

LOS RETOS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO
FINAL ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC



PROYECTO
ANTONIO
NARIÑO



**PROYECTO
ANTONIO
NARIÑO**

Ante la evidencia de que la información como bien social está amenazada en Colombia, un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó, en 2001, el Proyecto Antonio Nariño (PAN), con el propósito de promover la libertad de expresión y el acceso a la información pública en el país.

**Proyecto Antonio
Nariño (PAN)**

Abril, 2017

© Licencia Creative Commons



Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0
Internacional

**Fundación Gabriel
García Márquez para el
Nuevo Periodismo
Iberoamericano (FNPI)**

Director General

Jaime Abello

Director Ejecutivo

Ricardo Corredor

Director de Programas

José Luis Novoa

**Friederich Ebert
Stiftung (FESCOL)**

**Director Proyecto Medios y
Comunicación para A. Latina**

Omar Rincón

**Asistente Proyecto Medios y
Comunicación para A. Latina**
Estefanía Abella

**Asociación Colombiana
de Editores de Diarios
y Medios Informativos
(ANDIARIOS)**

Directora

Nora Sanín

**Fundación Para la Libertad
de Prensa (FLIP)**

Director Ejecutivo

Pedro Vaca Villareal

Coordinador

Proyecto Antonio Nariño

Sebastián Salamanca

**Investigadora en acceso
a la información**

Laura Melo

Asesora de comunicaciones

Daniela Amórtegui

Diseño y diagramación

Leidy Sánchez Jiménez

leidy731@yahoo.es

Ilustraciones

John Avellaneda Aponte



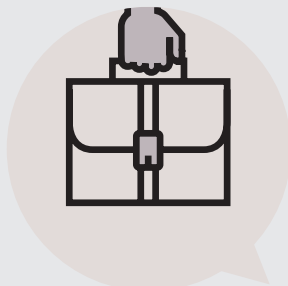
Introducción
Pág. 4



Capítulo I.
El acceso a la información en
el proceso de Justicia y Paz
Pág. 10



Capítulo II.
El papel de la divulgación
proactiva en el cubrimiento
del posacuerdo
Pág. 17



Capítulo III.
Los archivos y juicios
públicos, el periodismo
y la memoria
Pág. 24



Capítulo IV.
Los límites (i)legales al
acceso a la información en la
implementación de los acuerdos
Pág. 34



Bibliografía
Pág. 41



Introducción

En el 2010 en Tamaulipas, México, setenta y dos migrantes fueron secuestrados y asesinados. Las investigaciones del caso transcurrían en total secreto y sólo existían rumores sobre lo que podía haber ocurrido. En el 2014, la Procuraduría General al verse presionada por la comunidad por tratarse de un caso de violación a los derechos humanos, decide por primera vez desclasificar un documento de la investigación penal. Este documento permitió identificar la participación de agentes estatales en la masacre y su colaboración con el cartel de Los Zetas¹. Lo anterior sirvió para avanzar en la búsqueda de transparencia en casos de violaciones a derechos humanos en México.

El caso –conocido como la masacre de San Fernando- muestra que con la desclasificación de documentos pueden destaparse historias que sirven para esclarecer la verdad, establecer responsabilidades y reconstruir la historia. En un momento de transición, como por el que atraviesa Colombia, acceder a información es fundamental. Se termina el conflicto con las Farc. Los colombianos tienen una necesidad de conocer no solamente qué pasó sino cómo y por qué pasó.

1 National Security Archive (2014). Mexico: Los Zetas Drug Cartel linked San Fernando Police to Migrant Massacres. Recuperado de: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB499/>

Los medios de comunicación jugarán un papel importante en la implementación del Acuerdo Final, en especial en lo que tiene que ver con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), aprobada por el Senado el 13 de marzo de 2017. Serán los que cuenten a los colombianos lo que pase dentro de las instituciones que se creen y las políticas que implementen. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP, 2011) pone en el foco de la discusión la importancia de los medios en procesos de transición: “los medios de comunicación sirven como contrapeso a las concesiones que como sociedad estamos otorgando a sujetos y estructuras perpetradoras de graves vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”

Para que los medios y los periodistas puedan asumir este papel, el estado debe garantizar el derecho de acceso a la información pública. Este derecho permite -de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que se busque y se reciba información para que ésta a su vez circule en la sociedad (Caso Claude Reyes y otros. Vs. Chile, 2006). Al mismo tiempo, es una herramienta para combatir la corrupción y mejorar la calidad de las democracias (RELE. Organización de los Estados Americanos, 2007).

Igualmente, el acceso a la información pública es, de acuerdo con la Corte Constitucional, una herramienta para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad (Sentencia T-511, 2010). La información a la que acceden los periodistas es la materia prima para los trabajos periodísticos que contribuyen a la verdad, el esclarecimiento de los hechos históricos de la guerra y a la colaboración con la administración de justicia.

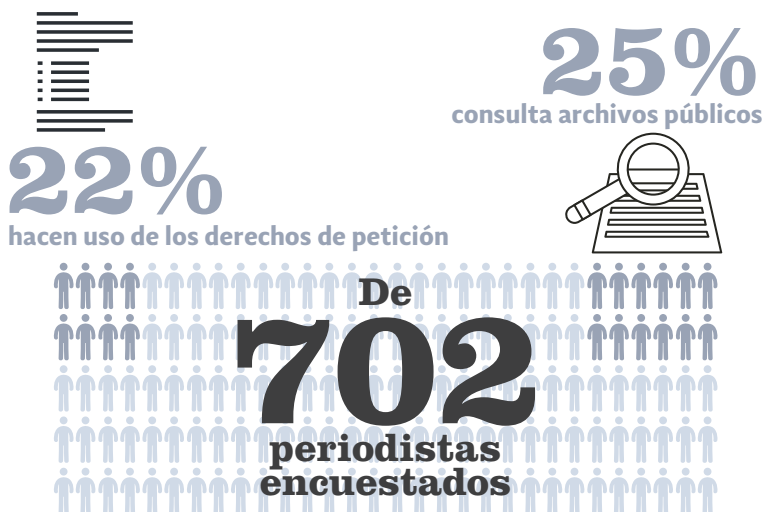
Después de cinco años de trabajo, una coalición de organizaciones de la sociedad civil llamada “Alianza Más Información Más Derechos”, logró que el Congreso expidiera la Ley 1712 de 2014, de Transparencia y

Acceder a la información pública es un derecho fundamental, que consiste en que todas las personas pueden acceder a cualquier documento en poder del Estado salvo en los casos que establezca la ley.

del Derecho de Acceso a la Información Pública. Esta norma contiene una serie de garantías antes inexistentes para el ejercicio de este derecho. Sin embargo, a pesar del avance normativo, es poco lo que los periodistas en Colombia ejercen las nuevas herramientas de la Ley. De acuerdo con la IV Encuesta Nacional a Periodistas, realizada por el Proyecto Antonio Nariño (PAN) en el 2016, pocos periodistas conocen la norma y los que sí la conocen, no consideran que contribuya al ejercicio de su profesión.

De acuerdo con la encuesta, sólo el 43% de los periodistas considera que la Ley de Transparencia ha mejorado el ejercicio de su profesión. El 22% de los periodistas aún no conoce la norma y el 35% dice saber que existe la Ley, pero que no contribuye al ejercicio del periodismo.

Respecto de las herramientas que usan los periodistas, sólo el 22%, de 702 periodistas encuestados, hacen uso de los derechos de petición y únicamente el 25% consulta archivos públicos de las instituciones para obtener información (Proyecto Antonio Nariño, 2016).



La mayoría de los periodistas en Colombia no utilizan las herramientas existentes en la ley para solicitar información, ni tampoco consultan los archivos físicos o digitales de las entidades públicas. Por el contrario, como fuente periodística predominan las redes sociales, los contactos informales y la consulta de boletines de prensa.

Porcentaje de periodistas que acuden con frecuencia a las siguientes fuentes para recolectar información



El presente documento es un informe sobre los retos para el acceso a la información pública durante la implementación del Acuerdo Final y la entrada en vigencia de la JEP. Los medios de comunicación se encuentran constantemente con obstáculos en la búsqueda de información pública. Cuando se acerca el momento de conocer la verdad, los autores de violaciones a derechos humanos pueden tender a ocultar información que esclarecería los hechos. El Estado tiene entonces el reto de conservar y proteger la información para hacerla pública a través de la divulgación proactiva y entregándola a las personas que la soliciten.

Por otra parte, el cubrimiento periodístico del fin del conflicto armado de más de cinco décadas con las Farc, genera una serie de tensiones, entre el derecho a acceder a la información pública y la intimidad y entre este y la seguridad nacional. De esta manera, mientras que el escrutinio y el control social a la labor del Estado, propios del periodismo, necesitan de información veraz y de alta calidad para poderse realizar, un proceso de paz requiere de la protección y reserva de información altamente sensible. Así como se necesita la protección de los datos personales de las víctimas para no afectar su privacidad.



El PAN trabajó durante seis meses en la elaboración de este informe. En una primera parte, se recolectó la información necesaria y se creó un estado del arte sobre acceso a la información pública en Colombia. Para

ello se revisó literatura, jurisprudencia nacional e internacional y se entrevistaron a periodistas y expertos en acceso a la información. Los periodistas entrevistados fueron: Oscar Parra², Javier Osuna³, Mayra Baez⁴, Claudia Baez⁵, Tatiana Navarrete⁶ y Juan Esteban Mejía⁷. Dentro de los expertos en acceso a la información consultados se contó con: Ana Paulina Sabbagh, asesora en Ley de Transparencia y Acceso a la información de la Secretaría de Transparencia, Carlos Zapata, exdirector del Archivo General de la Nación, Laura Obando y David Rodríguez, asesores del Grupo de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública de la Procuraduría General de la Nación y, Emmanuel Vargas, asesor de dirección de la Fundación para la Libertad de Prensa. También se realizó la IV Encuesta Nacional a Periodistas, una herramienta aplicada a 700 periodistas de todos los departamentos de Colombia para indagar sobre cuatro temas centrales: datos sociodemográficos de los periodistas, acceso a la información, agresiones directas y ambiente para ejercer la libertad de expresión. Una vez organizada, se inició una fase de análisis de la información recolectada y finalmente se redactó el texto.

El primer capítulo del informe evidencia la falta de transparencia en el proceso de Justicia y Paz, las lecciones que deja este y los errores que la JEP no debe repetir en materia de acceso a la información. El segundo capítulo muestra las debilidades del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en la gestión de información y datos abiertos, obligaciones necesarias para garantizar el derecho a la información en el posconflicto. El tercer capítulo expone las dificultades con las que se encuentran los periodistas al tratar de acceder a archivos públicos y audiencias judiciales, dificultades cuya superación es un requisito previo para un adecuado cubrimiento periodístico de la transición. Por último, el cuarto capítulo presenta los conflictos que pueden existir entre el derecho a la información y otros derechos en la implementación del Acuerdo Final firmado entre el gobierno y las Farc.

2 Periodista de VerdadAbierta y coordinador del Proyecto Rutas del conflicto.

3 Periodista y autor del libro *Me hablarás del fuego: Los hornos de la infamia*. Una investigación realizada a partir de la confesión del postulado Jorge Iván Laverde Zapata en las versiones libres de Justicia y Paz.

4 Periodista digital y de datos.

5 Periodista de datos de la Unidad de Datos de El Tiempo.

6 Periodista de VerdadAbierta encargada de Justicia y Paz desde el año 2013.

7 Periodista independiente, ex-corresponsal de la Revista Semana.



Capítulo I

El acceso a la información en el proceso de Justicia y Paz

“Era un lío entrar a las versiones libres. Dependía de quien fuera el director de la dirección de Justicia y Paz. El Director de ese momento tuvo una conversación con mi jefe de esa época y llegaron al acuerdo de que los periodistas de Verdad Abierta podían entrar a las versiones libres, y que en caso de que algún fiscal se opusiera, podríamos llamar a la dirección para que nos dejaran entrar. Si uno se llevaba bien con el fiscal del caso no había problema, uno entraba fácil. Sin embargo, cuando cambiaron al director y se posesionó Juan Pablo Hinestrosa las reglas cambiaron y la entrada a periodistas se prohibió. Algunos fiscales le hacían caso y otros no. Empezaron a suceder cosas irregulares, pero como uno tenía afán de sacar la mayor información posible pues uno no le ponía problema. A mí, muchas veces, en vez de mandarme para el despacho del fiscal con las víctimas, me metían en la sala con los postulados, cosa que no debería pasar. Esas veces me sentí insegura, incómoda, todos son hombres, son muy groseros y pues claro, también

están prevenidos de saber que hay personas tomando apuntes que obviamente saben que son periodistas. Pero al final uno entendía que los fiscales cometían irregularidades para que uno pudiera estar ahí.” (Navarrete, entrevista, 2017)

En Colombia el precedente más cercano de justicia transicional, es la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Su objetivo era reincorporar a la vida civil a miembros de grupos armados al margen de la ley, principalmente a desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). El proceso judicial especial de Justicia y Paz se dividía en una etapa de investigación, reservada y una etapa de juzgamiento, pública. El diseño del proceso incluía también las versiones libres, un procedimiento a través del cual los paramilitares tenían la oportunidad de confesar los delitos que cometieron a cambio de beneficios jurídicos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012).

El hecho de que los paramilitares estuvieran dispuestos a confesar generaba en las víctimas y en la población una gran expectativa. Estas versiones en un principio iban a ser públicas pero con la llegada de la Resolución 387 de 2007 de la Fiscalía General de la Nación y la sentencia T-049 de 2008 de la Corte Constitucional, quedaron restringidas al público.

Los medios de comunicación podían entrar si se habían acreditado con 5 días hábiles de anticipación ante el fiscal del caso y el fiscal discrecionalmente decidía si podían entrar o no. Además, los periodistas sólo podían entrar al acto de instalación de la diligencia. Una vez empezará el interrogatorio tendrían que salir de la sala. En conclusión la restricción era casi absoluta.

El relato de la periodista Tatiana Navarrete muestra que las normas frente a la publicidad y el acceso a medios a las versiones libres no eran claras, ni para los medios, ni para la Fiscalía, por lo menos no en la práctica.

En Colombia el precedente más cercano de justicia transicional, es la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Su objetivo era reincorporar a la vida civil a miembros de grupos armados al margen de la ley.

YO DECIDO SI
USTEDES ENTRAN
O NO A LA
AUDIENCIA.



Por otra parte, la relación de cercanía entre los fiscales y los periodistas podía influir en el contenido de las publicaciones. Javier Osuna (entrevista, 2016), periodista colombiano, explica que tener una relación con el fiscal del caso “te impone una agenda, casi que te vuelves un jefe de prensa para los fiscales. Si quieres entrar a las versiones tiene que ser con unas condiciones. Se vuelve un monopolio de acceso a la información. Algunas veces, mis colegas iban a tomar tinto con los fiscales a ver qué había pasado. Se cometen demasiadas irregularidades para acceder a información.”

Los periodistas que lograban entrar a las versiones se quedaban poco tiempo. Los medios, por lo general, no estaban dispuestos a pagarle a un periodista porque se quedara escuchando toda la versión. Estas podían tardarse días (Navarrete, entrevista, 2017). Así que los periodistas entraban, “grababan cinco minutos, anotaban lo que para ellos era más relevante y salían”. Lo anterior ocasionaba malestar con los funcionarios de la Fiscalía y cada vez se tornaba más tensa la relación entre periodistas y empleados públicos (2017).

Pero el problema no era sólo que los periodistas incomodaran a los funcionarios. El hecho de no cubrir toda la versión implicaba que la información recolectada estuviera fuera de contexto. La mayoría de los medios se centraron en cubrir pequeñas partes del relato de los perpetradores. Para Osuna (entrevista, 2016) “es una manera muy dolorosa de hacer periodismo. Nos relacionamos con los testimonios victimizantes a través del testimonio del perpetrador.”

Leigh A. Payne, politóloga y profesora de ciencias políticas de la Universidad de Oxford, explica que las confesiones de los perpetradores no necesariamente revelan verdades del pasado, son muchas veces “explicaciones y justificaciones de comportamientos desviados, o versiones personales del pasado”. Y agrega que las versiones al ser “mediatizadas” “reemplazan las versiones originales en vivo y sin editar, jamás vistas por la mayoría de la audiencia”.

Hasta el 26 de diciembre de 2016 habían rendido versión libre 7.531 postulados y se habían proferido 49 sentencias. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, existen 76.981 registros técnicos⁸ de

8 Los Registros técnicos, hacen referencia a cualquier medio que garantice el registro completo y seguro de la diligencia para la memoria histórica, la conservación de lo actuado y su posterior difusión a la sociedad colombiana.

las versiones libres⁹. Sin embargo, de acuerdo con la norma, a esos registros técnicos sólo pueden acceder las personas directamente involucradas en los hechos. Los periodistas y medios de comunicación quedan excluidos. Sebastián Salamanca (2017), coordinador del PAN, dice que “los archivos de video de las audiencias se pudren en los despachos y los ciudadanos no podemos acceder a ellos; esos documentos, necesarios para conocer la verdad de los hechos de la guerra, son hoy comida de polillas.”

Uno de los problemas que existe es que no se sabe dónde ni cómo esta guardada toda la información. “No existe ninguna entidad que centralice todos los archivos que se han producido durante la última década como resultado del proceso de paz con los paramilitares [...] Las salas de Justicia y Paz en Bogotá, Medellín y Barranquilla tienen –cada una- su propia metodología para guardar la información” (Verdad Abierta, 2017). El acceso a la información se vuelve lento pero lo más grave es que estos documentos o archivos pueden perderse o dañarse.

Cuando iniciaron las audiencias de juzgamiento –ésta si, públicas- en el año 2009, conocer lo que sucedía en el interior de las salas de audiencia dejó de ser una prioridad en la agenda de los medios. El proceso de Justicia y Paz se percibía como un proceso fallido, los cabecillas paramilitares habían sido extraditados y con ellos, parte de la verdad.

El antecedente de Justicia y Paz genera cuestionamientos sobre los riesgos potenciales de falta de transparencia en la implementación del Acuerdo Final y el funcionamiento de la JEP. Si bien es cierto durante la desmovilización de las AUC el país no contaba con la Ley de Transparencia ni con el control social que facilitan redes sociales como Twitter y Facebook, en Colombia sigue predominando la cultura del secretismo en la función pública.

El cubrimiento de la implementación de los acuerdos de paz es un reto transversal al periodismo colombiano sin importar de qué medio de comunicación se trate, si es grande o pequeño, si está cerca

9 Información recuperada de: respuesta a derecho de petición presentado por el PAN a la Fiscalía General de la Nación el 26 de diciembre de 2016 por el funcionario Fernando Arturo Quintana Valencia.

o lejos de los cascos urbanos, si es una emisora comunitaria en Nariño o un medio digital en Bogotá. Toda la diversidad de periodistas en Colombia tiene una misma gran responsabilidad que es informar qué pasa con los acuerdos de paz.

El Congreso aprobó la JEP y en ninguna parte del proyecto aprobado aparecen garantías sobre acceso a la información. Es un tema invisible. **¿Se repetirán, entonces, los errores del pasado? ¿Será la Fiscalía o los magistrados quienes decidan discrecionalmente la entrada a los medios de comunicación a las audiencias? ¿Los hechos del conflicto sólo se conocerán a través de informes de memoria o sentencias judiciales? ¿Cuál será la entidad encargada de conservar y divulgar la información de la JEP? ¿Las declaraciones y reconocimientos de responsabilidad se harán a puerta cerrada?**



En Justicia y Paz no existían mayores antecedentes tangibles de justicia transicional en Colombia. Hoy si los hay y se debe aprender de estos.

El Acuerdo de paz con las FARC no se centra únicamente en el proceso judicial como si pasaba con Justicia y Paz. Se crearán, aparte de la JEP, una comisión de la verdad y una unidad de búsqueda de personas desaparecidas. Además, en distintas entidades públicas reposará información de interés público que contribuirá a entender el conflicto y sacar a la luz temas que por su contenido han permanecido en la oscuridad. No se trata sólo de poder acceder a las audiencias, también hay datos, archivos y documentos que permitirán esclarecer los hechos.



Capítulo II

El papel de la divulgación proactiva en el cubrimiento del posacuerdo

El 05 de octubre, 3 días después de la victoria del No del plebiscito, el portal La Silla Vacía publicó su artículo “Así es el país que votó No”. A través de mapas y gráficas ilustra cómo se votó en cada municipio de Colombia. Esa información la cruzó con los resultados de 2014 de la votación del candidato presidencial Oscar Iván Zuluaga y con el número de víctimas registradas en cada municipio. Para crear los mapas y las gráficas, el portal consultó las bases de datos de hechos victimizantes de la Unidad de Víctimas, la proyección oficial de habitantes por municipio del DANE para 2016 y los datos de cultivos ilícitos del Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia, entre otras.

Hace 10 años poder presentar toda esta información en solo 3 días, era inconcebible. La Silla Vacía habría tenido que presentar varios derechos de petición y esperar al menos 10 días hábiles para obtener respuesta. Pero las formas de hacer periodismo están cambiando. Hoy las personas pueden tener información relevante en tiempos más breves.

De acuerdo con la Ley de Transparencia, las entidades públicas y privadas, que manejen información pública, tienen la obligación de difundir la información que está en su poder. La norma lo llama principio de “divulgación proactiva”; consiste en que las entidades deben publicar y difundir documentos y archivos que sean de interés público de forma “rutinaria, proactiva, actualizada, accesible y comprensible.”

Giannina Segnini, periodista costarricense de datos y ganadora del reconocimiento a la excelencia del Premio Gabriel García Márquez en 2013, dijo que hoy en día en vez de revisar cien expedientes impresos de contratos estatales para escribir un reportaje, se pueden “entrevistar” millones de registros en tan sólo unos minutos. “Se trata de una oportunidad única para encontrar datos que terminen siendo historias relevantes,” dijo¹⁰. Gracias al principio de divulgación proactiva, en las páginas web de las entidades se pueden consultar documentos, bases de datos y archivos de una manera que antes era impensable. Sin embargo, al contener estas páginas web infinidad de información, los periodistas deben conocer los instrumentos para no extraviarse, ni malgastar su tiempo.

Ginna Morelo (2016) entrevista a Alberto Donadío, periodista colombiano, quien explica que cuando un periodista se interesa por las bases de datos, archivos o documentos públicos, debe conocer “qué significan y cómo se clasifican”. Asimismo, es de ayuda entender cómo funciona el Estado, sus instituciones y las organizaciones que tienen información pública de interés para la sociedad (Morelo, 2016)

Las entidades públicas deben tener unos instrumentos de gestión de la información que facilitan al periodista la búsqueda y hallazgo de información pública. Esos instrumentos son¹¹:

10 Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (2016). “Es el mejor momento para ser periodista”: Giannina Segnini. Recuperado de: <http://www.fnpi.org/actividades/2016/es-el-mejor-momento-para-ser-periodista-giannina-segnini/>

11 Decreto 103 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.

Instrumentos de gestión de la información



1

Registro de activos de información

Es un inventario que contiene la totalidad de la información pública que recibe o produce la entidad.

Le permite al ciudadano saber qué información está en poder de determinada entidad.

Permite que el ciudadano conozca la información, que si bien tiene la característica de pública, tiene algún tipo de restricción de acceso.

2

Índice de información clasificada y reservada



3

Tabla de retención documental

En esta tabla se organizan la totalidad de documentos y se les asigna un tiempo de permanencia que va desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente. De acuerdo con el Archivo General de la Nación, este instrumento es importante porque “permite establecer cuáles son los documentos de una entidad, su necesidad e importancia en términos de tiempo de conservación y preservación y qué debe hacerse con ellos una vez finalice su vigencia o utilidad” (Archivo General de la Nación, 2016).

4

Cuadro de clasificación documental



Permite la clasificación y descripción archivística en la conformación de las agrupaciones documentales. Es un “esquema que refleja la jerarquización dada a la documentación producida por una institución y en el que se registran las secciones y subsecciones y las series y subseries documentales.” (Archivo General de la Nación, 2016).



5

Programa de gestión documental

La entidad le informa al ciudadano cuáles son los proyectos que va a desarrollar en los siguientes años, relacionado con el manejo de los documentos públicos a cargo de la entidad.



6

Esquema de publicación

La entidad le indica al ciudadano, cómo y qué información transmite proactivamente y en qué formato o medio va a estar disponible.



Carlos Zapata (entrevista, 2016) cuenta que “la mayoría de las entidades públicas han sido juiciosas en publicar los dos primeros instrumentos, pero frente a las tablas de retención documental y a los cuadros de clasificación, las entidades no han cumplido con el deber de publicarlas. Eso le ha impedido al ciudadano tener una posibilidad de consulta sobre documentos.”

En 2015, el PAN presentó el Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública (ILEAI), una herramienta que mide las condiciones para ejercer el periodismo en Colombia. Este instrumento valora los avances y retrocesos de libertad de expresión en los 32 departamentos y el distrito capital a través de cuatro dimensiones: i) Acceso a la información, ii) Ambiente para la libertad de expresión y el acceso a la información iii) Agresiones directas iv) Impunidad. En el indicador de acceso a la información una de las variables evaluadas fue la gestión del acceso a la información pública que buscaba conocer si las entidades contaban con un registro de activos de información, con los instrumentos de gestión de la información y si publicaban información pública en el sitio web. Esta variable tuvo una de las calificaciones más bajas de todo el índice, el 60% de las entidades públicas evaluadas no tenían un registro sobre la información que producen. Igualmente en 21 departamentos las entidades públicas evaluadas no tenían ningún tipo de planeación documental y finalmente el 90% de las entidades no aplicaban tablas de valoración documental (PAN, 2015).

Con el objetivo de revertir esta tendencia, entidades como la Secretaría de Transparencia han capacitado a las entidades territoriales. Ana Paulina Sabbagh (entrevista, 2016) explica que no se trata solamente de dar una asesoría sobre la Ley de Transparencia, muchas veces los funcionarios públicos no saben ni siquiera dónde están los documentos. Hay que empezar entonces por hacer una adecuación institucional. La entidad puede tener la voluntad pero si no tiene la capacidad institucional no podrá garantizar el derecho.

De otro lado, existe la figura de *Gobierno Abierto* que promueve la cultura de transparencia generando acciones que facilitan el acceso a la información pública (CEPAL, 2014). Según Álvaro Ramírez, profesor del Instituto de Asuntos Públicos de Chile, “el Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las ad-

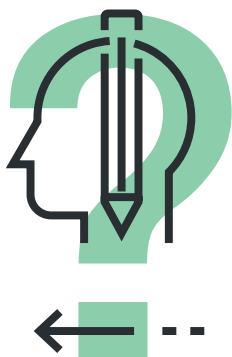
ministraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas”. Esto se promueve mediante la apertura de datos y la reutilización de información del sector público.

Claudia Baez (entrevista, 2016), periodista de datos, dice que existen iniciativas por parte del gobierno colombiano y de activistas de la sociedad civil para que se abran más datos. Sin embargo, queda mucho por recorrer. “No se trata sólo de publicar los datos. Muchas veces, los datos son públicos pero uno los encuentra en formatos que no son legibles. Toca trabajar mucho para extraerlos, hacerles limpieza. Los datos están pero no en formatos de acceso libre como un CSB o un Excel. Están encapsulados y tenemos que romperlos para que realmente sean abiertos. El mayor obstáculo para mí son los formatos.” De acuerdo con la IV Encuesta Nacional a periodistas (PAN, 2016), una de las dificultades con las que se encuentra el 31% de los periodistas encuestados es que la información no se entrega en formatos comprensibles.



La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), explica que cuando se habla de estrategias de datos abiertos se debe ir más allá de la simple publicación de información. Tim Berners-Lee, uno de los creadores del proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña, sugirió la escala de las 5 estrellas para saber si el Gobierno tiene *datos abiertos linkeados*. “Por medio de esta clasificación, recibe una estrella la iniciativa que hizo pública una información y la puso a disposición en formato abierto. A partir de allí, las iniciativas reciben progresivamente más estrellas de acuerdo con el grado de apertura y la accesibilidad a los datos. Por ejemplo, los datos serán cinco estrellas si en el ámbito de la reutilización de la información del sector público consiguen vincular sus datos con los de otras personas, entregando su contexto, siendo la base de creación de nueva información más útil para los ciudadanos.”

En Colombia existe la página web www.datos.gov.co en donde se encuentran datos que abre el gobierno. No obstante, para Báez (2016) mucha de la información que se publica no es relevante o no está realmente disponible en formatos abiertos. “Por ejemplo en el 2016, dos años después de las elecciones presidenciales de 2014, yo no puedo descargar un Excel de los resultados por municipio.”



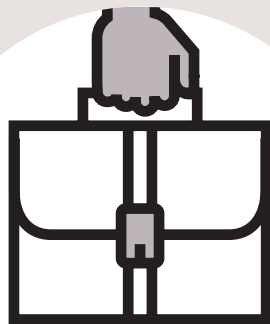
Así se encuentra la divulgación proactiva. Colombia inicia un proceso de transición y surgen múltiples interrogantes: **¿Cuáles son las políticas del gobierno para abrir los datos referentes al conflicto armado? ¿Cómo garantizar la capacidad institucional para hacerlo? ¿Cuánta información sobre el posacuerdo tendrán a disposición los ciudadanos y a través de qué mecanismos?**

El presidente Juan Manuel Santos firmó la Declaración de Compromisos por un Estado Abierto¹² el 23 de enero de 2017. La Declaración dice que la transparencia y la rendición de cuentas son

12 Declaración de compromisos por un Estado Abierto (2017). Recuperado de: http://api.ning.com/files/GZs8qdvnuES-URoGH5b15lvwoqgyPa7TUUb8v-v4M5cZfxb6vPWyunQCXGhmywR73H4FtAdgFzD*rpY6Pgg9mGYlcYnBuV5/DeclaratoriadeEstadoAbiertofirmada.pdf

“pilares necesarios para garantizar los derechos humanos, el buen gobierno y la paz”. Con su firma, Santos se comprometió a formular y ejecutar políticas en materia de transparencia, promover el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el uso de datos abiertos. Dijo que “se trata de tener una rama judicial abierta, un Congreso abierto, unos órganos de control abiertos, unas entidades territoriales abiertas, y no solo un Ejecutivo abierto”

Los retos serán mayores en la implementación del Acuerdo. Los ciudadanos demandan acceder a información de calidad y veraz en tiempos cada vez más cortos. Si como sociedad otorgamos beneficios a quienes han cometido graves violaciones a los derechos humanos, cobra aún más importancia la existencia de mecanismos claros de acceso a la información para poder conocer lo que sucede en el interior de la jurisdicción. (Fundación para la Libertad de Prensa, 2011). Sin información será más difícil garantizar el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y la no repetición. El Estado debe saber dónde están sus archivos, custodiarlos y entregarlos de manera proactiva.



Capítulo III

Los archivos y juicios públicos, el periodismo y la memoria

En el año 2005, el sacerdote Javier Giraldo Moreno, actuando como representante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó¹³, solicitó al Ministerio de Defensa Nacional los nombres completos de los oficiales, suboficiales, soldados y miembros de la Policía Nacional que participaron en “un homicidio, amenazas, lesiones, saqueos, destrucción de cultivos, patrullajes, connivencia con miembros de grupos paramilitares, allanamientos, retenciones y requisas ilegales” en San José de Apartadó, desde el 15 de septiembre hasta el 28 de noviembre de 2005. El Ministerio de Defensa negó la información argumentando que el personal de la Fuerza Pública estaba siendo objeto de investigación y

13 San José de Apartadó es un corregimiento compuesto por familias campesinas, ubicado en una zona rural de Antioquia. Desde los años 90 militares, paramilitares y guerrilla hacen presencia en la zona. Sus habitantes se declararon como Comunidad de Paz el 23 de marzo de 1997 debido a que en septiembre de 1996 y en febrero de 1997 ocurrieron dos masacres en donde fueron asesinados líderes del corregimiento. Los responsables de las masacres fueron miembros de grupos paramilitares y de la Fuerza Pública.

que entregar los nombres vulneraría el derecho al debido proceso y a la presunción de inocencia de los soldados y policías.

El 21 de marzo de 2006, Giraldo radicó un nuevo derecho de petición al Ministerio, solicitando, además de la información del primer derecho de petición, los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que se encontraban en el momento de otros 26 hechos criminales que ocurrieron entre abril de 2005 y marzo de 2006: “una masacre, asesinatos, complicidad con grupos paramilitares, detenciones, amenazas y toma de fotografías a miembros de la Comunidad de Paz.” El Ministerio volvió a negar la información por las mismas razones que la primera vez.

Al no obtener una respuesta satisfactoria por parte del Ministerio, Giraldo presentó una tutela contra la entidad pública argumentando que se le estaban vulnerando sus derechos de acceso a la justicia y de acceso a la información.

La Corte Constitucional¹⁴ determinó que la decisión del Ministerio constituye una “afectación extrema” al derecho de acceso a la información, que vulnera los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. La protección al debido proceso y a la presunción de inocencia puede lograrse a través de medidas menos lesivas que impedir el derecho de acceso a la información. La Corte explicó que la reserva de las investigaciones no se aplica a los nombres de los investigados y menos cuando se trata de servidores públicos que están sometidos al principio de publicidad.

La Corte también analizó si entregar los nombres de los servidores públicos podía poner en riesgo su seguridad o la de sus familiares. Respecto de la seguridad de los servidores públicos, concluyó que el Ejército y la Policía Nacional deben diseñar los mecanismos necesarios para impedir que los riesgos que puedan existir logren materializarse. Respecto de la seguridad de los familiares, la Corte dijo que si los familiares habitaban en la zona pero por fuera de los cuarteles, en ese caso el Ministerio no tendría que entregar la información porque podría poner en riesgo la vida de los familiares, teniendo en cuenta la situación de violencia que vive San José de Apartadó.

14 Corte Constitucional. Sentencia T-1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Finalmente, la Corte ordenó al Ministerio de Defensa entregar la información. Primero, porque la decisión inicial de no entregar la información no cumplía con los “requisitos de necesidad y proporcionalidad”, haciendo inoperante el derecho del ciudadano a acceder a información pública. Y segundo, porque el estado no demostró amenazas concretas o inminentes en contra de los familiares de los policías y soldados.

El caso de la Comunidad de Paz es importante porque establece la regla sobre la procedencia de tutela en los casos en que no se invoca una reserva legal. En este caso el estado invoca el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia pero no recurre a la reserva de las investigaciones. De todas formas, la Corte explica que de haber invocado esa reserva igual tendría que haberse entregado la información porque la reserva no se aplica para los nombres de los servidores públicos que están sometidos al principio de publicidad. Además subraya que en el caso de información que tenga que ver con la defensa y la seguridad nacional, puede haber reserva siempre y cuando se ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Acceder a información pública no es tarea fácil pero tampoco es imposible. Carlos Zapata dice que “venimos de una sociedad y de unas organizaciones del Estado en donde la cultura del secreto ha sido la constante. Las entidades del Estado han asumido que la información pública les pertenece, que es de ellos y solamente para ellos. Y cuando el ciudadano quiere acceder a la información, eso se torna a veces como si fuera un acto de carácter agresivo y violento”.

De acuerdo con la IV Encuesta Nacional a periodistas, al 34% de los reporteros encuestados se les ha negado información invocando reserva o clasificación. Efectivamente existe información que es reservada y clasificada y por lo tanto las entidades no pueden entregarla al ciudadano. Sin embargo, muchos funcionarios han convertido a la reserva y a la clasificación en una excusa común para arbitrariamente negar el acceso a la información pública. Algunas entidades niegan la información “sin siquiera argumentar cuál es la ley o norma que establece alguna reserva o clasificación¹⁵”.

15 Alianza Más Información Más Derechos (2014). ¿Cuáles documentos son secretos en Colombia? Recuperado de: <http://masinformacionmasderechos.co/cuales-documentos-son-secretos-en-colombia>

El mal uso de la reserva o clasificación es tan sólo una de las herramientas que utilizan los funcionarios públicos para perpetuar la cultura del secreto



- **47%** de los periodistas encuestados les han exigido revelar el propósito de la solicitud.
- **44%** les entregaron la información condicionada a no revelar la fuente.
- **38%** no les entregaron la información porque el funcionario encargado de entregarla recibió instrucciones de su hacerlo por parte de su superior en la entidad.
- **34%** de los periodistas dijeron haber tenido dificultades para acceder a la información debido al medio de comunicación en el que trabajan.
- **33%** se les negó la información sin ninguna explicación.
- **31%** les entregaron la información en formatos que no eran comprensibles.
- **28%** les dieron información parcial.
- **8%** les cobraron la reproducción de las copias a un costo que excede el valor en el mercado.
- **4%** les han cobrado ilegalmente para agilizar la obtención de lo solicitado.

Esta es la situación para los periodistas que solicitan información pública en Colombia. Durante la implementación de los acuerdos de paz la situación no será menos complicada. La información que se necesita para reconstruir los hechos, la historia y la memoria del conflicto es sensible e involucra a actores al margen de la ley y estatales. Parte de esa información puede poner en riesgo la seguridad y la vida de personas. Pero también es información indispensable para establecer responsabilidades, reparar a las víctimas y contribuir a la no repetición de los hechos.

En la implementación se tratarán diversos temas de interés público: la concentración y desarme efectivo de las Farc, la creación de la JEP, los procesos judiciales especiales y ordinarios, la participación de agentes del Estado en la JEP, las amnistías e indultos, la participación política, el gasto público, la restitución de tierras, el esclarecimiento de la verdad de los hechos, la búsqueda de personas desaparecidas, entre muchos otros.

Para el cubrimiento periodístico de estos temas, la consulta de archivos públicos será necesaria. La Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000) explica que estos son imprescindibles para la toma de decisiones, constituyen una herramienta indispensable para la gestión del Estado y la administración de justicia y cumplen “una función probatoria, garantizadora y perpetuadora”. Todas las entidades públicas son responsables de mantener la información y de conservar los documentos que reposan en sus archivos.

El Centro Nacional de Memoria Histórica explica que “un archivo es una colección de huellas físicas del pasado que ha sido organizado de tal forma que permite hallar y usar información.[...] Puede abarcar una amplia gama de temas: daños y pérdidas, grupos sociales determinados, la historia de una organización en particular, la documentación de violaciones cometidas contra los derechos humanos, e historias de vida de constructores de paz”.

Dos ejemplos de organizaciones que lograron organizar sus archivos para reconstruir memoria son el del Archivo Histórico Sudafricano¹⁷

¹⁷ *Archivo Histórico Sudafricano* (SAHA, por sus siglas en inglés) es un archivo independiente de derechos humanos dedicado a documentar y promover las luchas por la justicia a través de prácticas de archivo y utilización de leyes de acceso a la información. Recuperado de: <http://www.saha.org.za/index.htm>

y el de Memoria Abierta de Argentina¹⁸. En el primero de los casos se crearon unas estrategias archivísticas:

1. Preservar documentos, fotografías, afiches, música, artefactos e historias que recojan experiencias de resistencia contra el régimen de Apartheid.
2. Obtener la liberación de documentos por parte de entidades públicas y privadas bajo la legislación de la libertad de información como parte de los esfuerzos de reconstrucción de la verdad o como apoyo a la administración de justicia.
3. Coleccionar historias orales para llenar los vacíos en el registro histórico y dar voz y visibilidad a los grupos que han sido excluidos del registro.¹⁹

Trudy Peterson, canadiense experta en archivos de Derechos Humanos y ponente en el seminario internacional “Archivos para la paz, elementos para una política pública” que se llevó a cabo en Bogotá en 2014, explica, en una entrevista que “los archivos son esenciales en procesos de posconflicto. Si los colombianos quieren que alguien rinda cuentas de algo, entonces los archivos que se refieren a esa persona son evidencia esencial ante la Corte”. Además manifiesta que si los colombianos esperan absolver a ciertas personas y “deciden que solo algunas personas deben hacer parte de un nuevo gobierno, necesitan documentos que muestren qué hicieron ellos, para quién estuvieron trabajando, qué clase de actividades emprendieron”²⁰.

En los archivos de inteligencia se pueden encontrar respuestas sobre el origen del conflicto, información sobre violaciones a derechos humanos o conductas específicas de la fuerza pública. Para Vivian Newman, subdirectora del Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia),

18 *Memoria Abierta* es una alianza de organizaciones de derechos humanos que promueve la memoria sobre las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente. Recuperado de: <http://www.memoriaabierta.org.ar/wp/>

19 Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). Recordar y narrar el conflicto. Herramientas para reconstruir memoria histórica. Recuperado de: <https://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/descargas/informes2009/recordar-narrar-el-conflicto.pdf>

20 Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). Colombia tiene que saber dónde están los archivos de las guerrillas y paramilitares. Recuperado de: <http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/colombia-tiene-que-saber-donde-estan-los-archivos-de-las-guerrillas-y-paramilitares>

acceder a ellos permitirá hacer un aporte a la verdad. “Sin información no se puede hacer nada en la transición. Y los archivos de inteligencia contienen mucha. Gracias a ellos se obtiene verdad judicial y extrajudicial. Con la primera se sabrán las circunstancias en que ocurren los hechos en un caso concreto, aportando justicia a las víctimas y definiendo responsabilidades individuales en la cadena de mando. Con la segunda se aclaran violaciones a derechos humanos y se entiende el contexto histórico, para contribuir a la verdad colectiva y a la memoria histórica con narrativas globales que encontramos en periódicos y museos.”²¹

Entre los archivos de inteligencia, también pueden existir los llamados “archivos de la represión”, según Ludmila Da Silva (2002), antropóloga y socióloga brasilera. Se trata de documentos “producidos por las fuerzas de seguridad (policías, servicios de inteligencia, fuerzas armadas) en acciones represivas (allanamientos, persecución, secuestros, tortura, desaparición, asesinatos, etc.)”. Estos documentos cuentan lo que pasó y a partir de estos se llevan adelante procesos judiciales, se crean espacios de denuncia, de recuerdo y se reivindican los derechos de las víctimas.

Esto no quiere decir que toda la información necesaria para el éxito del proceso de paz la tenga custodiada el sector defensa. Para Peterson “el reto más grande es saber dónde están los archivos de las guerrillas y los paramilitares y saber quién va a garantizar que estos estén bajo protección”. La Revista Arcadia (2017) evidencia que no se sabe qué pasará con los archivos de las Farc. “El Estado tampoco se ha comprometido a garantizar que estos archivos no sean dados de baja, exportados (comprados por instituciones internacionales) o destruidos por las Farc antes de culminar el proceso de desmovilización.”

En el Acuerdo de Paz el tema de archivos parece no ser una prioridad. Por ahora existe un protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves violaciones a los Derechos Humanos, e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto. Este protocolo del Archivo General de la Nación (AGN) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) establece los criterios y medidas que deben seguir las entidades públicas para identificar, proteger y garantizar el acceso

21 Newman Vivian (2017). ¿Caja de Pandora? Recuperado de: <http://www.lespectador.com/opinion/caja-de-pandora-columna-683932>

a la información de archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado. Desafortunadamente, los problemas de implementación de la Ley de Transparencia, que persisten después de tres años, dificultan el ser optimista frente a la capacidad del Estado de implementar este protocolo en sus entidades públicas.

Muchas entidades del Estado custodian información que ayudará a reconstruir el rompecabezas del conflicto armado colombiano. Tendrán que dar respuestas claras, de fondo y oportunas a las solicitudes de información y para eso será clave que tengan su archivo debidamente organizado.



Los estrados judiciales también serán una fuente importante de información pública. La sociedad no puede quedarse sin conocer los hechos que se confiesen o se narren en las declaraciones, como

pasó con las versiones libres en Justicia y Paz. Es en estos escenarios donde se ventila gran cantidad de información sobre violaciones a derechos humanos. De acuerdo con la Fundación para la Libertad de Prensa (2017) “se requiere que haya garantías de acceso a la información de lo que allí se declara y sanciona, en especial porque la sociedad en general, y no solo las víctimas directas, quiere conocer los detalles de lo sucedido²².”

Justicia y Paz hizo un intento por llevar un “registro técnico” de las versiones libres. Sin embargo, a estos registros sólo pueden acceder las personas que tengan calidad de víctimas y que tengan un interés particular en el proceso.

En la transición del régimen de Apartheid a la democracia en Sudáfrica se crearon unas audiencias públicas en las que los perpetradores de crímenes aceptaban su responsabilidad ante la vista de la comunidad. Desmond Tutu, pacifista sudafricano, explica que la impunidad desaparece cuando la aceptación de responsabilidad se da en el contexto de un juicio público (Leebaw, 2003). Como las audiencias

eran abiertas, las historias de las víctimas y victimarios se veían por televisión, se escuchaban por radio y se leían en la prensa.

Justicia y Paz hizo un intento por llevar un “registro técnico” de las versiones libres. Sin embargo, a estos registros sólo pueden acceder las personas que tengan calidad de víctimas y que tengan un interés particular en el proceso. Thierry Cruvellier, periodista y consultor del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) explica que “ya no es un asunto de debate: es un deber aceptado filmar los juicios de crímenes de guerra.” Pero agrega que “es necesario que las cortes entiendan mejor el significado y el uso asociados con las imágenes de

22 Fundación para la Libertad de Prensa (2017). Agenda de libertad de prensa y paz: cómo implementar los acuerdos de paz en clave de libertad de expresión. Recuperado de: http://flip.org.co/sites/default/files/archivos_publicacion/AGENDA.pdf

estos juicios. Debe existir un reconocimiento por parte del sistema judicial de que, una vez se han instaurado una serie de reglas sobre qué y cuándo filmar en los juicios, estas grabaciones deben delegarse a profesionales que puedan diseñar una estrategia de filmación”.

Restringir la entrada de la prensa y de los ciudadanos a los espacios donde victimarios y víctimas empiezan a reconstruir la memoria y a contar la verdad será perjudicial para el proceso. Es por esto que se espera que el Estado ponga a disposición de la ciudadanía las herramientas y las garantías para su acceso. Pero entonces surgen nuevos interrogantes ¿Cómo puede el periodismo hacer veeduría a la implementación de los acuerdos sin afectar el derecho a la intimidad? ¿Qué tanta información de la JEP deberá ser pública? ¿Cómo no poner en riesgo la seguridad nacional con la desclasificación de archivos?



Capítulo IV

Los límites (i)legales al acceso a la información en la implementación de los acuerdos

“Puede resultar más quebrantador para las democracias censurar la memoria política que permitirla. Sin embargo, prevalece un doloroso intercambio entre el daño psicológico a los individuos y los beneficios potenciales para el sistema político²³.” Leigh A. Payne (2007).

Cuando el conflicto armado es reciente, las heridas de las víctimas siguen abiertas. Sacar a la luz pública información sin ningún tipo de restricción puede re victimizar a las personas (Zapata, entrevista, 2016).

El ordenamiento jurídico colombiano contiene excepciones al derecho de acceso a la información: la reserva y la clasificación. La información reservada es aquella a la que los ciudadanos no pueden acceder porque al hacerse pública podrían ponerse en peligro intereses públicos como la defensa nacional, las relaciones internacionales, los derechos de infancia y adolescencia, la salud pública, la administración de justicia y la

23 Payne Leigh A. (2007). Relatos inquietantes: las confesiones de los perpetradores y los medios.

investigación de delitos o faltas disciplinarias. La información clasificada es aquella que de publicarse podría vulnerar, entre otros, los derechos a la intimidad, la vida y la seguridad de las personas; se trata de información que pertenece “al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona” (Ley 1712 de 2014).

La reserva y la clasificación de la información deben ser la excepción y no la regla. De acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos, las limitaciones deben ser verdaderamente excepcionales, estar consagradas en la ley, tener unos objetivos legítimos, una necesidad y una estricta proporcionalidad. Pero sí deben existir para prevenir daños a las personas y afectar el interés público. De no ser así, se estaría en una permanente inseguridad y en constante riesgo de vulnerar derechos fundamentales. Sin embargo, las entidades deben hacer uso de estas figuras por razones legales y no para ocultar información que debería estar al alcance de todos.

Vivian Newman (2015), propone un ejemplo para demostrar que no todos los datos pueden abrirse al público sin importar las consecuencias. En el año 2013, la compañía de la ciudad de Nueva York llamada *NY City Taxi and Limousine Commission* liberó sus bases de datos y se hicieron públicas las carreras efectuadas por los taxis. Un ciudadano cruzó estos datos con otra información disponible en internet y descubrió quiénes eran clientes de prostíbulos y qué casas quedaban sin dueño durante las vacaciones, vulnerando así el derecho a la intimidad de las personas. La conclusión de Newman es “que el manejo de los datos no puede ser a cualquier precio. Es muy importante que se tenga en cuenta que muchos de esos datos pueden afectar la privacidad de las personas, por lo que pedir perdón en lugar de permiso puede ser muy costoso y poco recomendable para la transparencia.”

En la transición, las declaraciones y el reconocimiento de responsabilidades ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP “contemplan datos y hechos sobre conductas criminales y violaciones de Derechos Humanos” que serán de interés público (Fundación para la Libertad de prensa, 2017). Sin embargo, Leigh A. Payne, explica que los actos de confesión, al hacerse públicos, pueden provocar conflictos, divisiones profundas, hacer visibles los desacuerdos del pasado y sobre todo “retraumatizar” a las víctimas. Los medios al cubrir estas confesiones pueden crear un profundo conflicto discursivo en la sociedad, agrega Payne.

En los casos de violencia sexual y en los que se encuentren involucrados niños, niñas y adolescentes habrá información (i) reservada en lo que tiene que ver con el proceso, y (ii) clasificada por temas de intimidad y de protección a la vida.

Cuando se trata de la investigación de un crimen, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se le atribuye la comisión del hecho ilícito.

En los procesos penales que investigan hechos de violencia sexual no estará permitido el acceso completo a la información a los medios de comunicación. De acuerdo con la Ley 1719 de 2014, se tendrán que minimizar los efectos traumáticos y salvaguardar derechos como la vida privada, la intimidad y la dignidad. En las etapas de investigación y juzgamiento se debe en todo momento mantener la confidencialidad del nombre, residencia, teléfono y lugar de trabajo de la víctima, sus familiares o personas allegadas. Rosario Sierra (2015), profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia en España, explica que “cuando los medios de comunicación revelan datos concretos sobre un delito de carácter sexual, sin duda alguna, están dando público conocimiento de una circunstancia de hondo calado para la esfera de intimidad personal y familiar de la víctima”. En

estos casos, los derechos de la víctima prevalecen frente al derecho de la ciudadanía a la información.

Cuando los menores de edad se encuentran involucrados en un proceso judicial, los medios de comunicación, de acuerdo con el Código de Infancia y Adolescencia, deben “abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos”²⁴. Esta restricción a la libertad de expresión busca que no se acceda arbitrariamente a la intimidad de los niños. La Corte Constitucional manifiesta que se debe evitar el sensacionalismo en el manejo de

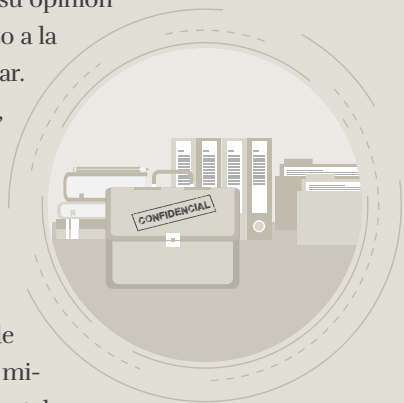
24 Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en el artículo 47 del Código de infancia y adolescencia. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios

los contenidos referentes a la infancia. Antes de publicar la información es necesario “identificar y valorar el riesgo”. La forma de presentar la información puede conllevar daños psicológicos, condicionar su futuro o incentivar represalias contra el menor²⁵.

Existen distintas formas de garantizar el derecho a la información y al mismo tiempo proteger la identidad de las personas. Las entidades deben identificar en los documentos la parte que debe protegerse de la parte a la que se le permitirá el acceso. Por ejemplo, pueden enmascararse los datos privados tapando los nombres de las víctimas y permitiendo el acceso a los hechos. También existe la posibilidad de elaborar versiones oficiales de los documentos para que no se afecte la vida privada de las personas o preguntarle a la víctima si está de acuerdo con que sus datos y su historia se conozcan (Zapata, entrevista, 2016).

De acuerdo con la FNPI (2015), los periodistas deben tener claro que su trabajo tiene que beneficiar a los que reciban la información, estimulando más “la inteligencia que la curiosidad”. Siempre habrá datos llamativos pero a veces no ayudan a comprender el hecho noticioso y, en cambio distraen. El periodista podrá excluir hechos que en su opinión no merecen ser contados o que por respeto a la intimidad de las víctimas es mejor no publicar.

Por otra parte, existe una limitación, que frecuentemente utilizan las entidades del sector defensa y es la reserva por temas de seguridad nacional. Juan Esteban Mejía, periodista colombiano, cuenta que en el 2008, antes de que estallara el escándalo de los falsos positivos, conoció historias de organizaciones sociales que decían que los militares estaban matando campesinos y los estaban haciendo pasar por guerrilleros muertos en combate. Como Mejía sólo tenía una versión decidió completar la información. Para esto solicitó una reunión con el ejército pero no le fue concedida, así que decidió hacer un derecho de petición solicitando que le informaran las condiciones en las que habían



25 Corte Constitucional Sentencia T- 453 de 2013. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla

muerto varios individuos que, de acuerdo con el ejército, pertenecían a grupos armados al margen de la ley. También solicitó que le informaran la fecha en la que se había producido “la baja” y el historial delictivo de los supuestos guerrilleros. Igualmente pidió que le indicaran si la muerte se había producido en alguna operación militar. El ejército respondió que la información solicitada no podía entregársele por temas de seguridad nacional.

El caso de Juan Esteban llegó a la Corte Suprema de Justicia en donde se protegió su derecho a acceder a información. El Ejército Nacional no explicó cómo podría ponerse en riesgo la seguridad nacional al entregar la información, simplemente se limitó a decir que era un tema reservado. Asimismo, la Corte aclaró que no se evidenciaban razones que afectaran la seguridad nacional por tratarse de un hecho ya pasado y que además muchas veces eran los mismos militares quienes divulgaban en los medios de comunicación las operaciones realizadas contra grupos al margen de la ley²⁶.

Otro caso importante frente a este tema es el de la *GUERRILHA DO ARAGUAIA vs. Brasil*. La petición, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la interpuso en el año 1995 el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional en nombre de los familiares de 70 personas (miembros del Partido Comunista de Brasil y campesinos de la región) que fueron detenidas arbitrariamente, torturadas y desaparecidas como resultado de operaciones del ejército brasileño entre 1972 y 1975 en la región de los ríos Araguaia y Tocantins²⁷. A finales de 1974 el gobierno militar impuso silencio absoluto sobre los acontecimientos en Araguaia y prohibió a la prensa divulgar noticias.

Los familiares alegaban que los recursos judiciales para obtener información sobre los hechos no han sido efectivos, además que las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Estado han restringido indebidamente el derecho de acceso a los documentos oficiales sobre operaciones militares en la región de Araguaia. En 2003, la Comisión Interministerial, que crea el gobierno para investigar las circunstancias de las desapariciones, so-

26 Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil (2008) M.P: Pedro Octavio Munar Cadena

27 Los militantes de la Guerilla se instalaron en la región del Araguaia, sobre un área de seis mil 500 kilómetros cuadrados entre las ciudades de São Domingos y São Geraldo, del lado izquierdo del río Araguaia, localizado entre los estados de Pará, Goiás y Maranhão. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/19/cam-guerrilla.html>

licita la colaboración de las Fuerzas Armadas. Pero estas argumentan que los documentos que tienen son reservados por motivos de seguridad nacional y que además la mayoría de los documentos han sido destruidos conforme a la legislación vigente en ese entonces.

La Corte Interamericana estableció que cuando se trata de casos de violaciones a derechos humanos, “las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado, la confidencialidad de la información o en razones de seguridad nacional para dejar de aportar la información requerida”. Además dijo que “cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”.

En Colombia la información que custodia el sector defensa es en ocasiones negada por motivos de seguridad nacional, pero en los archivos de inteligencia se encuentra gran cantidad de información del conflicto armado colombiano. De acuerdo con el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO, 2012) “distintos instrumentos internacionales reconocen la seguridad nacional como una de las funciones esenciales de los Estados y, por tanto, uno de los intereses legítimos susceptibles de ser protegidos.” Sin embargo, las entidades públicas tienen que demostrar que la publicación de la información generaría un daño mayor al beneficio que tendrían los ciudadanos al conocer la información.

Se espera que las normas que regulen estas restricciones expresen “claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede declararse secreta” (2012). Más aun teniendo en cuenta que cierta información que ha sido reservada, tendrá que desclasificarse en los próximos años para que los colombianos puedan entender qué fue lo que pasó.



En Colombia, el tiempo máximo de las reservas es de 15 años desde que el documento se crea, una vez transcurra ese tiempo la información se vuelve pública. Sin embargo, el riesgo que se busca evitar al declarar un documento como reservado, puede dejar de existir antes de que pasen los 15 años y por lo tanto la información tendrá que divulgarse. No obstante, falta un mayor desarrollo normativo que determine las formas, los procedimientos y la periodicidad con que los funcionarios verifican si las condiciones que justifican la reserva continúan existiendo.

La decisión sobre qué información debe limitarse al público será, de acuerdo con Zapata (entrevista, 2016), política y jurídica. Las reservas y las clasificaciones no pueden dejarse a un amplio margen de interpretación ya que son taxativas.

La información que se someta a reserva no tendrá esa restricción de acceso de manera permanente. De acuerdo con Carlos Zapata, debe fijarse un tiempo para que toda la información del conflicto armado colombiano pueda ser pública, involucrando en esta decisión a las víctimas, a las entidades y a la sociedad en general. Hoy en día cualquiera puede consultar, en la Biblioteca Nacional, cómo fueron los juicios de los próceres de la independencia, por ejemplo el proceso en contra de Francisco de Paula Santander, acusado de conspirar para asesinar a Simón Bolívar.

El Estado tendrá entonces que generar mecanismos preventivos de protección de la información para no vulnerar derechos fundamentales pero también proporcionar oportunamente información que sea de interés público. La prensa por su parte tendrá que ejercer su profesión con una gran responsabilidad que implica abstenerse de publicar información que pueda poner en riesgo la vida o la seguridad de las personas involucradas en todo el proceso (FLIP, 2011).

Todavía no está clara la posición que va a asumir el Estado respecto de la información que debería ser pública en el posacuerdo. No se sabe si la balanza se inclinará hacia la transparencia o hacia la restricción. Pero independientemente del camino que seleccione el Estado, los periodistas y los medios están llamados a buscar información pública, aún en contextos difíciles. Si el periodismo no muestra interés por encontrarla, será también –éticamente- responsable del secreto.



»» Bibliografía

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (24 de noviembre de 2016) Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Alianza Más Información Más Derechos (31 de julio de 2014) ¿Cuáles documentos son secretos en Colombia? Recuperado de: <http://masinformacionmasderechos.co/cuales-documentos-son-secretos-en-colombia>
- Archivo General de la Nación., Centro Nacional de Memoria Histórica (06 de febrero de 2017) Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. [Resolución 031 de 2017]
- Archivo General de la Nación., Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Bogotá. Recuperado de: <http://repositorio.archivogeneral.gov.co/repositorio/files/original/7ebc58a1e9007c497049cf5fade86196.pdf>
- Badawi, H. (24 de febrero de 2017) Memoria invisible: los archivos secretos del conflicto en Colombia. Revista Arcadia. Recuperado de: <http://www.revistaarcadia.com/periodismo-cultural--revista-arcadia/articulo/los-archivos-secretos-del-conflicto-en-colombia/62152>
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (2012) Seguridad Nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación y desafíos. Uruguay. Recuperado de: <http://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2012) Justicia y Paz: ¿Verdad Judicial o Verdad Histórica? Recuperado de: http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/verdad_judicial_verdad_historica.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014) Recordar y narrar el conflicto. Herramientas para reconstruir la memoria histórica. Recuperado de: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2009/recordar-narrar-el-conflicto.pdf>
- Congreso de Colombia (25 de julio de 2005) Disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. [Ley 975 de 2005]. DO: 45.980

- Congreso de Colombia (06 de marzo de 2014) Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. [Ley 1712 de 2014] DO: 49.084
- Congreso de Colombia (14 de julio de 2000) Ley General de Archivos. [Ley 594 de 2000]. DO: 44.084
- Congreso de Colombia (18 de junio de 2014) Se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. [Ley 1719 de 2014] DO: 49.186
- Congreso de Colombia (08 de noviembre de 2006) Código de Infancia y Adolescencia. [Ley 1098 de 2006] DO: 46.446
- Corte Constitucional (15 de julio de 2013) Sentencia T-453 de 2013 [MP Nelson Pinilla Pinilla]
- Corte Constitucional (24 de enero de 2008) Sentencia T-049 de 2008 [MP Marco Gerardo Monroy Cabra]
- Corte Constitucional (03 de diciembre de 2007) Sentencia T-1025 de 2007 [MP Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 de noviembre de 2010) Caso Gomes Lund y Otros (“*Guerrilla do Araguaia*”) Vs. Brasil
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de septiembre de 2006) Caso Claude Reyes y Otros Vs. Chile
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (21 de agosto de 2008) Exp. T. No. 11001 22 15 000 2008 00247 -01 [MP Pedro Octavio Munar Cadena]
- Cruvellier, T. (2008) Los medios masivos de comunicación en contextos de justicia transicional. *Cuadernos del conflicto. Verdad, memoria histórica y medios de comunicación*. Publicaciones Semana., Fundación Idas para la Paz. (pp. 21-24)
- Da Silva, L. (2002). *Los archivos de la represión: Documentos, memoria y verdad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Declaración de compromisos por un Estado Abierto (2017). Recuperado de: http://api.ning.com/files/GZs8qdvnuOuES-URoGH5b15lvwoqyPa7TUUb8vv4M5cZfxb-6vPWYunQCXGhmywR73H4FtAdgFzD*rpY6Pg9gmGYleYnBuV5/Declaratoriade-EstadoAbiertofirmada.pdf
- Fiscalía General de la Nación (12 de febrero de 2007) Directrices para el procedimiento de transmisión de la diligencia de versión libre en los asuntos de competencia de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de la Ley 975 de 2005 y sus Decretos Reglamentarios 4760 de 2005, 2898 y 3391 de 2006 y 315 de 2007. [Resolución 387 de 2007] DO: 46.542
- Fiscalía General de la Nación (26 de diciembre de 2016). Respuesta a derecho de petición presentado por el PAN.
- Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (2016). Es el mejor momento para ser periodista: Giannina Segnini. Recuperado de: <http://www.fnpi.org/actividades/2016/es-el-mejor-momento-para-ser-periodista-giannina-segnini/>
- Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (2015). ¿Cómo informar sobre abuso sexual sin irrespetar la intimidad de las víctimas? Recuperado de: <http://eticasegura.fnpi.org/2014/12/01/como-informar-sobre-abuso-sexual-sin-irrespetar-la-intimidad-de-las-victimas/>
- Fundación para la Libertad de Prensa (2011). *Acceso a la información en la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005)* Trabajo no publicado. Bogotá.

- Fundación para la Libertad de Prensa (2017). *Agenda de libertad de prensa y paz: cómo implementar los acuerdos de paz en clave de libertad de expresión*. Recuperado de: http://flip.org.co/sites/default/files/archivos_publicacion/AGENDA.pdf
- Leebaw, B. (2003). Legitimation Judgment? South Africa's Restorative Approach to Transitional Justice. *Polity*, Vol.36, No. 1 (pp. 23-51)
- Lewin, J., Morelo, D., Garzón, D., Quiroga, C., Pérez, J. (05 de octubre 2016) Así es el país que votó No. La Silla Vacía. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/asi-es-el-pais-que-voto-no-58201>
- Mendel, T. (2009). El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica. Ecuador: Casa UNESCO.
- Morelo, G. (2016). Periodismo de exhumación. En Cardona, J., Morelo, G., Castrillón G., Alexis, K., Behar, O., *Pistas para Narrar la memoria. Periodismo que reconstruye las verdades*. (pp. 92 – 131). Bogotá: Opciones gráficas Editores.
- Naser, A., Ramírez, A. (2014) *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Serie Manuales No. 81. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Newman, V. (10 de marzo de 2017) ¿Caja de Pandora? El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/caja-de-pandora-columna-683932>
- Newman, V. (02 de junio de 2015) Pedir perdón o pedir permiso. Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/vivian-newman-pedir-perdon-pedir-permiso/430013-3>
- Newman, V. (2015) Datos personales en información pública: oscuridad en lo privado y luz en lo público. Bogotá: Dejusticia.
- Payne, L. (2008). Relatos inquietantes: Las confesiones de los perpetradores y los medios. *Cuadernos del conflicto. Verdad, memoria histórica y medios de comunicación*. Publicaciones Semana., Fundación Idas para la Paz (pp. 8-15)
- Peterson, T. (2014). Entrevista por Centro Nacional de Memoria Histórica. Colombia tiene que saber dónde están los archivos de las guerrillas y paramilitares. Recuperado de: <http://www.centrodememorialhistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/colombia-tiene-que-saber-donde-estan-los-archivos-de-las-guerrillas-y-paramilitares>
- Proyecto Antonio Nariño (2015). Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública. Recuperado de: <http://indicelibertadexpresion.com/>
- Proyecto Antonio Nariño (2016). IV Encuesta Nacional a Periodistas. Recuperado de: <http://www.pan.org.co/?q=noticias-y-novedades/el-pan-presenta-la-iv-encuesta-nacional-periodistas>
- Presidencia de la República (20 de enero de 2015). Se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 103 de 2015] DO: 49.400
- Ramírez, A (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques* 5. Vol. IX, N° 15
- Reátegui, F. (2014). Entrevista por International Center for Transitional Justice. ICTJ reporta: Verdad y Memoria. Recuperado de: <https://www.ictj.org/es/news/ictj-reporta-verdad-memoria>
- Ruiz, M. (10 de agosto de 2013) Los archivos secretos. Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/los-archivos-secretos/353878-3>
- Salamanca, S. (9 de marzo de 2017) ¿Por qué transmitir los juicios de la Jurisdicción

Especial para la Paz por televisión? Vice. Recuperado de: https://www.vice.com/es_co/article/por-que-transmitir-los-juicios-de-la-jurisdccion-especial-para-la-paz-por-television

- Santos, A. (2008) *Cuadernos del conflicto. Verdad, memoria histórica y medios de comunicación*. Publicaciones Semana., Fundación Idas para la Paz. (pp. 26-27)
- Sierra, R. (2015) Los derechos de la víctima en el proceso Vs. Medios de comunicación. Un ejemplo en la información sobre delitos de violencia contra la mujer. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 103. (pp. 199-230)
- The National Security Archive. (22 de diciembre de 2014) Mexico: Los Zetas Drug Cartel linked San Fernando Police to Migrant Massacres. Recuperado de: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB499>
- Vaca, P. (2012). *Acceso a la información y transparencia judicial en graves violaciones a los DDHH: Análisis del derecho de acceso a la información en la Justicia a partir de un diagnóstico en casos de asesinatos a periodistas en Colombia*. (Trabajo de grado) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Verdad Abierta. (14 de enero de 2017) ¿Qué pasa con los archivos de Justicia y Paz? Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/6515-que-pasa-con-los-archivos-de-justicia-y-paz>

Entrevistas

- Tatiana Navarrete, periodista del portal *Verdad Abierta*. Entrevista presencial realizada el 16 de enero de 2017 en Bogotá.
- Javier Osuna, periodista colombiano. Entrevista presencial realizada el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá.
- Carlos Zapata, exdirector del Archivo General de la Nación. Entrevista presencial realizada el 24 de noviembre de 2014 en Bogotá.
- Ana Paulina Sabbagh, asesora Ley de Transparencia de la Secretaría de Transparencia. Entrevista presencial realizada el 06 de octubre de 2016 en Bogotá.
- Claudia Baez, periodista de datos. Entrevista presencial realizada el 06 de octubre de 2016 en Bogotá.
- Juan Esteban Mejía, periodista colombiano independiente. Entrevista por Skype realizada el 28 de noviembre de 2016.
- Oscar Parra, coordinador del proyecto Rutas del Conflicto. Entrevista presencial realizada el 25 de octubre de 2016 en Bogotá.
- Emmanuel Vargas, asesor de dirección de la Fundación para la Libertad de Prensa. Entrevista por Skype realizada el 04 de octubre de 2016.
- Laura Obando, asesora Grupo de Transparencia y del Derecho al Acceso a la información pública de la Procuraduría General de la Nación. Entrevista presencial realizada el 20 de octubre de 2016 en Bogotá.
- David Rodríguez, asesor Grupo de Transparencia y del Derecho al Acceso a la información pública de la Procuraduría General de la Nación. Entrevista presencial realizada el 20 de octubre de 2016 en Bogotá.
- Mayra Baez, periodista digital y de datos. Entrevista por Skype realizada el 10 de octubre de 2016.