énfasis en la descentralización y para evitar que los jóvenes deban desplazarse a Popayán, en Cauca se avanza en los diseños y estructuración de la Universidad de Guapí, El Macizo y el fortalecimiento de las sedes regionales del Sena y la Universidad del Cauca.

Sin ser parte directa de los pactos territoriales es necesario mencionar el programa Nacional Jóvenes en Paz, coordinado por el Ministerio de la Igualdad, en el que jóvenes

entre 14 y 28 años de contextos vulnerables de los diferentes departamentos se vincularon a planes de educativos y proyectos comunitarios dirigidos para fomentar el emprendimiento juvenil y alejar a estas juventudes de contextos sociales marginados de la criminalidad.

Infraestructura vial, rural y comunitaria. Proyectos a mediano plazo

Los proyectos de infraestructura vial no nacen con los Pactos Territoriales, sino que son un “trabajar desde lo construido” con el programa Caminos Comunitarios de la Paz Total, que nació en 2023. Estas obras se dan principalmente de dos formas, las primeras son aquellas que corresponden a corredores nacionales y regionales, y que serán ejecutadas por INVIAS entre 2026 y 2035.

A través de los Pactos Territoriales se asignó presupuesto para atender brechas históricas y mejorar la conexión regional, con: 1) obras de doble calzada, túneles, corredores, tramos hacia el mar (en la costa pacífica). Cuya ejecución no llegó a culminarse en este gobierno, sino que depende de las vigencias futuras presupuestales. 2) Obras rurales y comunitarias que se llevan a cabo en convenio entre e INVIAS, las Juntas de Acción Comunal y las comunidades. La financiación de estas ha fortalecido los caminos rurales para mejorar la transatabilidad. Se han construido placa huellas y alcantarillado de la cual se benefician las comunidades campesinas, indígenas y afro para su movilidad, así como en el transporte de sus productos y cosechas, se mejoraron las condiciones en el recorrido de niños, niñas y jóvenes para asistir a las instituciones educativas (Invías, 2026). Como parte de esta, pero con una inversión aparte, están los 8 proyectos que se iniciará con la población Barí, en el Catatumbo

.....

24. Según el informe del Ministerio de Educación Nacional, Un hito relevante fue la graduación de 871 estudiantes que culminaron su educación media gracias a SIMES, con ceremonias apoyadas por el MEN en: Guajira (396 estudiantes), Montañas de Paz y Progreso (13), Chocó (70), Pacífico Caucaño (39), Suarez (2), Putumayo (20), Perijá (30), Guaviare Intercultural (15), Catatumbo (155), Guainía (11), Arauca-Casanare (6), Triangulo de Telembí (28).

Vivienda y servicios públicos. Garantías básicas para la vida digna

Una de las formas cómo se evidencian las brechas sociales entre lo urbano y lo rural en Colombia es el acceso a servicios públicos, especialmente al agua, y la vivienda digna. Uno de departamentos con mayor déficit en el acceso y calidad del agua es el Chocó²⁵, en esta región de Colombia, se encuentran el aislamiento geográfico, el conflicto armado y la pobreza, a la vez que es un territorio con gran riqueza natural.

Uno de los logros del Pacto Chocó es la entrega de sistemas diferenciales de captación de aguas lluvias que permiten su potabilización y así garantizar el acceso al agua potable como derecho fundamental a comunidades indígenas y afro. Estos sistemas cuentan “con paneles solares como fuente de energía para su funcionamiento. También tienen tanques de almacenamiento que mantienen la calidad del agua (...)”. (Ministerio de Vivienda, 2026). En lo referente a la vivienda, se entregaron subsidios para mejoramientos de vivienda a las víctimas de las inundaciones de la ola invernal de 2024. Estos mejoramientos se harán de acuerdo a las costumbres y características del territorio y con materiales de la región. Las obras se llevarán a cabo con 6 organizaciones de consejos comunitarios. Adicionalmente, a través del programa Barrios en Paz se buscó contribuir a la consolidación de hábitats rurales y urbanos más equitativos por medio del acompañamiento técnico y fortalecimiento del tejido social, se entregó el parque recreo-deportivo “la resiliencia” para la promoción

.....

25. El Pacto Chocó tiene como objetivo impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo del departamento para contribuir al cierre de las brechas sociales y económicas, mejorando la calidad de vida de sus comunidades por medio de la garantía de derechos, el acceso a servicios públicos, la inversión en infraestructura física que mejoren la conectividad territorial para el fortalecimiento de la paz y la convivencia (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

del deporte y la cohesión social en un sector históricamente afectado por la violencia y se brindó apoyo técnico para la legalización del asentamiento Brisas del Poblado lo que permite que sus habitantes tengan acceso a servicios públicos y subsidios de mejoramiento. (Decreto 1470 de 2024 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

Además de Chocó, Catatumbo, Boyacá, Cauca y Nariño, priorizaron dentro de sus proyectos el agua potable, el saneamiento básico y la vivienda digna. Nariño, por ejemplo, logró el sistema de acueducto rural en el sector Arguello Bajo y Alto del Municipio de Yacuanquer que garantiza el acceso a agua potable a familias de la zona. También se buscaron soluciones habitacionales para mejorar las condiciones de vida de familias urbanas y rurales, por medio de subsidios de vivienda, entregas de títulos de propiedad, ampliación de cobertura en servicios públicos. La infraestructura de alcantarillados, los mejoramientos de vivienda urbana y rural, acceso a subsidios y a servicios básicos son proyectos estratégicos que ya cuentan con recursos asignados y han iniciado su implementación.

Acceso a la tierra

Con la política de Paz Total y el plan de Reforma Agraria, el gobierno Petro avanzó en garantías para la protección y acceso a la tierra. Así, la ampliación y consolidación de resguardos indígenas como la titulación colectiva a consejos comunitarios de comunidades negras, representa uno de los pilares de la reforma agraria, que además de garantizar la vida digna a estas comunidades también es un esfuerzo en proteger los territorios de la deforestación y la explotación minera y/o monocultivos. Además de esto se lograron otras figuras territoriales para el campesinado, mujeres, víctimas y población reincorporada.

- 1) **Fincas para la para la paz:** por medio de la articulación entre la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y la

Agencia Nacional de Tierras (2026). Este programa que permitió la entrega de predios a mujeres, campesinos, firmantes de paz y víctimas del conflicto armado para proyectos productivos y procesos de reincorporación. También adjudicó en el Catatumbo 123 títulos de uso público que fueron destinados a sedes educativas, escenarios deportivos, centros de salud y salones comunales ubicados en los municipios de Hacarí, Ábrego, Sardinata, El Tarra y Teorama.

2) Zonas de Reserva Campesina: El gobierno Petro recibió el país con 7 ZRC en Guaviare, Caquetá, Bolívar, Cundinamarca, Putumayo, Antioquia y Bolívar, a su salida hay en total 27, a su salida entrega 27 formalizadas (RTVC Noticias, 2026) que corresponden en total a 2.000.000 de Hectáreas para proteger la economía campesina y promover la producción de alimentos

3) Territorios Campesinos Agroalimentarios: Se fortalecieron durante el gobierno Petro y con el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Al final del mandato se entrega 7 TECAM en Arauca, Bolívar, Cauca, Casanare, Cesar, Huila, Nariño y Tolima. Esta figura territorial es una estrategia clave para el fortalecimiento de la producción agroalimentaria campesina, la protección de los ecosistemas y la vida digna del campesinado colombiano (Agencia Nacional de Tierras, 2026).

4) Áreas Para la Preservación de Alimentos: Cerca de 1 millón de hectáreas hacen parte de las (APPA) lo que delimita y protege las tierras con mayor capacidad agrícola del país de la explotación minera y de recursos naturales. De esta manera, se protegen los territorios, la soberanía alimentaria y el medio ambiente.

Los Pactos territoriales generaron empoderamiento social en las comunidades, que, por medio de la concertación y priorización de proyectos, lograron organizarse para tomar

decisiones frente a su futuro y el de sus territorios. Las políticas sociales del gobierno Petro generaron cambios significativos en lo local, por ejemplo, en el mejoramiento de las instituciones educativas, sin embargo, al final de su gobierno las brechas entre lo rural y lo urbano al final de su gobierno se mantienen.

A nivel Nacional, al final de 2025 el DANE reportó un descenso en los índices de pobreza multidimensional, en donde, a pesar de las mejoras y programas y subsidios enfocados en el campo, la pobreza rural es más elevada que en las ciudades. El DANE (2023) reportó que en 2022 la incidencia de pobreza multidimensional a nivel nacional fue de 12,9%, en las cabeceras del 8,7% y en los centros poblados y rural disperso del 27,3%; en 2025, la pobreza multidimensional nacional fue del 9,9%, en las cabeceras fue del 6,3% y en los centros poblados y rural disperso fue del 22,4% (-1,9 p.p.). (Comunicado de prensa, 2026). El cierre de dichas brechas depende de la continuidad de las políticas sociales y la inversión en las regiones que se siguen considerando alejadas.

Bibliografía

Comunicado de prensa. Pobreza multidimensional 2022. (23 de 05 de 2023). *Pobreza y desigualdad*. Recuperado el 30 de 07 de 2026, de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2022/cp_pobreza_multidimensional_2022.pdf

Comunicado de prensa. (14 de 04 de 2026). DANE. Recuperado el 30 de 07 de 2026, de [/www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMultidimensional-2025.pdf](https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMultidimensional-2025.pdf)

Departamento nacional de Planeación, DNP. (1 de julio de 2026). *Pactos Territoriales*. Obtenido de <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Paginas/home.aspx>

- DNP. (2021). *CONPES 4037*. Bogotá. Obtenido de <https://www.enterritorio.gov.co/web/index.php/pactos-territoriales-2025-inversion-conecto-colombia-redujo-brechas>
- Tobón, L. (30 de junio de 2026). *Administrador Gobernación Norte de Santander*. Obtenido de <https://administrador.nortedesantander.gov.co/pacto-catatumbo-supera-el-50-de-ejecucion-de-sus-proyectos-estrategicos/#:~:text=De%20las%2095%20iniciativas,infraestructura,%20educaci%C3%B3n>,
- Ministerio de Educación Nacional. (31 de 01 de 2026). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Informe de gestión: https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_31.pdf
- ANT. (17 de 02 de 2026). Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-ant-impulsa-la-transformacion-del-catatumbo-con-35.813-hectareas-para-el-campo-la-educacion-la-salud-y-la-dignidad-rural>
- Invías. (11 de 06 de 2026). INVIAS. Obtenido de Caminos que construyen paz y desarrollo: más de 39.000 habitantes de Nariño se benefician de obras en vías rurales : <https://www.invias.gov.co/publicaciones/9605/caminos-que-construyen-paz-y-desarrollo-mas-de-39000-habitantes-de-narino-se-benefician-de-obras-en-vias-rurales/>
- Gobernación de Nariño. (10 de 04 de 2026). Obtenido de Túquerres mejora sus condiciones educativas con nueva infraestructura para más de 800 estudiantes: <https://narino.gov.co/noticias/tuquerres-mejora-sus-condiciones-educativas-con-nueva-infraestructura-para-mas-de-800-estudiantes/>
- Ministerio de Educación Nacional. (13 de 04 de 2026). *Educación*. Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/428474:Gobierno-del-presidente-Gustavo-Petro-entrega-colegios-en-Narino-por-mas-de-8-000-millones>
- Departamento Nacional de Planeación. (29 de 09 de 2025). Obtenido de Minuta Pacto territorial por el Chocó: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Pactos%20Territoriales/Minutas%20Pactos%20Territoriales/Minuta-Pacto-Choco.pdf>
- Ministerio de Vivienda. (11 de 03 de 2026). Obtenido de Gobierno Petro cumple con entrega de sistemas diferenciales de agua potable a 11 comunidades indígenas y afro de Lloró, en Chocó: <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/gobierno-petro-cumple-con-entrega-de-sistemas-diferenciales-de-agua-potable-11-comunidades-indigenas-y-afro-de-lloro-en-choco>
- Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba . (31 de 07 de 2025). Obtenido de <https://utch.edu.co/nueva/noticias/2104-utch-logra-aprobacion-de-tres-proyectos-clave-para-mejorar-permanencia-calidad-y-cobertura-educativa-en-el-choco>
- RTVC Noticias. (21 de 07 de 2026). Obtenido de Crecimiento de las Zonas de Reserva Campesina impulsa estrategias de desarrollo rural : <https://www.rtvcnoticias.com/colombia/zonas-de-reserva-campesina-zrc-desarrollo-rural>
- Agencia Nacional de Tierras. (30 de 07 de 2026). Obtenido de sí avanzan los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM: saldando una deuda histórica con el movimiento campesino : <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/asi-avanzan-los-territorios-campesinos-agroalimentarios-tecam-saldando-una-deuda-historica-con-el-movimiento-campesino>

INCLUSIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS BRECHAS DE VULNERABILIDAD: AVANCES DISTRIBUTIVOS Y DEUDAS ESTRUCTURALES CON LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN COLOMBIA

La disputa por la inclusión y la paradoja de los derechos

El periodo de gobierno comprendido entre 2022 y 2026 representa una etapa de transición para la garantía de los derechos de las personas LGBTIQ+ en Colombia. Durante estos cuatro años coexistieron avances institucionales sin precedentes en materia de reconocimiento, representación política y formulación de políticas públicas con la persistencia de profundas brechas en la garantía efectiva de derechos, particularmente en los territorios afectados por el conflicto armado, la presencia de estructuras criminales y la débil capacidad institucional del Estado.

Este escenario confirma una paradoja ampliamente identificada por el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (2026): Colombia constituye uno de los países con mayores avances normativos y jurisprudenciales en materia de derechos de las personas LGBTIQ+, pero dichos desarrollos aún no logran traducirse en una protección efectiva de los derechos humanos ni en una reducción sustancial de las violencias y la discriminación que enfrentan estas poblaciones. La distancia entre el reconocimiento jurídico y la garantía material continúa siendo uno de los principales desafíos del Estado colombiano.

Uno de los principales avances del cuatrienio fue la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y del Viceministerio para las Diversidades, así como la incorporación de las agendas LGBTIQ+ dentro de la estructura gubernamental. No obstante, la implementación de esta nueva institucionalidad estuvo marcada por importantes dificultades operativas y administrativas. El Ministerio registró bajos niveles de ejecución presupuestal durante buena parte del periodo y un cumplimiento limitado de varias de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo significativamente su capacidad para transformar las decisiones políticas en resultados concretos para las comunidades.

A estas limitaciones se sumaron cuestionamientos internos derivados de denuncias por presuntas violencias basadas en género y violencias laborales que afectaron a mujeres y personas trans vinculadas al propio Viceministerio para las Diversidades. Estos hechos evidenciaron debilidades institucionales en la prevención, atención y sanción de las violencias dentro de una entidad creada precisamente para promover la igualdad y la no discriminación.

En materia de política pública, uno de los principales hitos fue la adopción del CONPES 4147, primer documento de política nacional

dirigido específicamente a garantizar los derechos de las personas LGBTIQ+. Su expedición constituye un avance significativo al establecer una hoja de ruta intersectorial para reducir las brechas de discriminación y exclusión. Sin embargo, el CONPES enfrenta importantes limitaciones estructurales: su implementación depende de la capacidad y voluntad de las entidades responsables, posee escasos mecanismos de exigibilidad y seguimiento vinculante, y enfrenta enormes retos de territorialización en municipios con limitada capacidad institucional y en regiones donde persisten economías ilegales y control armado.

En el ámbito de la protección, el Ministerio de Igualdad impulsó la estrategia SALVIA, orientada a fortalecer la respuesta institucional frente a las violencias basadas en género contra mujeres y personas LGBTIQ+. Aunque representa un avance en términos de articulación institucional y construcción de rutas de atención, su cobertura territorial, disponibilidad presupuestal y sostenibilidad continúan siendo insuficientes para responder a la magnitud de las violencias registradas en el país.

En contraste con estos avances institucionales, el comportamiento de los indicadores de violencia evidencia que la protección efectiva continúa siendo una deuda del Estado. De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de Caribe Afirmativo, entre 2022 y 2025 persistieron patrones sistemáticos de violencia por prejuicio, homicidios, amenazas, desplazamientos forzados, violencia policial y restricciones al ejercicio de derechos, particularmente contra mujeres trans, hombres gays, personas no binarias y liderazgos LGBTIQ+ en territorios con presencia de actores armados.

Entre 2022 y 2025, la organización documentó 793 de asesinatos de personas LGBTIQ+, más 5000 amenazas y un incremento sostenido de las agresiones contra personas con experiencias de vida trans (Caribe Afirmativo, 2026), confirmando que la violencia motivada por prejuicio continúa siendo un fenómeno

estructural y no episodios aislados. Este comportamiento evidencia que el fortalecimiento institucional aún no se ha traducido en una disminución sostenida de las violencias.

El cuatrienio también deja un balance ambivalente en materia legislativa. Durante este periodo se impulsaron iniciativas históricas como la Ley “Nada que Curar”, orientada a prohibir las denominadas prácticas de “conversión” o ECOSIEG, y la Ley Integral Trans, destinada a garantizar el reconocimiento y protección integral de las personas trans en Colombia.

Ambas iniciativas respondían a demandas históricas del movimiento social y contaban con amplio respaldo de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. Sin embargo, pese al respaldo discursivo expresado por distintos sectores del Gobierno, no existió una estrategia política suficientemente sólida para asegurar su trámite y aprobación en el Congreso. Las dificultades de articulación con las mayorías legislativas, sumadas a la creciente polarización política y a la oposición de sectores conservadores, condujeron a reiterados aplazamientos y al estancamiento de ambas reformas, dejando pendientes dos de las principales deudas normativas del periodo.

En materia de acceso a la justicia, el desempeño de las instituciones encargadas de la investigación, vigilancia y protección de los derechos humanos presentó avances limitados. La Fiscalía General de la Nación fortaleció progresivamente el reconocimiento de la violencia por prejuicio dentro de sus discursos institucionales y desarrolló algunos procesos de capacitación y lineamientos técnicos; sin embargo, continúan siendo reducidos los avances en el esclarecimiento de homicidios, amenazas y otras violencias contra personas LGBTIQ+, persisten problemas en el registro de la orientación sexual y la identidad de género de las víctimas y aún no existe una respuesta suficientemente especializada frente a estos delitos.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación incrementó su actividad preventiva mediante directivas, seguimiento a políticas públicas y pronunciamientos orientados a promover el enfoque diferencial en las actuaciones disciplinarias y administrativas. No obstante, su capacidad de incidencia para corregir las fallas estructurales de las entidades territoriales y garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales continúa siendo limitada.

La Defensoría del Pueblo consolidó una mayor visibilidad de las afectaciones que enfrentan las personas LGBTIQ+ mediante alertas tempranas, informes y acciones de acompañamiento territorial. Sin embargo, las capacidades institucionales de respuesta siguen siendo insuficientes frente al incremento de las violencias en regiones bajo control de grupos armados, donde las medidas de prevención y protección continúan enfrentando importantes restricciones operativas.

En conjunto, el desempeño del Ministerio Público y de la Fiscalía evidencia un mayor reconocimiento institucional de la violencia por prejuicio como un problema de derechos humanos, pero aún un campo de acción reducido para transformar dicho reconocimiento en resultados concretos en materia de prevención, investigación, sanción y reparación.

En consecuencia, el balance del gobierno de Gustavo Petro en materia de derechos de las personas LGBTIQ+ es necesariamente mixto. El periodo deja avances históricos en representación política, creación de institucionalidad especializada y formulación de instrumentos como el CONPES 4147 y la estrategia SALVIA. Sin embargo, estos avances coexistieron con una baja capacidad de ejecución institucional, limitaciones presupuestales, escaso avance legislativo en reformas estructurales y una persistencia de la violencia por prejuicio que demuestra que Colombia continúa enfrentando una brecha significativa entre el reconocimiento formal de los dere-

chos y su garantía efectiva. El principal desafío para el próximo gobierno consistirá en cerrar esa brecha mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional, la territorialización de las políticas públicas, el acceso efectivo a la justicia y la implementación de mecanismos de protección que respondan a las realidades de las personas LGBTIQ+ en los territorios.

La inclusión discursiva y la asignación de recursos fiscales en el nivel central no se traducen automáticamente en un goce efectivo de derechos en la periferia profunda del país, donde la ley del actor armado ilegal continúa rigiendo la cotidianidad de las poblaciones. Para salvaguardar la vigencia de los derechos humanos y definir la agenda institucional del próximo ciclo gubernamental, se plantean las siguientes recomendaciones estructurales:

Diseñar e implementar un plan de territorialización del CONPES 4147 que priorice municipios y departamentos con mayores niveles de violencia, presencia de actores armados, desplazamiento y baja capacidad institucional. Asignar responsabilidades, recursos, metas e instrumentos de seguimiento diferenciados por territorio.

Fortalecer la capacidad institucional para garantizar derechos, con énfasis en ejecución y resultados. Realizar un plan de fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la agenda LGBTIQ+, con énfasis en capacidad técnica, ejecución presupuestal, coordinación interinstitucional, presencia territorial y mecanismos de rendición de cuentas.

Fortalecer la capacidad de Fiscalía, Policía Judicial y Ministerio Público para registrar, investigar y judicializar las violencias contra personas LGBTIQ+, incorporando variables adecuadas de orientación sexual, identidad y expresión de género y mecanismos especializados de investigación de violencia por prejuicio.

Crear un mecanismo permanente de participación, seguimiento y control social con organizaciones y liderazgos LGBTIQ+, con representación territorial y capacidad para monitorear recursos, avances, riesgos y resultados del CONPES 4147 y de las estrategias nacionales.

Referencias

Caribe Afirmativo (2026). “Un sistema que falla: informe sobre la situación de derechos humanos de personas LGBTIQ+ en el año 2025”. <https://www.caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2025/05/DIGITAL-INFORME-DDHH-2024.pdf>

Ministerio de Igualdad y Equidad. (2026, junio). Estrategia Rendición de Cuentas 2026 - Informe Preliminar de Gestión 2025-2026. <https://www.minigualdadyequidad.gov.co/documents/d/guest/estrategia-de-rendicion-de-cuentas-2026-1->

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2026). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2025, 22 de enero). Situación de los derechos humanos en Colombia - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/58/24). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/es/ref/inforpais/oacnudh/2025/149651>

------. (2026, 4 de marzo). Presentación del Informe Anual sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia 2025, a cargo de Scott Campbell, representante en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos [Discurso oficial]. ONU-DH Colombia. https://www.hchr.org.co/historias_destacadas/presentacion-del-informe-anual-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-2025-a-cargo-de-scott-campbell-representante-en-colombia-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos/

------. (2026, marzo). Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ONU-DH Colombia. Balance de Gestión, Avances y Desafíos Territoriales 2025. Documento de Trabajo / Versión de Evento. <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2026/03/03-04-2026-Presentacion-Informe-Anual-2025-Evento-Version-Final.pdf>

ENTRE LEGADOS Y HORIZONTES: RADIOGRAFÍA DE UN MANDATO QUE CIERRA, Y EL RUMBO QUE COMIENZA EN COLOMBIA PARA LAS MUJERES

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez representó un cambio importante en la manera de abordar los derechos de las mujeres en Colombia. Por primera vez un gobierno nacional progresista colocó de manera explícita en el centro de su discurso y de una parte importante de su política pública, la igualdad de género, el cuidado, la autonomía económica y la participación de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, y la construcción de paz con enfoque de género. Sin embargo, el balance de estos cuatro años debe ser leído con una doble perspectiva: hubo avances normativos e institucionales significativos, se crearon nuevos programas y se intentó cambiar la concepción de las mujeres como población beneficiaria de aquellas políticas, pero también persistieron prácticas patriarcales, dificultades de implementación, desigualdades estructurales y contradicciones dentro del propio Gobierno.

Participación y paridad: avances importantes, pero no suficientes

Uno de los avances más visibles fue el fortalecimiento del principio de paridad. La Ley 2424 de 2024 estableció que al menos el 50 % de los cargos de máximo nivel y de otros dentro de la jerarquía estatal deben ser ocupados por mujeres. Esto representa un paso importante frente al modelo anterior de cuotas, y convier-

te la paridad en un objetivo explícito de participación política y administrativa.

Sin embargo, la presencia numérica de mujeres no garantiza por sí misma una transformación de las relaciones de poder. Una de las principales lecciones del período es que es necesario distinguir entre estar en el poder y tener poder efectivo. Las mujeres pueden ocupar cargos de alta responsabilidad, y al mismo tiempo enfrentar subordinación, cuestionamientos, violencia política, discriminación o menor capacidad de decisión.

El caso de Francia Márquez resulta especialmente significativo. Su llegada a la Vicepresidencia representó un avance histórico de representación política, étnica y social. Pero al mismo tiempo sus conflictos y denuncias durante el Gobierno mostraron que incorporar mujeres y además racializadas a espacios de poder no elimina automáticamente las estructuras patriarcales y racistas existentes dentro de las instituciones.

Esto revela una cuestión fundamental: el patriarcado no desaparece porque gobierne un proyecto político que se autodefine como progresista. Las personas que llegan al Estado provienen de una sociedad que todavía reproduce relaciones desiguales de género. Por ello, los cambios institucionales deben ir acompañados de transformaciones culturales y organizacionales.

Autonomía económica: el cuidado y la tierra como transformaciones estructurales

Quizás uno de los aportes conceptuales más importantes del período fue colocar el cuidado en el centro de la política social. El Sistema Nacional de Cuidado buscó reconocer que el trabajo doméstico y de cuidado, realizado mayoritariamente por mujeres, no es simplemente una responsabilidad privada de las familias, sino una actividad socialmente necesaria que debe ser redistribuida entre Estado, sociedad, familias, comunidades, hombres y mujeres.

Este cambio es fundamental porque la desigualdad económica de las mujeres no puede entenderse solamente a partir del empleo o del salario, pues también está relacionada con el tiempo que las mujeres dedican al cuidado, las interrupciones de sus trayectorias laborales y la ausencia de reconocimiento económico de ese trabajo.

La reforma pensional incorporó, además, un reconocimiento del impacto de la maternidad sobre las trayectorias de cotización, mientras que la reforma laboral fortaleció derechos de trabajadoras y trabajadores domésticos y avanzó en la formalización de las madres comunitarias.

Otro de los campos en los que hubo avances significativos fue el acceso de las mujeres rurales a la tierra. La Reforma Agraria incorporó explícitamente un enfoque de género y desarrolló programas específicos para mujeres rurales, campesinas y pesqueras. En octubre de 2025, la Agencia Nacional de Tierras reportaba más de 104.000 hectáreas formalizadas para más de 11.000 mujeres rurales, según sus propios registros; y durante el año 2026 continuaron las entregas y titulaciones. Por ejemplo, en Santander se titularon 3.042 hectáreas a 256 mujeres rurales, mientras que en Antioquia más de 500 hectáreas fueron entregadas a organizaciones integradas por mujeres campesinas.

Este aspecto tiene una importancia que va más allá de la propiedad. La tierra significa patrimonio, capacidad productiva, acceso potencial al crédito, seguridad para las familias y capacidad de negociación dentro del hogar y de la comunidad. Por eso, el acceso de las mujeres a la tierra puede convertirse en una herramienta de transformación de relaciones patriarcales históricas en el campo.

Sin embargo, persiste una deuda importante: entregar o formalizar tierra no garantiza por sí mismo autonomía económica. Se requiere asistencia técnica, crédito, comercialización, infraestructura, seguridad y participación efectiva en las decisiones sobre el territorio.

Derechos sexuales y reproductivos: avances en implementación y persistencia de barreras

En materia de derechos sexuales y reproductivos, es importante hacer una distinción histórica. La despenalización del aborto hasta la semana 24 fue producto de la Sentencia C-055 de 2022 de la Corte Constitucional y, por tanto, no fue un logro creado por el gobierno Petro sino del movimiento feminista colombiano.

El avance del Gobierno estuvo principalmente en la implementación y reglamentación de ese derecho, así como en el fortalecimiento de políticas de salud sexual y reproductiva, salud menstrual, prevención del embarazo adolescente y atención materna.

La Resolución 051 de 2023 estableció lineamientos para la atención integral de la interrupción voluntaria del embarazo; lo cual significó un intento de pasar del reconocimiento jurídico del derecho a garantizar su acceso efectivo dentro del sistema de salud.

La deuda, sin embargo, continúa siendo territorial y cultural. Las mujeres no enfrentan las mismas condiciones para ejercer sus derechos dependiendo de dónde viven, su nivel socioe-

conómico, su edad, pertenencia étnica o condición de discapacidad. Por ello, el desafío no consiste solamente en conservar el derecho formal, sino en impedir que las barreras institucionales, administrativas, culturales o religiosas hagan que un derecho reconocido constitucionalmente sea inaccesible en la práctica.

Una vida libre de violencias: construcción de institucionalidad, pero una realidad todavía grave

El gobierno del presidente Petro dejó avances importantes en la construcción de herramientas contra las violencias basadas en género, tales como SALVIA, que fortaleció la Línea 155 y creó un sistema de atención, registro, seguimiento y monitoreo de dichas violencias.

El balance institucional presentado por el Ministerio de Igualdad reportó que durante los años 2025 y 2026 SALVIA fortaleció sus equipos especializados, amplió su capacidad de atención y estableció presencia territorial en los 32 departamentos. El sistema reportó decenas de miles de llamadas, orientaciones, remisiones y seguimientos de riesgo; y también se fortalecieron las medidas frente al acoso sexual, las casas refugio y los mecanismos de protección para mujeres víctimas.

Un elemento especialmente importante fue el fortalecimiento y la institucionalización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), el cual, aunque es anterior al gobierno Petro, durante este período se fortaleció en su implementación territorial y se avanzó en su consolidación como una política de Estado. Este proceso culminó con la expedición del Decreto 0980 del 4 de agosto de 2026, mediante el cual el Gobierno adoptó formalmente el PIGMLD dentro del Decreto 1066 de 2015, que sustituyó el marco normativo anterior. El proceso incorporó la participación de las propias lideresas y defensoras y buscó fortalecer las medidas de prevención, protección y garantías para el ejercicio de su

labor. Se trata, por tanto, de uno de los avances institucionales más relevantes del período en materia de protección de mujeres lideresas y defensoras, aunque su verdadero alcance dependerá de su implementación efectiva, de los recursos destinados y de la capacidad del Estado para responder a los riesgos que enfrentan en los territorios.

La deuda, sin embargo, sigue siendo enorme. Las amenazas, desplazamientos, asesinatos, violencia sexual y estigmatización continúan afectando a lideresas y defensoras. El reto es que la protección no sea exclusivamente reactiva, sino preventiva, colectiva y territorial.

Mujeres, paz y democracia: un avance histórico con la Resolución 1325

Uno de los legados más importantes del gobierno del presidente Petro fue la adopción del primer Plan de Acción Nacional para implementar la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

En noviembre de 2025, Petro firmó el decreto que dio vida jurídica al Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad, el cual reconoce expresamente el liderazgo de las mujeres constructoras de paz y establece compromisos estatales para aumentar su participación en la prevención de conflictos, construcción de paz y toma de decisiones. Este avance debe leerse junto con otras medidas como el reconocimiento de las mujeres buscadoras como constructoras de paz, la protección de lideresas y defensoras, y la legislación contra la violencia política hacia las mujeres. La importancia de este enfoque es que rompe con una concepción tradicional en la que las mujeres aparecen principalmente como víctimas de los conflictos. La Resolución 1325 las reconoce también como negociadoras, lideresas, defensoras, decisoras y constructoras de paz.

El reto para el nuevo Gobierno es evitar que el Plan 1325 se convierta en un documento for-

mal sin implementación, cuyo verdadero valor dependerá del presupuesto, indicadores, participación territorial y capacidad de las mujeres para incidir realmente en las decisiones.

La principal contradicción: políticas feministas en una sociedad y unas instituciones todavía patriarcales

Uno de los errores sería evaluar el Gobierno del Cambio únicamente por sus leyes y programas. También es necesario observar las relaciones de poder que se reprodujeron dentro de sus propias instituciones.

Durante el período se presentaron denuncias y controversias relacionadas con machismo, discriminación, acoso y violencia de género dentro de espacios del propio Gobierno. Esto no significa que todo el Gobierno pueda ser calificado como machista ni que las denuncias determinen automáticamente responsabilidades individuales. Pero sí evidencia una contradicción importante: un Estado puede crear políticas feministas y, simultáneamente, estar compuesto por personas socializadas en una cultura patriarcal.

Por eso el problema no puede explicarse solamente por la ideología de izquierda o de derecha. El machismo atraviesa partidos, clases sociales, instituciones y generaciones. La transformación cultural es mucho más lenta que la transformación normativa. La pregunta central que deja el período es, entonces: ¿hasta dónde logró el Gobierno modificar las estructuras patriarcales y hasta dónde solamente creó instrumentos para combatirlas?

La respuesta probablemente sea intermedia. Gustavo Petro avanzó considerablemente en institucionalidad y reconocimiento de derechos, pero no consiguió transformar de manera profunda las relaciones culturales y de poder que reproducen la desigualdad.

Deudas pendientes

Al finalizar el período quedan varias deudas: Convertir la paridad formal en poder efectivo; garantizar que el Sistema Nacional de Cuidado sea sostenible, financiado y territorialmente accesible; consolidar la autonomía económica de las mujeres, especialmente rurales, mediante tierra, crédito, empleo, infraestructura y protección social; cerrar la brecha entre el derecho formal y el acceso efectivo a los derechos sexuales y reproductivos; reducir realmente las violencias contra las mujeres y garantizar que SALVIA, las Casas Refugio y los mecanismos de protección tengan continuidad; proteger a líderes, defensoras y mujeres constructoras de paz en los territorios; conseguir que los avances institucionales sobrevivan a los cambios de gobierno; y crear una institucionalidad para las mujeres que garantice sus derechos, pues la desaparición del Ministerio de Igualdad deja sin piso un escenario político y administrativo para sus demandas.

Riesgos y retos ante el nuevo gobierno

El gobierno que acaba de asumir el 7 de agosto de 2026, encabezado por Abelardo de la Espriella, abre un nuevo escenario político global de derechización anti-derechos. Entre los principales riesgos está que las políticas de género pierdan prioridad presupuestal o sean reformuladas sin enfoque específico de género. También existe el riesgo de que los derechos sexuales y reproductivos se conviertan nuevamente en un campo de disputa política, particularmente en materia de aborto y educación sexual. Organizaciones feministas ya han identificado los derechos sexuales y reproductivos como uno de los principales ámbitos de preocupación frente al nuevo Gobierno.

Otro riesgo es el debilitamiento de la institucionalidad creada durante el período ante-

rior. El Sistema Nacional de Cuidado, SALVIA, el PIGMLD y el Plan 1325 requieren continuidad administrativa y presupuestal, pues si se reducen recursos, personal o capacidad territorial, puede producirse un retroceso sin necesidad de derogar ninguna ley.

También existe el riesgo de una disminución de la participación de las organizaciones de mujeres en la formulación de políticas públicas. Esto sería particularmente grave en asuntos de paz, protección de lideresas y políticas territoriales.

En materia de tierras, el reto será garantizar que el enfoque de género de la Reforma Agraria no se pierda, y que las mujeres sigan siendo titulares de derechos sobre la tierra, y no solamente beneficiarias indirectas a través de sus familias.

Finalmente, existe un riesgo más profundo: que el debate sobre los derechos de las mujeres vuelva a quedar atrapado en la polarización entre izquierda y derecha. Los derechos de las mujeres deberían trascender los gobiernos de turno. La paridad, la protección frente a la violencia, el acceso a la tierra, la autonomía económica, la participación en la paz y los derechos sexuales y reproductivos deben ser entendidos como derechos de ciudadanía y no como patrimonio de un determinado sector político.

En conclusión, el balance del gobierno Petro en materia de mujeres es, por tanto, contradictorio pero significativo. Hubo avances importantes en paridad, cuidado, autonomía económica, acceso de mujeres rurales a la tierra, derechos sexuales y reproductivos, prevención y atención de las violencias, protección de lideresas y defensoras y participación de las mujeres en la construcción de paz. La adopción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 constituye, particularmente, un avance histórico para la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en Colombia.

Sin embargo, estos avances no significan que el patriarcado haya sido desmontado. Las instituciones continúan siendo atravesadas por prácticas culturales machistas, y las desigualdades estructurales siguen condicionando la vida de las mujeres. La experiencia del propio Gobierno mostró que tener una agenda feminista no garantiza automáticamente relaciones políticas libres de machismo.

El desafío para el nuevo Gobierno es, por tanto, doble: no retroceder en los derechos alcanzados y, al mismo tiempo, avanzar desde la institucionalidad hacia la transformación real de las relaciones de poder.

La pregunta que debería orientar el próximo período no es si Colombia debe conservar “las políticas de Petro” o eliminarlas. La pregunta es más profunda: ¿Qué avances en derechos de las mujeres lograron convertirse en políticas de Estado y cuáles siguen dependiendo de la voluntad política del gobierno de turno?

La verdadera prueba será que los derechos de las mujeres sobrevivan a la alternancia política. Que la paridad no dependa de un o una presidenta; que el cuidado no dependa de un ministerio; que la protección de las lideresas no dependa de la orientación ideológica del Gobierno; que la tierra para las mujeres rurales no dependa de una administración; y que los derechos sexuales y reproductivos puedan ejercerse independientemente de las convicciones políticas o religiosas de quienes ocupen el poder.

En ese sentido, el principal legado del período Petro puede no haber resuelto las desigualdades de género —claramente no lo hizo—, sino haber dejado una institucionalidad, unos derechos y una agenda política más desarrollados desde los cuales la sociedad colombiana puede exigir que los derechos de las mujeres sean políticas de Estado y no políticas de gobierno.

A MANERA DE CIERRE

EL GIRO DE LA AGENDA DE LOS DERECHOS Y SUS LÍMITES. BALANCE DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO, 2022-2026

La administración de Gustavo Petro fue una experiencia inédita en la historia política del país. ¿Cómo valorar con justeza el significado del primer gobierno de izquierda, sus realizaciones, sus malogros y límites? La pregunta es útil para comenzar con una advertencia: un balance riguroso debe eludir tanto el juicio sumario como la indulgencia. Uno y otra sólo conducen a lecturas simplistas o empobrecedoras.

Balance general

Durante la administración Petro se desplazó el centro de gravedad de la política hacia la igualdad y los derechos. Representó, en este sentido, una inflexión reformista significativa: los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tradicionalmente subordinados a las políticas económicas y de seguridad, se convirtieron en la brújula del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la agenda legislativa y la discusión pública.

El cambio de prioridades supuso que la vigencia de los derechos humanos tuviera mayor importancia sustantiva en la definición de la acción estatal y, en algunos casos, que su garantía y realización se convirtieran en objetivos explícitos de políticas, programas o proyectos públicos. De tal modo, demandas sociales fundamentales —unas más antiguas

que otras— dejaron de ocupar un lugar periférico en la disputa política.

La reconfiguración de la agenda política fue, al mismo tiempo, causa y efecto de la mayor presencia en la escena pública de muchos actores que habían reivindicado demandas asociadas a la realización de los DESCA. El debate democrático se robusteció en la medida en que personas y procesos organizativos —en muchos casos con largas trayectorias de movilización y disputa, y en otros con alguna experiencia en administraciones municipales y departamentales— adquirieron una presencia más notoria en la deliberación pública y en los espacios institucionales.

Esos actores enfrentaron una prueba exigente: gobernar el intrincado aparato administrativo nacional, es decir, convertir demandas históricas en políticas públicas, presupuestos, contratos, regulaciones y resultados verificables. Además, tenían que construir alianzas con sectores políticos y sociales próximos, tramitar las diferencias con la oposición y sostener acuerdos dentro de una coalición heterogénea. La ampliación del campo político abrió posibilidades nuevas, pero también expuso los límites de un conjunto de fuerzas sociales y políticas que llegó al gobierno con una gran legitimidad social y programática, aunque con capacidades desiguales para administrar, coordinar y ejecutar.

En general, el gobierno de Petro produjo uno de los giros sociales y normativos más importantes desde la Constitución de 1991: amplió el campo democrático de la deliberación, otorgó mayor centralidad a demandas históricamente relegadas y orientó la gestión pública hacia el logro de mejores estándares de derechos humanos. No obstante, uno de los límites fundamentales de este giro fue la debilidad en la gestión del Estado: construir mayorías, ejecutar recursos, coordinar instituciones, garantizar integridad pública y sostener acuerdos duraderos. La administración amplió el horizonte de derechos, pero con dificultades severas para convertir la orientación política, las normas y los recursos en garantías efectivas, instituciones más robustas y políticas capaces de perdurar.

Otro límite crucial fue la dificultad de la administración para llegar al territorio, consolidarse en él y garantizar derechos de manera efectiva, un desafío persistente del Estado colombiano. Sus avances sociales y normativos no tuvieron una traducción equivalente en presencia institucional en las zonas más excluidas, protección de las comunidades, reducción del control armado ni transformación de las condiciones que reproducen la exclusión territorial. El primer gobierno de izquierda desplazó el centro de la política hacia la igualdad y los derechos, pero no consolidó las capacidades políticas, administrativas y territoriales necesarias para sostener esa inflexión y hacerla efectiva entre las poblaciones históricamente más desprotegidas.

Avances sociales y brechas persistentes

Varios indicadores sociales y laborales registraron uno de los saldos más favorables del período. Entre los años 2022 y 2025, disminuyeron la pobreza monetaria, la pobreza extrema, la pobreza multidimensional, la desigualdad medida por el Gini y el desempleo. La reducción de la pobreza estuvo asociada, sobre to-

do, con el aumento de los ingresos laborales y una distribución más favorable del ingreso; las ayudas institucionales contribuyeron, aunque su efecto en el índice de pobreza monetaria fue menor en el año 2025 que en el año 2022. La reforma laboral amplió algunas garantías, la educación superior pública aumentó su cobertura y, en el año 2025 se redujeron la inseguridad alimentaria moderada o grave y el déficit habitacional.

Pese a la mejora de los promedios nacionales de los indicadores, persisten desigualdades estructurales. La pobreza sigue siendo mucho más alta en los centros poblados y áreas rurales dispersas que en las cabeceras; la pobreza multidimensional rural supera ampliamente la urbana; en Quibdó se registran niveles críticos de pobreza; la informalidad afecta a más de la mitad de la población ocupada; y la tasa de ocupación de las mujeres permanece muy por debajo de la masculina. El reconocimiento político del cuidado tampoco se tradujo todavía en una redistribución suficiente del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En educación básica y media se mantienen brechas de cobertura, especialmente en transición y educación media, mientras en alimentación y vivienda los avances nacionales no implicaron la superación de privaciones severas en zonas rurales, étnicas y periféricas.

Paz y seguridad territorial

La principal deuda del período estuvo en la seguridad territorial. La política de paz total fue la apuesta más ambiciosa del Gobierno en materia de derechos civiles y políticos. Buscó combinar la implementación del Acuerdo Final de 2016, las negociaciones políticas, los procesos de sometimiento y medidas de seguridad orientadas a la protección de la población. El nuevo enfoque modificó el lenguaje oficial y algunas prácticas estatales, y supuso la reducción de denuncias sobre privaciones arbitrarias de la vida atribuidas a la fuerza pública. Pero no produjo una disminución sostenida

de la violencia ni mejores condiciones para las comunidades más expuestas al control de los grupos armados.

Los resultados de la paz total fueron limitados. El proceso con el ELN fue suspendido, varias mesas se estancaron, no se consolidó un marco jurídico claro para todos los escenarios, y los ceses al fuego no impidieron que distintos grupos preservaran o ampliaran su control sobre comunidades, rentas ilegales, corredores estratégicos y economías locales. La crisis del Catatumbo, las emergencias humanitarias en Cauca, Nariño, Chocó, Arauca, Putumayo y sur de Bolívar, los confinamientos, los desplazamientos, el reclutamiento de niñas y niños, los homicidios de personas defensoras y la violencia contra firmantes del Acuerdo Final dejaron en evidencia los límites de la estrategia.

El balance en materia de víctimas y justicia transicional fue más matizado. En el año 2025, la Jurisdicción Especial para la Paz profirió sus primeras sentencias: una por la política de secuestros de las antiguas FARC-EP, y otra por asesinatos y desapariciones forzadas presentados ilegítimamente como bajas en combate. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas fortaleció la búsqueda humanitaria y extrajudicial, y obtuvo resultados significativos en materia de personas encontradas con vida, cuerpos recuperados, identificaciones y entregas dignas. También aumentaron las indemnizaciones individuales ordenadas por la Unidad para las Víctimas. Pero la reparación colectiva, los retornos, la restitución de tierras, la identificación de cuerpos y la protección efectiva de las comunidades siguieron lejos de la magnitud del daño acumulado.

Reformas sociales, salud y gobernabilidad

La agenda reformista tuvo resultados desiguales. La reforma tributaria permitió aumentar recursos y dio mayor progresi-

vidad al sistema; la reforma laboral fue aprobada y amplió algunas garantías; la reforma pensional avanzó en el diseño de un sistema de pilares, aunque siguió sometida a decisiones y ajustes constitucionales sobre su trámite; la reforma a la salud, en cambio, no logró aprobación definitiva durante el período examinado. Este desenlace revela una tensión central: el Gobierno impulsó reformas de alto contenido social, pero tuvo dificultades para construir mayorías estables, tramitar desacuerdos, asegurar calidad técnica y convertir su legitimidad programática inicial en acuerdos políticos duraderos.

La salud fue el caso más crítico de esa distancia entre impulso reformista y capacidad de gestión. El Gobierno recibió un sistema con barreras de acceso, carteras acumuladas, desigualdades territoriales y uso recurrente de la tutela. Propuso transformar el aseguramiento, fortalecer la dirección estatal y reorganizar la atención alrededor de redes territoriales y atención primaria. Sin embargo, mientras la reforma se tramitaba, las intervenciones de EPS como Sanitas y Nueva EPS coincidieron con dificultades financieras, aumento de tutelas, quejas por falta de oportunidad, demoras en medicamentos y riesgos de suspensión de servicios. La falta de aprobación legislativa explica parcialmente que no se produjera la transformación propuesta, pero no exonera al Gobierno de responsabilidad por la gestión de la crisis, las controversias sobre financiación, las intervenciones y la ausencia de acuerdos suficientes para proteger oportunamente a los usuarios.

Tierra, ambiente y transición justa

En materias como tierra, ambiente y transición justa, la administración convirtió algunos problemas postergados durante mucho tiempo en asuntos de primer orden de la acción estatal. La promoción de la transición energética

y una agenda internacional activa sobre biodiversidad ocuparon un lugar destacado en la gestión gubernamental. Al mismo tiempo, el Congreso convergió con la agenda gubernamental mediante la aprobación de medidas legislativas relativas al reconocimiento constitucional del campesinado, la Jurisdicción Agraria y Rural y el Acuerdo de Escazú.

Hubo avances administrativos en la adquisición y formalización de tierras. No obstante, la política de tierras no alteró de manera apreciable la concentración de la propiedad rural. También persistieron los rezagos del catastro y de la reforma rural integral, mientras la ejecución presupuestal del sector agropecuario se mantuvo baja. Los atrasos institucionales y la baja ejecución redujeron la capacidad de la política agraria para modificar las condiciones históricas de desigualdad en el campo, uno de los propósitos centrales del plan de desarrollo.

La política ambiental también arrojó resultados desiguales. La deforestación disminuyó de manera significativa en el año 2023, pero aumentó en el año 2024; Colombia mantuvo una agenda internacional activa en biodiversidad, pero siguió siendo el país con mayor número de asesinatos de personas defensoras de la tierra y el ambiente. Además, las economías ilegales y los conflictos socioambientales asociados con minería, hidrocarburos, infraestructura y proyectos de generación y transmisión de energía siguieron comprometiendo la protección de comunidades, ecosistemas y territorios.

La transición energética justa condensó varias de esas tensiones. El Gobierno la presentó como una apuesta climática, productiva y democrática, asociada con la descarbonización, la diversificación de la matriz energética y una nueva relación entre Estado, empresas y comunidades. Sin embargo, avanzó con lentitud. Los retrasos de proyectos renovables, las dificultades de transmisión, los conflictos territoriales y las consultas previas pendientes mostraron que la transición no dependía

sólo de voluntad política o capacidad de inversión. En departamentos como La Guajira, los proyectos eólicos abrieron oportunidades de generación limpia, pero también pusieron en primer plano la necesidad de acuerdos interculturales, beneficios tangibles para las comunidades y garantías de protección territorial. Sin esas condiciones, la transición corre el riesgo de no ser justa y reproducir, con lenguaje ambiental, desigualdades que el propio Gobierno se propuso superar.

Capacidad estatal, integridad pública y autocrítica democrática

Una de las limitaciones transversales de la administración Petro fue la distancia entre formulación y ejecución. El Gobierno amplió el reconocimiento de derechos, incrementó recursos sociales y promovió reformas ambiciosas, pero tuvo dificultades para convertir normas, presupuestos y anuncios en resultados sostenidos. La ejecución presupuestal se mantuvo por debajo de niveles históricos, la inversión mostró rezagos y varios sectores estratégicos enfrentaron problemas de planeación, contratación y coordinación. Las restricciones fiscales, el recaudo inferior al proyectado y algunas decisiones judiciales limitaron el margen de acción, pero no explican todo. También pesaron la inestabilidad administrativa, la descoordinación entre entidades, la rotación de equipos, la debilidad técnica de algunas políticas y la dificultad para construir acuerdos duraderos.

La eficacia de la administración pública no es un asunto menor ni meramente gerencial. En un balance de derechos humanos, la capacidad estatal forma parte de las condiciones materiales de garantía de derechos. Cuando una entidad no ejecuta oportunamente, cuando una política no llega a las comunidades, cuando una ruta institucional se vuelve incomprensible o cuando los recursos se pierden en la mala planeación, la contratación deficiente, la captura clientelar o la corrupción,

los derechos se debilitan. La corrupción, en particular, no sólo compromete la moralidad administrativa: desvía recursos, erosiona la confianza pública, profundiza desigualdades y reduce la capacidad del Estado para proteger a quienes más dependen de su acción.

Por esa razón, el balance también exige una autocrítica profunda de las fuerzas sociales y políticas representadas en el Pacto Histórico. Esa autocrítica no debería significar renunciar a la agenda de paz, igualdad y derechos que hizo posible su llegada al gobierno. Al contrario: debería servir para hacerla viable. La legitimidad del cambio no se sostiene únicamente en la justeza de sus propósitos ni en la denuncia de las resistencias que enfrentó. También depende de la capacidad de gobernar con rigor, ejecutar bien, construir mayorías democráticas, respetar los controles institucionales, prevenir la corrupción, corregir errores y responder por los resultados. Una agenda reformista pierde fuerza cuando confunde la crítica legítima con sabotaje, subestima la gestión pública o explica sus fallas sólo por la conducta de sus adversarios.

A manera de cierre

El balance del período no cabe en una fórmula única. La administración Petro ensanchó la agenda pública de los derechos, obtuvo mejoras sociales relevantes y abrió discusiones indispensables sobre desigualdad, paz, cuidado, campesinado, alimentación, ambiente y transición energética. Pero también dejó en evidencia que el reconocimiento jurídico, la orientación reformista y el aumento de recursos no bastan cuando faltan capacidad administrativa, presencia civil legítima del Estado, acuerdos políticos duraderos, integridad pública y una política de seguridad efectiva.

Bibliografía mínima

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2025). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*. Doc. E/C.12/COL/CO/7.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026). *Pobreza monetaria 2025*.
- _____. (2026). *Pobreza multidimensional en Colombia, año 2025*.
- _____. (2026). *Mercado laboral, diciembre de 2025*.
- _____. (2026). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025*.
- _____. (2026). *Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES, 2025*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*.
- Defensoría del Pueblo (2026). *Tutelas para invocar la protección del derecho a la salud tuvieron un aumento cercano al 18 % en el país*.
- Global Witness (2025). *Raíces de resistencia: nuevas amenazas contra las personas defensoras de la tierra y el ambiente*.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2025). *Monitoreo de la superficie de bosque y deforestación en Colombia 2024*.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2025). *Ninth Year of Implementation:*

Trends and Keys for the Political Transition.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026). *Ejecución del Presupuesto General de la Nación, acumulada a diciembre de 2025.*

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2026). *Informe del Secretario General.* Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, doc. S/2026/229.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2026). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia durante 2025.* Consejo de Derechos Humanos, 61.º período de sesiones, doc. A/HRC/61/20.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.*

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (2026). *Informe de gestión y resultados, 2025.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2026). *Informe de gestión 2025.*

Normativa básica

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Acto Legislativo 03 de 2023. Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.

Acto Legislativo 01 de 2025. Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se define la política de paz de Estado.

Ley 2273 de 2022. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Escazú.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”.

Ley 2381 de 2024. Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común.

Ley 2466 de 2025. Por medio de la cual se modifica parcialmente la legislación laboral y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

LA PATRIA MILAGRO Y LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA RECONSTRUCCIÓN

La matriz de la Patria Milagro

La Patria Milagro no parece ser apenas la consigna de campaña presidencial de Abelardo De la Espriella ni tan sólo una marca destinada a identificar su administración. Aspira a algo más ambicioso: servir de matriz moral, política y programática desde la cual interpretar qué ha ocurrido en Colombia y qué debe ser reconstruido. Su presupuesto fundamental es un relato de deterioro, según el cual el país habría perdido seguridad, autoridad, prosperidad, cohesión y referentes compartidos, y necesita recuperar aquello que fue erosionado. De ahí que se reiteren verbos como salvar, rescatar, recuperar, restaurar y reconstruir, acompañados por un vocabulario de patria, orden, autoridad, decencia, libertad y servicio. La plataforma electoral condensó ese propósito en la idea de «reconstruir la República» y presentó la Patria Milagro como el horizonte de esa tarea (Defensores de la Patria, 2026).

Ese lenguaje sitúa al proyecto colombiano dentro de una corriente política actual más amplia. De Trump recoge la estructura restauradora de una nación que debe recuperar una grandeza perdida; de Milei, el diagnóstico de una decadencia que no sería solamente económica, sino estatal y cultural, y la pretensión de librar una batalla por los valores y el sentido común; de Bukele, la promesa de que una combinación de autoridad, decisión política y ruptura con prácticas anteriores puede produ-

cir resultados que parecían imposibles. La idea de Patria Milagro reelabora esos referentes en una fórmula propia. Más que prometer simplemente un cambio de gobierno, se auto-concibe como un nuevo ciclo de reconstrucción nacional. Entonces, lo que De la Espriella comparte con esos tres referentes no es tanto una doctrina uniforme como una gramática política: una nación degradada, unos responsables de su deterioro, unas instituciones o prácticas que habrían demostrado su insuficiencia, y un liderazgo dispuesto a recuperar el rumbo.

La noción de «milagro» introduce un componente singular. En los documentos que han comenzado a alimentar la discusión sobre el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el milagro se define, en primer lugar, como un acontecimiento atribuido a Dios; después, se identifica con «el pueblo de Colombia» y se vincula con el preámbulo de la Constitución de 1991 (DNP, 2026; Cuesta, 2026; Redacción Política, 2026). La reconstrucción, a su vez, es presentada como un compromiso de los ciudadanos con el proyecto común de nación. Así, la Patria Milagro intenta articular tres fuentes diferentes de legitimidad: una concepción providencial, la soberanía popular y el orden constitucional. Pretende, además, hacer de la reconstrucción una empresa simultáneamente política, moral y cívica.

Convertida en orientación de gobierno, la idea de reconstrucción plantea una cuestión decisiva para los derechos humanos y la de-

mocracia. La Constitución de 1991 no impide que una mayoría elegida democráticamente procure alterar la orientación del Estado, modifique las políticas de su antecesor o promueva una determinada visión sobre la seguridad, la economía, la familia, la educación o las relaciones internacionales. La alternancia permite esas disputas. El límite aparece cuando la reconstrucción de la nación pretende alcanzar ámbitos que el orden constitucional sustrajo de la disponibilidad de las mayorías: la igual condición ciudadana, el pluralismo, las libertades fundamentales, los derechos reconocidos a grupos históricamente discriminados, y los controles que contienen el ejercicio del poder.

Todo proyecto de reconstrucción moral de la comunidad política enfrenta, en ese sentido, un riesgo particular: confundir la pertenencia a la nación —que en una democracia corresponde por igual a todos— con la adhesión a una determinada concepción de la patria, la familia, la religión, la autoridad o el orden. La principal preocupación que suscita la Patria Milagro es, entonces, que, a partir de una lectura selectiva de la Carta —en particular, de la invocación a Dios contenida en su preámbulo—, se configure un imaginario constitucional distinto de la propia Constitución, en el cual la providencia divina y no el orden constitucional opere como fundamento de las políticas que se adopten.

Los siete «milagros» contenidos en una presentación preliminar que ha comenzado a alimentar la discusión sobre el nuevo Plan Nacional de Desarrollo permiten apreciar el alcance de esa pretensión. Vida, amor, saber, soñar, pertenecer, crear y servir (DNP, 2026; Cuesta, 2026; Redacción Política, 2026b) no corresponden a los campos convencionales de la acción estatal, sino a categorías morales y sociales bajo las cuales se agrupan asuntos tan diversos como la seguridad, la salud, la educación, la economía, la identidad nacional, la inclusión y el servicio público. La Patria Milagro no se limita, por tanto, a ofrecer un conjunto de políticas: parece aspirar a propor-

cionar el criterio desde el cual determinar qué merece ser protegido, recuperado, promovido o descartado en la reconstrucción de la nación. La adopción del Plan Nacional de Desarrollo, la definición de las políticas sectoriales y las demás decisiones que tome la administración permitirán establecer hasta qué punto este preocupante marco de sentido se consolida como guía de gobierno.

Primeras medidas de la reconstrucción milagrosa

Las primeras semanas de la administración De la Espriella ofrecen ya algunos elementos para examinar cómo comienza a traducirse la matriz de la Patria Milagro en acción de gobierno. Aunque el terremoto del 10 de agosto alteró sustancialmente la agenda inicial y todavía es temprano para establecer un patrón definitivo, algunas decisiones guardan una correspondencia apreciable con aquella matriz: el giro en las relaciones internacionales, la recuperación de la autoridad como eje de la seguridad, el desmonte de instrumentos de la política de paz anterior, un tratamiento más restrictivo de la migración, la «desideologización» de algunas políticas públicas, y la reorganización del Estado. Otras propuestas de campaña permanecen todavía sin desarrollo gubernamental.

Una tradición multilateral en riesgo. Las relaciones internacionales fueron el terreno en el que la nueva administración imprimió con mayor rapidez su sello. En apenas tres días el Gobierno modificó posiciones colombianas sobre asuntos controvertidos y marcó un acercamiento privilegiado a Estados Unidos e Israel (Caro, 2026; Cárdenas, 2026), en consonancia con algunos de los referentes políticos y simbólicos de la Patria Milagro. Preocupa, sobre todo, el lugar que parecen ocupar el derecho internacional y sus instituciones en ese giro. Las decisiones sobre los Altos del Golán y el Sáhara Occidental (Cárdenas, 2026; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2026) se apartan de posiciones asentadas en el sistema mul-

tilateral, mientras las propuestas de campaña de retirar a Colombia de la ONU, la OEA y la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuestionan mecanismos que durante décadas han ofrecido garantías a las víctimas y a la ciudadanía (Defensores de la Patria, 2025).

Retorno de la fuerza como eje de la seguridad. La nueva orientación de la política de seguridad tuvo una primera expresión simbólica el mismo día de la posesión: después de asumir formalmente ante el Congreso, De la Espriella se trasladó al cantón militar Pichincha y pronunció allí su primer discurso como jefe de Estado ante la fuerza pública, luego de haber pretendido inicialmente realizar la propia investidura en una guarnición militar (Beltrán, 2026). El gesto anticipó la centralidad concedida a la recuperación de la autoridad y de la capacidad coercitiva del Estado: el Gobierno intensificó las operaciones militares, recurrió desde sus primeros días a bombardeos y puso fin a varios procesos de diálogo de la «paz total» (Presidencia de la República, 2026a, 2026d). La preocupación no reside en que el Estado emplee legítimamente la fuerza frente a organizaciones armadas, sino en las condiciones bajo las cuales lo hace. Las primeras acciones plantean interrogantes sobre la observancia de los principios de distinción, proporcionalidad y precaución establecidos por el derecho internacional humanitario.²⁶

Del fin de la paz total a las obligaciones de paz del Estado. El Gobierno puede abandonar una política de negociación que considera

.....

26. En Catatumbo, la Defensoría del Pueblo corroboró que la fuerza pública realizó bombardeos en San Calixto y Tibú y que tres civiles resultaron heridos como consecuencia del uso de explosivos en la vereda El Sinaí; pidió a la Fiscalía establecer si las lesiones fueron causadas por la fuerza pública o por un grupo armado ilegal (Defensoría del Pueblo, 2026b). En Guaviare, después del bombardeo realizado el 27 de agosto en El Retorno, Medicina Legal recibió diez cuerpos y estableció que tres de los nueve identificados correspondían a menores de edad (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2026).

fracasada, pero esa decisión no extingue las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de 2016 ni los derechos de las víctimas (Defensoría del Pueblo, 2026a). Por eso preocupan menos el cierre de determinadas mesas que la anunciada eliminación o reorganización de la institucionalidad encargada de la implementación del Acuerdo (Redacción Política, 2026a) y el propósito, todavía no materializado, de propiciar el fin de la JEP (Martínez, 2026). Una cosa es modificar la política de paz de un gobierno; otra, reducir las garantías de verdad, justicia, reparación, no repetición y seguridad que comprometen al Estado.

El camino hacia el regreso de la aspersión aérea. El Gobierno dio un primer paso para restablecer una de las herramientas más controvertidas de la lucha contra los cultivos de uso ilícito. El 28 de agosto dejó sin efecto la Resolución 6 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes, que mantenía suspendida la aspersión aérea con glifosato (Redacción Judicial, 2026b). La decisión no autoriza todavía la reanudación automática de las fumigaciones: continúan vigentes las condiciones establecidas por la Corte Constitucional, tales como la existencia de un plan de manejo ambiental, la consulta previa cuando haya comunidades étnicas, y garantías de participación para las comunidades afectadas (Redacción Judicial, 2026b; Rodríguez y Escobar Moreno, 2026). La preocupación radica en que la Patria Milagro ha presentado la fumigación aérea como pieza de una política de seguridad y erradicación acelerada, pese a sus posibles efectos sobre la salud, el ambiente y los derechos de las poblaciones rurales.²⁷ La forma como el Gobier-

.....

27. Durante la campaña, De la Espriella propuso destruir las 330.000 hectáreas de coca que estimaba existentes en el país mediante una combinación de fumigación aérea, erradicación manual, sustitución, extinción de dominio y extradición (Redacción Política, 2026c). Ya elegido, precisó que la aspersión no se realizaría con glifosato, y en su discurso de posesión anunció la erradicación de más de 261.000 hectáreas mediante un herbicida de «última generación» que,

no cumpla las salvaguardias constitucionales permitirá establecer si el regreso a este instrumento supone también un retroceso en las garantías construidas alrededor de su utilización.

Migración bajo el prisma de la seguridad. El Gobierno ha vinculado expresamente el control de la migración irregular con su propósito de recuperar la seguridad. El 28 de agosto, Migración Colombia expulsó a cinco extranjeros en Bucaramanga «en cumplimiento de las instrucciones del presidente»; en cuatro casos, señaló que existían antecedentes o situaciones previamente verificadas que permitían considerarlos un riesgo para la seguridad nacional (Migración Colombia, 2026). Las expulsiones están previstas por el ordenamiento jurídico y fueron utilizadas también por gobiernos anteriores. Lo novedoso y preocupante es su inserción en un discurso que vincula migración irregular, criminalidad y recuperación de la seguridad, muy cercano al que ha acompañado la expansión de las operaciones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) durante el segundo gobierno de Trump (Oquendo, 2026).²⁸ Ese enfoque puede favorecer la estigmatización de la población migrante y exige especial vigilancia sobre el carácter individual de las decisiones, el debido proceso, la no discriminación, la unidad familiar y el principio de no devolución.

.....

según afirmó, no causaría daños ambientales ni contrariaría las decisiones de la Corte Constitucional. Aunque se ha mencionado el glufosinato de amonio como posible sustituto, el Gobierno no ha confirmado todavía cuál sustancia utilizará (Rodríguez y Escobar, 2026; Redacción Judicial, 2026a).

28. La administración Trump ha presentado la intensificación del control migratorio y las deportaciones como parte de su política de seguridad y lucha contra el crimen. En julio de 2026, ICE realizó cerca de 50.000 arrestos, el mayor registro mensual del segundo mandato; de ellos, más de la mitad de las personas detenidas no tenían condenas penales ni cargos pendientes (Associated Press, 2026). Organizaciones de derechos humanos han advertido, además, sobre perfilamiento racial, deportaciones sumarias y afectaciones al debido proceso durante la ofensiva migratoria (Human Rights Watch, 2026).

La «desideologización» de las políticas públicas. Algunas de las primeras actuaciones en los campos de la niñez y la educación remiten directamente a la dimensión moral de la Patria Milagro. La nueva dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuestionó expresiones y actividades que consideró formas de instrumentalización ideológica de la infancia, mientras la ministra de Educación, Viviane Morales, ha denunciado una «campana woke» en la enseñanza y defendido su «desideologización» (Osorio, 2026). A ello se suma un proyecto de decreto que modifica las reglas para la administración de colegios oficiales por terceros y contempla la participación de iglesias y confesiones religiosas en determinadas estrategias pedagógicas. Esta posibilidad cuenta con antecedentes normativos y no constituye, por sí misma, una novedad atribuible al Gobierno (Redacción Educación, 2026). La preocupación radica en algo más amplio: que la pretensión de «desideologizar» termine convirtiendo una determinada concepción sobre la familia, el género, la educación o la moral en parámetro de neutralidad estatal, mientras las concepciones distintas son presentadas precisamente como ideológicas.

Entre la fe presidencial y la neutralidad del Estado. La presencia de referencias religiosas en la actuación gubernamental adquiere una significación particular después de que la propia Patria Milagro definiera el «milagro» mediante una referencia inicial a Dios. Un juez de tutela consideró, en primera instancia, que el componente religioso de la ceremonia de posesión desconoció el deber de neutralidad religiosa del Estado. De la Espriella ofreció excusas, sostuvo que respeta la separación entre Iglesia y Estado y reivindicó, al mismo tiempo, su derecho a expresar públicamente su fe (Redacción Judicial, 2026c). Días después, la Presidencia convocó en la Plaza de Bolívar una «Oración por Colombia - Gran Velatón» por las víctimas del terremoto, presentada oficialmente como una jornada de fe y reconstrucción nacional (Presidencia de la República, 2026b). No está en cuestión la libertad religiosa del Presidente ni la expresión pública de

sus creencias, sino la preservación de la neutralidad de un Estado que debe representar por igual a creyentes de distintas confesiones y a quienes no profesan ninguna.

Reducir el Estado sin reducir su capacidad de garantizar derechos. Otra preocupación surge de la anunciada reorganización de la administración. El 29 de agosto, el presidente ordenó revisar la contratación de las entidades, practicar «auditorías forenses» a los informes de gestión del gobierno anterior y emprender una reestructuración del aparato público (Presidencia de la República, 2026e). Combatir la corrupción, eliminar duplicidades y mejorar la eficiencia del gasto son propósitos necesarios. El problema aparece si la reducción anunciada compromete las capacidades institucionales requeridas para hacer efectivos los derechos. La tensión resulta especialmente visible después del terremoto del 10 de agosto: la atención de la emergencia y la reconstrucción de viviendas, escuelas, establecimientos de salud, vías y acueductos (Presidencia de la República, 2026b), demandan precisamente capacidad de coordinación, financiación y ejecución pública. La cuestión no es, por tanto, cuánto Estado se reduce, sino qué capacidades y funciones desaparecen o se debilitan, y cuáles son sus consecuencias para la garantía de derechos.

Referencias

- Associated Press (2026, 25 de agosto). ICE arrests jumped to nearly 50,000 in July, the highest monthly total of Trump's second term. *AP News*. <https://n9.cl/i90a60>
- Beltrán, J. (2026, 7 de agosto). "De la Espriella y su juramento ante las tropas: el detrás de cámaras de su visita al Batallón Pichincha". En: *Cambio Colombia*. <https://n9.cl/aipli0>
- Cárdenas, F. (2026, 14 de agosto). "Altos del Golán y Sáhara Occidental: Colombia reconoce, pero ¿tiene política exterior?" En: *Diario El País*. <https://n9.cl/qjdrc9>
- Caro, H. S. (2026, 10 de agosto). "El terremoto y el abrupto giro con la política exterior de Abelardo de la Espriella". En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/xw1ep>
- Cuesta, A. M. (2026, 31 de agosto). "El concepto del milagro en el Plan de Desarrollo: la reunión del DNP que desató una polémica". En: *Cambio Colombia*. <https://n9.cl/dh6lo>
- Defensores de la Patria. (2025, 9 de diciembre). *Desmontar la diplomacia inútil: la propuesta de De La Espriella para sacar a Colombia de la ONU, la OEA y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://n9.cl/1dq3kc>
- _____. (2026, 20 de junio). Las veinte propuestas para reconstruir la Patria Milagro de cara a la jornada electoral. <https://n9.cl/8h3yr>
- Defensoría del Pueblo. (2026a, 4 de agosto). *Carta de la Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz, al presidente electo Abelardo de la Espriella*. <https://www.defensoria.gov.co/-/carta-de-la-defensora-del-pueblo-iris-marin-ortiz-al-presidente-electo-abelardo-de-la-espriella>
- _____. (2026b, 14 de agosto). *Concluye misión de verificación en San Calixto, Norte de Santander*. <https://www.defensoria.gov.co/es/web/guest/-/concluye-mision-de-verificacion-en-san-calixto-norte-de-santander>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026). Pilares para reconstruir la Patria Milagro [Presentación interna de trabajo].
- Human Rights Watch. (2026, 18 de junio). Estados Unidos: el gobierno federal sembró el terror en comunidades de Minnesota. <https://n9.cl/za70q>

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2026, 30 de agosto). *Comunicado*. <https://n9.cl/az37mt>
- Martínez, J. M. (2026, 26 de junio). La desconexión simbólica y comunicacional de la JEP es su mayor amenaza. *La Silla Vacía*. <https://n9.cl/hht8b8>
- Migración Colombia. (2026, 28 de agosto). *Migración Colombia expulsa a cinco ciudadanos extranjeros en Bucaramanga en operativo coordinado con la Policía Nacional*. <https://n9.cl/2onv0h>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2026, 10 de agosto). *Colombia reconoce la soberanía de Israel sobre los Altos del Golán*. <https://n9.cl/dpv8f>
- Oquendo, C. (2026, 26 de agosto). De la Espriella calca la política migratoria de Trump. *El País*. <https://n9.cl/snlwj1>
- Osorio, C. (2026, 21 de agosto). “La batalla cultural de De la Espriella arranca en el ICBF: la directora considera que usar palabras como ‘resistencia’ o ‘niños y niñas’ es ideologizar a los menores”. En: *Diario El País*. <https://n9.cl/khaw3>
- Presidencia de la República. (2026a, 27 de agosto). *Presidente De La Espriella confirma bombardeo contra campamento de alias “Calarcá” en el Guaviare*. <https://n9.cl/vnlkh>
- _____. (2026b, 28 de agosto). “Gracias a Dios, Colombia se une, se acompaña y vuelve a levantarse”: Primera Dama de la Nación. Para la Gran Velatón. <https://n9.cl/2n0it>
- _____. (2026c, 29 de agosto). Presidente De La Espriella ordena en todas las entidades rigurosas “auditorías forenses” a informes y actas de gestión del gobierno anterior. <https://n9.cl/3az4lm>
- _____. (2026d, 30 de agosto). Presidente anuncia el inicio de la reconstrucción tras terremoto que dejó más de 452.000 colombianos afectados. <https://n9.cl/ooh1z>
- _____. (2026e, 30 de agosto). Gobierno del Presidente De La Espriella pone fin a tres procesos de falso diálogo con grupos armados: “Se acabaron las mesas sin resultados”. <https://n9.cl/skppk>
- Redacción Educación. (2026, 26 de agosto). “Proyecto de decreto de Mineducación sobre colegios en concesión desata intenso debate”. En: *Diario El Espectador*.
- Redacción Judicial. (2026a, 28 de agosto). “Glufosinato: el herbicida que podría reemplazar al glifosato y que ya genera dudas”. En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/1holi>
- _____. (2026b, 28 de agosto). “Gobierno De la Espriella tumba decreto que prohibía la aspersión aérea con glifosato”. En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/jjfkww>
- _____. (2026c, 30 de agosto). “Presidente De la Espriella se disculpó por acto religioso durante su posesión”. En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/lilol0>
- Redacción Política. (2026a, 13 de mayo). “Propuestas de Abelardo de la Espriella: este es su plan de gobierno”. En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/3p7k1>
- _____. (2026b, 14 de julio). “De la Espriella presenta su primer plan para la reducción del Estado: eliminará consejerías”. En: *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/0meza>
- _____. (2026c, 28 de agosto). Gobierno se pronuncia sobre las etapas de la “patria milagro”. *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/621vea>
- Rodríguez, J. C., y Escobar, D. (2026, 25 de junio). Los filtros que complicarían la propuesta de De la Espriella para fumigar cultivos de coca. *Diario El Espectador*. <https://n9.cl/rfguf>

SIGLAS

ACSN	Autodefensas Campesinas de la Sierra Nevada AFP
AFP	Acuerdo Final de Paz
ACCE	Academia Colombiana de Ciencias Económicas
CCEEU	Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos
CCOES	Comando Conjunto de Operaciones Especiales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Cepal
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDR	Desarme, Desmovilización y Reincorporación
DEA	Administración del Control de Drogas. USA
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
EFE	Agencia de Noticias de España
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GNC	Gobierno Nacional Central
IDEAM	Instituto de Estudios Ambientales
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativos
IVA	Impuesto del Valor Agregado
JEP	Justicia Especial de Paz
LGBTIQ+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersexuales, Queers, Otros.
M-19	Movimiento 19 de abril

MAGA	Make America Great Again
MOE	Misión de Observación Electoral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
PCDHDD	Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
PEIG	Intervenciones Electorales Partidistas de las Grandes Potencias
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos
PNADH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036
PPIG	Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos
SWI	Servicio de Información Suiza
TES	Títulos de Tesorería
UNP	Unidad Nacional de Protección



El cuarto informe nacional de derechos humanos, ‘Los alcances del cambio: brumas en el horizonte’, presenta un balance colectivo sobre la situación de los derechos humanos, la paz y la democracia en Colombia al término del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. Esta edición cierra una serie de cuatro informes, uno por cada año de gobierno, que hicieron seguimiento a los avances, tensiones y desafíos para la garantía de los derechos humanos en el país.

A través de las voces y análisis de organizaciones defensoras de derechos humanos, el informe aborda la reducción de la pobreza y la desigualdad, el gasto público y la situación fiscal, los alcances y límites de la política de paz, las garantías institucionales, la crisis climática y ambiental, las disputas por la democracia y la participación, las brechas territoriales y la situación de las mujeres y de las poblaciones históricamente excluidas.

Más que cerrar un balance de gobierno, este informe propone una reflexión sobre aquello que el cambio logró abrir y aquello que permanece pendiente. En un horizonte marcado por incertidumbres políticas, sociales y económicas, busca aportar elementos críticos para defender los avances alcanzados, afrontar las deudas que persisten y fortalecer las agendas colectivas por la vida, la paz, la democracia y los derechos humanos.

