

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN COLOMBIA

**Violencia, impunidad y autocensura
- un estudio constructivo**



*»No queremos más mártires«
Periodista colombiana, 2004*

I.	INTRODUCCIÓN	pág. 3
II.	RESUMEN EJECUTIVO	5
III.	ABSTRACT IN ENGLISH	8
IV.	ENFOQUE Y MARCO NORMATIVO	10
V.	SITUACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA	12
VI.	LIBERTAD DE EXPRESIÓN: VIOLENCIA Y AUTOCENSURA	14
	A. Periodistas	14
	B. Comunicadores sociales	16
VII.	LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	18
	A. Autorregulación de los medios de comunicación	19
	B. Estigmatización de los comunicadores sociales	19
	C. Limitación de fuentes y la veracidad de la información	20
	D. Restricción del libre movimiento	22
	E. Papel de las estadísticas en la política gubernamental	23
	F. Asignación arbitraria de la publicidad oficial	25
VIII.	RESPUESTA ESTATAL I: SISTEMAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	26
	A. Programa de Protección	26
	1. Ineficiencia del programa.....	27
	2. Falta de coordinación con otras entidades estatales.....	29
	3. Descentralización del programa.....	30
	B. Sistema de Alertas Tempranas	30
	1. La reforma del Sistema de Alertas Tempranas.....	31
	2. Ineficiencia del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.....	33
	3. Militarización de la respuesta estatal.....	34
IX.	RESPUESTA ESTATAL II: LOS ÓRGANOS DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD	35
	A. Papel de la Fiscalía General de la Nación	35
	1. Falta de investigación y demora injustificada en los procesos judiciales.....	36
	2. Violaciones a la independencia judicial.....	37
	3. Violaciones al debido proceso.....	38
	B. Actuación de la Procuraduría General de la Nación	39
X.	RECOMENDACIONES	42
XI.	RECOMMENDATIONS IN ENGLISH	45
XII.	LISTA DE ENTREVISTADOS	48
XIII.	PRESENTACIÓN DE LA DELEGACIÓN	49

I. INTRODUCCIÓN

Durante varios años, la Fundación Sueca para los Derechos Humanos ha estudiado el problema de impunidad en violaciones a los derechos humanos en Colombia. En el año 2000, la Fundación Sueca realizó su primera misión a Colombia, y publicó un informe con recomendaciones para el Gobierno y las autoridades suecas de inmigración que presentó en un seminario en Estocolmo en el que participaron varias autoridades y ONGs suecas.

La segunda misión tuvo lugar en Octubre y Noviembre de 2001 con el objeto de obtener información más detallada sobre el problema de la impunidad y de formular recomendaciones al Gobierno de Colombia y al Gobierno de Suecia. El informe de esta segunda misión junto a un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia, formaron la base para las discusiones del seminario de seguimiento que se llevó a cabo en Suecia y en el que participaron juristas y académicos de Colombia, Suecia, y de otros países latinoamericanos para discutir, analizar y proponer soluciones al problema de la impunidad a nivel regional en América Latina.

La tercera misión se realizó en octubre de 2002, y fue seguida por la publicación de un tercer informe y por un seminario sobre impunidad a nivel global con atención especial al problema en Colombia. En el seminario participaron representantes de Latinoamérica, África, Asia y Europa. La Fundación utilizó los resultados de la misión y del seminario en su labor de cabildeo ante el Gobierno de Suecia, la Unión Europea y el Gobierno de Colombia. En el año 2003, la Fundación realizó un seguimiento de las misiones previas y organizó un seminario en el Perú sobre el papel que puede jugar la Corte Penal Internacional en la lucha contra la impunidad en la región andina.

El presente informe es el producto de la cuarta misión, llevada a cabo del 13 al 26 de noviembre de 2004. Durante esta misión, la Fundación quiso continuar con el estudio del fenómeno de la impunidad desde otro ángulo, por lo que decidió centrarse en un derecho en particular, el derecho a la libertad de expresión. La Delegación centró su investigación en como la impunidad afecta el ejercicio de este derecho, y en la relación entre las restricciones a la libertad de expresión y el extendido problema de la impunidad en el país.

La Delegación estuvo conformada por una abogada española consultora de derechos humanos en Ginebra, un periodista sueco de Reporteros Sin Fronteras con extensa experiencia sobre la situación de la libertad de prensa en Colombia, el director de una organización no gubernamental de derechos humanos de Ecuador, y por representantes de la Fundación Sueca. Durante la misión, la Delegación se entrevistó con representantes del Gobierno colombiano, periodistas y defensores de derechos humanos, en Bogotá, Medellín y Arauca. Además de la información obtenida en entrevistas y reuniones, la Delegación consultó documentos, informes y artículos de fuentes nacionales e internacionales sobre el fenómeno de la impunidad y la situación de la libertad de expresión en Colombia.

Durante los días 25 y 26 de noviembre la Fundación, conjuntamente con la Universidad Nacional de Bogotá, organizó un seminario en el que participaron representantes de autoridades y organizaciones no gubernamentales colombianas y representantes de Ecuador, Perú, Haití y Costa Rica. El primer día del seminario estuvo dedicado al análisis del problema de la impunidad, y el segundo estuvo enfocado en los hallazgos de la Delegación y en la situación actual de la libertad de expresión en el país. El presente informe y las recomendaciones incluidas al final del mismo son productos de la información recibida por la Delegación durante la misión y de las valiosas contribuciones de los participantes en el seminario.

La información recogida en el informe proviene principalmente de las numerosas entrevistas realizadas por la Delegación durante su estadía en Colombia. El informe no hace referencia a individuos, ni a las organizaciones en las que trabajan para no comprometer a las personas que tan generosamente compartieron su conocimiento y sus opiniones con la Delegación. Al final del informe se puede encontrar una lista de todas las entidades entrevistadas. El informe sí contiene referencias a documentos y otras fuentes oficiales consultadas.

Con estas misiones y seminarios que viene realizando desde el año 2000, la Fundación Sueca desea contribuir a la mejoría de la situación de los derechos humanos en Colombia. Asimismo, las delegaciones han contribuido a mantener la presencia internacional y monitorear la crisis de los derechos humanos que está sufriendo el país. La Fundación seguirá con sus objetivos, luchando conjuntamente con la sociedad civil colombiana, por una mejoría de la situación de los derechos humanos en Colombia.

II. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe analiza la situación de la libertad de expresión en Colombia, y está basado en una misión realizada en noviembre de 2004. El informe se centra en la evaluación de la política gubernamental en materia de promoción y protección de la libertad de expresión y en el análisis de la respuesta estatal frente a las amenazas y la violencia que sufren muchos periodistas y otros comunicadores sociales en el país.

La política del actual Gobierno colombiano ha estado marcada por la fuerte estigmatización de sus oponentes y por las llamadas a los medios de comunicación a auto-limitarse. A este tipo de presión por parte del Presidente de la República y otros funcionarios públicos se suma la violencia y las amenazas relacionadas con el conflicto armado y con las denuncias de corrupción, y los casos de amenazas con la participación de funcionarios públicos como miembros del ejército, la policía o de los organismos de seguridad del Estado. Todo ello ha contribuido al silenciamiento de los medios de comunicación y ha convertido a Colombia en un país con un déficit informativo, donde existe una gran distorsión en la información que se publica.

En este contexto, la limitación de las fuentes de información usadas por los medios de comunicación surge como una consecuencia del clima de intimidación y de la campaña de ataques contra aquellos periodistas que intentan realizar una labor de investigación. Hay regiones donde los periodistas son presionados por uno u otro de los grupos armados al margen de la ley e incluso por representantes del Gobierno local para divulgar o silenciar cierta información. El informe destaca la restricción del libre movimiento como otra limitación importante a la libertad de expresión en Colombia. En áreas controladas por los grupos armados al margen de la ley, los periodistas y otros comunicadores sociales deben trasladarse bajo las condiciones impuestas por estos grupos. Asimismo, en zonas de operaciones militares o de combate, la fuerza pública controla y restringe la libertad de movimiento.

El informe también señala la falta de reglamento y la poca transparencia en el proceso de asignación de las pautas publicitarias como un problema preocupante que puede dar lugar a la utilización de la publicidad oficial con fines políticos y como una herramienta de control y limitación a la libertad de prensa. Además, el informe destaca la tendencia del Gobierno actual de hacer uso de estadísticas en una manera propagandística y simplista para mejorar la imagen de su política y de la situación de los derechos humanos en el país.

Otro de los temas centrales en el informe, es el de los sistemas de prevención y de protección ofrecidos por el Estado colombiano para garantizar la libertad de expresión. El informe analiza el programa de protección ofrecido por el Ministerio del Interior y Justicia para periodistas y otros comunicadores sociales. Con relación a este programa, la mayoría de los actores entrevistados reconoce la importancia de estos en materia de protección. Sin embargo, la Delegación

también recibió un gran número de críticas y áreas que necesitan ser mejoradas, incluyendo la falta de coordinación entre el órgano asesor encargado de recomendar medidas de protección y las entidades investigativas y judiciales del Estado, la falta de confianza en la eficacia de los esquemas de seguridad proporcionados y la demora en la implementación de los mismos. Pero la mayor crítica hacia estos programas de protección se centra en la falta de voluntad política. Es decir, muchas de las personas entrevistadas por la Delegación señalaron la contradicción entre la existencia de estos programas de protección y el discurso que sostienen algunos funcionarios públicos contra la labor de los comunicadores sociales que no sólo estigmatiza el trabajo de estos, sino que también pone en peligro la integridad de los mismos.

En nuestra investigación también hemos incluido el papel que juega la Defensoría del Pueblo en materia de prevención y protección contra violaciones a los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad. En particular, nos hemos centrado en el Sistema de Alertas Tempranas establecido en la Defensoría para monitorear y advertir de situaciones de riesgo de la población civil en relación con el conflicto armado.

En este sentido, la mayoría de los actores entrevistados indicó una gran preocupación por la falta de seguimiento de estos informes de riesgo por parte del órgano encargado de darle seguimiento dentro del Ministerio del Interior, el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT). Llama la atención la falta de emisión de alertas, a pesar de los informes de riesgo emitidos por la Defensoría. En este sentido la Delegación también recibió críticas relacionadas con la falta de coordinación con otras dependencias gubernamentales, la discrecionalidad y la falta de procedimiento del CIAT en la toma de decisiones para emitir las mencionadas alertas. Por último, el informe señala la preocupación que genera la militarización de la respuesta estatal ante las alertas emitidas por el CIAT.

Otro de los temas centrales de nuestra investigación ha sido la labor desempeñada por la Fiscalía de la Nación en la lucha contra la impunidad. En este sentido, cabe indicar que la evaluación realizada por miembros de ONGs, periodistas y otros actores de la sociedad civil entrevistados no es favorable y dista mucho del optimismo presentado por la Fiscalía de la Nación. La gran mayoría de las críticas se centraron en el debilitamiento de la unidad de derechos humanos de la Fiscalía y la falta de investigación de casos que involucran violaciones de derechos humanos, incluyendo casos de violaciones a la libertad de expresión. En este sentido, aunque muchos de los entrevistados concuerdan en la falta de denuncias existentes debido al temor de víctimas y testigos y a la desconfianza existente en el sistema judicial, también apuntan que incluso en aquellos casos en los que se han presentado denuncias, las investigaciones no avanzan y señalan la falta de diligencia por parte de la Fiscalía en la recolección de pruebas.

Además se criticó el deficiente control judicial que ha ejercido la Fiscalía en las detenciones masivas, la responsabilidad directa de funcionarios de esta institución en violaciones a derechos humanos en los llamados registros

voluntarios y la destitución o traslado de fiscales involucrados en investigaciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos.

Por último, el informe analiza el papel que juega la Procuraduría de la Nación en la lucha contra la impunidad. Cabe destacar como un paso importante, la política institucional de agilización y descongestionamiento de procesos disciplinarios que se está llevando a cabo dentro de esta institución y que ha generado una considerable disminución en el número de casos. Sin embargo, algunos de los actores entrevistados vieron este proceso con inquietud ya que señalaban que muchos de estos casos no han sido resueltos sino que se encuentran en los órganos de control interno de las instituciones donde desempeñan sus funciones los funcionarios públicos bajo investigación. El informe también destaca la preocupación que genera el conflicto que en algunos casos se ha planteado entre la jurisdicción civil y militar en materia disciplinaria.

III. ABSTRACT IN ENGLISH

This report, based on a mission undertaken by the Swedish NGO Foundation for Human Rights in November 2004, assesses the state of freedom of expression in Colombia. The report evaluates governmental policy related to the protection and promotion of freedom of expression and analyzes the government's response to the threats and violence that many journalists, human rights defenders, and other social actors are forced to confront regularly.

The current Colombian government has stigmatized its opponents and pressured the media to limit the scope of its work. To these pressures can be added the violence of an ongoing armed conflict, widespread corruption, and threats from security forces and public officials. As a result, Colombia today is a country suffering from an information deficit, where the information that does see the light of day is greatly distorted.

Freedom of expression is limited in many ways. On the one hand, the sources of information used by the media are restricted because of the climate of intimidation and the campaign targeting those journalist undertaking investigations. Often, illegal armed groups and in some cases government representatives directly threaten journalists attempting to undertake investigations. Freedom of expression is also curtailed by limiting freedom of movement – in some regions, journalists and social workers are forced to operate under the threatening vigilance of armed groups; in conflict or militarized regions, public security forces restrict freedom of movement.

The report also highlights the lack of regulations and transparency in placing government publicity and advertising. These deficiencies can lead to the use of official publicity for political ends and as a tool of control over the press. The report also underscores the tendency of the government to misuse statistical data in an effort to improve its image and misrepresent the human rights situation in the country.

Another key element of this report is its assessment of the guarantees offered by the government to protect freedom of expression, in particular the programs offered by the Ministry of the Interior and Justice to journalists and human rights defenders. Most of the social actors interviewed during the mission recognized the importance of these programs. However, the Delegation also received numerous troubling accounts of the inefficacy of these programs and heard frequent criticism regarding breakdowns in their performance, including the lack of coordination between the state organs charged with recommending specific protection measures and the investigative arms of the state judicial system, the widespread lack of confidence in the effectiveness of security schemes and the failure to implement these schemes in a timely manner. But the greatest criticism of these programs was reserved for the lack of political will behind them. Many of the interviewees pointed to the contradiction between the existence of these protection programs and the accusatory discourse used by public functionaries when describing human rights defenders and journalists, which not only stigmatizes these social actors, but also potentially expose them to actual danger.

We have also scrutinized the role played by of the “Defensoría del Pueblo” (or Ombudsman’s Office) in protecting civil society from human rights violations and in the fight against impunity. We have paid particularly close attention to the Ombudsman’s Early Warning System, which was designed to provide alerts when situations arise in the context of the armed conflict that threaten the civil population.

For most of the actors interviewed, one of the biggest concerns was the lack of follow up to the Ombudsman’s risk assessments by the Inter-Institutional Early Warning Committee (CIAT), the agency charged with issuing warnings. In this context, the Delegation also received criticisms related to the lack of coordination with other governmental agencies, as well as to the arbitrariness in the CIAT decision-making process. Finally, this report highlights the worrying trend towards militarization exhibited by the Government in response to warnings issued by the CIAT.

We have paid particularly close attention to the work of the Office of the Attorney General. NGOs, journalists, and other social actors have long criticized the Attorney General for the weakening of its human rights investigation unit and the lack of investigations into cases of human rights violations, including cases involving freedom of expression. Although many victims and witnesses are afraid to come forward, according to many of the interviewees even when complaints are made the Office of the Attorney General does not pursue investigations with due diligence. Many people also criticized the Attorney General for not exercising appropriate judicial oversight in cases of mass detentions and searches without warrant, and for the removal from cases or the transfer of public prosecutors investigating human rights offenses.

Lastly, this report analyzes the role played by the Procurator General’s Office in the fight against impunity. It is worth noting the positive steps taken by this office to end the backlog of cases involving disciplinary measures. However, several of the people interviewed expressed concern over the fact that many of these cases have not been resolved, but are simply languishing in the offices of internal oversight of the institutions that employ those under investigation. The report also highlights the concerns stemming from the conflict between the military and civilian jurisdictions in disciplinary cases.

IV. ENFOQUE Y MARCO NORMATIVO

La Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.¹ De igual manera, el Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia de 1991 garantiza el derecho de toda persona a la libertad de expresión, y su Artículo 73 señala que la actividad periodística goce de protección especial.²

Este derecho constituye elemento fundamental para la existencia de un Estado democrático y para la formación de una sociedad que esté bien informada para ejercer sus opciones, ya que según lo ha constatado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos “una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre”.³ En este sentido, el derecho a la libertad de expresión comprende tanto el derecho individual de expresar pensamientos e ideas, como el derecho de la comunidad a recibir información.⁴

Asimismo, es importante destacar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho limitado a los profesionales que trabajan en los medios de comunicación, sino que se trata de un derecho que “abarca las expresiones artísticas, culturales, sociales, religiosas, políticas o de cualquier otra índole”.⁵ Es por ello que la Delegación trabajó con una definición de libertad de expresión amplia, y consideró importante incluir en su investigación no sólo las violaciones contra periodistas y medios de comunicación, sino también las violaciones contra otros comunicadores sociales como los defensores de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil por la labor de información que realizan, y por el papel que juegan en el fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación de defensores de derechos humanos, Hina Jilani, ha indicado que los defensores de derechos humanos son particularmente vulnerables a las violaciones a los derechos humanos al dar publicidad a problemas relacionados con los derechos humanos; al participar en manifestaciones pacíficas, conferencias y reuniones; y durante períodos electorales.⁶ En cuanto a Colombia, la Relatora Especial recibió

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13.

² Constitución Política de Colombia de 1991, Artículos 20 y 73.

³ CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70.

⁴ *Ibid.*, párrs. 30-32.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios, Principios 1, 8, www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=132&IID=2.

⁶ Informe presentado por Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, E/CN.4/2004/94, 15 de enero de 2004, Resumen.

información sobre ataques a defensores por su trabajo en el fortalecimiento del Estado de Derecho y contra la impunidad; por el trabajo relacionado con la defensa de los derechos laborales y los derechos de las mujeres. También recibió información sobre campañas de difamación contra defensores en los medios de comunicación controlados por el gobierno, en los que se les relacionó con grupos guerrilleros, se les asimiló con terroristas y se les denominó enemigos del Estado.⁷

La Delegación prestó especial atención a la impunidad que rodea a las violaciones a la libertad de expresión en Colombia. En el contexto del estudio, la impunidad incluye la inexistencia de responsabilidad penal para quien ha cometido un crimen, así como también la inexistencia de responsabilidad disciplinaria, administrativa o civil y de compensación por daños a las víctimas. La Delegación desea recordar que el Estado colombiano es jurídicamente responsable no solo por aquellas violaciones perpetradas de manera directa por servidores públicos, sino también por las violaciones perpetradas por grupos armados ilegales con el consentimiento expreso o tácito o la tolerancia manifiesta de los servidores públicos. Asimismo, el Estado colombiano es responsable por la falta de investigación de las violaciones cometidas contra periodistas y otros comunicadores sociales y por la demora injustificada de las mismas, independientemente de quien sea el infractor de la violación.⁸

En este orden de cosas, la Delegación desea reiterar lo ya expresado por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, en su reciente visita a Colombia cuando solicita al Gobierno colombiano que haga “de la lucha contra la impunidad su principal prioridad”.⁹ Para que esta lucha contra la impunidad avance, el Gobierno colombiano no sólo debe investigar y castigar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos, sino también debe adoptar las medidas necesarias para fortalecer el sistema judicial y las medidas de protección, para que estos funcionen con imparcialidad y de manera eficaz. Por ello, la Delegación centró una gran parte de su investigación en el papel que juegan los órganos de investigación y control del Estado en la lucha contra la impunidad.

⁷ *Ibid.*, párrs. 34, 39, 41 y 66.

⁸ Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos en virtud de la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, Misión a Colombia (23 a 31 de octubre de 2001), E/CN.4/2002/106/Add.2, 17 de abril de 2002, párr. 280. Con relación a las conductas que generan responsabilidad del Estado véase también: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2001, E/CN.4/2002/17, Para 67.

⁹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, Sr. Ambeyi Ligabo, Misión a Colombia, E/CN.4/2005/64/Add.3, 26 de noviembre de 2004, párr. 79.

V. SITUACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El conflicto armado interno de Colombia, ya en su quinta década, continúa generando graves violaciones a los derechos humanos. En este contexto, todos los actores del conflicto – guerrillas, grupos paramilitares y fuerza pública – cometen violaciones contra la población civil, violando así tanto los derechos humanos como el derecho internacional humanitario.

El Gobierno ha lanzado una ofensiva militar contra los grupos guerrilleros que los ha obligado a replegarse, y que ha tenido como consecuencia un descenso en los ataques masivos de la guerrilla. Al mismo tiempo, el Gobierno ha iniciado un proceso de negociación con los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A pesar del incumplimiento del cese al fuego que los grupos paramilitares declararon al inicio de las negociaciones, y de los ataques de la guerrilla, varios indicadores clave de la violencia, como asesinatos, masacres y secuestros han descendido notablemente en el último año.

A pesar de ello, la situación de los derechos humanos en Colombia sigue siendo crítica, y continúan las violaciones al derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad y seguridad personal, al debido proceso y a las garantías judiciales, así como a las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión. Asimismo, ha empeorado la relación entre el gobierno y la sociedad civil y ha aumentado la polarización, por lo que los espacios neutrales y de debate se están reduciendo cada vez más. Además, muchos de los recursos estatales necesarios para poder responder eficazmente a los problemas sociales y económicos del país son canalizados hacia la guerra contra los grupos armados ilegales. Los derechos económicos, sociales y culturales continúan siendo afectados por la pobreza, la exclusión y la injusticia social. Las cifras del desplazamiento forzado han mejorado, pero continúan registrando niveles muy altos.

El Gobierno afirma que en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista contra la democracia, y ante esta situación mantiene que toda la sociedad tiene la obligación de defender el Estado y de apoyar a las instituciones oficiales. En este contexto, la fuerza pública continúa realizando detenciones masivas de personas sospechosas de colaborar con grupos guerrilleros - aunque posteriormente muchas de estas resultan ser inocentes. Esta práctica ha conducido a abusos por parte de las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales. Asimismo, las declaraciones de funcionarios del gobierno, acusando a las organizaciones de derechos humanos de defender a la guerrilla y hacer apología del terrorismo, tienen como consecuencia la estigmatización de personas inocentes y pueden poner en peligro la integridad física de las mismas.

El Gobierno y los grupos paramilitares de las AUC iniciaron un proceso de diálogo en 2002 que culminó en julio de 2003 en un acuerdo de desmovilización de las AUC que se llevará a cabo de manera gradual hasta finales de 2005. A pesar de la declaración del

cese de hostilidades de la cúpula de las AUC, los ataques de estos grupos contra la población civil han continuado. En este sentido, la impunidad con la que continúan actuando los grupos paramilitares es una muestra de la debilidad del Estado, por lo que es necesaria una actuación más adecuada y consistente por parte de las autoridades en la negociación con este grupo.

Además, el Gobierno ha propuesto una serie de beneficios jurídicos para los desmovilizados que plantean profundos interrogantes en materia de impunidad respecto de los responsables de actos que constituyan crímenes de guerra y de lesa humanidad. En este contexto, los defensores de derechos humanos piden una ley fuerte que se centre en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Al momento de finalizar este informe, continúa la incertidumbre sobre la promulgación de una ley que proporcione un marco jurídico para llevar ante la justicia a los paramilitares desmovilizados que han cometido violaciones graves contra los derechos humanos.

VI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: VIOLENCIA Y AUTOSENSURA

La libertad de expresión en Colombia ha sido atacada durante décadas mediante asesinatos, amenazas y secuestros contra periodistas y comunicadores sociales. El conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción política y económica conjuntamente han restringido la labor de los medios de comunicación y así limitado el derecho a la información de la población. Los grupos armados restringen y distorsionan la información y discusión para así fortalecer su control. De igual manera, las acciones de los mismos representantes del Estado están contribuyendo a los apagones informativos en diferentes regiones del país.

Así lo ha reconocido el Vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón, quien ha indicado que el periodismo en Colombia “es víctima de las violencias de todos los orígenes: de la guerrilla, de las autodefensas, de la delincuencia común. Y también de presiones de todas las fuentes de poder: el económico, el político y el militar. [...] En un país tan convulsionado y martirizado por la violencia como Colombia, los periodistas experimentamos en carne propia que los conflictos encuentran en la información a una de las principales y primeras víctimas”.¹⁰

Muchos de los asesinatos y desapariciones son precedidos por amenazas. Es importante destacar que amenazas en casos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión no son un mero “anuncio” de violación a la libertad de expresión, sino que son en sí una violación a ese derecho por el profundo efecto inhibitorio.

La violencia y las amenazas, así como la política de información del actual gobierno, la autocensura y la limitación de los medios han convertido a Colombia en un país con un déficit informativo donde existe una gran distorsión en la información que se publica. La situación es tan delicada que en algunas partes de Colombia, a pesar de existir medios de comunicación, difícilmente se puede hablar de una libertad de prensa y expresión. Este capítulo describe la violencia, las amenazas y otras formas de represión directa que sufren los periodistas y otros comunicadores sociales.

A. Periodistas

Según la retórica oficial, la violencia contra los periodistas ha disminuido notablemente gracias a la política del actual gobierno. Sin embargo, el año 2005 empezó con un asesinato en Cúcuta, que muestra que el problema de ninguna manera ha sido eliminado. El 11 de enero de 2005 fue asesinado el periodista Julio Hernando Palacios, quien en su programa de radio había criticado a políticos locales. Entre otros, denunció la presunta financiación de la vida política local con dinero procedente del tráfico de drogas.¹¹

¹⁰ Discurso pronunciado durante el acto de entrega del Premio Nacional al periodismo Simón Bolívar en Septiembre de 2002, www.vicepresidencia.gov.co/Discursos/simonbolivar2002.htm.

¹¹ Fundación para la Libertad de Prensa, Diagnóstico de la Libertad de Prensa en Colombia, enero de 2005, www.flip.org.co.

Reporteros Sin Fronteras (RSF), al entregar el informe anual de 2004 sobre la libertad de prensa en el planeta, señala que la pluralidad informativa en Colombia se paga con la vida, por lo que el peligro para los comunicadores en el país sigue latente.¹² Así mismo, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) indica en su último informe sobre violaciones a la libertad de prensa en 2004, que durante este período “77 periodistas fueron víctimas de algún tipo de agresión, un repartidor de periódico fue asesinado por buscar vender más copias de una noticia que había agotado los diarios, 5 periodistas tuvieron que abandonar el país por problemas de seguridad y en tan sólo una ciudad hay 8 periodistas y un medio de comunicación amenazados”.¹³

Según la FLIP se ha producido una disminución en los asesinatos y secuestros contra periodistas. Así, entre 1995 y 2001 fueron asesinados 29 periodistas por razones de oficio, mientras en el 2002 fueron asesinados ocho, en el 2003 esa cifra disminuyó a siete y en el 2004 a tres. En cuanto a los secuestros, de 11 que se registraron en el 2003 se pasó a cero el año pasado.¹⁴ A pesar de ello, según la FLIP, la disminución de asesinatos contra periodistas no solo se debe a la mejora de la seguridad en el país, sino más bien se debe al llamado fenómeno de la “auto-regulación” o “autocensura” ejercida por los propios medios.

La Delegación, en varias entrevistas con periodistas y organizaciones de libertad de prensa, recibió información sobre esta tendencia según la cual la disminución de los ataques y las amenazas se corresponde con el aumento de la autocensura. Es decir, muchos periodistas evitan investigar e informar sobre ciertos temas que pueden causarles problemas. Además, el temor hace que muchos periodistas no denuncien que han sido amenazados.

Con relación a las amenazas contra periodistas y medios, a pesar de que han disminuido las denuncias de las mismas respecto al año anterior (de 55 a 39), la situación continúa siendo grave. Al igual que en el caso anterior, el fenómeno de la autocensura puede contribuir en la disminución de las mismas. En muchas ocasiones las amenazas hacen que el periodista tenga que abandonar la región y que el espacio que dirigía tenga que dejar de circular o salir al aire. Hay periodistas que permanecen en su región, pero deciden informar sobre temas que no los pongan en riesgo o compliquen su vida. En Arauca, un grupo de periodistas afectados por graves amenazas tuvo que salir del Departamento. Aunque posteriormente regresaron bajo el Programa de Protección y adicionalmente del “Plan Padrino”, un programa local de protección creado por el Comando Policial local, han debido modificar drásticamente los contenidos de sus programas informativos.

En cambio, las obstrucciones y agresiones a periodistas para impedirles ejercer su labor aumentó en más del 50 por ciento. En 2004 se registraron 14 casos de agresiones frente a 4 en el 2003, 13 de ellos en el marco de manifestaciones públicas. El número de obstrucciones también se incrementó pasando a 17, comparado con los 8 registrados el año anterior. La obstaculización se produjo por parte de grupos

¹² COLPRENSA, Bogotá, 6 de enero 2005. Véase también www.elalmanaque.com/Ene05/7-1-05.htm.

¹³ Fundación para la Libertad de Prensa: “Estado de la Libertad de Prensa en Colombia, 2004”. Bogotá D.C., febrero 2005 www.flip.org.co.

¹⁴ *Idem*.

armados ilegales, fuerza pública e incluso particulares. Incluyó desde impedirles llegar al sitio de la noticia, hasta amenazarlos con la intervención de esos grupos armados en caso de sacar una foto o cubrir un acontecimiento.¹⁵

En cuanto a los autores de las violaciones a la libertad de expresión, según la información recibida por la Delegación, las agresiones provienen de todos los grupos: guerrilla, paramilitares, funcionarios públicos, personas privadas y empresas particulares. Resulta preocupante que haya un incremento en la participación de organismos o miembros del Estado en esas violaciones. Los informes de la FLIP de los años 2003 y 2004 muestran que un gran número de los reporteros asesinados en los últimos años investigaban y denunciaban casos de corrupción y existen sospechas sobre la participación indirecta de funcionarios públicos en los homicidios. En varios casos de amenazas también se estableció la participación de funcionarios públicos como miembros del ejército, la policía o de los organismos de seguridad del Estado,¹⁶ lo cual fue reconocido a la Delegación por un representante de la misma Policía Nacional.

En Cúcuta, departamento donde los periodistas han sido duramente atacados los últimos años, han sido involucrados en las amenazas varios funcionarios públicos. El periodista Cristián Herrera Nariño publicó en febrero 2004 un artículo titulado “La delincuencia azota a Cúcuta”, que tocaba el aumento del número de robos de vehículos. El mismo día, en una conferencia de prensa, el alcalde de Cúcuta, Ramiro Suárez Corzo, acusó al periodista de “hacer el juego al terrorismo”. El alcalde le recomendó que estuviera sobre aviso.¹⁷ En septiembre Cristián Herrera se vio obligado a dejar el país por las amenazas.

B. Comunicadores sociales

Los ataques contra defensores de derechos humanos y otros comunicadores sociales también han aumentado tras las declaraciones negativas del Presidente Uribe y otros servidores públicos acerca de los mismos. Al respecto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas ha señalado “[n]o se ha cumplido a cabalidad la recomendación formulada al ministerio público y a los superiores jerárquicos para que sancionen disciplinariamente a los servidores públicos responsables, por acción u omisión, de poner en peligro la labor de los defensores de derechos humanos. La prohibición de hacer declaraciones que puedan exponer la integridad de esos defensores, [...] ha sido incumplida por algunos servidores públicos sin consecuencia disciplinaria conocida”.¹⁸

Según la Comisión Colombiana de Juristas, “[e]l número de defensoras y defensores de derechos humanos víctimas de violaciones al derecho a la vida desde el inicio del

¹⁵ Fundación para la Libertad de la Prensa: “Los corruptos, principales agresores de periodistas colombianos. Informe de Libertad de Expresión 2003”, *op. cit.* “Estado de la Libertad de Prensa en Colombia, 2004”, *op. cit.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Alerta de Reporteros Sin Fronteras - Varios periodistas amenazados en Cúcuta, Norte de Santander, París, el 16 de junio de 2004, www.rsf.org.

¹⁸ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, Anexo I, párr. 21.

actual Gobierno es el más alto de los últimos ocho años. Entre el 7 de agosto de 2002 y el 7 de agosto de 2004, han sido asesinados o desaparecidos un total de 33 defensoras y defensores (nueve eran mujeres).¹⁹ Con respecto a violaciones del derecho a la vida contra miembros de organizaciones sindicales “entre julio de 2003 y junio de 2004 el promedio de sindicalistas muertos o desaparecidos fue de más de seis víctimas cada mes”.²⁰

La Delegación recibió información sobre los ataques y amenazas sufridos por algunos miembros de organizaciones no gubernamentales, incluyendo miembros del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el Comité Regional de Derechos Humanos de Barrancabermeja (CREDHOS) y la Organización Femenina Popular (OFP). Algunas organizaciones también han sido víctimas de allanamientos de sus oficinas, como por ejemplo la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil para la Paz. La Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (ASFADDES) se vio obligada a cerrar algunas filiales como la de Medellín, por las amenazas recibidas. Además, dos de sus compañeros han sido desaparecidos a pesar de estar amparados por medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y bajo Programa de Protección del Ministerio del Interior.

También aumentaron de forma alarmante las detenciones arbitrarias de defensores y comunicadores sociales, lo que afectó en gran medida la libertad de expresión y opinión de ese grupo. Un estudio realizado por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos correspondiente al 2003 establece que en aquellos casos en los que se ha podido establecer el sector social al que pertenecía la víctima, el 88% de casos correspondía a campesinos, estudiantes, indígenas, sindicalistas, dirigentes cívicos y comunitarios, conductores y defensores de derechos humanos. Según el estudio “[p]or las características de las víctimas, se observa que las detenciones arbitrarias han tenido la finalidad de atacar expresiones organizativas que han estado en contradicción con las medidas económicas, políticas y de control del orden público por parte del gobierno colombiano, pretendiéndose dar un ropaje de la legalidad a la persecución contra estos sectores sociales”.²¹ Varios de los entrevistados por la Delegación expresaron una gran preocupación por esta tendencia alarmante, y declararon que muchas veces los actores de la sociedad civil se resisten a denunciar y a informar a causa del miedo. En este contexto, cabe recordar, que las detenciones arbitrarias, las amenazas y la violencia además de constituir delitos en sí mismos, pueden constituir también violaciones a la libertad de expresión, ya que tienen el efecto de fomentar el miedo y el autocontrol en la sociedad civil.

¹⁹ Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario”, Bogotá, 15 de octubre de 2004, pág. 21.

²⁰ *Idem.*

²¹ Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Colombia: Informe Estadístico de Derechos Humanos 2003, pág. 21.

VII. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

“El asesinato, las amenazas contra los periodistas y la impunidad son motivos de vergüenza para nuestra democracia.” *Álvaro Uribe Vélez, Presidente de Colombia, 2003.*

El Gobierno actual define la política de seguridad democrática como un esfuerzo de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil. Esta política tiene el propósito de recuperar la autoridad del Estado en todo el territorio para poder garantizar la participación de todos en el proceso democrático.²² Uno de los componentes de la estrategia es la realización de ofensivas militares contra los grupos guerrilleros y la celebración de un proceso de negociación con los grupos paramilitares (autodefensas). El Gobierno ha definido su política como una lucha contra el terrorismo donde toda la sociedad debe participar junto al Gobierno y las instituciones oficiales.

Además de llamadas a los medios de comunicación a “auto-limitarse”, la política del Gobierno ha estado marcada por la estigmatización de sus oponentes. Por ejemplo, acusando a organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales de defender el terrorismo. La tendencia existente a señalar a ciertos sectores de la población como aliados de la subversión puede tener consecuencias severas en un país donde el solo hecho de ser asociado con uno u otro grupo en el conflicto es motivo suficiente para ser asesinado o desaparecido. Esta conducta no solo aumenta la polarización, sino que además fomenta el miedo, la paranoia y tiene un efecto silenciador en la sociedad. A veces los mismos medios de comunicación han sido atacados verbalmente de forma directa por las autoridades, por su supuesta posición de apoyo a la guerrilla. En febrero de 2005, tras varios ataques por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Vicepresidente Francisco Santos señaló: “Especial papel juegan los medios de comunicación, que en este caso, y es triste decirlo, crean una caja de resonancia a los hechos terroristas que, sin duda, fueron más efectivos que la misma utilización de explosivos por parte de estos grupos ilegales. Crearon desconcierto en la opinión y pudieron fragmentar -gracias a la ligereza en el análisis- a una sociedad que debe estar más que nunca unida en ese propósito nacional”.²³ Esta visión polarizante – con nosotros o con el enemigo – reduce los espacios para promover la neutralidad y la pluralidad, justamente en un momento en el cual el país necesita un diálogo abierto y profundo sobre las posibles salidas del conflicto; un diálogo que requiere una información amplia, plural, y la participación de todos los sectores de la sociedad. A continuación se analiza el efecto de la política estatal actual en la situación de la libertad de expresión en el país.

²² Véase Política y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2003, www.presidencia.gov.co/documentos.

²³ Vicepresidente Francisco Santos, Bogotá, febrero 24 de 2005, www.vicepresidencia.gov.co/Discursos/ddhh23022005.htm.

A. Autorregulación de los medios de comunicación

Según la posición defendida por varios representantes gubernamentales, los medios de comunicación deberían jugar un papel importante, apoyando y defendiendo a las instituciones estatales. El propio Presidente de la República ha pedido a los medios de comunicación un ejercicio “auto-crítico de regulación” y ha indicado que “los periodistas van a tener que ayudar al pueblo colombiano a auto-limitarse, evitando su temeridad, comprendiendo que primero está el derecho del pueblo colombiano a rescatar su seguridad que el afán por la chiva periodística”.²⁴ Esta visión contradice los principios fundamentales de independencia y neutralidad por los que debe regirse la prensa, así como el papel fiscalizador que deben jugar los medios de comunicación en una sociedad.

Una encuesta del Observatorio de Medios de la Universidad de la Sabana, indica que el 5% de los directores de medios de comunicación asegura haber sido presionado por el Presidente Uribe y el 20 % haber recibido presiones por funcionarios cercanos a la Presidencia para emitir u omitir información.²⁵

A este tipo de declaraciones y presiones por parte del Presidente de la República y otros funcionarios públicos se suman las agresiones relacionadas con el conflicto armado y con las denuncias de corrupción y los casos de amenazas con la participación de funcionarios públicos como miembros del ejército, la policía o de los organismos de seguridad del Estado. Todo ello ha contribuido al silenciamiento de los medios de comunicación. Como indicó el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) en su informe anual de 2003: “[l]a fuerza de intimidación de los armados, corruptos y delinquentes... hoy puede cobrar parte de sus frutos: una prensa que camina entre los linderos de la prudencia y la autocensura, principalmente en los medios regionales”.²⁶

B. Estigmatización de los comunicadores sociales

La política de seguridad democrática no sólo ha afectado de manera adversa la labor de periodistas y medios de comunicación, sino también la de otros comunicadores sociales miembros de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el Presidente Uribe ha calificado a varias ONGs nacionales e internacionales de ser “traficantes en derechos humanos” y “respaldar el terrorismo”.²⁷ De estas y otras declaraciones realizadas por funcionarios del Estado se deduce que el Gobierno considera la labor de algunas organizaciones sociales como un obstáculo a la democracia, en vez de una expresión legítima de la sociedad civil y un componente fundamental en el diálogo social. En este contexto “los derechos humanos no [son]

²⁴ Intervención de la Fundación para la Libertad de Prensa ante la CIDH, 2 de marzo de 2004.

²⁵ “El Presidente de Colombia visto por 20 directores de medios de comunicación de su país”, Observatorio de Medios de la Universidad de la Sabana, mayo 2004, www.unisabana.edu.co.

²⁶ Colombia: Informe Libertad de Prensa 2003, Instituto Prensa y Sociedad, www.ipys.org/info_colombia.shtml.

²⁷ Colombia/Uribe: críticas de DDHH, BBC Mundo.com, 9 de septiembre de 2003, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3092000/3092222.stm.

vistos por la opinión pública como una salida a la crisis, como un deber ser, sino al contrario como un obstáculo en el desarrollo de la guerra”.²⁸

Esta forma de estigmatización trata de limitar la credibilidad de las organizaciones civiles en la sociedad y de fomentar el concepto de que toda crítica contra la política gubernamental es en realidad una defensa del terrorismo. La estigmatización no solo tiene el efecto de silenciar voces legítimas de la sociedad civil, sino que puede tener consecuencias severas como ataques y amenazas contra organizaciones de la sociedad civil. El Relator de Libertad de Expresión de la ONU, Ambeyi Ligabo, señaló tras su visita a Colombia en febrero de 2004 que “la polarización de las opiniones, los duros y antidemocráticos pronunciamientos y la estigmatización de las posiciones opuestas no contribuyen a la creación de un entorno que permita el desarrollo de la libertad de opinión y expresión que es un requisito previo de la democracia y del buen Gobierno”.²⁹

Esta visión excluyente, según la cual, las autoridades son las que definen quienes son los amigos y los enemigos de la democracia, genera una gran desconfianza y dificulta acercamientos entre el Gobierno y la sociedad civil. En este sentido, varios funcionarios mostraron esta visión polarizante en las entrevistas realizadas por la Delegación. Por ejemplo, en el marco de una discusión sobre el papel que juega la sociedad civil en Colombia, un alto oficial de la policía de Arauca manifestó: “[n]osotros sabemos quienes son los buenos y quienes son los malos y actuamos bajo este criterio, que el aparato judicial a veces no alcanza a juzgar a los terroristas no cambia nuestro trabajo.”

En este contexto, muchas de las personas entrevistadas por la Delegación indicaron que con la política de seguridad democrática del Gobierno actual, se percibe un cambio claro que implica una mayor represión pero con métodos refinados. Las personas entrevistadas citaron ejemplos de persecución a la oposición, estigmatización y judicialización de organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones. En las entrevistas se destacó una gran brecha entre la sociedad civil y las autoridades, tanto cuando se entrevistó a representantes de las autoridades como de las ONGs. Esta brecha genera desconfianzas mutuas y cuestiona posibles acercamientos en todos los ámbitos.

C. Limitación de fuentes y la veracidad de la información

La limitación de las fuentes de información usadas por los medios de comunicación es otra consecuencia del clima de intimidación y de la campaña de ataques contra aquellos periodistas que intentan realizar una labor de investigación. Hay regiones donde los periodistas son presionados por uno u otro de los grupos armados al margen de la ley e incluso por representantes del Gobierno local para divulgar o silenciar cierta información.

²⁸ Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. *op. cit.*, pág. 95.

²⁹ Comunicado de prensa del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, 1 de marzo, 2004.

En estas regiones, la única información disponible es la proporcionada de manera oficial por funcionarios públicos, ejército u otras instituciones oficiales, ya que el temor y las restricciones a la libre circulación impiden que los periodistas puedan verificar la información en el terreno. Son zonas donde la investigación periodística no existe. Según comentaron algunos periodistas de Arauca a la Delegación “reportar la información oficial pero no profundizar es el orden.”

Conforme a un estudio de la opinión pública sobre el uso de fuentes en la prensa, el 33 % de las personas entrevistadas considera que la prensa utiliza “demasiado” las fuentes gubernamentales, mientras que el 23 % opina que las utiliza “poco”. En cambio, el 59% opina que los miembros de la sociedad civil son utilizados como fuentes “poco”, mientras que el 10% lo considera “demasiado”.³⁰

En su *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, el mismo Presidente de Colombia establece que los medios de comunicación juegan un papel importante en la defensa de la democracia y admite que eso no es una tarea fácil en un país “asediado por organizaciones terroristas, [...] no sólo atentando contra la libertad de prensa mediante la intimidación y la violencia, sino también divulgando falsa información, manipulando la opinión y sembrando confusión”, y subraya que el Estado tiene una responsabilidad para promover y respaldar el periodismo, “si sus prácticas periodísticas respaldan los valores democráticos”.³¹

Sin embargo, son varios los ejemplos donde han sido las propias entidades del Estado las que de manera poco responsable, han divulgado información falsa, sembrando confusión y manipulado la opinión pública. Así, por ejemplo, en el marco de la política de detenciones masivas se han mostrado públicamente las caras de las personas detenidas y se han divulgado sus nombres, aunque posteriormente muchas de estas resultaron ser inocentes. El hecho de señalar a ciertas personas como colaboradores de uno u otro grupo armado sin que en muchas ocasiones se pueda corroborar, no solo atenta contra la presunción de inocencia que debe regir todo Estado de Derecho, sino que además conduce a la estigmatización de personas inocentes y puede acarrear graves consecuencia para la integridad física de las mismas.

Durante el 2004, diez personas detenidas en capturas masivas que fueron presentadas ante los medios de comunicación, han sido asesinadas después de recobrar la libertad. En el departamento de Bolívar, según lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo, fueron asesinadas seis personas que estuvieron detenidas en capturas masivas. Uno de ellos, Julián Mercado Alvarado, fue asesinado dos días después de haber sido puesto en libertad. También fue asesinado el campesino Alexander Vargas Linares en Arauca, quien había sido detenido en captura masiva acusado de rebelión y presentado en los medios. Una semana después de haber recobrado la libertad, el Sr. Vargas Linares fue torturado y asesinado por un grupo de paramilitares, junto a otro líder campesino quien también tenía orden de captura.³²

³⁰ “Prensa escrita y conflicto armado” – Invamer/Gallup-Colombia, abril 2004.

³¹ *Política y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, *op. cit.*, pag. 64, párr. 137.

³² “Con la lápida en la espalda”, Revista Semana, el 25 de septiembre de 2004, www.semana.com,

<http://semana2.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=82013>.

Otro caso emblemático en el que varias entidades estatales, incluyendo la Vicepresidencia, divulgaron información falsa e incluso trataron de ocultar el asesinato de ciudadanos civiles, es el caso de los tres sindicalistas de Saravena, Arauca, ocurrido en agosto de 2004. Según la información proporcionada por el General Luis Fabio García, comandante de la Segunda División del Ejército, “estas tres personas murieron en combates”. A su vez, el Ministro de Defensa Nacional, Jorge Alberto Echavarría, “justificó la acción diciendo que ‘primero eran delincuentes, segundo, fue en combate con la fuerza pública, tercero estaban armados, cuarto, tienen orden de captura’”.³³ Asimismo, “el Vicepresidente de la República, Francisco Santos, señaló que los líderes sindicales murieron cuando fueron requeridos por los soldados y opusieron resistencia: ‘salieron tres personas corriendo, dispararon un arma automática y el Ejército respondió’”.³⁴

Sin embargo la comisión de verificación de los hechos conformada por varias organizaciones de derechos humanos pudo establecer que los sindicalistas “tuvieron tan poco margen para defenderse que fueron fusilados de rodillas, descalzos y sin camisa, tal como estaban durmiendo”.³⁵ En septiembre de 2004, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía que lleva el caso vinculó formalmente a la investigación que por estos hechos se adelanta al subteniente del Ejército Juan Pablo Ordóñez Cañón y a los soldados profesionales Oscar Saúl Cuta Hernández y John Alejandro Hernández Suárez. Igualmente, a un civil, Daniel Caballero Rozo, quien según la fuente acompañó a los militares en la operación en calidad de informante.³⁶

Tras ocurridos los hechos, los medios de comunicación circularon la versión oficial de lo sucedido. Tan solo después de que algunas organizaciones sindicalistas y de derechos humanos realizaran sus propias investigaciones, los periodistas comenzaron a investigar y a realizar entrevistas con testigos y otras personas de la región.

D. Restricción del libre movimiento

Otra limitación importante a la libertad de expresión en Colombia es la restricción del libre movimiento. En áreas controladas por los grupos armados al margen de la ley, los periodistas y otros comunicadores sociales deben trasladarse bajo las condiciones impuestas por estos grupos. Asimismo, en zonas de operaciones militares o de combate, la fuerza pública controla y restringe la libertad de movimiento.

El departamento de Arauca, es un claro ejemplo donde la libre circulación de periodistas y comunicadores sociales se ha visto severamente restringida. El 21 de septiembre de 2002, mediante Decreto 2002, el Gobierno declaró Arauca, junto a otras zonas del territorio nacional, Zona de Rehabilitación y Consolidación. El Decreto limitaba “el derecho de circulación y residencia, a través de medidas como el toque de queda, retenes militares, permisos especiales para el tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados, [imponía] la obligación de informar a las autoridades civiles o militares

³³ Comisión Colombiana de Juristas, “Seguridad democrática”, septiembre de 2004, Asesinato de tres sindicalistas en Saravena (Arauca), pág. 13.

³⁴ *Ibid.*, pág. 14.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

sobre todo desplazamiento fuera de la zona de residencia habitual”.³⁷ El establecimiento de estas zonas, no solo tuvo como consecuencias el incremento de violaciones a los derechos humanos, sino que además “facilitaron a las autoridades el silenciar las denuncias de dichas violaciones”.³⁸ Aunque la Corte Constitucional declaró inconstitucional estas medidas, los periodistas de Arauca, como de otras zonas anteriormente declaradas de rehabilitación, señalan que “aunque se tumbó la jurisdicción se quedó la costumbre”, en el sentido de que la fuerza pública continúa ejerciendo control sobre el movimiento de periodistas y comunicadores sociales y así limitando la información.

En marzo de 2003, 14 periodistas abandonaron el departamento después de que se produjeran varios asesinatos y ataques contra los mismos. Según información recibida por la Delegación, los periodistas no pueden salir del casco urbano de Arauca, por lo que se ven obligados a consultar sus fuentes por teléfono o a utilizar como fuentes la versión oficial de los hechos sin posibilidad de desplazarse al lugar de los hechos para investigar y verificar la información. Esta situación facilita la manipulación de la información por parte de autoridades y particulares. Además, la inseguridad reinante en el departamento ha obligado a los periodistas a trabajar con escoltas armadas y a desplazarse en carros blindados, creando una barrera entre estos y la sociedad civil y dificultando el acceso a la información.

Las Fuerzas Armadas también han contribuido a la obstaculización del trabajo de periodistas que tratan de cubrir los hechos en estas zonas. Por ejemplo, en agosto de 2004, fueron retenidos por la Armada Nacional en el bajo Putumayo, zona con presencia de grupos armados ilegales al margen de la ley, el periodista colombiano Hollman Morris y el reportero italiano Luis Guillermo Galdós. Los reporteros regresaban de realizar tomas para un documental sobre la frontera Colombo-Ecuatoriana cuando los militares les detuvieron, requisaron los celulares y el teléfono satelital, las cámaras, el registro filmico y fotográfico. Según la explicación proporcionada por la Armada, la revisión del equipo y los documentos fue para verificar “si existía algún requerimiento de las autoridades competentes”.³⁹

Este tipo de acciones, no solo restringen la libre circulación de los periodistas en el territorio nacional, sino que además violan el derecho de los periodistas a buscar, acceder y recibir información. Además, la falta de información independiente perjudica y limita la posibilidad de los ciudadanos de evaluar las políticas del Gobierno y sus consecuencias.

E. Papel de las estadísticas en la política gubernamental

La existencia de estadísticas confiables es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia y el derecho a informar y a ser informado. Las estadísticas hacen posible el debate público y el control ciudadano de los gobiernos. La ausencia de estadísticas independientes conduce a debates inútiles sobre la credibilidad y la calidad de la

³⁷ *Ibid.*, págs. 27 y 28.

³⁸ Amnistía Internacional, Colombia, Un laboratorio de guerra: Represión y violencia en Arauca, AMR 23/004/2004, <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230042004>.

³⁹ Alerta de la Fundación para la Libertad de Prensa, “Retenidos Periodistas por la Armada en el Bajo Putumayo”, 4 de Agosto de 2004, www.flip.org.co.

información y distrae la atención ciudadana de la discusión sobre los efectos de las políticas públicas.

La Delegación recibió críticas relacionadas con el uso propagandístico de estadísticas que el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe está llevando a cabo como una táctica para mejorar la imagen de su política. Las críticas se centraron en el uso simplista y manipulador de las cifras. En este sentido se indicó que el Gobierno debería asumir una responsabilidad mayor que contribuya a un debate público serio y evitar caer en la fácil demagogia del juego de cifras.

Si tomamos como ejemplo las cifras sobre la violencia contra periodistas en el 2004, se puede afirmar como un hecho muy positivo que disminuyeron los asesinatos y otras formas de ataques contra la libertad de expresión. La política del Gobierno ha contribuido a la caída en varias formas:

- Las negociaciones con las AUC han llevado a este grupo a declarar un cese de hostilidades.⁴⁰
- La ofensiva militar contra la guerrilla ha obligado a este grupo a replegarse en la selva por lo que han disminuido los ataques de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) contra la población civil.
- El programa de protección de Ministerio del Interior cubre más periodistas. El número de periodistas protegidos por este programa pasó de unos 14 en el año 2000 a 107 en 2004.⁴¹

Sin embargo, el descenso en las cifras de asesinatos y ataques contra periodistas no permite concluir que la situación de la libertad de expresión ha mejorado. No se trata de medir los ataques cuantitativamente, sino de poner estas cifras dentro de un contexto. En este sentido, los representantes de ONGs y periodistas entrevistados coinciden en afirmar que la reducción en el número de asesinatos de periodistas coincide con el aumento del llamado fenómeno de la “auto-regulación” o “autocensura” ejercida por los propios medios. Un fenómeno difícil de documentar y cuantificar, pero cuyas repercusiones son graves para la libre circulación de información.⁴²

Otro ejemplo significativo del uso de estadísticas por parte del Gobierno como una táctica para mejorar la imagen de su política, es el caso de la renuncia del director del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, César Caballero, quien renunció en protesta tras recibir la orden de no divulgar ante la prensa los resultados de una encuesta sobre la violencia en el país en 2003. Caballero dijo que recibió una llamada de un alto funcionario del Gobierno en la que se le pedía que no hiciera públicas las cifras de la encuesta. Se pudo corroborar que fueron el jefe de prensa de la

⁴⁰ Aun así, desde diciembre de 2002 hasta septiembre de 2004, se responsabilizó a las AUC por la muerte o desaparición de al menos 1.895 personas y el secuestro de por lo menos 292 personas. Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. *op. cit.*, pág. 67.

⁴¹ Para más información sobre este programa, véase Sección VI, La respuesta estatal I, del presente informe.

⁴² Sobre el aumento de autocensura, limitación de temas e investigaciones, véanse los informes anuales de 2002, 2003 y 2004 de FLIP, IPYS, SIP, RSF.

Casa de Nariño, Ricardo Galán, y el asesor de imagen de la Presidencia, Jaime Bermúdez los que hicieron la llamada. La casa presidencial aseguró que desde el comienzo del mandato de Uribe, los temas de seguridad no podían ser entregados a la opinión pública sin el previo conocimiento y análisis del Presidente, el Ministro de Defensa y los comandantes de las Fuerzas Armadas y corporaciones policiales.

F. Asignación arbitraria de la publicidad oficial

La publicidad oficial juega un papel importante en la economía de los medios, principalmente en los medios locales y regionales. Los periodistas, especialmente los que trabajan en radios locales, necesitan vender espacios publicitarios para poder financiar sus propios noticieros. La falta de recursos financieros, ha creado una dependencia de los medios de comunicación a las asignaciones de publicidad por parte de alcaldes, gobernadores y otras entidades públicas. Esa dependencia, sumada al uso indebido que hacen de ella algunos funcionarios públicos como instrumento de presión, limita la independencia del trabajo periodístico.

Conforme a lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial [...] con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.” En este contexto, las presiones directas o indirectas para silenciar o influenciar el trabajo informativo, sobre las que se informó a la Delegación, son según la Comisión incompatibles con la libertad de expresión.⁴³

Aunque la contratación de la publicidad en Colombia está regulada por la ley 80, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de 1993, no existe un reglamento claro que evite el abuso por parte de gobiernos y entidades locales. La falta de reglamento y la poca transparencia en el proceso de asignación puede dar lugar a la utilización de la publicidad oficial con fines políticos y como una herramienta de control y limitación a la libertad de prensa. Por ende, muchos de los medios, ante la urgencia de sobrevivir, bajan la guardia en su papel fiscalizador.

La Delegación recogió varios testimonios de periodistas que habían recibido amenazas de oficiales públicos de retirar la publicidad por haber publicado cierta información. Por ejemplo, un periodista de una emisora de radio en Tolima indicó que “la administración municipal era cliente y no se le podía lastimar con críticas que pusieran en peligro la continuidad de la publicidad.” Por otra parte, es difícil medir este tipo de presiones económicas y políticas a los medios, ya que aunque los testimonios de periodistas son abundantes, es poco común que estos casos lleguen al sistema judicial.

⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principio 13, www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2.

VIII. RESPUESTA ESTATAL I: SISTEMAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Uno de los temas centrales en los que se enfocó la Delegación durante las reuniones celebradas con autoridades públicas, funcionarios y ONGs fue el de los sistemas de prevención y de protección ofrecidos por el Estado colombiano para garantizar y proteger la libertad de expresión. En esta sección se analizan el programa de protección ofrecido por el Ministerio del Interior y de Justicia para periodistas y comunicadores sociales, y el llamado Sistema de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo, que cumple una función preventiva y aspira a detectar situaciones de riesgo de la población civil en relación con el conflicto armado.

Con relación a estos programas, cabe decir que la mayoría de los actores entrevistados reconoce la importancia de estos en materia de protección. Sin embargo, la Delegación también recibió un gran número de críticas y áreas que necesitan ser mejoradas. Asimismo, al evaluar la política de protección de algunos grupos vulnerables, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que “[l]a ausencia de mecanismos más efectivos que actúen sobre los factores de riesgo y la falta de una política consistente por parte del Estado y de todos sus servidores públicos no han permitido, hasta el momento, el grado de cumplimiento necesario de las recomendaciones del Alto Comisionado en la materia”.⁴⁴

A. Programa de Protección

El programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia tiene como objetivo “[a]poyar al Gobierno Nacional en la implementación de la política de seguridad democrática, mediante la salvaguarda de la vida, integridad, seguridad o libertad de las personas, objeto del programa de protección, que se encuentren en situación de riesgo por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o el conflicto armado interno”.⁴⁵

El programa se lleva a cabo a través del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), que actúa como órgano asesor encargado de recomendar medidas de protección basadas en un estudio de riesgo elaborado por la Policía Nacional o por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y en las particularidades del caso. El comité está conformado por representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, del Programa Presidencial para los derechos humanos, de la Policía Nacional, del DAS, y de la Red de Solidaridad Social, un organismo estatal que trabaja con temas relacionados con la población desplazada. También están presentes en las reuniones representantes de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General, aunque estos sólo tienen derecho a voz. Por último participan como invitados

⁴⁴ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 38.

⁴⁵ Véase Ministerio del Interior y de Justicia, Programa de Protección www.mininteriorjusticia.gov.co/pagina1.asp?doc=152.

especiales y permanentes la Oficina del Alto Comisionado de la ONU y representantes de las principales poblaciones objeto del programa.⁴⁶

Las medidas de protección que el CRER puede aplicar se dividen en medidas blandas y duras. Entre las primeras se encuentran la asistencia a talleres de autoprotección, la asignación de chalecos antibalas y de teléfonos móviles que permitan una comunicación directa con las autoridades. Las medidas duras incluyen rondas policiales, asignación de escoltas, traslado internacional para salir al exilio y ayudas humanitarias condicionadas a la salida de la región. Actualmente, los cuatro grupos beneficiarios del programa son defensores de derechos humanos,⁴⁷ dirigentes y miembros de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, periodistas y comunicadores sociales y alcaldes, concejales, diputados y personeros. Otro subprograma para la protección de miembros de la profesión médica está por elaborarse.

La mayoría de los periodistas y defensores de derechos humanos que fueron entrevistados por la Delegación reconocieron que estos programas pueden salvar vidas y, por consiguiente, juegan un papel crucial en materia de protección. Sin embargo, muchos también expresaron críticas muy fuertes en cuanto al funcionamiento de los mismos, incluyendo la falta de confianza en las medidas de protección adoptadas y la demora en la implementación de las mismas. Asimismo, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, en el informe sobre su reciente visita a Colombia, se refiere a las deficiencias estructurales, como por ejemplo la dudosa eficiencia de la protección y a la falta de recursos financieros de estos programas.⁴⁸

1. Ineficiencia del programa

Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas “[d]urante el año 2003 se registraron, por lo menos, cuatro homicidios y ejecuciones contra periodistas, dos de los cuales se encontraban amparados por el Programa de Protección del Ministerio del Interior, que había evaluado su nivel de riesgo como medio bajo”.⁴⁹ El hecho de que las mismas personas que se encuentran bajo el programa de protección sufran violaciones de tal magnitud, es una señal clara de la existencia de fallas estructurales en el funcionamiento del mismo.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Según la página web del Ministerio del Interior y de Justicia: “Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; dirigentes y activistas de ONGs de DD.HH; líderes y testigos de casos de violación a los DD.HH y de infracción al DIH.” *Idem.*

⁴⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 33.

⁴⁹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op. cit.*, párr. 97.

Asimismo, las personas entrevistadas por la Delegación señalaron la falta de confianza en la eficacia de los esquemas de seguridad proporcionados por el programa. Por ejemplo, algunos de los comunicadores manifestaron la imposibilidad de sentirse seguros con escoltas proporcionadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), ya que en algunos casos existe la sospecha de que muchas de las amenazas surgen de esa misma entidad. En lugar de protección, dijo un miembro de una ONG que se encontraba bajo la protección del programa, las medidas se convierten en “una forma de contrainteligencia.” A ello se suma la falta de preparación de los mismos. La Delegación recibió quejas sobre la falta de preparación que tienen los escoltas, ya que muchas veces son personas privadas, contratadas por el DAS, con una capacitación de tan sólo tres semanas de un curso de seguridad.

La Delegación también recibió información sobre los llamados “escoltas de confianza”, como una solución posible al problema de sospecha mutua entre la persona amenazada y el acompañante. No obstante, los escoltas de confianza son percibidos con mucho recelo por la policía, lo cual ha creado nuevas dificultades en la ejecución del programa. Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas “existe una propuesta de la Vicepresidencia para resolver el problema de los llamados ‘escoltas de confianza’, pero todavía no ha sido formalizada”.⁵⁰

Asimismo, la Delegación recibió quejas relacionadas con la demora en la implementación de las medidas de protección. En este sentido, la FLIP señala que: “en el mes de noviembre [del año 2003] se solicitó la realización de rondas policiales a siete periodistas de diferentes municipios. A 19 de diciembre, según lo manifestado por los periodistas, ninguna de las rondas se había realizado. Por otra parte, la implementación de esquemas duros de seguridad, tales como escolta y vehículo tardan hasta 2 meses en ser implementados.”⁵¹ Tales demoras en la implementación de medidas de seguridad pueden tener consecuencias muy graves para la integridad física de las personas.

A todo ello se suma el problema de la falta de reglamentación en la evaluación de riesgo y en la adopción de medidas de protección realizadas por el CRER. Es decir no existen criterios que sirvan de base para la toma de decisiones de la necesidad de adoptar o no ciertas medidas de protección. El CRER adopta las medidas en base a su propia discrecionalidad, lo que puede tener como consecuencia la toma de decisiones arbitrarias. Según la información recibida por la Delegación, la Procuraduría General de la Nación ha pedido un reglamento al respecto.

La mayor crítica hacia estos programas de protección se centra en la falta de voluntad política. En este sentido, los actores entrevistados por la Delegación citan el discurso que sostienen algunos funcionarios públicos contra la labor de las ONGs y los comunicadores sociales.

⁵⁰ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 16, Anexo I.

⁵¹ Los Corruptos, Principales Agresores de Periodistas Colombianos”, Informe de Libertad de Expresión 2003, Fundación para la Libertad de Prensa.

Este discurso no sólo estigmatiza el trabajo de estos, sino que también puede exponer la integridad de estos comunicadores, lo que contradice la existencia misma de estos programas de protección. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala “que no se ha avanzado en la labor de prevenir los factores de riesgo generados por aquellos servidores del Estado cuyas declaraciones públicas, contribuyeron, algunas veces, a poner en evidencia la vulnerabilidad del sistema de prevención y protección, a aumentar la inseguridad de los beneficiarios y a elevar las necesidades presupuestarias de los programas que cubren a éstos”.⁵²

2. Falta de coordinación con otras entidades estatales

Los periodistas y demás comunicadores sociales entrevistados por la Delegación señalaron como uno de los problemas fundamentales del programa de protección la falta de coordinación con entidades investigativas y judiciales del Estado. La Fiscalía no forma parte de comité interinstitucional (CRER), a pesar de que la denuncia de la amenaza o la agresión ante esta institución es un requisito necesario para poder acceder a las medidas de protección del programa. La Delegación fue informada sobre el hecho de que la Fiscalía a pesar de ser invitada, nunca atiende las reuniones del CRER.

Esta falta de comunicación entre estas dos entidades limita la efectividad de los programas, ya que estos sólo ofrecen protección material a las personas pero no coordinan con la Fiscalía para tratar los posibles avances u obstáculos en la investigación de los casos y de esta forma eliminar las raíces del problema. Tal y como lo expresaron algunas de las personas entrevistadas por la Delegación, el programa de protección no hace nada sobre los aspectos político y judicial, sino sólo ataca el aspecto material del problema.

En la reunión que mantuvo la Delegación con representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, estos confirmaron la ausencia de coordinación entre el programa de protección y las investigaciones penales, así como la ausencia de la Fiscalía en el Comité. En este sentido, señalaron que debido a la independencia institucional de la Fiscalía, había que mantener las dos actividades separadas, y que el Ministerio del Interior no debía interferir en las investigaciones individuales de la Fiscalía. Además, señalaron que el estudio de riesgo que se realiza en el CRER, se refiere al entorno y no a la persona amenazada específicamente, por lo que las dos investigaciones tienen naturaleza distinta.

Sin perjuicio de la independencia de la Fiscalía y de las características diferentes de las investigaciones que realizan esta institución y el CRER, es difícil entender cómo una mejor coordinación entre las dos instancias no podría mejorar la protección de los comunicadores sociales y la lucha contra la impunidad con relación a las violaciones de los derechos fundamentales. Se trata de desarrollar una visión global del problema de las amenazas y las agresiones. En este sentido, las personas entrevistadas por la Delegación apuntaron que la mejor forma de proporcionar protección a largo plazo sería la eliminación de los orígenes de las agresiones.

⁵² Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 17, Anexo I.

3. Descentralización del programa

Según el informe del Relator Especial sobre la libertad de expresión de la ONU, el Director del Programa Presidencial de DD.HH declaró que la descentralización del programa de protección incrementaría su eficiencia. Motivó esa declaración con la aserción de que un aumento de la presencia policial en los centros urbanos del país “contribuirá a consolidar el orden público y proporcionaría más seguridad a todos los ciudadanos,” y que los primeros en beneficiarse de tal descentralización serían “los periodistas que investigaban casos de corrupción, ya que eran las víctimas más frecuentes de agresiones y asesinatos”.⁵³

No obstante, cabe indicar que la reacción de miembros de ONGs, periodistas y otros actores de la sociedad civil entrevistados con relación al tema de la descentralización del programa de protección no fue favorable. En este sentido, los entrevistados indicaron que la descentralización de estos programas podría incrementar el riesgo de aquellos comunicadores que investigan casos de corrupción y otras irregularidades, ya que como ha quedado demostrado en algunos casos, las autoridades locales tienen vinculación con las amenazas y agresiones contra periodistas. De esta forma, la descentralización del programa implicaría que dichas autoridades formarían parte de estos comités de protección locales.

Los representantes del programa de protección del Ministerio de Interior y de Justicia, negaron la existencia de planes para descentralizar el sistema de protección. En el Ministerio, explicaron a la Delegación que en este momento se está desarrollando una “política de derechos humanos en planes departamentales y municipales”. Esta política incluirá la capacitación de funcionarios públicos para que estos puedan reunirse de manera urgente y tomar medidas concretas en aquellos casos en que sea necesario. El objetivo de esta política sería reforzar y fortalecer el programa de protección facilitando la comunicación directa a nivel local con las personas afectadas. Sin embargo, los funcionarios del Ministerio del Interior aseguraron que no se trataba de la descentralización del programa, sino de una “consolidación del programa en nivel departamental.” Asimismo aseguraron que la consolidación se diferencia de la descentralización, ya que en el primer caso la persona en cuestión podrá elegir si quiere presentar la denuncia a nivel regional o nacional. Sin embargo, no queda muy claro como funcionaría tal sistema en la práctica.

B. Sistema de Alertas Tempranas

Otro de los aspectos importantes en los que se centró la misión fue el papel que juega la Defensoría del Pueblo en materia de prevención y protección contra violaciones a los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad. Más concretamente, la Delegación se enfocó en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) establecido en la Defensoría como “instrumento diseñado por la Defensoría del Pueblo para

⁵³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 36.

monitorear y advertir las situaciones de riesgo de la población civil en relación con el conflicto armado”.⁵⁴

La Defensoría realiza su labor de monitoreo a través de 23 analistas que trabajan en Bogotá pero que tienen responsabilidad sobre distintas regiones del país. Estos colaboran de manera cercana con analistas que trabajan directamente en las regiones verificando, valorando y analizando la información proveniente de fuentes, tanto oficiales como de la sociedad civil, para identificar amenazas y situaciones de vulnerabilidad de las comunidades.

Con base en esta información la Defensoría emite unos informes en los que caracteriza el grado de riesgo (primer, segundo o tercer grado) de violación de la población civil, dependiendo de la proximidad e inminencia del riesgo. Con base en la información recibida de la Defensoría, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) del Ministerio del Interior y de Justicia se encarga de estudiar el riesgo y en aquellos casos que estime conveniente, de emitir una alerta temprana. Esta alerta será a su vez remitida a las autoridades civiles y fuerza pública regionales y municipales que deberán discutir las medidas necesarias para proteger a la población civil.

El SAT no actúa como un sistema de búsqueda activa de información, ni desarrolla labores propias de los organismos de inteligencia militar, policial o de seguridad del Estado, sino más bien promueve la intervención de otros organismos. En este sentido, la Defensoría promueve la coordinación de las entidades del Estado con otros actores, advierte a las entidades correspondientes sobre situaciones de riesgo, elabora investigaciones y contribuye a la formulación de las políticas públicas. El Sistema de Alertas Tempranas carece de un programa especial para monitorear los riesgos que corren periodistas y otros comunicadores sociales. Sin embargo, el programa juega un papel importante en la protección de la libertad de expresión en el país, puesto que su objetivo es eliminar las amenazas contra esa misma libertad, junto con la libertad de movimiento, asociación, y otras actividades políticas pacíficas.

1. La reforma del Sistema de Alertas Tempranas

Hasta noviembre del año 2002, la Defensoría del Pueblo no solo tenía la capacidad de elaborar los informes de riesgo, sino que además emitía las alertas tempranas. En cambio a partir de esta fecha, con el gobierno de Álvaro Uribe, se crea el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) que opera bajo el Ministerio del Interior y de Justicia y es competente para evaluar el riesgo con base en la información proporcionada por la Defensoría y para emitir las alertas tempranas. El CIAT está integrado por el Ministerio del Interior, la Vicepresidencia, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional y la Policía Nacional. Con estos cambios, la Defensoría del Pueblo elabora los informes de riesgo, pero el CIAT emite las alertas. Sin embargo, ni la Defensoría del Pueblo, ni la sociedad civil tiene representación en el Comité.

⁵⁴ Véase la Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, www.defensoria.org.co/?_s=b3.

Muchos de las personas entrevistadas por la Delegación criticaron la creación del CIAT como una medida adoptada por el Gobierno y por las Fuerzas Armadas para controlar la emisión de alertas, y para no dejar la evaluación de riesgo de la población civil en manos de una entidad independiente del Gobierno. En este sentido, muchos de los entrevistados señalaron la masacre de Bojayá ocurrida en 2002, como el caso que determinó la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.

Según la información recopilada, el 2 de mayo del 2002, 119 civiles fueron masacrados en Bojayá, departamento de Chocó, como resultado de un combate entre las FARC y los paramilitares. Las muertes fueron causadas por una pipeta, lanzada por las FARC, que estalló en la iglesia donde centenas de personas habían buscado refugio.⁵⁵ Pocos días antes, el 23 de abril de 2002, la Oficina del Alto Comisionado para los DD.HH había enviado una comunicación oficial al Gobierno, expresando su preocupación frente a la incursión de grupos paramilitares en la región, instando las autoridades a adoptar las medidas necesarias para proteger a la población civil. Según el conocimiento de la Oficina del Alto Comisionado, el Gobierno no había tomado ninguna medida concreta como respuesta.

El 26 de abril, la Defensoría del Pueblo también había emitido una alerta temprana, advirtiendo sobre los riesgos de un posible enfrentamiento entre los grupos ilegales en el área. En esa época, como se ha mencionado anteriormente, la Defensoría todavía tenía el poder de emitir las alertas directamente. La Oficina del Alto Comisionado no conoce ninguna iniciativa por parte del Estado para responder a esa alerta tampoco.⁵⁶

En otras palabras, a pesar de la alerta emitida por la Defensoría, fueron asesinadas 119 personas en Bojayá. El alto riesgo que corría la población civil fue conocido por las autoridades, que aun así no tomó medidas para proteger a la comunidad. Después de la masacre en Bojayá se iniciaron varios procesos contra actores públicos por la falta de actuación a pesar de la información existente sobre los riesgos que corría la población civil. La Procuraduría emitió una sanción disciplinaria contra el comandante del Batallón Manosalva con sede en el Chocó. Asimismo, inició procesos por omisión contra los comandantes de la Brigada y de la División responsables del área que culminaron en absolución. Al parecer, los procesos disciplinarios aún no han terminado.

Según la información recibida por la Delegación, a pesar de que los graves fallos mostrados por el Sistema de Alertas Tempranas y la necesidad de una mejor coordinación justificaban la necesidad de su reforma, existen sospechas de que los procesos iniciados por falta de actuación contra servidores públicos resultaron embarazosos para las autoridades, y que, en parte por esta razón, se creó el CIAT para adjudicar un mayor control sobre la emisión de las alertas al Gobierno y a las Fuerzas Armadas. De esta forma, sin la existencia de una alerta se hace jurídicamente mucho más difícil iniciar un proceso contra un servidor público por omisión de su responsabilidad de actuar. Tras la reforma del sistema, el número de alertas emitidas ha disminuido fuertemente; sin embargo, esa disminución no corresponde

⁵⁵ Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su Misión de Observación en el Medio Atrato, 20 de Mayo 2002.

⁵⁶ *Idem.*

necesariamente con una disminución paralela de masacres y otras violaciones graves de los derechos humanos.

2. Ineficiencia del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas

El objetivo del SAT no es eliminar los riesgos que corren las comunidades, sino hacerlos visibles a los órganos del Gobierno para que ellos tomen las medidas necesarias para brindar protección a la población civil. Es decir, el SAT debe velar para “que las autoridades competentes coordinen sus acciones y brinden una atención integral y oportuna a la población civil afectada”.⁵⁷

En este sentido, la Defensoría del Pueblo es un órgano de control, y no una entidad ejecutorial. La Defensoría del Pueblo presenta la información, pero son los órganos estatales correspondientes los que deben actuar. Aparentemente, el CIAT se constituyó en el 2002 con el propósito de coordinar, agilizar y hacer más eficiente la respuesta institucional frente a las amenazas contra la población civil, aunque, como muestra la sección anterior, la sociedad civil expresa ciertas dudas en cuanto a los motivos subyacentes.

Sin embargo, aunque la Oficina del Alto Comisionado recibió como un elemento positivo la decisión del Gobierno de establecer el CIAT, en la evaluación que realizó del Comité en el informe anual de 2004 indicó que el sistema muestra la falta de “capacidad y flexibilidad necesarias para coordinar con otras dependencias gubernamentales”.⁵⁸ Además, señaló algunas disfunciones en el desarrollo de las actividades del Comité, tales como “la débil representación jerárquica de los funcionarios participantes, la utilización de los informes de riesgo de la Defensoría como única fuente, la excesiva descentralización y la falta de un procedimiento adecuado de seguimiento a las alertas emitidas”.⁵⁹

En este sentido, en el resumen del seguimiento a las recomendaciones del Alto Comisionado, realizado en reuniones entre el Gobierno y la sociedad civil colombiana, las partes declaran en consenso que falta una “adecuada, permanente y eficaz coordinación entre el SAT y el CIAT.” La alianza de organizaciones sociales añade en su análisis, que

[l]a ausencia de coordinación entre las instancias que integran el sistema conduce a que existan interpretaciones y valoraciones diferentes a tres niveles: sobre el contenido de la prevención; respecto a las acciones que deben ser realizadas por el Estado con el objeto de prevenir violaciones masivas de derechos humanos (presencia de autoridades civiles vs. presencia militar); y, en relación con los criterios de aplicación territorial y temporalidad de las acciones que deben ser realizadas.⁶⁰

⁵⁷ Véase la Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, www.defensoria.org.co/?_s=b3.

⁵⁸ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 14, Anexo I.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 13, Anexo I.

⁶⁰ Seguimiento a Recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos; Resumen Ejecutivo de Reuniones entre Gobierno y Sociedad Civil.

Asimismo, las personas entrevistadas por la Delegación expresaron su preocupación con relación al funcionamiento de este comité; en particular se refirieron a la falta de seguimiento de los informes de riesgo elaborados por la Defensoría. Destacaron como una señal preocupante la reducción de alertas emitidas después de la creación del CIAT, ya que tal reducción no corresponde con una disminución semejante en la producción de informes de riesgo por parte de la Defensoría. También señalaron con inquietud el hecho de que la Defensoría no está representada en el comité que emite las alertas, ya que esto no facilita la coordinación de medidas frente a una situación de riesgo.

También indicaron, que si bien el CIAT fue creado con el motivo de facilitar la toma de medidas cuando se ha detectado una situación de riesgo, existe el temor de que el mismo comité dificulta el proceso de emisión de alertas. Es decir, aunque la creación del CIAT podría haber posibilitado el funcionamiento de un sistema más eficaz con una mejor coordinación entre las distintas entidades, parece que su creación ha traído nuevos problemas.

3. Militarización de la respuesta estatal

La Delegación recibió con preocupación información relativa a la militarización de la respuesta estatal. En este sentido, el informe de 2004 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que “las acciones oportunas identificadas por parte del CIAT, se han ceñido, en su mayoría, a un enfoque de carácter militar”.⁶¹ Asimismo, las personas entrevistadas indicaron que tras la reforma de 2002, el Sistema de Alertas Tempranas se asemeja cada vez más a un sistema de inteligencia, y cada vez menos a un sistema cuyo objetivo real es el de proteger a la población civil. Incluso, existe la percepción de que una denuncia sobre una situación de riesgo puede ser recibida con sospecha – que la tarea principal a veces parece ser averiguar *cómo* la persona ha sido informada, y no *qué* hay que hacer para proteger a la población afectada.

Todo ello se ve agravado por la falta de difusión de los informes de riesgo elaborados por la Defensoría. Es decir, a pesar de que los informes son públicos, el derecho de los ciudadanos se ve en cierta medida limitado ya que éstos deben presentar una petición a la autoridad correspondiente para tener acceso a los mismos. Por otro lado, las alertas emitidas por CIAT han sido consideradas por el Gobierno de carácter reservado. Es decir, los ciudadanos no tienen ningún conocimiento de cómo el Comité evalúa la información presentada y cómo llega a sus conclusiones. También, implica que la población afectada ve restringido su derecho a estar informada de las amenazas que existen en sus regiones y los riesgos que corren.

Noviembre-diciembre 2004. Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia, Coordinación Colombia-Europa-EE.UU.

⁶¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 12, Anexo I.

IX. RESPUESTA ESTATAL II: ÓRGANOS DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Uno de los aspectos en los que se enfocó la Delegación durante las reuniones que celebró con autoridades públicas, funcionarios y representantes de la sociedad civil fue el de la actuación de los mecanismos de investigación y control para garantizar la libertad de expresión y combatir la impunidad en esta materia. En esta sección nos enfocamos en el análisis de la labor realizada por dos órganos que juegan un papel clave en las investigaciones por violaciones a los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad: la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación.

A. Papel de la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación fue creada en 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia como una institución de la rama judicial del poder público con autonomía administrativa y presupuestaria. La Fiscalía es competente para “investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia”.⁶² La investigación de oficio se realiza por iniciativa del Estado y la investigación por denuncia cuando existe un tercero que es víctima de un delito quien hace la denuncia ante una de las autoridades competentes (Comisaría, Inspección de Policía o Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía, URI).⁶³

En 1994, la Fiscalía creó la Unidad Nacional de Derechos Humanos para adelantar investigaciones por violaciones graves, masivas y sistemáticas a los derechos humanos. La Unidad está conformada por la oficina principal en Bogotá y 11 unidades distribuidas en siete capitales regionales, con un total de 42 fiscales. Además, en noviembre de 2003, el Fiscal General asumió, mediante una carta de entendimiento con la oficina del Alto Comisionado, el compromiso de establecer un grupo especializado dentro de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía para la investigación de posibles vínculos entre miembros de la fuerza pública y grupos paramilitares. Sin embargo, aunque la creación de esta subunidad se considera un paso importante, hasta el momento no se ha avanzado en estas investigaciones.⁶⁴

Muchos de los representantes de ONGs y periodistas entrevistados coinciden en afirmar el profundo deterioro en materia de derechos humanos y el debilitamiento del sistema de justicia que se está produciendo en Colombia, lo que se ha traducido en un incremento de la impunidad durante la administración del gobierno actual.⁶⁵

⁶² Véase Fiscalía General de la Nación, www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/entidad.html.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Según nos constató la propia Fiscalía, la unidad aun se encuentra realizando el inventario de casos que deberán ser objeto de investigación. El inventario de casos debía de estar finalizado el 15 de Diciembre de 2004.

⁶⁵ Véase también Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. *op. cit.*”

Concretamente, muchos de los entrevistados afirmaron que desde que el actual Fiscal General, Luis Camilo Osorio, asumió el cargo se ha producido un deterioro significativo de la institución y especialmente, se ha notado un debilitamiento y desvío de la atención investigativa de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Humanitario a problemas distintos a los de violación de los derechos humanos para los que fue creada. Según algunos entrevistados, se ha producido un cambio de orientación de la labor de la unidad de derechos humanos, que ahora se utiliza para perseguir a líderes sociales, en particular sindicalistas, acusándolos del delito de rebelión, una función distinta para la que fue creada dicha unidad. Muchos señalaron un mayor distanciamiento o incluso una ruptura de esta institución con la sociedad civil.

La gran mayoría de las críticas hacia la Fiscalía se centraron en la demora de los procesos judiciales y la falta de investigación de casos que involucran violaciones de derechos humanos, incluyendo atentados contra la libertad de expresión. En este sentido, muchos de los entrevistados concuerdan en la falta de denuncias existentes debido al temor de víctimas, testigos y funcionarios y a la desconfianza existente en el sistema judicial, y más concretamente en la Fiscalía. En algunos casos, las personas amenazadas temen que la presentación de una denuncia ante la Fiscalía pueda aumentar el riesgo de nuevas amenazas, especialmente en zonas donde miembros de grupos paramilitares están infiltrados entre los funcionarios públicos. Sin embargo, los entrevistados también apuntaron que incluso en aquellos casos en los que se han presentado denuncias, las investigaciones no avanzan y señalan la falta de diligencia por parte de la Fiscalía en la recolección de pruebas y en el inicio de las investigaciones.

Además, la Delegación recibió críticas relacionadas con el deficiente control judicial que ha ejercido la Fiscalía en detenciones masivas, la responsabilidad directa de funcionarios de esta institución en violaciones a derechos humanos en los llamados registros voluntarios, la destitución o traslado de fiscales involucrados en investigaciones relacionadas con derechos humanos, y el establecimiento de oficinas de la Fiscalía en instalaciones militares, como es el caso de Arauca.⁶⁶

1. Falta de investigación y demora injustificada en los procesos judiciales

La Delegación recibió quejas sobre la demora de las investigaciones en los casos de ataques contra periodistas y otros comunicadores sociales. Esta demora no sólo afecta a las investigaciones de casos de asesinatos, sino incluso de manera más grave en casos de amenazas y agresiones. En este sentido, parece haber una aceptación generalizada de que las amenazas forman parte de la profesión y de que las mismas no constituyen actos delictivos. Entre las posibles causas de esta demora se señalaron el reducido número de fiscales con relación al número de casos, la falta de presencia de fiscales en muchos municipios, la escasa coordinación existente entre el nivel nacional y regional, y principalmente la falta de voluntad política para que se juzgue y sancionen estas violaciones. Asimismo se indicó la tendencia de la Fiscalía a no impulsar los procedimientos de oficio.

⁶⁶ La Fiscalía justificó el establecimiento de sus dependencias en las instalaciones militares debido a los dos atentados sufridos en Arauca.

En 1999 se creó una Subunidad Investigativa dentro de la Unidad Nacional de Fiscalías de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para dedicarse exclusivamente a las investigaciones de los casos contra periodistas. Sin embargo, las investigaciones hechas por el IPYS y por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) muestran el retardo en las investigaciones de amenazas y asesinatos de periodistas y un alto grado de impunidad.

Por ejemplo, el IPYS solicitó a la Fiscalía en 2002 información sobre 111 casos de agresiones denunciadas por periodistas de todas las regiones. “La Fiscalía respondió que ante sus dependencias se investigaban 36 casos por amenazas. La cifra dada por la Fiscalía dista mucho de las que registran organizaciones de libertad de prensa locales e internacionales sobre el estado de la prensa en Colombia. Las estadísticas de estas organizaciones en los últimos cuatro años arrojan entre 116-130 amenazas directas a periodistas, más del doble de lo que reportó la Fiscalía”.⁶⁷ Asimismo, los 36 casos reportados por la Fiscalía muestran una demora injustificada en la administración de justicia. Según el IPYS, 32 de ellos se encontraban en la etapa preliminar de la investigación, algunos desde 1999, 3 de ellos suspendidos y tan sólo uno con resolución acusatoria.⁶⁸

De la misma manera, según un informe de la SIP, “La Unidad de Respuesta Rápida [URR] de la SIP en Colombia realizó un trabajo conjunto con la Fiscalía General para identificar el estado de los procesos de más de 50 periodistas asesinados por razones del oficio en la última década. La investigación realizada por la URR muestra que 15 procesos se encuentran aún en etapa preliminar y que siete más están suspendidos, en un panorama general de impunidad, sobre todo en lo que se refiere a la autoría intelectual de los crímenes contra la prensa”.⁶⁹

En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, señaló que “[l]os retrasos prolongados e injustificados en la investigación de los delitos, a lo que se unen muchos casos no resueltos de asesinato de periodistas, sindicalistas, maestros y defensores de los derechos humanos que, probablemente, nunca lleguen a una conclusión satisfactoria, han consolidado una arraigada cultura de impunidad que crea intimidación y aumenta el miedo en el público en general”.⁷⁰ El Relator solicitó al gobierno colombiano que hiciera de la lucha contra la impunidad su principal prioridad.

2. Violaciones a la independencia judicial

Muchas de las personas entrevistadas mostraron una gran preocupación con relación a la falta de independencia y autonomía de la Fiscalía en el desempeño de sus funciones. Según estas fuentes, desde que el nuevo Fiscal General, Luis Osorio, accedió al cargo en febrero del 2001, se ha producido la destitución y el traslado de fiscales que se

⁶⁷ Intervención de la Fundación para la Libertad de Prensa ante la CIDH, 2 de marzo de 2004.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Véase Sociedad Interamericana de Prensa, Informes por país www.sipiapa.org/espanol/publications/informe_colombia2004m.cfm.

⁷⁰ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, *op. cit.*, resumen.

encontraban investigando casos de violaciones de derechos humanos. Esta misma preocupación ha sido reflejada por varias organizaciones internacionales de protección de derechos humanos. El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas indica: “Se denunciaron violaciones contra la independencia judicial y la autonomía de los investigadores que por sus decisiones o el curso de sus investigaciones son removidos del caso o de su puesto”.⁷¹ De la misma manera, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos ha manifestado: “Se ha informado que tras su nombramiento, los fiscales a cargo de investigar violaciones cometidas por militares o los paramilitares han sido suspendidos o retirados de la investigación o que el Fiscal ha archivado tales procesos delicados”.⁷²

Uno de los casos más graves ha sido el de la renuncia forzada de los fiscales que habían trabajado en la recolección de pruebas para procesar al General retirado del ejército, Rito Alejo del Río, investigado por su presunta relación con grupos paramilitares, cuando estaba al mando de la Brigada 17 ubicada en el norte de Colombia.⁷³ Este tipo de actuaciones envía un claro mensaje disuadiendo a los funcionarios de esta institución a que se avancen investigaciones por violaciones de derechos humanos contra los miembros de la fuerza pública.

Sin embargo, los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación en Bogotá, negaron tener conocimiento de que se estuviera destituyendo a fiscales involucrados en la investigación de violaciones de derechos humanos e indicaron que el traslado de los mismos se debía a su política de promoción interna.

En este contexto, la lucha contra la impunidad no sólo implica la realización de investigaciones exhaustivas, sino que conlleva “el fortalecimiento de las instituciones judiciales garantizando para ello la competencia, la eficacia, la seguridad y la independencia de todas las instituciones y las personas que se encuentran a cargo de la investigación, el procesamiento y la revisión judicial de las denuncias presentadas por violaciones a los derechos humanos”.⁷⁴

3. Violaciones al debido proceso

Uno de los objetivos establecidos en la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* es el fortalecimiento del sistema judicial “en todos sus aspectos, para castigar en particular los homicidios y demás acciones violentas contra personas que, como los sindicalistas, los maestros, los defensores de derechos humanos o los periodistas, son víctimas de la intolerancia y, sobre todo, de la impunidad”.⁷⁵

⁷¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 10, Anexo II.

⁷² Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos en virtud de la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/106/Add.2, 17 de abril de 2002, párr. 195.

⁷³ Human Rights Watch, Colombia: Persisten las deficiencias en la Fiscalía General, 11 de marzo del 2004.

⁷⁴ Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, Misión a Colombia, *op. cit.* párr. 296.

⁷⁵ Política y Seguridad Democrática, Presidencia de la República, *op. cit.*, párr. 68.

Este objetivo contrasta con el balance de esta política realizado en las reuniones sostenidas por la Delegación con representantes de organizaciones locales y nacionales, y por la evaluación realizada por organizaciones internacionales de protección de derechos humanos. Por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala “[l]a gran mayoría de las medidas adoptadas se orientaron hacia el refuerzo de la presencia de la Fuerza Pública en el territorio nacional, y hacia la concesión de recursos adicionales para el Estado en materia de seguridad y de protección. No se ha percibido el mismo empeño para buscar el fortalecimiento de las instituciones civiles del Estado. En algunos casos, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad y las políticas en esa materia se han dado en detrimento de las instituciones civiles, de las garantías constitucionales de los ciudadanos y de las funciones de los órganos judiciales y de control”.⁷⁶

En este orden de cosas, la Fiscalía recibió duras críticas por el deficiente control ejercido en los allanamientos de oficinas de ONGs y en las detenciones masivas dirigidas contra líderes sociales y comunitarios, periodistas y defensores de derechos humanos. La Delegación recibió información durante su visita sobre el aumento alarmante de las detenciones arbitrarias por parte de las autoridades estatales que se produjeron como consecuencia de las detenciones masivas llevadas a cabo en el marco de la política de seguridad democrática. Según esta información, muchas de estas detenciones se produjeron sin orden judicial o se basaron en señalamientos de informantes sin que la Fiscalía ejercitara ningún control judicial. También se acusó a la Fiscalía de haber emitido órdenes de captura después de haberse realizado los operativos militares.

En una reunión con la Delegación, la Fiscalía General de la Nación indicó que estaba investigando dichas irregularidades, aunque justificó la política de detenciones masivas en el marco de la lucha contra el terrorismo.

B. Actuación de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría es un órgano de control del Estado de carácter autónomo, con competencias amplias en materia de protección de derechos humanos y de la defensa de la Constitución y demás leyes colombianas; forma parte del Ministerio Público conjuntamente con la Defensoría del Pueblo. La Constitución política de 1991 le atribuye la función de, entre otras, proteger los derechos humanos y de “[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.⁷⁷

Es decir la Procuraduría está facultada para llevar a cabo investigaciones disciplinarias de agentes estatales, tanto civiles como militares, por violaciones a los derechos humanos. Además está facultada para sancionar a dichos agentes. Aunque la Procuraduría carece de autoridad para imponer sanciones penales, sí puede disponer sanciones administrativas, incluyendo la separación del cargo de miembros de la

⁷⁶ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 20.

⁷⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 277.2 y 277.6.

Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas o de agentes de otros organismos del Estado responsables de dichas violaciones. Además, la Procuraduría opera como garante de los derechos fundamentales de los sujetos involucrados en procedimientos judiciales y administrativos. Esta función le permite intervenir en los procesos penales solicitando la apertura de investigaciones, la acusación de personas adicionales y la formulación de cargos.⁷⁸

Con relación a sus funciones, la Procuraduría se ha visto recientemente amenazada por un proyecto normativo “que pretendió suprimir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer especialmente de las faltas disciplinarias cometidas por los miembros de las Fuerzas Militares”.⁷⁹ Finalmente, el proyecto fue retirado, ya que no se lograron cumplir los términos consagrados en la Constitución para su aprobación en la correspondiente legislatura.⁸⁰

La evaluación de la labor realizada por esta institución ha sido mixta. En este sentido, el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas destaca “los esfuerzos de la Procuraduría en el seguimiento y control de la previsión o aplicación de algunas disposiciones normativas, tales como los informes de evaluación de la actuación de los servidores públicos en las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación [...]”.⁸¹ Sin embargo, también califica su actuación de inconsistente y señala que en algunos casos, la Procuraduría ha asumido una actitud crítica y rigurosa en el desarrollo de sus funciones de órgano de control, tanto preventivo como disciplinario. Un ejemplo, declara el Alto Comisionado, es Medellín. En otras ocasiones, según el informe, la Procuraduría ha actuado con la misma indulgencia y falta de rigor que la Fiscalía, como por ejemplo en Arauca.⁸² Sin embargo, según las entrevistas realizadas por la Delegación en Medellín, existe una gran preocupación por la falta de investigación de agentes públicos por parte de la Procuraduría en esa región. Según la información recibida, de los 17 casos presentados para sanción disciplinaria ante esta institución, en el momento de la visita de la Delegación, tan sólo uno había recibido pliego de cargos.

Cabe destacar como un paso importante, la política institucional de agilización y descongestión de procesos disciplinarios que se está llevando a cabo dentro de esta institución y que ha generado una considerable disminución en el número de casos. Sin embargo, muchos de los actores entrevistados vieron este proceso con inquietud ya que señalaban que muchos de estos casos no habían sido resueltos, sino que se encuentran en los órganos de control interno de las instituciones donde desempeñaban sus funciones los funcionarios públicos bajo investigación.

De maneja similar, la entrada en vigor del Código Disciplinario Único, la ley 734 de 2002, que introdujo sanciones más severas, ha tenido efectos positivos. Sin embargo,

⁷⁸ Para mayor información sobre el funcionamiento de la Procuraduría véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo II, párrs. 30-35.

⁷⁹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2003, *op.cit.*, párr. 3, Anexo III.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Ibid.*, párr. 79.

⁸² *Idem.*

muchos de los casos aún se deciden según la ley anterior, Ley 200 de 1995, la cual contenía sanciones irrisorias. A ello se suma, la falta de capacitación en materia de derechos humanos de muchos funcionarios de esta institución.

Por último, la Delegación recibió información sobre la preocupación que genera el conflicto que en algunos casos se ha planteado entre la jurisdicción civil y militar en materia disciplinaria. La norma que regula los asuntos relacionados con las quejas disciplinarias, la Resolución 346 de octubre 3 de 2002, establece el poder preferente de que goza la Procuraduría cuando se trata de hechos de trascendencia por atentar contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Asimismo, la Resolución establece la obligación que tienen los órganos de control interno de cualquier entidad, incluyendo los órganos de control interno de la fuerza pública, de informar sobre la iniciación de la investigación preliminar al Centro de Atención al Público de la Procuraduría en Bogotá y a las Procuradurías Regionales ubicadas en ciudades capitales del departamento donde ocurrieron los hechos. Sin embargo, según la información recibida por la Delegación, en muchos casos las oficinas de control interno no aplican esta norma, ni los procuradores las hacen cumplir, por lo que muchas de estas investigaciones se cierran en la etapa preliminar.

X. RECOMENDACIONES

Con base a lo expuesto en el presente informe, la Delegación desea formular las siguientes recomendaciones al Gobierno de Colombia y más concretamente a algunas de sus instituciones:

Correspondientes a las secciones VI y VII:

- 1 La Delegación urge al Gobierno de Colombia a que de forma inmediata y adecuada tome las medidas necesarias para poner fin a todas las amenazas, agresiones y actos violentos contra periodistas y otros comunicadores sociales, provenientes de la guerrilla, de los grupos paramilitares, o de órganos estatales, e insta al Gobierno, a que reconozca públicamente la libertad de expresión como uno de los derechos fundamentales en un Estado de Derecho.
- 2 La Delegación insta al Gobierno de Colombia a que termine con el fenómeno de la estigmatización de periodistas y otros comunicadores sociales y a que incluya en su política pública las garantías necesarias para proteger la libertad de expresión, teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por el Sistema de las Naciones Unidas.
- 3 La Delegación insta al Gobierno de Colombia a que reconozca públicamente la legitimidad de la labor de quienes promueven y defienden los derechos humanos, y a que fortalezca un diálogo abierto y respetuoso con la sociedad civil colombiana.
- 4 La Delegación urge al Gobierno de Colombia a que cumpla con la prohibición establecida por la Directiva Presidencial N° 07 de 1999 y por la Directiva N° 09 de 2003 del Ministerio de Defensa de hacer declaraciones que puedan exponer la integridad de los defensores de derechos humanos. Asimismo, la delegación urge a la Procuraduría a que investigue el incumplimiento de estas directivas y emita sanciones disciplinarias a los correspondientes servidores públicos.
- 5 La Delegación recomienda al Gobierno de Colombia que elabore un reglamento claro y transparente que regule el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de 28 de octubre de 1993 y establezca criterios claros y transparentes para la distribución de la publicidad oficial, que impida la utilización de la misma con fines políticos y como una herramienta de control y limitación a la libertad de prensa.
- 6 La Delegación urge al Gobierno de Colombia a que dote al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de la autonomía política, presupuestal y técnica necesaria para que este pueda producir información confiable e independiente y así restablecer la credibilidad la institución.

Correspondientes a la sección VIII

- 7 La Delegación insta al Ministerio del Interior y de Justicia a que fortalezca los programas de protección para periodistas y defensores de derechos humanos, mediante la asignación adecuada de recursos, la adopción de esquemas de seguridad más eficaces y la implementación de las medidas de seguridad sin ningún tipo de demoras.
- 8 La Delegación insta al Ministerio del Interior y de Justicia a que mejore la coordinación entre la investigación realizada por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) y la realizada por Fiscalía General de la Nación para tratar los posibles avances u obstáculos en la investigación de los casos de violación de DDHH y DIH y de esta forma eliminar las fuentes de las agresiones y las amenazas. En particular, la delegación recomienda la participación de la Fiscalía General de la Nación en las reuniones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos.
- 9 La Delegación urge al Ministerio del Interior y de Justicia a que revise la posible descentralización del programa de protección teniendo en cuenta la posible vinculación de autoridades locales en las amenazas que se pretenden evitar.
- 10 La Delegación urge al Ministerio del Interior y de Justicia a que adopte un reglamento que establezca criterios claros y transparentes para la evaluación de riesgo y la adopción de medidas de protección realizadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos.
- 11 La Delegación urge al Ministerio del Interior y de Justicia a que fortalezca el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) mediante la inclusión de la Defensoría del Pueblo y de representantes de la sociedad civil en el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) competente para evaluar el riesgo y para emitir las alertas tempranas.
- 12 La Delegación insta al Ministerio del Interior y de Justicia a que mejore la coordinación entre el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) y otros órganos estatales encargados de dar seguimiento a dichas alertas, con el fin de evitar las violaciones masivas de los derechos humanos.
- 13 La Delegación insta al Ministerio del Interior y de Justicia a que facilite la difusión de los informes de riesgo elaborados por la Defensoría del Pueblo y las alertas emitidas por el CIAT para que la población afectada pueda estar informada de las amenazas que existen en sus regiones y los riesgos que corren.

Correspondientes a la sección IX

- 14 La Delegación urge al Gobierno de Colombia a que haga de la lucha contra la impunidad su principal prioridad. En particular urge al Gobierno a que adopte

las medidas necesarias para fortalecer el sistema judicial, para que este funcione con imparcialidad y de manera eficaz.

- 15 La Delegación urge a la Fiscalía General de la Nación a que impulse las investigaciones de casos que involucran violaciones de derechos humanos, incluyendo casos de asesinatos, atentados y amenazas contra periodistas y otros comunicadores sociales, y a que ponga fin a la demora injustificada en la investigación de los mismos. Asimismo, insta a la Fiscalía para que colabore y mantenga informada a las víctimas sobre el avance de las investigaciones.
- 16 La Delegación urge a la Fiscalía General de la Nación, y más concretamente al Fiscal General a que respete y haga respetar la independencia de fiscales, especialmente de aquellos que están investigando casos de violaciones de derechos humanos.
- 17 La Delegación urge a la Fiscalía General de la Nación a que ejerza un control eficiente de las actuaciones de los fiscales en procedimientos de allanamiento y detención, y para que se garantice el derecho al debido proceso durante los mismos.
- 18 La Delegación urge a la Procuraduría General de la Nación, a que fortalezca sus actuaciones de vigilancia respecto de los casos que se encuentran bajo investigación en los órganos de control interno de las instituciones donde desempeñan sus funciones los funcionarios públicos bajo investigación.
- 19 La Delegación insta a la Procuraduría General de la Nación, a que haga cumplir la Resolución 346 de octubre 3 de 2002, que establece el poder preferente de que goza la Procuraduría en casos de violación a los derechos humanos, así como la obligación que tienen los órganos de control interno de cualquier entidad, incluyendo los órganos de control interno de la fuerza pública, de informar sobre la iniciación de la investigación preliminar a la Procuraduría.

XI. RECOMMENDATIONS IN ENGLISH

Based on the findings in this report, the Delegation has formulated the following recommendations for the Colombian Government and its relevant institutions:

Referring to sections VI and VII of the report:

1. The Delegation incites the Colombian Government to immediately and effectively take every necessary measure to end all threats and acts of violence used by guerrillas, paramilitary groups and state organs against journalists, human rights defenders and other social actors. The Delegation also requests the Government to publicly acknowledge that the right to freedom of expression is a fundamental right in a democratic state.
2. The Delegation urges the Colombian Government to put an end to all attempts to stigmatize journalists, human rights defenders and other social actors, and to include in its public policies all necessary measures to protect freedom of expression in accordance with the recommendations of the Inter-American System for the Protection of Human Rights and the United Nations System.
3. The Delegation urges the Colombian Government to publicly acknowledge the legitimacy of the work carried out by those working to promote and defend human rights and to strengthen the process of dialogue in Colombian society.
4. The Delegation urges the Colombian Government to fulfill Presidential Directive # 07 (1999) and # 09 (2003), which prohibit public servants from making public statements that could endanger the physical integrity of human rights defenders. It also urges the Office of the Procurator General to investigate and discipline those public servants that violate the Presidential Directives.
5. The Delegation recommends that the Colombian Government formulate clear and transparent regulations regarding the assignment of the placement of official advertising, and establish clear criteria for the distribution of such advertising.
6. The Delegation urges the Colombian Government to provide the National Department of Statistics with the political, financial and technical independence necessary to enable the institution to produce independent and trustworthy information and to restore the credibility in the institution.

Referring to section VIII of the report:

7. The Delegation urges the Ministry of Interior and Justice to strengthen the protection programs offered to journalists and human rights defenders by

adequately funding them, adopting more efficient security schemes, and implementing security measures in a timely manner.

8. The Delegation urges the Ministry of Interior and Justice to improve the coordination between the Risk Assessment Committee (CRER), in charge of issuing the protection measures, and the Office of the Attorney General, in order to better overcome obstacles in the investigation of cases of human rights violations and to eliminate the sources of these violations. The Delegation recommends that the Office of the Attorney General be present in the meetings held by the CRER.
9. The Delegation incites the Ministry of Interior and Justice to review the potential harmful effect that could result from decentralizing the protection programs, bearing in mind the existing link between local authorities and the sources of threats in some instances.
10. The Delegation urges the Ministry of Interior and Justice to adopt regulations establishing clear and transparent criteria for the CRER to evaluate risks and to decide the necessary measures to be adopted to guarantee protection.
11. The Delegation urges the Ministry of Interior and Justice to strengthen the Early Warning System (SAT) by assuring the participation of representatives from the Ombudsman's Office and from civil society in the Inter-Institutional Early Warning Committee (CIAT); the committee in charge of evaluating the risk and issuing early warnings.
12. The Delegation recommends that the Ministry of Interior and Justice improve the coordination between the CIAT and other state organs designed to follow up the early warning alerts in order to prevent human rights violations.
13. The Delegation asks the Ministry of Interior and Justice to facilitate access to the reports issued by the Ombudsman's Office concerning the evaluation of risks and the early warnings issue by the CIAT, in order to better be able to inform the population about the existing threats in the regions in which they live.

Referring to section IX of the report:

14. The Delegation urges the Colombian Government to make a main priority the fight against impunity and to adopt the necessary measures to strengthen the judicial system, ensuring the impartiality and efficiency of its institutions.
15. The Delegation urges the Office of the Attorney General to make progress in the investigation of human rights violations, including those cases involving the killings, attacks and threats against journalists and human rights defenders. It also urges the Office of the Attorney General to end any impasses in the investigation of those cases and to keep victims informed of developments in the investigations of their cases.

16. The Delegation urges the Office of the Attorney General, and in particular the head of the office, to respect and ensure prosecutorial independence, especially the independence of those investigating human rights violations.
17. The Delegation urges the Office of the Attorney General to ensure respect for due process guarantees in the searches and detentions carried out by state agents.
18. The Delegation urges the Office of the Procurator General to strengthen the supervision of cases being investigated by the same institutions in which the public servants under investigation are employed.
19. The Delegation urges the Office of the Procurator General to enforce Resolution 346 from October 3, 2002, which establishes the jurisdiction of the Office of the Procurator in cases involving human rights violations, and also the obligation of every state organ to inform the Office of the Procurator General of the initiation of internal investigations.

XII. LISTA DE ENTREVISTADOS

La Delegación entrevistó a representantes de las siguientes entidades.

Autoridades

Bogotá:

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Defensoría del Pueblo
Embajada sueca
Fiscalía General de la Nación
Policía Nacional
Procuraduría General de la Nación
Programa de Derechos Humanos, Ministerio del Interior y de Justicia

Arauca:

Brigada XVIII
Departamento de Policía
Gobernación y Alcaldía
Personería
Procuraduría Regional

Medellín:

Fiscalía Regional
Procuraduría Regional

Organizaciones No-Gubernamentales

Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Colombia (ASFADDES)
Centro Permanente por la Defensa de los DD.HH (CPDH)
Círculo de Periodistas de Arauca
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)
Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR)
Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos REINICIAR
Escuela Nacional Sindical (ENS)
Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)
Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH)
Instituto Popular de Capacitación (IPC)
Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)
Medios Para la Paz (MPP)
ONGs en Arauca

Otros

Facultad de Derecho, Universidad Nacional, Bogotá
Periodistas de Bogotá, Medellín y Arauca
Víctimas

Todos los entrevistados fueron invitados al seminario que tuvo lugar en Bogotá los días 25 y 26 de noviembre de 2004. En el seminario tomaron parte también representantes de ONG:s en Ecuador, Perú, Haití y Costa Rica.

XIII. PRESENTACIÓN DE LA DELEGACIÓN

Inmaculada Barcia, abogada española y consultora de derechos humanos, Ginebra, Suiza.

Fernando Gutiérrez, abogado ecuatoriano y Secretario Ejecutivo del CDH - Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Guayaquil, Ecuador.

Johan Schmidt, periodista sueco y coordinador del programa de Colombia en Reporteros Sin Fronteras Suecia. Vive en Milano, Italia.

Johanna Westeson, responsable de la misión, coordinadora para América Latina en la Fundación Sueca para los Derechos Humanos, Estocolmo, Suecia.

Linda Robertsson, asistente del programa internacional de la Fundación Sueca para los Derechos Humanos, Estocolmo, Suecia.



Frivilligorganisationernas
FOND för MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER
Drottninggatan 101, 113 60 Stockholm, Sweden
Telefon: +46-(0)8-54 54 99 70 Fax: +46-(0)8-30 30 31
E-mail: info@humanrights.se www.humanrights.se

Pintura: Juan Camilo Afanador