

## **¿Qué ha pasado con el PAO y la Política Pública para la garantía de la defensa de los DDHH?**

En el siguiente documento se expondrá cómo el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas -PAO-, creado en el gobierno de Iván Duque, ha dado paso, paulatinamente, a la formulación de una política pública que pretende brindar respeto y garantía a la labor de defensa de Derechos Humanos en el país.

Lo aquí presentado se deriva del documento oficial del PAO, de la información compartida por el Ministerio del Interior en las reuniones de participación de la sociedad civil para la formulación del proyecto, de derechos de petición enviados al Ministerio y de una entrevista con la Dirección de Derechos Humanos de la misma entidad.

Con el apoyo de



## INTRODUCCIÓN

El Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO) nació a partir de la “Mesa por la Vida”, un encuentro entre el Presidente Iván Duque, diferentes entidades del Estado y organizaciones sociales realizado en Apartadó (Antioquia) en agosto de 2018. Allí se firmó un “Pacto por la Vida” para proteger a líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes continúan siendo víctimas de diferentes violencias que atentan contra su vida y su integridad.

Este plan se conforma de una Comisión Intersectorial liderada principalmente por las entidades que son el núcleo básico de la prevención y protección en Colombia: el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Defensa.<sup>1</sup> Así pues, *“el Gobierno Nacional [decidió] adoptar el Plan de Acción Oportuna como una estrategia fundamentada en la identificación, la prevención de las situaciones de riesgo, y la respuesta articulada de las distintas entidades estatales, según las dinámicas territoriales, con el objetivo de asegurarles a los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas las condiciones que les permitan realizar su labor.”*<sup>2</sup>

Del “Pacto por la Vida” se derivaron las principales líneas estratégicas que se abordarían en el PAO, las cuales se encaminaron a la formulación de una política pública para el respeto y garantía de la defensa de derechos humanos. Sin embargo, en tanto se formulaba el proyecto a largo plazo, se estableció el PAO como una reacción instantánea a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y coordinadas en su respuesta rápida por el Ministerio del Interior.<sup>3</sup> Las líneas estratégicas son tres:

- 1. Articulación y reingeniería institucional:** En este punto se plantean los cambios más estructurales. Aquí se propone que el gobierno, la fuerza pública y diferentes organismos de control del Estado se articulen para avanzar en

---

<sup>1</sup> Ver: Decreto 2137 de 2018. Disponible en:

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%202018.pdf>

<sup>2</sup> Ver: Documento oficial Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Disponible en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_oportuna\\_de\\_prevencion\\_y\\_proteccion\\_o.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_o.pdf)

<sup>3</sup>Las alertas tempranas pueden ser específicas, en las que se plantea una lista de personas afectadas; o genéricas, las cuales contienen un área geográfica o grupo poblacional que puede estar en riesgo.

materia de investigación, prevención y sanción. También se establece la reingeniería de algunas entidades responsables de dar protección, como la Unidad Nacional de Protección. Este año, la UNP publicó un documento oficial en el que expone los puntos que planea reformar, sin embargo, no especifica cómo se implementará esa transición y aún mantiene un enfoque de seguridad y no de protección.

- 2. Actuación estratégica en el territorio:** Bajo esta línea el gobierno se comprometió a atender de manera focalizada la problemática en ciertos municipios del país que cuentan con desafíos sociales particulares.

El principal reto en esta línea es la recuperación de la confianza entre el gobierno y las comunidades. Para ello y para para articular escenarios de toma de decisiones y seguimientos en materia de prevención y protección se plantea la presencia estratégica en territorio. Según se plantea en el documento oficial del PAO *“la Fuerza Pública ha intervenido (...) a través de los planes militares ‘Victoria Plus’ y ‘Horus’. Este último ha pretendido estrechar los lazos con la población de aquellas zonas que han sido afectadas por la violencia y la criminalidad organizada; para lo cual se dispuso el aumento del personal militar en 15 departamentos, 67 municipios y 595 veredas(...).”*

Esta ha sido una línea muy controvertida para algunas organizaciones de la sociedad civil que consideran que aumentar la presencia militar en zonas de conflicto puede incrementar las hostilidades entre actores armados donde hay comunidades en riesgo. Dentro de ese escenario, diversas organizaciones han propuesto entablar diálogos con el gobierno para fortalecer las instituciones desde las dinámicas propias de cada territorio y no por medio de la militarización.

- 3. Estrategia de comunicaciones y capacitación:** Esta línea se planteó debido a la falta de información consolidada por parte del gobierno. A la fecha no existe un sistema de base de datos unificado que dé cuenta de las cifras de agresiones o asesinatos a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.<sup>4</sup>

Dado que actualmente no existe información unificada sobre la violencia contra defensores, líderes y periodistas, el gobierno usa información de

---

<sup>4</sup> Ver: Documento oficial Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Disponible en: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_oportuna\\_de\\_prevencion\\_y\\_proteccion\\_o.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_o.pdf)

distintas fuentes no siempre homogéneas en sus cifras, como los registros de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, así como las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación.

Tener las estadísticas de quienes son perjudicados por la violencia en el país puede aportar una tendencia de las razones por las que ocurren las agresiones y, así mismo, se podrían identificar patrones que se pueden evitar y trabajar sobre ellos.

Por otro lado, el PAO establece la formulación de campañas que contrarresten la estigmatización contra los líderes, defensores y periodistas y se visibilicen sus funciones como elemento que aporte a los programas de prevención.

La FLIP considera que eliminar las estigmatizaciones es fundamental en la protección a defensores de derechos humanos, líderes y periodistas, debido a que esta problemática genera repercusiones serias como legitimar las agresiones a medios o comunicadores, a líderes o activistas, sobre todo cuando los señalamientos vienen de funcionarios públicos. Estos últimos han sido responsables de varias estigmatizaciones a la prensa según lo documentado por la Fundación: en el 2017 se registraron 24 casos; 17 en 2018 y 8 a noviembre de 2019.

En lo que corresponde a la libertad de prensa en el país, en su informe anual de 2010, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que “una medida de protección simple, pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno”.<sup>5</sup>

Las tres líneas estratégicas anteriormente expuestas están planteadas en el sentido de una respuesta a lo inmediato, sin embargo, se espera que con la política pública las medidas sean de larga duración y trasciendan el periodo del gobierno en mando.

---

<sup>5</sup> Ver: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202010%20ESPL.pdf>

## **¿CÓMO VA EL PAO?**

En entrevista con la FLIP, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior sostuvo que la implementación del PAO aporta herramientas para avanzar en materia de prevención, investigación y sanción. Para lo anterior y frente a la vulneración de la vida, el gobierno priorizó algunos departamentos donde hay mayor cantidad de asesinatos a líderes y defensores para trabajar con más constancia en esos territorios. Estos fueron:

- Antioquia
- Norte de Santander
- Cauca
- Nariño
- Chocó
- Córdoba
- Valle del Cauca
- Caquetá

A pesar de que ha habido un trabajo fortalecido de parte de ese Ministerio para formular la política, la FLIP ha documentado que hasta el 30 de noviembre de 2019, varios de esos departamentos continúan siendo centros de ataque a la prensa y hay otros no priorizados que también han sido críticos para el gremio. Antioquia, por ejemplo, cuenta con 38 casos, el Valle del Cauca con 30, Cauca con 18 y en Norte de Santander van 16. Adicionalmente, hay otros departamentos que han sido fuertemente afectados, además de la capital, como Arauca, con 25 casos y Nariño con 13, departamentos donde se registraron los dos asesinatos de los comunicadores documentados por la FLIP en 2019. Santander registra 24 agresiones y Tolima y Boyacá 19.

Estos son datos preocupan a la fundación. Para la protección de la actividad periodística debe tenerse en cuenta el contexto que la rodea, en tanto que puede resultar poco efectivo atender las necesidades de la prensa de la misma manera cómo se atienden las de otras poblaciones que, en ocasiones, difieren con los medios de comunicación.

A pesar de estas ideas estructuradas, el Ministerio del Interior le ha dado a conocer a la FLIP que el PAO será una herramienta transitoria para la formulación de la política pública ya mencionada. Aquí se presenta una dualidad en tanto que ambas acciones (el PAO y la política) se han consolidado como metas dentro del Plan

Nacional de Desarrollo y, aún así, se espera que el resultado final se refleje únicamente en la política. Además de que la política pretende garantizar la defensa de derechos humanos, también complementaría el proceso de implementación del PAO, que en su objetivo más fuerte “busca una articulación institucional de todas estas instancias, de toda la normatividad que se encuentra en este momento vigente.”

<sup>6</sup>

Es importante aclarar que el Plan de Acción Oportuna no es un programa específico que involucre o beneficie a una persona determinada, sino que es una actuación generalizada del Estado para intentar prevenir hechos de afectación contra defensores de derechos humanos.

Siendo así, es posible afirmar que los asuntos de protección también implican el trabajo de los gobernadores y el trabajo de los alcaldes locales. Al respecto, el Ministerio del Interior le dio a conocer a la FLIP que la manera en que se ha llevado a cabo ese proceso ha sido generando un fortalecimiento institucional en temas de prevención. No obstante, abiertamente se expone que una de las mayores dificultades para lograrlo ha sido la falta de recursos suficientes que aporten a la capacitación de todos los mandatarios, en cuanto a la comprensión integral del concepto de la prevención y así descentralizar las acciones.

---

<sup>6</sup> Entrevista de la FLIP a la Presidencia de DDHH del Ministerio del Interior. 25 de noviembre de 2019.

## **DEL PAO A LA POLÍTICA PÚBLICA**

Con el Pacto por la Vida el presidente Iván Duque se comprometió con la Procuraduría, la Defensoría y la Comunidad Internacional a sacar adelante una respuesta institucional a la grave problemática de la violencia contra defensores, líderes y periodistas. Así surgió el Plan de Acción Oportuna como medida orientada al desarrollo de actos inmediatos que funcionaran como un “llamado de atención” interno a las entidades responsables de la protección.

Si bien el proyecto fue avalado, muchas organizaciones han diferido con éste en tanto que las violencias continuaron presentes y las acciones inmediatas no han generado una transformación estructural. La participación de organizaciones de la sociedad civil con el gobierno ha sido un reto en la medida que existen diferentes posturas y exigencias y todas deben profundizarse y tenerse en cuenta para el trabajo conjunto. Desde la FLIP, por ejemplo, hay interés en que el Estado comprenda las particularidades del ejercicio periodístico y la libertad de expresión para asegurar su desempeño y comprender cómo se debe proteger a la prensa en el país.

Por su parte, otras organizaciones han expresado que para esto es fundamental comprender el contexto social y político en el que se está moviendo el país, aún teniendo en cuenta los hechos que anteceden este presente: conflicto armado, corrupción, narcotráfico y situación de orden público.

Las organizaciones han puesto sobre la mesa la idea de mantener un proceso de seguimiento al PAO - en específico los procesos de reingeniería y articulaciones pertinentes de cada entidad, especialmente de la UNP - mientras entra en vigencia la política. Sin embargo, la atención del gobierno un año después del anuncio del PAO parece estar centrada en la construcción de la política pública. Uno de los argumentos más fuertes del gobierno para continuar con el proyecto de largo plazo es que con un documento CONPES se lograría *“ese mecanismo de seguimiento, en la medida que cuenta con un periodo de tiempo que va más allá de los cuatro años de Duque y existe rigurosidad por parte del Departamento Nacional de Planeación para su rendición. Si bien las líneas estratégicas del PAO seguirán vigentes en lo que queda de este gobierno para darle tiempo a las instituciones para que cumplan esos objetivos propuestos, luego de que se acabe [el mandato de Iván Duque], el Plan ya no va, sólo se priorizará la política.”*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Entrevista de la FLIP a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior. 25 de noviembre de 2019.

En ese orden de ideas, desde julio del 2019, el Ministerio sostuvo varias reuniones con las organizaciones donde se abrieron escenarios de diálogo e intercambio sobre el proceso de elaboración de la política pública integral de garantías para la promoción y defensa de los derechos humanos. En ese proceso se discutieron las características y particularidades con las que se deben atender las agresiones a cada población afectada.

Más adelante, el Ministerio decidió unificar las conversaciones y hacer llamados conjuntos a las organizaciones interesadas para compartir las rutas metodológicas que éste había planteado, y así iniciar unas visitas por medio de talleres territoriales a las regiones priorizadas. El objetivo principal de esto fue entablar un diálogo directo con las comunidades.

Desde Bogotá se socializó el plan creado por el gobierno para el desarrollo de los talleres territoriales. A pesar de que la discusión se realizó en la capital, muchas organizaciones contaron con representantes que le daban voz a las poblaciones implicadas a nivel regional. Siendo así, la metodología sugerida por el gobierno fue la siguiente:<sup>8</sup>

<b>PRODUCTO</b>	<b>ACTORES INVOLUCRADOS</b>
Conformación de mesas de trabajo interinstitucionales.	26 entidades del Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación).
Conformación de mesas de trabajo con sociedad civil.	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior). / Delegados/as de los sujetos de la política pública.
Documento base de trabajo para las consultas interinstitucionales.	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación).
Documento consolidado (institucional y sociedad civil).	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación). / Delegados/as de los sujetos de la política pública.

<sup>8</sup> Anexo del Ministerio del Interior a las organizaciones partícipes del proceso de creación de la Política Integral de Respeto y Garantías para la labor de defensa DDHH. 2019.

Trabajo territorial en talleres con cubrimiento de 26 departamentos.	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación).  / Delegados/as territoriales de los sujetos de la política pública, autoridades territoriales y otros actores.
Encuentro nacional con los sujetos de la política y otros actores para revisar, recoger comentarios y aportes al documento de política consolidado a partir de los insumos resultantes de las mesas de trabajo, del Comité y del trabajo territorial.	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación).  / Delegados/as de los sujetos de la política pública y otros actores.
Elaboración documento CONPES de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de defensa de los Derechos Humanos.	Gobierno Nacional (lidera Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación).

La discusión tuvo retos. Uno de ellos fue el enfoque diferencial, pues para algunos no era evidente que estuviera incluido en estos talleres. Además, durante los encuentros se presentó una coyuntura concreta de violencia en el departamento del Cauca que motivó a la Cumbre Agraria a desistir del proceso. Adicionalmente, uno de los mayores retos en este proceso de trabajo conjunto entre el gobierno y las comunidades fue la de identificar quiénes se autoreconocen como líderes sociales, periodistas y/o defensores.

A pesar de lo anterior, los talleres que se realizaron lograron aportar elementos claves para la consolidación del documento que daría pie a la implementación de la política. Según el Ministerio, la participación fue activa, se logró la asistencia de diferentes sectores sociales y *“en un gran número de talleres participaron periodistas, por ejemplo de Bolívar, de Sucre y Córdoba.”*<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Entrevista de la FLIP a la Presidencia de DDHH del Ministerio del Interior. 25 de noviembre de 2019.

Los actores que lideraron los encuentros buscaron un ambiente óptimo para el desarrollo de los ejercicios planeados, pretendiendo que los espacios de trabajos no fueran únicamente bilaterales, sino que hubo mediación para establecer acuerdos. Dichos actores fueron el Ministerio del Interior (en representación del gobierno), algunas entidades territoriales a nivel departamental según la zona en la que se hicieran, un mediador imparcial para sistematizar la información y hacer las relatorías y algunas agencias de la ONU como la MAPP-OEA y la Organización de Estados Iberoamericanos.

En noviembre de 2019, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior informó a la FLIP que de los doce talleres que se tenían previstos realizar, hasta el momento se habían completado cinco. Aquellos que se vieron obstaculizados, pero que a la fecha se han concluido fueron los de Cúcuta y Cauca por la coyuntura de la ola de violencia contra líderes, y en Pitalito y Yopal por el periodo de elecciones que evitó la continuación completa. La FLIP solicitó los documentos en los que se sistematizó la información de cada taller y el Ministerio del Interior aseguró que esto sería posible una vez el proceso haya culminado.

## **CONSOLIDACIÓN DEL DOCUMENTO**

El Ministerio informó a la FLIP que, una vez se concluyan los talleres territoriales, se haría un encuentro nacional con los delegados de los distintos departamentos para consolidar el componente estratégico del documento futuro y, así, se presentaría una oferta institucional de acuerdo a lo recogido con los insumos con la sociedad civil. El 10 de diciembre, día internacional de los Derechos Humanos, se hará el lanzamiento oficial de la Política Integral de Respeto y Garantías para la labor de defensa de DDHH, en la ciudad de Cartagena.

## **CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta desde el gobierno se le dio prioridad a la formulación de la política pública, las líneas estratégicas del PAO deben seguir fortaleciéndose en lo que queda del gobierno del presidente Iván Duque, ya que es un plan que finaliza al tiempo que su periodo de mandato y debe dar respuestas inmediatas que aporten a la reducción de agresiones hacia líderes, defensores y periodistas, las cuales continúan muy presentes aún.

En lo que respecta a los talleres, cabe mencionar que las convocatorias para su realización se hicieron a través de llamados a las entidades territoriales, quienes fueron las encargadas de reunir a las diferentes poblaciones competentes de la formulación de la política. Sin embargo, a lo largo del proceso, el Ministerio no logró garantizar que sí habría participación del gremio periodístico. Pese a que se sabe que asistieron algunos periodistas, no hay certeza de que hayan estado en todos los talleres y de que hubiera una cantidad representativa de esta población. Lo anterior debido a que, como se ha mencionado en el documento, ha sido un reto para el gobierno poder identificar a aquellas personas que realizan una labor integral y se auto-reconocen como líderes y periodistas.

La FLIP reconoce este avance del gobierno y, al respecto, espera poder ser parte del seguimiento de la implementación de la medida regulatoria. Es importante recordar que es imperativo el trabajo conjunto del Estado con las organizaciones de la sociedad civil para contrarrestar las violencias directas y estructurales que afectan a la prensa en Colombia. Del mismo modo, cabe aclarar que continúan vigentes las grandes aspiraciones a que el Estado siga coordinando e impulsando sus instituciones para garantizar protección a los periodistas y defensores de derechos humanos en el país.