

Violencia contra periodistas y trabajadores de medios:

Estándares interamericanos y prácticas
nacionales sobre prevención, protección y
procuración de la justicia

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Organización de los
Estados Americanos

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
CIDH/RELE/INF. 12/13
31 diciembre 2013
Original: Español

VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE MEDIOS: ESTÁNDARES INTERAMERICANOS Y PRÁCTICAS NACIONALES SOBRE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Catalina Botero Marino
Relatora Especial para la Libertad de Expresión

2013

Internet: <http://www.cidh.org/relatoria>

Email: cidhexpresion@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia = Violence against journalists and media workers: Inter-American standards and national practices on prevention, protection and prosecution of perpetrators.

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6137-8

1. Freedom of the press--America. 2. Journalists--Crimes against--America. 3. Journalists--Violence against--America.

I. Title. II. Title: Violence against journalists and media workers: Inter-American standards and national practices on prevention, protection and prosecution of perpetrators. III. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.12/13

Documento elaborado y publicado gracias la Agencia de Cooperacion Internacional Sueca para el Desarrollo y Open Society Foundations

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de sus financiadores

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el el 31 de diciembre de 2013

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Felipe González

Rose-Marie Belle Antoine

Rosa María Ortiz

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil

Secretario Ejecutivo: Emilio Alvarez-Icaza

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

**RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE MEDIOS:
ESTÁNDARES INTERAMERICANOS Y PRÁCTICAS NACIONALES
SOBRE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA**

ÍNDICE

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS	vii
I. Introducción	1
II. Violencia contra periodistas en las Américas: un problema cada vez más acuciante	10
III. Violencia contra periodistas: estándares internacionales y prácticas nacionales.....	21
A. La obligación de prevenir	25
1. La obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas	26
2. La obligación de instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación	33
3. La obligación de respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales	37
4. La obligación de sancionar la violencia contra periodistas	38
5. La obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas	40
B. La obligación de proteger.....	42
1. La obligación de proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación en riesgo.....	42
2. Mecanismos especiales de protección a periodistas y trabajadores de medios existentes en la región	59
Colombia	59
México	71
Brasil	85
Guatemala	93

Honduras	98
C. La obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente.....	104
1. La obligación de adoptar un marco institucional adecuado que permita investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva la violencia contra periodistas.....	112
2. La obligación de actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima	131
3. La obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable.....	136
4. La obligación de remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas	139
5. La obligación de facilitar la participación de las víctimas.....	147
D. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflictividad social.....	149
E. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflicto armado	158
F. Violencia contra mujeres periodistas	164
G. El rol de otros actores: terceros Estados, medios de comunicación y ONG	175
IV. Conclusiones y recomendaciones	186

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS

CIDH: Humanos	Comisión Interamericana de Derechos
CADHP: de los Pueblos	Comisión Africana de Derechos Humanos y
Convención Americana: Humanos	Convención Americana sobre Derechos
Convenio Europeo:	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
Corte Interamericana: Humanos	Corte Interamericana de Derechos
Declaración de Principios: de Expresión	Declaración de Principios sobre Libertad
Declaración Americana:	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSCE: Cooperación en Europa	Organización para la Seguridad y la
PIDCP: Políticos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y
Relatoría Especial: Expresión	Relatoría Especial para la Libertad de
Tribunal Europeo:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE MEDIOS: ESTÁNDARES INTERAMERICANOS Y PRÁCTICAS NACIONALES SOBRE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PROCURACIÓN DE LA JUSTICIA

I. Introducción

1. El asesinato de periodistas y miembros de medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema¹. Como ha observado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana” o “Corte”), “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”². Dichas acciones no solo vulneran de un modo especialmente drástico la libertad de pensamiento y expresión de la persona afectada, sino que además afectan la dimensión colectiva de este derecho. Los actos de violencia que se cometen contra periodistas (término entendido bajo una definición amplia, desde una perspectiva funcional³) o personas que trabajan en medios de comunicación y que

¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Presentación; CIDH. Informe No. 37/10. 17 de marzo de 2010. Caso 12.308. Manoel Leal de Oliveira (Brasil). Párr. 97; Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 21.

² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 209.

³ El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. *Ver*, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 4. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. [Observación General No. 34](#). CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. Párr. 44; Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril

están vinculados con su actividad profesional⁴ violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo⁵.

2. En ese sentido, como señaló el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas, un ataque contra un periodista es “un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia”⁶. Cuando tales delitos quedan impunes, esto fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras⁷. Como se verá adelante, la impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves. Como ha sido señalado en varias oportunidades por la Corte Interamericana, la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad

de 2012. Párr. 26; Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 1.5.

⁴ El término “violencia contra periodistas” en este informe debe ser entendido en referencia a actos de violencia relacionados, o al menos posiblemente relacionados, con el ejercicio de la víctima de su derecho a la libertad de expresión.

⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 142-149; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 67.

⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 54. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 129.

democrática; por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁸.

3. Desde su creación, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (“Relatoría Especial” o “Relatoría”) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o “Comisión”) se ha ocupado en forma prioritaria del problema de la violencia contra periodistas y ha prestado especial atención al estado de las investigaciones sobre estos delitos⁹. En su Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas, publicado en 2008, la Relatoría Especial comprobó que entre 1995 y 2005 habrían sido asesinados 157 periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación en 19 Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por razones posiblemente relacionadas con el ejercicio del periodismo¹⁰. La Relatoría Especial constató que, en su gran mayoría, las investigaciones en dichos casos no habrían sido completas, que solo en pocos casos se habría logrado identificar los autores materiales y que en casi la totalidad de los casos no habrían sido identificados los autores intelectuales. En tan solo 32 de los 157 casos se habría dictado una condena de cualquier tipo¹¹ y solamente en 4 casos alguno de los autores intelectuales habría sido condenado¹².

⁸ Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 70.

⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 2; CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 43-52.

¹⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 139.

¹¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 96, 127 y 141.

¹² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 125 (nota al pie 160).

4. Si bien es cierto que en algunos Estados han aumentado las garantías legales para el ejercicio del periodismo en las últimas décadas, incluyendo la incorporación de medidas y la creación de programas especializados de protección; el fortalecimiento de la independencia y la capacidad técnica del poder judicial; y la creación de cuerpos de investigación y jueces especializados, en otros países dichas garantías se han visto seriamente comprometidas. En efecto, en muchos lugares de la región, los asesinatos y agresiones graves contra periodistas siguen siendo particularmente preocupantes y no parecen existir medidas suficientes y adecuadas para afrontar decididamente la deuda de justicia con las víctimas. Asimismo, fenómenos como el aumento de grupos altamente violentos de delincuencia organizada (que no solo amedrentan a la población sino que, incluso, tienen la capacidad de atemorizar e infiltrar a las propias autoridades) han amenazado, de manera muy preocupante, el ejercicio del periodismo¹³. En este sentido, mientras la prensa se ha convertido en un factor fundamental para la lucha contra la corrupción y el abuso de autoridad, la violencia contra los y las periodistas ha crecido de forma notable. En efecto, la información recabada por la Relatoría Especial indica que esta situación de violencia e impunidad se ha agudizado en los últimos años en algunos lugares de la región. Según las cifras reportadas, entre el 1 de enero de 2010 y el 1 de noviembre de 2013, al menos 78 periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios habrían sido asesinados en la región por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su profesión. Decenas más habrían sido desaparecidos o desplazados de sus lugares de trabajo y otros cientos recibieron amenazas o fueron hostigados o atacados como respuesta a sus actividades profesionales¹⁴.

5. La finalidad del presente informe es documentar y alertar sobre el preocupante panorama de violencia contra periodistas que existe en la región y a su vez contribuir a la búsqueda de soluciones al identificar estándares interamericanos y prácticas nacionales en materia de prevención, protección y persecución penal de los responsables. La Relatoría Especial considera que este problema merece recibir especial atención, justamente debido al profundo efecto negativo para la dimensión colectiva de la libertad de expresión que suponen los actos de violencia motivados por el ejercicio de la profesión periodística. La

¹³ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 46 y 51.

¹⁴ En este sentido, ver: Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Journalists Killed Since 1992](#).

violencia contra periodistas o trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación que se comete a causa del ejercicio de su profesión no solo afecta la voz de estas personas, en particular al violar su derecho a la libertad de expresión, sino que vulnera el derecho de las sociedades en general a buscar y recibir todo tipo de información e ideas de manera pacífica y libre¹⁵. A este respecto, la Corte Interamericana ha determinado que “es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca”¹⁶. De manera similar, como ha sido señalado recientemente por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias:

Los periodistas merecen especial atención no solo — como ocurre frecuentemente— por sus actos de heroísmo ante el peligro, sino también por la importancia del papel social que desempeñan [...]. [L]a agresión a un periodista representa un atentado contra los fundamentos de la causa de los derechos humanos y contra la sociedad informada en su conjunto. La violencia contra un periodista no es solo una agresión contra una víctima en particular, sino contra todos los miembros de la sociedad¹⁷.

6. En ese orden de ideas, en la última década diversos organismos y agencias de las Naciones Unidas han condenado de manera reiterada la violencia contra periodistas e instado a los Estados a prevenir dichos crímenes, proteger a periodistas en riesgo e investigar, procesar y sancionar a los responsables¹⁸. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 34 estableció que:

¹⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 9.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párr. 150; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 119.

¹⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 24.

¹⁸ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la

Los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. [...] Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato. Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus actividades. También suelen serlo quienes reúnen y analizan información sobre la situación de los derechos humanos o publican informes sobre esos derechos, incluidos los jueces y los abogados. Todos esos atentados deben ser objeto de una activa y puntual investigación, sus autores deben ser sometidos a juicio y debe ofrecerse una reparación adecuada a las víctimas o, cuando estas hayan perdido la vida, a sus representantes¹⁹.

7. Asimismo, a la luz de la magnitud de la violencia cometida contra periodistas y trabajadoras y trabajadores de medios de comunicación en los últimos años y reconociendo la necesidad de los organismos de las Naciones Unidas de elaborar un enfoque estratégico

Comunicación. 27 de marzo de 2008. [Decisión sobre seguridad de periodistas y la cuestión de la impunidad adoptada por el Consejo Intergubernamental del PIDC en su 26ª sesión](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. 24-26 de marzo de 2010. [Decisión sobre seguridad de periodistas y la cuestión de la impunidad adoptada por el Consejo Intergubernamental del PIDC en su 27ª sesión](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. 22-23 de marzo de 2012. [Decisión sobre seguridad de periodistas y la cuestión de la impunidad adoptada por el Consejo Intergubernamental del PIDC en su 28ª sesión](#); Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 54. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. [Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo](#). A/HRC/21/L.6. 21 de septiembre de 2012; Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. [Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 12/16 El derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/RES/12/16. 12 de octubre de 2009; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [Declaración de Medellín. Garantizar la seguridad de los periodistas y luchar contra la impunidad](#). 2007.

¹⁹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. [Observación General No. 34](#). CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. Párr. 23.

armonizado sobre la cuestión de la seguridad de los periodistas y la impunidad, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) elaboró el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, adoptado en el 2012²⁰. En julio de 2013, UNESCO elaboró indicadores de seguridad que podrían ser utilizados para evaluar los avances realizados en función del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad²¹. También durante 2013, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realizó debates abiertos con la participación de expertos respecto a la seguridad de los y las periodistas²². Por su parte, el 26 de noviembre de 2013 la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución condenando los ataques y agresiones perpetrados contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios y proclamando el 2 de noviembre como el “Día internacional contra la impunidad de crímenes contra periodistas”²³. De manera similar, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha considerado la adopción de una declaración sobre la

²⁰ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#).

²¹ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 25 de julio de 2013. [Indicadores de la Seguridad de los Periodistas: Nivel Internacional](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 25 de julio de 2013. [Indicadores de la Seguridad de los Periodistas: Nivel Nacional](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 25 de julio de 2013. [Aplicación de los Indicadores de la Seguridad de los Periodistas \(ISP\) de la UNESCO](#).

²² Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. 17 de julio de 2013. 7003rd meeting. [Protection stressed as speakers in Security Council sound alarm over number of journalists targeted in conflict zones, impunity enjoyed by perpetrators](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 18 de julio de 2013. [UN Security Council debates journalists' safety](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Irina Bokova advocates for freedom of expression and journalists' safety at the UN Security Council](#); Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Informal Meeting of the Security Council on "Protecting Journalists"](#); Naciones Unidas. UN News Centre. 13 de diciembre de 2013. [Security Council must pay more attention to attacks on journalists, UN expert warns](#).

²³ Naciones Unidas. Tercera Comisión de la Asamblea General. 26 de noviembre de 2013. Sixty-eighth General Assembly. Third Committee. 51st & 52nd meetings. [Third Committee approves text titles 'Right to Privacy in the Digital Age', as it takes action on 18 draft resolutions](#).

“protección del periodismo y la seguridad de periodistas y otros actores de los medios de comunicación”²⁴.

8. El presente informe aborda principalmente las obligaciones de los Estados respecto a la violencia física y psíquica cometida contra periodistas por medios de ataques, agresiones y amenazas. No obstante se debe poner de presente que la violencia contra los y las comunicadoras también incluye una violencia de carácter institucional. En este sentido, la violencia contra periodistas puede generarse por medio del uso del derecho penal – principal poder coercitivo del Estado – para sancionar, reprimir, inhibir aquellas expresiones críticas a la actuación de autoridades estatales o sobre cuestiones de interés público. En particular, la amenaza o la imposición de una pena de encarcelamiento con fundamento en leyes de desacato y de difamación criminal puede resultar en un efecto silenciador que afecta no solamente a los y las comunicadoras, sino a toda la sociedad²⁵. En efecto, el fomento de una ciudadanía democrática y militante implica diseñar instituciones que permitan y no que inhiban o dificulten, la deliberación sobre todos los asuntos y fenómenos de relevancia pública. El uso de los medios coercitivos del Estado para imponer una visión única del mundo o desalentar una deliberación vigorosa y abierta sobre todos los asuntos de relevancia pública, resulta incompatible con los principios que orientan los regímenes democráticos y en particular, con el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, la Relatoría Especial identificó la necesidad de eliminar las normas que criminalizan la expresión como uno de los cinco principales desafíos persistentes en la región²⁶.

9. De manera similar, el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las

²⁴ Consejo de Europa. 2 de diciembre de 2013. 5th meeting. 3-6 de diciembre de 2013. CDMSI(2013)OJ3Rev. [Draft Annotated Agenda](#); Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Draft Declaration of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors](#). CDMSI(2013)007rev2. 22 de septiembre de 2013.

²⁵ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 58; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 110 y 111.

²⁶ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 55.

Naciones Unidas, observó que el número total de periodistas encarcelados en el mundo en 2011 era el más alto en los quince años anteriores. En aquella ocasión, el Relator observó que la obligación de los Estados de garantizar que los periodistas puedan llevar a cabo sus actividades “no solo significa prevenir las agresiones en su contra y procesar a los responsables, sino también crear un entorno en que puedan prosperar medios de información independientes, libres y pluralistas y en el que los periodistas no corran el peligro de prisión”²⁷. En este sentido, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad llama a los Estados miembros a asegurarse que la difamación se convierta en un delito civil y no penal²⁸.

10. Sobre este punto, la Relatoría Especial recuerda que el principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH prevé que “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada solo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. Asimismo, el principio 11 determina que “[l]os funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

11. Este informe comienza con un análisis actualizado sobre la magnitud de la violencia contra periodistas en la región y los factores que contribuyen a dicha violencia. Luego describe las obligaciones de los Estados en relación con estos hechos. El informe se centra en las obligaciones positivas de los Estados de prevenir estos delitos, proteger a los y las periodistas en riesgo y juzgar penalmente a quienes recurren a la

²⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 78. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

²⁸ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 5.9.

violencia para silenciar a periodistas. Respecto de cada una de estas obligaciones, el informe identifica prácticas nacionales desarrolladas por países del hemisferio. Por último, el informe presenta una serie de conclusiones y recomendaciones.

II. Violencia contra periodistas en las Américas: un problema cada vez más acuciante

12. Como se indicó anteriormente, en las últimas décadas algunos Estados de la región han realizado importantes avances legales para proteger el ejercicio del periodismo y del derecho a la libertad de expresión, incluyendo la creación de mecanismos de protección a periodistas y la adopción de reformas legales con el objetivo de derogar la persecución penal de los delitos cometidos en razón del ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, mientras la prensa se ha convertido en un factor fundamental para la lucha contra la corrupción y el abuso de autoridad, las evidencias recogidas por la Relatoría Especial indican que, en los últimos años, el problema de la violencia contra periodistas en las Américas se ha agravado, vinculado, en muchos casos, con el aumento del crimen organizado, como se verá *infra*.

13. En el Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas la Relatoría Especial comprobó que entre 1995 y 2005 habrían sido asesinados 157 periodistas y trabajadores de medios de comunicación en 19 Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos por razones posiblemente relacionadas con el ejercicio del periodismo²⁹. Ahora bien, según las cifras reportadas, entre el 1 de enero de 2006 y el 1 de noviembre de 2013, al menos 138 periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación fueron asesinados en 17 países, por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su profesión. Asimismo, la Relatoría Especial ha tomado conocimiento de diversos otros casos de asesinatos de periodistas y trabajadores de medios ocurridos en ese período, en los que no existe una clara conexión con el ejercicio de su actividad informativa. La Relatoría Especial exhorta a los Estados a que investiguen diligentemente estos hechos e insta a las autoridades a no descartar la hipótesis según la cual las víctimas pudiesen haber sido asesinadas como represalia por el

²⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 139.

ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y a agotar de manera exhaustiva cualquier línea de investigación en este sentido³⁰.

14. Entre los países de la región, cabe mencionar a algunos en particular en los cuales se habría producido un aumento de los asesinatos de periodistas por razones que podrían estar relacionadas al ejercicio de su profesión. En la última década, el Estado de México ha reportado preocupantes cifras de violencia contra periodistas³¹. Entre 2006 y 2013, habrían sido asesinados en el país 55 periodistas. Honduras también sufrió un drástico aumento en el número de muertes de periodistas. Habrían sido 4 los periodistas asesinados en ese país entre 1995 y 2009, pero en el período 2010 y 2013 esta cantidad ascendió a 15, una cifra que resulta particularmente alarmante teniendo en cuenta que Honduras es un país pequeño con una población poco numerosa, comparado con otros países. En el caso de Brasil, 26 periodistas habrían sido asesinados entre 1995 y 2010. Sin embargo, en los últimos tres años, al menos 15 periodistas habrían sido asesinados en el país. Por otra parte, en Colombia el índice de asesinatos de periodistas se ha reducido considerablemente. Entre 1995 y 2005 habrían sido asesinados en este país 75 periodistas. Entre 2006 y 2013 se habrían producido 14 asesinatos³².

15. Las estadísticas anteriores muestran tan solo una parte de la historia, que es sin duda la más grave. Si bien los asesinatos de periodistas constituyen la forma más extrema de violencia y censura contra la prensa, cada año el Informe Anual de la Relatoría Especial documenta además cientos de amenazas y ataques contra periodistas de distintos puntos de la región. Pero estos informes no consiguen reflejar la verdadera gravedad de la situación, ya que a menudo es difícil registrar en qué medida los periodistas apelan a la autocensura para evitar convertirse en una lamentable estadística³³. En estos casos, quienes atacan a

³⁰ En este sentido, ver: Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Journalists Killed Since 1992](#).

³¹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 536.

³² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. *Ver también*, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Journalists Killed Since 1992](#).

³³ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 699-705; CIDH. Relatoría Especial para la

periodistas con la finalidad de silenciarlos consiguen sus propósitos ilícitos en el futuro sin necesidad de recurrir a la violencia, ya que la amenaza de violencia es de por sí tan grave que los periodistas optan por el silencio. En este sentido, en el informe Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia (2005) la Relatoría Especial expresó su especial preocupación por el “clima de autocensura que se constata viene produciéndose entre los comunicadores sociales” y notó una correlación entre la autocensura y la disminución de los casos de asesinatos y agresiones reportados³⁴. La Relatoría constató que el temor frente a las amenazas y crímenes cometidos contra otros y otras periodistas habían “llevado a la autocensura de periodistas y medios de comunicación e inclusive al cierre de medios o el abandono de la profesión”³⁵.

16. Como se ha mencionado, a la luz la magnitud de la violencia cometida contra periodistas, trabajadoras y trabajadores de medios de comunicación en los últimos años, en 2012 fue adoptado el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. El Plan fue desarrollado tras la realización de una reunión interinstitucional de organismos de la ONU y de reuniones con otros actores organizadas por la UNESCO, a solicitud del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC). El Plan de Acción propone una serie de medidas a ser adoptadas por los organismos de las Naciones Unidas ante los Estados Miembros y otras organizaciones e instituciones, así como medidas de sensibilización y de fomento de iniciativas de seguridad, entre otros. En ese sentido, el Plan tiene el objetivo de “obrar en favor del establecimiento de un entorno libre y seguro para los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación, tanto en situaciones de conflicto como en otras, a fin de fortalecer la paz, la democracia y el desarrollo en todo el mundo”³⁶. Por su

Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 88 a 102.

³⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 9 y 10.

³⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 99.

³⁶ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 4.1.

parte, el Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias constató que “los periodistas se encuentran entre las personas que más amenazas de muerte reciben” y señaló que alrededor del 8% de las comunicaciones enviadas entre 2003 y 2011 respecto a su mandato estaban relacionadas a asesinatos o amenazas de muerte cometidas contra periodistas³⁷.

17. En este contexto, es válido preguntarse por qué las Américas presenta altos índices de violencia contra los periodistas. El Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas de 2008 identificó algunos de los factores que generan esta violencia. Respecto de Colombia, por ejemplo, el informe hizo especial referencia al conflicto armado que existe en el país, además del narcotráfico, la corrupción y la conducta irregular de los servicios de seguridad del Estado³⁸. En el caso de Brasil, la violencia se asoció a las investigaciones sobre escuadrones de la muerte y delincuencia organizada, las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado, la corrupción y la conducta de algunas autoridades locales³⁹. En cuanto a México, el informe hizo alusión a la fuerte presencia de carteles de narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada⁴⁰. Por su parte, en Guatemala hubo varios casos de muertes violentas que estarían vinculadas con la denuncia periodística de casos de corrupción y la difusión de información sobre bandas criminales⁴¹.

³⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 25.

³⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

³⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

⁴⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

⁴¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

18. Algunas investigaciones más recientes efectuadas por la Relatoría Especial han aportado mayor claridad sobre esta cuestión. En su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, por ejemplo, la Relatoría Especial concluyó que “la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado [...] en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física de los periodistas, especialmente de aquellos que cubren noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados”⁴². Al mismo tiempo, el informe señaló que en algunas regiones de México, la violencia y la intimidación contra periodistas estaría siendo perpetrada por grupos armados que aparentemente mantendrían vínculos con facciones políticas⁴³. Asimismo, la Relatoría informó sobre numerosas denuncias de persecución y actos de violencia por parte de policías y miembros de las fuerzas armadas contra periodistas que pretenden comunicar cuestiones vinculadas con la seguridad pública⁴⁴.

19. Por otra parte, el aumento en la cantidad de homicidios, amenazas y actos de hostigamiento contra periodistas que se produjo recientemente en Honduras se vio exacerbado a partir de 2009⁴⁵. Como lo indicó la CIDH en su informe Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, las violaciones al derecho a la vida y la libertad de expresión, entre otros abusos, que se produjeron a partir de 2009 se vieron acompañadas por la ausencia de instituciones con capacidad para procesar denuncias, investigar incidentes, castigar a los responsables y otorgar reparaciones a las víctimas, lo cual contribuye a generar un entorno propicio para la perpetuación de los actos de violencia⁴⁶. En este contexto, la Comisión

⁴² CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 538.

⁴³ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 539.

⁴⁴ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 540.

⁴⁵ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 298.

⁴⁶ CIDH. [Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 558.

constató la ocurrencia de “graves y múltiples agresiones a periodistas por razones asociadas a su labor periodística” y registró diversos casos de detenciones, destrucción de equipos de reporteros, ataques violentos contra medios de comunicación y amenazas de muerte contra periodistas⁴⁷. Muchos de los y las periodistas que sufrieron actos de violencia en este contexto habrían manifestado su repudio al golpe de estado⁴⁸. Otros habrían publicado noticias sobre conflictos por la tierra o acerca de la delincuencia organizada⁴⁹. En ese mismo sentido, en su informe de julio de 2011, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras encontró que en ese período los y las periodistas habían sufrido “hostigamientos, amenazas, intimidaciones, detenciones ilegales, malos tratos, tortura, cierre de medios de comunicación, atentados y decomiso ilegal de sus bienes”⁵⁰. Asimismo, la Comisión de la Verdad señaló que “en la capital y en los departamentos del país, la represión se dirigió únicamente a aquellos que fueron identificados como de izquierda, ‘zelayistas’, que llamaron ‘golpe de Estado’ a los hechos ocurridos el 28 de junio de 2009”⁵¹. En sus conclusiones, dicho organismo recomendó al Estado “concluir lo más brevemente posible las investigaciones en curso sobre los delitos que se han denunciado contra periodistas, en especial las muertes violentas ocurridas (...), a efecto de evitar la impunidad”⁵². De manera similar, una Comisión de Verdad creada por organizaciones de la sociedad civil identificó a los y las periodistas como uno de los grupos de

⁴⁷ CIDH. [Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 411, 447-459, 472 y 479.

⁴⁸ CIDH. [Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 558.

⁴⁹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 303 y 305; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 320.

⁵⁰ Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. [Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación](#). Julio de 2011. Pág. 346.

⁵¹ Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. [Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación](#). Julio de 2011. Pág. 366.

⁵² Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. [Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación](#). Julio de 2011. Pág. 420.

personas afectados especialmente tras el golpe de Estado en el 2009⁵³. La Comisión concluyó que esta violencia “hace vulnerable el ejercicio profesional y alienta las prácticas de autocensura”⁵⁴ y que Honduras se había convertido “en uno de los países más riesgosos para ejercer el periodismo”⁵⁵.

20. En suma, la violencia contra periodistas en la región responde a motivos complejos. En general, en algunos casos este tipo de violencia continúa siendo ejercida por actores estatales, especialmente en el contexto de operativos de seguridad pública y manifestaciones públicas o de casos involucrando denuncias sobre corrupción e ilicitudes cometidas por autoridades estatales locales. No obstante, en los últimos años han aumentado en número y tamaño las organizaciones del crimen organizado, como carteles de narcotráfico y otros grupos de delincuencia organizada, que representan en la actualidad una de las principales amenazas para la vida y la integridad de los y las periodistas. Este escenario presenta una serie de desafíos para la protección de periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación en el hemisferio.

21. En un informe de 2011, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos observó que periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación en las Américas en general son perseguidos por su trabajo vinculado con temas ambientales, violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado, corrupción, manifestaciones, narcotráfico y grupos mafiosos, así como por denunciar la impunidad⁵⁶. Entre las comunicaciones que fueron enviadas a la Relatora Especial de la ONU en relación con actos de violencia contra periodistas, el 30,5% de aquellas provenientes de países de América

⁵³ Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. [Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas](#). Octubre de 2012. Pág. 280.

⁵⁴ Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. [Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas](#). Octubre de 2012. Pág. 180.

⁵⁵ Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. [Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas](#). Octubre de 2012. Pág. 180.

⁵⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#). A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 56. *Ver también*, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 93. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

indicaban que los responsables eran agentes estatales⁵⁷. Asimismo, la mayor cantidad de comunicaciones emitidas por la Relatora Especial de la ONU sobre violencia perpetrada por actores no estatales estuvieron relacionadas con las Américas⁵⁸.

22. En algunas regiones, las instituciones estatales son demasiado débiles para responder de una manera efectiva a las amenazas creadas por el crimen organizado. La debilidad de las instituciones estatales deja a los y las periodistas sin una protección efectiva contra los ataques perpetrados por el crimen organizado y el efecto inmediato es la autocensura.

23. Sobre la influencia del crimen organizado en la autocensura, en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México (2010), la Relatoría constató:

Hay zonas de México en las cuales hoy en día los periodistas se encuentran sometidos a una fuerte intimidación originada fundamentalmente por grupos delincuenciales interesados en suprimir cierta información de los medios y difundir aquella que sirve a sus intereses criminales. En esta situación de riesgo especial, resulta extremadamente difícil que los periodistas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares⁵⁹.

24. Un segundo desafío para la protección de periodistas frente al crimen organizado está presente en aquellas regiones en las cuales las propias instituciones locales son infiltradas o capturadas por estructuras criminales. En ese contexto, los y las periodistas resultan amenazados tanto por el crimen organizado como por los funcionarios institucionales cooptados y ello los ubica en una grave situación de vulnerabilidad⁶⁰.

⁵⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#). A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 51.

⁵⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#). A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 53.

⁵⁹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 700.

⁶⁰ Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Colombia estableció que el ex Director del liquidado organismo de inteligencia del Estado colombiano, el Departamento

25. Una tercera situación que obstaculiza la protección de periodistas frente al crimen organizado es aquella que se presenta cuando las autoridades estatales enfrentan el crimen organizado por medio de instituciones que no tienen protocolos adecuados o que actúan con la mentalidad de “guerra” (amigo-enemigo), según la cual la prensa crítica es identificada con el enemigo que se encuentran enfrentando. Así, por ejemplo, como fue reportado anteriormente por la Relatoría Especial, algunos funcionarios del liquidado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), implementaron entre los años 2002 y 2008 una política sistemática y sostenida de persecución en Colombia dirigida a vigilar, desprestigiar e intimidar a varios personajes públicos, incluidos defensores de derechos humanos y periodistas críticos del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez⁶¹. Según la información disponible, en el año 2009 la Fiscalía General de la Nación inició una investigación para determinar la participación de funcionarios públicos del DAS y otras dependencias del Gobierno en las interceptaciones y seguimientos a personajes públicos, incluidos los y las periodistas⁶². En la investigación se habría vinculado inicialmente a 52 funcionarios⁶³ y al menos 16 personas habrían sido condenadas penalmente, seis de ellas por actividades de seguimiento e interceptación a periodistas⁶⁴. En sus declaraciones, algunos de los

Administrativo de Seguridad (DAS), se sirvió de su cargo y las facultades de este órgano para promocionar y facilitar las actividades delictivas de grupos paramilitares. Estado de Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. [Única instancia 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes](#). Acta No. 331 de 14 de septiembre de 2011.

⁶¹ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 139 a 148; CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II. (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 140 a 162.

⁶² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. [Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra](#).

⁶³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. [Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra](#).

⁶⁴ Conforme a la información recibida, la Fiscalía General de la Nación obtuvo la confesión de varios de los investigados e impulsó la terminación anticipada del proceso en algunos casos mediante la celebración de preacuerdos con funcionarios del DAS, quienes recibieron condenas entre seis y ocho años de prisión. Así, el 7 de marzo de 2011 el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y dos meses de prisión a Fernando Alonso Tabares Molina, ex director general de inteligencia del DAS y a 8 años de prisión a

condenados alegaron que actuaban en el DAS “en beneficio del país”,

Jorge Alberto Lagos León, ex subdirector de Contrainteligencia de la organización. Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento, Bogotá. Sentencia N.I. 131.374 de 7 de marzo de 2011. Disponible para consulta en: <http://www.scribd.com/doc/50480547/Sentencia-Lagos-y-Tabares>. El Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y cuatro meses de prisión a Gustavo Sierra Prieto, ex Subdirector de Análisis del DAS. El País. 6 de agosto de 2011. [*Ex subdirector del DAS recibe 8 años de cárcel*](#); La información. 6 de agosto de 2011. [*Condenado a ocho años de cárcel un exsubdirector del espionaje colombiano por el caso de las 'chuzadas'*](#); El Nuevo Día. 5 de agosto de 2011. [*Condenado a ocho años por 'chuzadas' exsubdirector de análisis del DAS*](#). El Juzgado Sexto Penal Especializado condenó a seis años y un mes de cárcel a los ex funcionarios del DAS, Fabio Duarte Traslaviña y Germán Enrique Villalba Chávez. El Espectador. 11 de agosto de 2011. [*Seis años de cárcel a ex funcionarios del DAS por 'chuzadas'*](#); El Tiempo. 10 de agosto de 2011. [*Cárcel para dos ex funcionarios del DAS por 'chuzadas'*](#); WRadio. 10 de agosto de 2011. [*Condenados dos exfuncionarios del DAS por "chuzadas"*](#). La CIDH también fue informada del fallo emitido en septiembre de 2011 por la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual condenó a 25 años de prisión a Jorge Noguera Cotes, ex director del DAS, como autor mediato de los delitos de homicidio y “destrucción, supresión u ocultamiento de documento público”, y como autor de los delitos de concierto para delinquir agravado y “revelación de asunto sometido a secreto”, hechos que estarían relacionados con las interceptaciones y seguimiento a personajes públicos. Estado de Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. [*Única instancia 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes*](#). Acta No. 331 de 14 de septiembre de 2011. Asimismo, la Comisión tomó conocimiento de la sentencia condenatoria emitida el 8 de junio de 2012 por el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento en contra de la exdirectora general operativa del DAS, Luz Marina Rodríguez, y el exjefe del grupo anticorrupción de la misma entidad, Bernardo Murillo Cajamarca, por el delito de prevaricato por acción. Los funcionarios habrían sido condenados a 6 años de prisión por su participación en las actividades de seguimiento e interceptación de comunicaciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de ese país y a senadores del Congreso de la República. El Tiempo. 8 de junio de 2012. [*Condenados dos funcionarios del DAS por seguimiento a magistrados*](#); Semana. 8 de junio de 2012. [*Condenados dos ex funcionarios del DAS por chuzadas*](#); El País. 8 de junio de 2012. [*Por chuzadas condenan a 6 años de cárcel a ex funcionarios del DAS*](#). El 30 de noviembre de 2012 el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá condenó a 105 meses de prisión a Enrique Alberto Ariza Rivas, ex director general de inteligencia del DAS, Jorge Armando Rubiano, ex coordinador del grupo de desarrollo tecnológico del DAS, Hugo Daney Ortiz, ex subdirector de operaciones del DAS, Jackeline Sandoval Salazar, ex directora general operativa del DAS y Martha Inés Leal Llanos, ex subdirectora de análisis del DAS, en calidad de autores del delito de concierto para delinquir y coautores impropios de los delitos de violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto. El Juzgado condenó asimismo a José Alexander Velásquez Sánchez, ex coordinador del grupo de verificaciones GRUVE del DAS, a la sanción de pérdida del empleo en función pública, en calidad de autor del delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto en concurso sucesivo y homogéneo. Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. [*De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*](#). Págs. 62-63; La Patria. 15 de diciembre de 2012. [*Condenan a tres exfuncionarios del DAS por chuzadas*](#).

luchando contra narcotraficantes, las guerrillas y las autodefensas “todo el tiempo y de una manera entregada, sumisa, responsable”⁶⁵.

26. De otra parte, los altos niveles de violencia contra periodistas en la región pueden explicarse, al menos en parte, por la impunidad de que han gozado los responsables de estos ataques⁶⁶. Concretamente, la Corte Interamericana ha expresado en reiteradas oportunidades que la impunidad, entendida como la “falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena”⁶⁷, favorece la repetición crónica de violaciones de derechos humanos⁶⁸. En lo que respecta a la violencia contra periodistas en América, esta impunidad ha sido la norma antes que la excepción y la región ostenta alarmantes antecedentes de impunidad de delitos contra periodistas⁶⁹.

27. Como se mencionó previamente, el estudio efectuado por la Relatoría Especial sobre 157 asesinatos de periodistas cometidos entre 1995 y 2005 comprobó que solamente en 32 de 157 casos se había dictado algún tipo de condena y solamente en 4 de estos casos se había condenado a alguno de los autores intelectuales⁷⁰. Además de estas estadísticas preocupantes, las conclusiones del estudio ofrecen un panorama incluso más perturbador sobre la “deplorable” situación de impunidad que existe en la región⁷¹. El estudio comprobó que la gran

⁶⁵ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>.

⁶⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 43.

⁶⁷ Corte IDH. *Caso de La “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37. Párr. 173.

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 211.

⁶⁹ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 42-51.

⁷⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 120 y 125 (nota al pie 160).

⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 128.

mayoría de las investigaciones avanzaban muy lentamente y existían graves deficiencias que impedían recabar evidencias relevantes de manera adecuada y oportuna, además de falencias en las líneas lógicas de investigación y en la determinación de posibles patrones. Varias de las investigaciones se encontraron con obstáculos y obstrucciones que afectaron negativamente el grado de diligencia y efectividad con que fueron impulsadas. La mayor parte de las investigaciones no se habían concluido. En muy pocas se logró esclarecer los hechos, al menos en forma completa y como resultado de esto fueron pocos los casos en que se determinaron las circunstancias del homicidio y se estableció el móvil del crimen. Del mismo modo, fueron pocos los casos en que se identificó a alguno de los responsables y solo en casos muy excepcionales se determinó quiénes eran los autores intelectuales. También fueron muy pocas las investigaciones que concluyeron con condenas y en diversos de los casos en que esto sí sucedió las penas aún no se habían hecho efectivas⁷².

28. Tras esta breve introducción sobre la violencia contra periodistas y la impunidad de estos delitos, el informe analizará ahora el modo en que los Estados pueden hacer frente a estos desafíos mediante políticas efectivas de prevención, protección y juzgamiento penal de los responsables.

III. Violencia contra periodistas: estándares internacionales y prácticas nacionales

29. La violencia contra periodistas compromete los derechos a la integridad personal, a la vida y a la libertad de pensamiento y expresión. Asimismo, la falta de debida diligencia en la investigación, persecución y sanción de todos los responsables puede generar una violación adicional a los derechos al acceso a la justicia y a las garantías judiciales de las personas afectadas y sus familiares. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana” o “Convención”) garantiza estos derechos en los artículos 4, 5, 13, 8 y 25⁷³. La Declaración Americana

⁷² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. 127.

⁷³ Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Artículo 4. Derecho a la Vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. [...] Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe

de los Derechos y Deberes del Hombre, por su lado, establece en igual sentido que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. Asimismo, la Declaración Americana garantiza los derechos de petición y a la justicia⁷⁴. El ejercicio efectivo de estos derechos supone tanto obligaciones positivas como negativas. Se puede decir que las personas que están sujetas a la jurisdicción de un Estado pueden ver afectados sus derechos fundamentales a causa de acciones de agentes estatales o bien de conductas perpetradas por terceros, las cuales si no son investigadas darán lugar a responsabilidad estatal por el incumplimiento de la obligación de garantizar la protección judicial. En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad del Estado también puede originarse cuando no se adoptan medidas para prevenir acciones que afectan el goce de estos derechos⁷⁵.

30. Con respecto a las obligaciones negativas, conforme a los principios del derecho internacional el Estado es responsable por todos los actos y omisiones en que intervengan sus agentes en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando excedan los límites de su ámbito de

ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. [...] Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. 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. [...]”.

⁷⁴ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. (...) Artículo XXIV. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

⁷⁵ CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 38.

competencia⁷⁶. Los Estados Miembros de la OEA están obligados a asegurar que sus agentes no interfieran con los derechos a la vida y a la integridad personal. Es decir, los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar actos que puedan vulnerar en forma directa estos derechos, como cometer actos de violencia contra sus ciudadanos. Actualmente en la región continúan produciéndose casos de agentes estatales que cometen actos de violencia contra periodistas, especialmente en el marco de acciones policiales o militares destinadas a combatir la delincuencia o controlar manifestaciones y en casos de denuncias de corrupción o ilicitudes cometidas por autoridades locales. Por esta razón, resulta fundamental hacer hincapié en las obligaciones negativas que se han mencionado. Asimismo, como se ha explicado, las denuncias recibidas demuestran que, en términos generales, hoy en día muchos de los actos más graves de violencia contra periodistas en las Américas — homicidios, desapariciones, secuestros y ataques armados contra medios de comunicación, entre otros — son cometidos por actores no estatales, sobre todo poderosos grupos delictivos. Por lo anterior, es indispensable que los Estados cumplan también con las obligaciones *positivas* que se derivan de los derechos a la vida, la integridad personal y a la libertad de expresión, entre otros. En este sentido ha observado la Corte Interamericana:

Dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona. Esas obligaciones del Estado proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en

⁷⁶ Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. Párr. 108; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Párr. 111.

posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención⁷⁷.

31. Con respecto a la violencia contra periodistas y otras personas en razón del ejercicio de la libertad de expresión, la Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, la importancia de tres obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes⁷⁸. Tal como lo ha señalado la Relatoría Especial, estas obligaciones se complementan recíprocamente: para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia⁷⁹.

⁷⁷ Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005., Serie C No. 134. Párr. 111 y 112; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. Párr. 211; Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110. Párr. 91; Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2004., Serie C No. 109. Párr. 183; Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003., Serie C No. 103. Párr. 71; Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100. Párr. 111. También en su opinión consultiva sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, la Corte señaló que "[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares". Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párr. 140. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causados por agentes estatales y por terceros particulares.

⁷⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁷⁹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 541; CIDH. [Segundo Informe sobre la](#)

32. En el resto de este capítulo se analizarán cada una de estas obligaciones positivas, se resumirán los estándares jurídicos interamericanos relevantes y se identificarán las prácticas nacionales adoptadas con la finalidad de favorecer el cumplimiento de las mencionadas obligaciones por parte de los Estados.

A. La obligación de prevenir

33. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación. Esta obligación resulta particularmente importante en países en los cuales existe un riesgo de que se produzcan estos hechos y en situaciones concretas en que las autoridades saben o deberían haber sabido que hay un riesgo real e inmediato de que se cometan tales delitos⁸⁰. En aquellos países o regiones en las cuales los y las periodistas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por el contexto de violencia dirigida contra este grupo de personas, el Estado tiene una responsabilidad reforzada en sus obligaciones de prevención y protección. En estas situaciones, la ausencia de una política pública general de prevención puede resultar en una falta del Estado en el cumplimiento de su deber de prevención⁸¹. En este sentido, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, prevé que “la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas de las causas profundas de la violencia contra los periodistas y de la impunidad”⁸².

[situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 472.

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 194; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁸¹ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 282.

Algunas obligaciones específicas del Estado resultan particularmente relevantes, como se explica a continuación.

1. La obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas

34. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de los Estados Partes de garantizar los derechos consagrados en la Convención implica que estos deben organizar el aparato gubernamental y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁸³. La Corte ha destacado que la obligación de garantizar los derechos a la libertad de expresión y a la integridad personal requiere que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que expongan a periodistas y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia.

35. En el caso *Perozo y otros. vs. Venezuela*, la Corte Interamericana analizó una serie de actos violentos de particulares contra el canal de televisión *Globovisión* y trabajadores de este medio, que incluyeron agresiones físicas contra reporteros que cubrían eventos públicos, daños a equipos del canal y ataques contra el edificio de esta señal perpetrados con granadas fragmentarias⁸⁴. Los ataques se produjeron en un contexto en que altos funcionarios gubernamentales se habían referido a *Globovisión* y a sus propietarios y ejecutivos como “enemigos de la revolución”, “enemigos del pueblo de Venezuela”, “fascistas” y los habían acusado de participar en el golpe de estado contra el presidente Hugo Chávez que tuvo lugar en 2002⁸⁵.

⁸² Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 1.6.

⁸³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de Julio de 1988. Serie C No.4. Párr. 166; Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Trabajo. (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158. Párr. 92.

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 141-142.

⁸⁵ Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 139.

36. La Corte determinó que el Estado venezolano había violado los artículos 5 (derecho a la integridad personal) y 13 (libertad de pensamiento y expresión) de la Convención Americana y destacó que el contenido de las declaraciones efectuadas por altos funcionarios públicos situaba a los empleados de *Globovisión* en una posición de mayor vulnerabilidad relativa frente al Estado y determinados sectores de la sociedad. La repetición de estas declaraciones contribuyó a exacerbar el clima de hostilidad, intolerancia y animadversión por parte de ciertos sectores de la población frente a las víctimas⁸⁶. La Corte recalcó que los funcionarios públicos gozan de libertad de expresión, pero que deben ejercer esta libertad con particular discreción en contextos de conflicto social para evitar que sus declaraciones expongan a personas a un mayor riesgo de violencia. Concretamente, la Corte dispuso:

En una sociedad democrática no solo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado⁸⁷.

⁸⁶ Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 360.

⁸⁷ Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 151. Ver

37. La Relatoría Especial ha señalado en el mismo sentido la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales de mantener un discurso público que no exponga a los periodistas a un mayor riesgo de violencia. A este respecto, la Relatoría ha recordado, entre otras cosas, que una medida de protección simple pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno. De igual forma, es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones contra periodistas y alienten a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables⁸⁸.

38. La Relatoría Especial de la OEA y su par de la ONU también manifestaron en 2009 su preocupación ante las declaraciones del entonces presidente colombiano Álvaro Uribe relativas al periodista Hollman Morris. El presidente había señalado en una rueda de prensa que Morris “se [escudaba] en su condición de periodista para ser permisivo cómplice del terrorismo”. El periodista, a quien la CIDH concedió medidas cautelares y que anteriormente se había visto obligado a abandonar el país debido a amenazas de muerte, recibió una serie de llamadas telefónicas amedrentadoras tras los comentarios del Presidente. En su declaración, los relatores “recordar[on] una vez más al Estado colombiano que los altos funcionarios del gobierno deben abstenerse de emitir declaraciones públicas que estigmaticen a los periodistas críticos y generen un ambiente de intimidación que afecte la libertad de expresión en el país. Esta obligación es particularmente importante en un contexto de polarización y conflicto armado interno como el colombiano”⁸⁹.

39. Asimismo, la Relatoría Especial ha observado con preocupación las declaraciones estigmatizantes proferidas contra

también, Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No.194. Párr. 139.

⁸⁸ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 713.

⁸⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 9 de febrero de 2009. [Comunicado de Prensa R05/09. Relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan preocupación por señalamientos de altas autoridades del gobierno colombiano contra periodista](#).

periodistas, medios de comunicación y organizaciones de defensa de los derechos humanos por parte de las autoridades del Gobierno Ecuatoriano desde el año 2008. En este sentido, en sus informes anuales, la Relatoría ha informado sobre las declaraciones realizadas de manera frecuente por el Presidente de la República de Ecuador contra instituciones y personas críticas a su gobierno. Particularmente, la Relatoría constató que el alto mandatario se ha referido de forma reiterada a los periodistas y a los medios de comunicación con epítetos tales como: “sicarios de tinta”, “prensa corrupta”, “prensa mercantilista”, “sinvergüenzas”, “caretucos”, “falta de ética”, “amoralidad”, “peor prensa del mundo”, entre otros. En estas ocasiones, la Relatoría Especial ha reiterado en sus informes la importancia de “crear un clima de respeto y tolerancia hacia todas las ideas y opiniones” y ha recordado que los funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”⁹⁰.

40. Una opinión similar fue expresada por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y

⁹⁰ CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 198-215. *Ver también*, CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 108; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 206-208; CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 224-226; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 202-206.

de los Pueblos (CADHP) en su Declaración Conjunta de 2012, en la cual ratificaron que los funcionarios estatales deberían repudiar de manera inequívoca los ataques perpetrados como represalia por el ejercicio de la libertad de expresión y deberían abstenerse de efectuar declaraciones que posiblemente incrementen la vulnerabilidad de quienes son perseguidos por ejercer este derecho⁹¹.

41. El Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias recomendó en su informe de 2012 al Consejo de Derechos Humanos que “[d]ebe tomarse una postura pública al más alto nivel de gobierno para condenar las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de periodistas y las amenazas de muerte de que son objeto, y para reafirmar la importancia de los periodistas para la sociedad”⁹². El Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa también ha destacado que los funcionarios públicos tienen el deber de prevenir la violencia contra periodistas pronunciándose públicamente contra este tipo de violencia y respondiendo de un modo “maduro y no violento” a las críticas de los medios de comunicación⁹³.

42. En el ámbito interno de los países de la región, cabe mencionar dos importantes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que resultan relevantes para este análisis. En la sentencia T-1037/08, la Corte Constitucional examinó una acción de tutela interpuesta por la periodista Claudia Julieta Duque, quien había sufrido la cancelación del programa de protección asignado por el Estado pese a haber sido objeto de reiteradas amenazas creíbles contra su seguridad personal. La Corte Constitucional citó la jurisprudencia de la Corte Interamericana al destacar que:

⁹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#); Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 103. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁹² Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 110.

⁹³ Consejo de Europa. Comisario de Derechos Humanos. [Protección de los Periodistas de la Violencia](#). 4 de octubre de 2011.

el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de servidores públicos puede tener un impacto mucho mayor en el imaginario colectivo, en las creencias de las gentes e incluso en su conducta, dado el enorme grado de confianza que las personas suelen tener en las afirmaciones de quienes ocupan los cargos más representativos. Por esta razón, con la finalidad de proteger a quien se encuentra en una situación de inferioridad para defenderse de las manifestaciones de altos funcionarios públicos, y para resguardar la confianza que el público tiene derecho a tener en las expresiones de estos funcionarios, el derecho constitucional, el derecho comparado y el derecho internacional establecen la obligación clara de abstenerse de hacer manifestaciones infundadas que puedan comprometer los derechos de los particulares, como el derecho a la seguridad personal, al debido proceso, la honra, la intimidad o el buen nombre⁹⁴.

43. Con respecto al hecho de que el gobierno había negado las amenazas sufridas por Duque a raíz de su labor de investigación periodística sobre violaciones de derechos humanos y el conflicto armado, la Corte Constitucional observó que “[e]n un país de las complejidades de Colombia, la negación pública por parte del Estado, sin pruebas suficientes para ello, de un crimen, una amenaza o un hostigamiento realizado contra una persona o grupo de personas que, en su calidad de periodistas independientes o de defensores de derechos humanos, investigan o cuestionan al propio Estado [...] puede llegar a constituir una vulneración directa del derecho a la seguridad personal y los derechos conexos de estas personas”⁹⁵.

44. La Corte Constitucional de Colombia había llegado a una conclusión similar en la sentencia T-956/06, en la cual analizó una demanda interpuesta en respuesta a una publicidad de la campaña del presidente Álvaro Uribe. Como fue señalado por la Corte Constitucional, la propaganda en cuestión acusaba a miembros del movimiento político Unión Patriótica de asesinar civiles y sin aportar pruebas de tales señalamientos, lo cual constituye una afirmación particularmente peligrosa habida cuenta de la violencia sistemática que han sufrido los miembros de

⁹⁴ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Pág. 40.

⁹⁵ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Pág. 41.

este movimiento político⁹⁶. La Corte señaló que si bien en el contexto de una campaña política las diferencias deberían expresarse de manera clara e incluso radical, “no es menos cierto que sus promotores y dirigentes tienen un mínimo de responsabilidad por los contenidos que difunden, los cuales, como en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, no pueden consistir en la infundada imputación de conductas criminales, de manera genérica a un grupo de personas, con mayor razón cuando, en el entorno de violencia política que vive el país, la situación de tales personas y la de sus allegados es particularmente sensible”⁹⁷. La Corte Constitucional ordenó que el jefe de campaña del presidente Uribe se retractara públicamente de las declaraciones en cuestión⁹⁸.

45. Por último, vale la pena mencionar que al analizar la situación de los y las defensores y defensoras de derechos humanos, la CIDH ha hecho hincapié en otra obligación similar del Estado de reconocer en forma pública e inequívoca que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima⁹⁹. En su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, la Comisión hizo alusión a varias medidas adoptados en los últimos años por Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Perú con el objeto de favorecer la valoración del trabajo desarrollado por los y las defensores y defensoras de derechos humanos. Estas medidas incluían folletos informativos sobre defensores y defensoras de derechos humanos, el trabajo que realizan y sus derechos; directivas presidenciales y declaraciones públicas; talleres destinados a policías y otros servidores públicos; programas radiales y boletines informativos; y el otorgamiento de distinciones¹⁰⁰.

⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-956/06](#). 17 de noviembre de 2006. Pág. 24. Ver también, Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No.213. Párr. 76-77, 206-207.

⁹⁷ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-956/06](#). 17 de noviembre de 2006. Pág. 27.

⁹⁸ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-956/06](#). 17 de noviembre de 2006. Pág. 30

⁹⁹ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 474.

¹⁰⁰ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 476.

46. La Relatoría Especial considera que, además de abstenerse de formular declaraciones que podrían agravar la situación de riesgo en que se encuentran los y las periodistas, las medidas afirmativas como las adoptadas por varios Estados con respecto a los y las defensores y defensoras de derechos humanos pueden ser un aspecto importante de una política integral destinada a fomentar el respeto público de los medios de comunicación y prevenir actos de violencia contra periodistas.

2. La obligación de instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación

47. Instruir adecuadamente a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática constituye un paso importante para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación. Por este motivo, la Relatoría Especial ha recomendado que los Estados adopten mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra quienes trabajan en medios de comunicación, incluida la capacitación de funcionarios públicos, en especial las fuerzas policíacas y de seguridad y si fuere necesario, la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión¹⁰¹. Esto reviste particular importancia para las fuerzas que desempeñan tareas de seguridad pública en las cuales habitualmente están en contacto con medios de prensa que informan sobre sus actividades, sobre todo cuando la fuerza en cuestión no fue capacitada originalmente para estas tareas de seguridad pública¹⁰². Así, en el informe especial sobre México citado, la Relatoría Especial documentó numerosos ejemplos de presuntos actos de hostigamiento y violencia contra comunicadores y comunicadoras que intentaban dar cobertura informativa

¹⁰¹ CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 4. *Ver también*, CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VII (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4; CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 4; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 4.

¹⁰² En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 100.

a las actividades de agentes de la policía o militares¹⁰³ y recomendó a México “capacitar en materia de libertad de expresión a la fuerza pública”¹⁰⁴.

48. En igual sentido, la Corte Interamericana en el *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*, al analizar el caso de un camarógrafo atacado por miembros del Ejército Nacional tras capturar imágenes de los militares agrediendo a personas que participan en una manifestación pública, “valor[ó] las acciones desarrolladas por Colombia [...] que buscan dar a conocer al interior de las Fuerzas Armadas la labor desempeñada por los periodistas y comunicadores sociales, y el peligro al que se enfrentan, especialmente, en los conflictos armados, así como del necesario respeto que debe existir de su parte para que éstos puedan ejercer sin obstáculos su profesión”¹⁰⁵. No obstante, la Corte determinó, como garantía de no repetición, que el Estado debía “incorporar, en sus programas de educación en derechos humanos dirigidos a las Fuerzas Armadas, un módulo específico sobre la protección del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y de la labor que cumplen los periodistas y comunicadores sociales”¹⁰⁶.

49. El llamado a brindar capacitación a las fuerzas de seguridad sobre libertad de expresión y el rol de periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios ha tenido eco en otros organismos internacionales. En su Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información

¹⁰³ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 574-618.

¹⁰⁴ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México en 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 277.

¹⁰⁶ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 277.

de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) destacaron que “se debería brindar capacitación adecuada sobre delitos contra la libertad de expresión, incluidos aquellos relacionados específicamente con cuestiones de género, a funcionarios encargados de aplicar la ley, incluidos policías y fiscales, así como a miembros de las fuerzas armadas cuando sea necesario”¹⁰⁷. En esta misma línea, el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha manifestado que “[l]os miembros de las fuerzas del orden y de las fuerzas armadas deberían recibir capacitación, como parte de los procedimientos estándar, sobre la legitimidad de la presencia de periodistas en los conflictos armados y no armados, y sobre la protección jurídica de su seguridad”¹⁰⁸.

50. Entre los ejemplos de este tipo de capacitación, cabe mencionar la Directiva No. 19/2010, emitida por el Comandante del Ejército Nacional de Colombia. La directiva, sobre “Políticas de mando para el fortalecimiento del respeto a los periodistas y comunicadores sociales”, contiene una serie de órdenes para el Ejército destinadas a asegurar el respeto de la prensa. La directiva incluye un resumen de las obligaciones del Estado frente a periodistas en virtud del derecho nacional e internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, incluida la obligación de “brindar una protección especial a quienes ejercen dicha profesión” en áreas donde exista mayor presencia de grupos armados ilegales y la obligación de tratar a los comunicadores como “civiles” conforme al derecho internacional humanitario, incluso cuando la persona “tenga opiniones favorables a algunas de las partes en conflicto”. La directiva contiene además órdenes específicas destinadas a varias unidades del Ejército relativas a la implementación de la política expresada en ella. Entre otras cosas, se ordena al Jefe de Educación y Doctrina “desarrolla[r] programas de instrucción y capacitación curricular,

¹⁰⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹⁰⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 118. *Ver también*, Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Declaración de San José](#). 2-4 de mayo de 2013.

a todos los niveles del mando, sobre la temática de protección y respeto a los periodistas y comunicadores sociales”¹⁰⁹.

51. Otro ejemplo de buenas prácticas de capacitación es el memorando emitido por el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York [*New York City Police Department*] (NYPD) de Estados Unidos en noviembre de 2011. Durante las protestas organizadas en esa ciudad en septiembre de 2011 en el marco del movimiento “*Occupy Wall Street*”, varios periodistas y trabajadores de medios de comunicación fueron arrestados y algunos sufrieron actos de violencia a manos de policías de la Ciudad de Nueva York¹¹⁰. En este contexto, el NYPD publicó un memorando “para recordar a los miembros de este cuerpo su obligación de cooperar con representantes de los medios de comunicación que intentan dar cobertura informativa en el lugar donde se han producido incidentes policiales”. El memorando reitera algunos de los componentes más relevantes de la “Guía de Patrullaje” del NYPD, como el “compromiso del Departamento de respetar los principios de prensa libre y ciudadanía informada” y la reglas que establecen que “los miembros del servicio no deberán interferir en el registro de incidentes ocurridos en lugares públicos mediante grabadoras de video o cámaras fotográficas”, que “el Departamento no impedirá el acceso de los medios de comunicación a manifestaciones en predios privados”, que “los medios de comunicación tendrán un acceso lo más próximo posible a la actividad” y que “cuando los incidentes se producen en predios privados o tienen efectos sobre estos, los miembros de la prensa no serán detenidos por haber ingresado sin autorización, a menos que el propietario o un representante de este indique expresamente que no se permite el ingreso o la permanencia de la prensa en la propiedad”¹¹¹.

¹⁰⁹ Cartilla “Respeto, atención, reconocimiento, protección, prevención, promoción, aplicación y difusión de los derechos humanos y DIH de los grupos especiales”. Directiva Permanente No. 19/2010 de la Jefatura de Derechos Humanos y DIH del Ejército Nacional. Ejército Nacional, Fuerzas Militares de Colombia, Anexo al escrito de contestación, anexo 2, expediente de fondo, tomo I, folios 455 a 463. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 276.

¹¹⁰ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 250-261.

¹¹¹ NYPD. [Memorandum](#). Noviembre de 2011. Ver también, Knight Center for Journalism in the Americas. 28 de noviembre de 2011. [Policía de Nueva York recibe órdenes de no interferir con periodistas que cubren Ocupa Wall Street](#).

3. La obligación de respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales

52. La “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión” de la CIDH, adoptada en octubre de 2000, establece que “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“Tribunal Europeo”) ha señalado en el mismo sentido que la “[p]rotección de las fuentes periodísticas es una de las condiciones básicas para la libertad de prensa”¹¹². En el caso *Goodwin v. the United Kingdom*, el Tribunal Europeo observó además que:

La ausencia de esa protección podría disuadir a las fuentes de colaborar con la prensa para informar a la población sobre asuntos de interés público. A causa de esto, el rol vital de vigilancia que desempeña la prensa podría verse frustrado y su capacidad de brindar información precisa y confiable se vería menoscabada. En vista de la importancia de la protección de las fuentes periodísticas para la libertad de prensa en una sociedad democrática y el posible efecto disuasivo que podría tener para esta libertad que se dicte una orden de divulgar las fuentes, tal medida no puede ser compatible con el artículo 10 de la Convención, a menos que exista una razón de interés público preponderante¹¹³.

53. El Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha señalado que el derecho de los periodistas a no divulgar las fuentes contribuye a asegurar que no se atente contra su vida como testigos potenciales¹¹⁴. En este sentido, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia determinó, al juzgar una intimación del Fiscal para que un periodista revelara sus fuentes:

Para hacer su trabajo de manera efectiva, los corresponsales de guerra deben ser percibidos como observadores independientes y no como potenciales testigos para la Fiscalía. De lo contrario, ellos

¹¹² Corte Europea de Derechos Humanos. *Caso Goodwin v. Reino Unido*. Application No. 17488/90. Judgment March 27, 1996. Párr. 39.

¹¹³ Corte Europea de Derechos Humanos. *Caso Goodwin v. Reino Unido*. Application No. 17488/90. Judgment March 27, 1996. Párr. 39.

¹¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 59.

pueden sufrir más amenazas frecuentes y graves a su seguridad y a la seguridad de sus fuentes. [...] Lo fundamental es la percepción de que los corresponsales de guerra pueden ser forzados a testificar en contra de sus entrevistados. En efecto, la diferencia legal entre fuentes confidenciales y otros tipos de pruebas puede no ser tan clara para la persona del común en una zona de guerra que tiene que decidir si confiarle información a un corresponsal de guerra o no. Publicar la información obtenida por los entrevistados es una cosa – suele ser la razón por la cual el entrevistado concedió la entrevista – pero testificar en contra de una persona entrevistada con base en dicha entrevista, es otra. Las consecuencias para las personas entrevistadas son mucho peores en este último caso, ya que pueden ser condenadas por crímenes de guerra y privadas de su libertad. Si los corresponsales de guerra son percibidos como potenciales testigos para la Fiscalía, dos consecuencias podrían surgir. La primera, ellos podrían tener dificultades al recopilar información importante porque las personas entrevistadas, especialmente aquellas perpetrando violaciones de derechos humanos, podrían no dar declaraciones con tanta libertad y podrían negarles el acceso a zonas de conflicto. La segunda, los corresponsales de guerra podrían dejar de ser los observadores de aquellos que están perpetrando violaciones de derechos humanos y convertirse en su blanco, poniendo así sus vidas en riesgo.¹¹⁵

54. La Relatoría Especial observa que las conclusiones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia pueden aplicarse no solamente a situaciones de conflicto armado, sino también a situaciones de conflictividad social (*infra*) y en el caso de periodistas que cubren temas sensibles, como la corrupción y las actividades de las fuerzas de seguridad y del crimen organizado. En este sentido, la Relatoría Especial señala que la protección de las fuentes confidenciales no solo contribuye al rol fundamental de vigilancia de la prensa sino que además ayuda a prevenir que los periodistas sean víctimas de actos de violencia.

4. La obligación de sancionar la violencia contra periodistas

55. Para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es indispensable que el ordenamiento

¹¹⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. [Prosecutor v. Radoslav Brdjanin Momir Talic](#). Decisión sobre una apelación interlocutoria. Caso No.: IT-99-36-AR73.9. 11 de diciembre de 2002. Párr. 42- 43.

jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada al daño cometido¹¹⁶. En un sentido más general, el artículo 2 de la Convención Americana obliga a los Estados a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidos en el tratado.

56. En su “Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión” de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) señalaron que el derecho penal debería reconocer una categoría específica de delitos contra la libertad de expresión —a saber, los ataques cometidos en represalia por el ejercicio de la libertad de expresión—, ya sea en forma expresa o como una circunstancia agravante que suponga la imposición de penas más severas para tales delitos, en razón de su gravedad¹¹⁷. En ese orden de ideas, la Resolución No. 29 de la Conferencia General de la UNESCO llama a los Estados miembros a garantizar en sus leyes la posibilidad de procesar y sancionar quien instigue el asesinato de personas por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión¹¹⁸.

¹¹⁶ Corte IDH. *Caso Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de Mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 193. Como ha señalado la Comisión, conforme al derecho internacional, los Estados tienen la obligación fundamental de asegurar el derecho a la vida estableciendo en su legislación penal interna disposiciones efectivas y creando los mecanismos de cumplimiento necesarios. CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 44. *Ver también*, Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kılıç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment 28 March 2000. Párr. 63.

¹¹⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹¹⁸ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Resolución 29 “Condena de violencia contra los periodistas”](#). Noviembre de 1997.

57. Algunos países de la región han adoptado disposiciones en este sentido. Así, por ejemplo, el Código Penal de Colombia prevé una circunstancia de agravación de los homicidios cometidos contra periodistas, aumentando la pena del homicidio simple de entre 208 y 450 meses a una pena de entre 400 y 600 meses de prisión¹¹⁹. Se prevé la agravación punitiva también respecto a los crímenes de secuestro extorsivo¹²⁰, extorsión¹²¹, tortura¹²², desplazamiento forzado¹²³ y amenazas¹²⁴ cometidos contra periodistas en razón de sus actividades. El Código penal colombiano asimismo prevé el crimen de “homicidio en persona protegida”, lo cual ocurre cuando una persona protegida por el derecho internacional humanitario es asesinada con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, incluidos “los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados”¹²⁵.

58. De manera similar, una reforma legal reciente en el Código Penal Federal mexicano pasó a prever en sus reglas generales de aplicación de sanciones que los delitos dolosos cometidos en contra de un “periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta” se aumentará hasta en un tercio la pena establecida¹²⁶. El Código Penal Federal prevé además que en estos casos, la pena se aumentará hasta una mitad cuando el delito sea cometido “por un servidor público en ejercicio de sus funciones” o “la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión del delito”¹²⁷.

5. La obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas

59. Comprender la magnitud y la modalidad de los actos de violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es una condición fundamental para poder implementar políticas efectivas

¹¹⁹ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 104 Numeral 10.

¹²⁰ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 170 Numeral 11.

¹²¹ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 245 Numeral 7.

¹²² Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 179 Numeral 4.

¹²³ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 181 Numeral 3.

¹²⁴ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 347.

¹²⁵ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 135 Parágrafo 5.

¹²⁶ Estado Unidos de México. [Código Penal Federal](#). Artículo 51.

¹²⁷ Estado Unidos de México. [Código Penal Federal](#). Artículo 51.

de prevención, como por ejemplo, el diseño de mapas de riesgo confiables. En sentido general, la CIDH ha enfatizado que las autoridades estatales deben producir datos de calidad que puedan ser usados para planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal que favorezcan las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo. El diseño y mantenimiento actualizado de estadísticas e indicadores confiables sobre los diferentes factores que propician hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, que representa una pieza clave de cualquier política pública¹²⁸. En la actualidad, pese al incremento de la violencia contra periodistas, en la gran mayoría de los Estados de la región no existen este tipo de estadísticas. En consecuencia, no resulta fácil diseñar una política adecuada de prevención de la violencia sobre estas materias.

60. En el contexto de la violencia contra periodistas, la Relatoría Especial ha destacado la importancia de compilar estadísticas detalladas y desglosadas como una condición esencial para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas efectivas de prevención, protección y juzgamiento penal de la violencia contra periodistas. En su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial observó “con preocupación la inexistencia de una institución que tenga la función de recolectar y mantener actualizados y documentados los datos sobre la violencia contra los periodistas en México, y sobre los procesos penales y administrativos realizados en estos casos”¹²⁹. Entre las recomendaciones que se ofrecen al Estado en este informe, la Relatoría instó a México a “recopilar estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes”¹³⁰. Como mínimo, estas estadísticas deberían incluir: el tipo de delito cometido (homicidio, agresión, etc.), el nombre, género y empleador de la víctima, el lugar y la fecha de la agresión, la persona y/o grupo presuntamente responsable (cuando se sepa), la autoridad a cargo de la investigación y el número o código de referencia de la investigación y el estado actual de la investigación y/o el proceso judicial.

¹²⁸ CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 187.

¹²⁹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 537.

¹³⁰ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821.

61. La obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas también fue señalada por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en su Declaración Conjunta de 2012, en la cual manifestaron que “los Estados deberían mantener estadísticas detalladas y desglosadas sobre delitos contra la libertad de expresión y el juzgamiento de tales delitos, entre otras cosas, para facilitar una planificación más efectiva de las iniciativas de prevención”¹³¹. En este mismo sentido, el Relator Especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha instado a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG a “reunir más información y datos sobre esas muertes y amenazas [contra periodistas] para analizar las tendencias y la evolución de la situación, teniendo en cuenta la perspectiva de género”¹³².

B. La obligación de proteger

1. La obligación de proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación en riesgo

62. Conforme a las normas de derechos humanos del sistema interamericano, los Estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. Como se desarrollará en mayor profundidad abajo, la obligación de adoptar medidas concretas de protección está supeditada al conocimiento de que existe una situación de riesgo real e inminente para un individuo o grupo de individuos determinado y la posibilidad razonable

¹³¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹³² Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 107.

de prevenir o evitar ese daño¹³³. En este sentido, la obligación de protección de un periodista en riesgo puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de los beneficiarios. Sin embargo, como se verá adelante, cuando en un determinado país existe una situación estructural sistemática y grave de violencia contra los periodistas y trabajadores de medios, los Estados deberían establecer programas especiales de protección para atender a estos grupos. En todo caso, las medidas adoptadas deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido su género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas¹³⁴.

63. El alcance de la obligación positiva del Estado de proteger a personas que están expuestas a un riesgo especial fue definido por la Corte Interamericana en el caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*¹³⁵, al señalar que “[p]ara que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo”¹³⁶.

¹³³ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140. Párr. 123; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. Párr. 155; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párr. 78; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 280. Ver también, CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 42.

¹³⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹³⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Párr. 119-141.

¹³⁶ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 124, citando Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kiliç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment 28 March 2000. Párr. 63.

64. La obligación de proteger analizada por la Corte Interamericana en el caso *Pueblo Bello* fue aplicada por la CIDH en el caso de un periodista y su familia que se vieron obligados a dejar el país al no recibir protección adecuada del Estado frente a las amenazas sufridas por haber denunciado violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas. En el caso *Luis Gonzalo “Richard” Vélez y familia*, la Comisión determinó que el camarógrafo Richard Vélez había sido golpeado por soldados colombianos luego de que este los filmara cuando cometían abusos contra manifestantes. Tras difundir las imágenes que había captado y denunciar a los soldados que lo golpearon, Vélez comenzó a recibir amenazas cada vez más graves. La Comisión concluyó que el Estado había incumplido su responsabilidad de proteger a Vélez y su familia frente al riesgo urgente de daño que representaban las amenazas que lo llevaron a exiliarse. La CIDH citó el precedente de *Pueblo Bello* además de la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional de Colombia respecto del “derecho a la seguridad personal”¹³⁷, al concluir que el Estado “no adoptó diligente y oportunamente las medidas necesarias para proteger al señor Vélez y su familia ante las amenazas y hostigamientos que denunciaron ante las autoridades” y que esto constituía una violación del artículo 5 de la Convención¹³⁸. La CIDH concluyó que, dados los antecedentes y el contexto en que se profirieron las amenazas en este caso concreto, se debería haber efectuado un análisis de riesgo y adoptado las medidas de protección correspondientes en el momento en que Vélez informó por primera vez a las autoridades del Estado que personas no identificadas se habían presentado en su residencia preguntando por su paradero y sus movimientos¹³⁹.

65. En su sentencia, la Corte Interamericana ratificó las conclusiones de la CIDH. Como se ha mencionado, la Corte destacó que “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”¹⁴⁰. Por tanto,

¹³⁷ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.858. Fondo. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y familia. Colombia. Octubre 23, 2010. Párr. 119.

¹³⁸ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.858. Fondo. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y familia. Colombia. Octubre 23, 2010. Párr. 119.

¹³⁹ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.858. Fondo. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y familia. Colombia. Octubre 23, 2010. Párr. 118.

¹⁴⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 209.

los Estados “tienen el deber de brindar medidas de protección a la vida y la integridad de los periodistas que estén sometidos a [un] riesgo especial”¹⁴¹. Según la Corte, este riesgo especial debe ser evaluado a la luz del contexto existente en el país y puede surgir “por factores tales como el tipo de hechos que los periodistas cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como [por] amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión”¹⁴². En el caso concreto del periodista Richard Vélez, la Corte concluyó que “claramente se encontraba en una situación de riesgo real e inmediato a su integridad personal”¹⁴³ y el Estado tenía conocimiento de esta situación, pero no actuó diligentemente para adoptar medidas oportunas y necesarias de protección para el periodista y su familia¹⁴⁴. La Corte enfatizó que “corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles”¹⁴⁵.

66. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegó a una conclusión similar en el caso *Dink v. Turkey*¹⁴⁶. Dink era director de publicación y jefe de redacción de un periódico semanal turco-armenio. Durante 2003 y 2004, publicó una serie de artículos para el periódico en

¹⁴¹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 194.

¹⁴² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 194.

¹⁴³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 195.

¹⁴⁴ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 197 y 203.

¹⁴⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 201.

¹⁴⁶ Corte Europea de Derechos Humanos. *Affaire Dink c. Turquie*. Requête Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 and 7124/09. Arrêt 14 septembre 2010.

los cuales expresaba su opinión sobre la identidad de ciudadanos turcos de origen armenio que provocaron una sucesión de protestas y amenazas de grupos nacionalistas extremistas. El 7 de octubre de 2005, Dink fue condenado a seis meses de prisión por el delito de “denigración de la identidad turca” [*dénigrement de la turcité*] por el contenido de uno de los artículos. La sentencia fue confirmada el 1 de mayo de 2006 por un tribunal de casación. Mientras esperaba el resultado de un recurso a un tribunal correccional, el 19 de enero de 2007, Dink fue asesinado. El Tribunal Europeo determinó que el Estado turco había violado el derecho a la vida de Dink al no brindarle protección frente a una amenaza real e inminente de asesinato. Según consideró el Tribunal, era razonable esperar que las fuerzas de seguridad tuvieran conocimiento de la intensa hostilidad hacia este periodista de los grupos ultranacionalistas. Asimismo, aparentemente dos delegaciones policiales y una unidad de Gendarmería habían sido informadas sobre la posibilidad de que se cometiera un intento de asesinato e incluso sobre la identidad de los presuntos instigadores. Si bien el periodista no había solicitado que se reforzaran las medidas de seguridad, el Tribunal Europeo consideró que no podía haber sabido que existía un plan para asesinarlo y que, por lo tanto, eran las autoridades implicadas las que debían adoptar las medidas razonables a su alcance para prevenir un riesgo real e inmediato para la vida del periodista. Asimismo, el Tribunal Europeo consideró que la condena del periodista por el crimen de “denigración de la identidad turca” [*dénigrement de la turcité*] presentó al periodista ante la opinión pública – y especialmente ante los círculos ultranacionalistas, de donde proveerían los presuntos asesinos del periodista – como alguien que propaga ofensas contra todas las personas turcas. La Corte concluyó que dicha condena, sumada a la falta de medidas de protección adoptadas para proteger la vida de Dink contra el ataque de militantes ultranacionalistas, configuró una falla en el cumplimiento de las obligaciones positivas del Estado respecto a la garantía del derecho a la libertad de expresión del periodista¹⁴⁷.

67. El Tribunal Europeo decidió de manera similar otros casos sobre el asesinato de periodistas en Turquía que trabajaban con el periódico *Özgür Gündem*, una publicación que reflejaba la opinión de personas de origen kurdo-turca¹⁴⁸. Al inicio de los años 90, el periódico

¹⁴⁷ Corte Europea de Derechos Humanos. *Affaire Dink c. Turquie*. Requête Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 and 7124/09. Arrêt 14 septembre 2010. Párr. 64-75, 106-108, 137-138.

¹⁴⁸ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Özgür Gündem v. Turkey*. Application no. 23144/93. Judgment 16 March 2000; Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kılıç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment 28 March 2000.

sufrió diversos procesos judiciales y fue acusado de promover propaganda separatista. En ese período, sus periodistas, repartidores e incluso vendedores fueron víctimas de numerosos ataques, amenazas, hostigamientos y asesinatos. En estos casos, el Estado alegó que el periódico funcionaba como una herramienta de propaganda del grupo extremista Partiya Karkerên Kurdistan (PKK). No obstante, la Corte Europea estableció que la obligación del Estado de investigar efectivamente dichos ataques y, de ser necesario, brindar protección a las personas en riesgo, existía independientemente de la línea editorial del medio¹⁴⁹. Así, por ejemplo, en el caso del asesinato del periodista Kemal Kılıç, corresponsal de dicho periódico, el Tribunal Europeo consideró que las autoridades tenían conocimiento de que las personas involucradas en la publicación y distribución del diario *Özgür Gündem* tenían estar siendo víctimas de una campaña tolerada o aprobada por autoridades públicas y que, por lo tanto, Kılıç se encontraba bajo el riesgo particular de ser víctima de un ataque ilegal. En los dos meses anteriores a su muerte, el periodista había publicado dos comunicados de prensa alertando al gobernador de los ataques perpetrados contra el equipo del periódico y solicitando medidas de protección. Sin embargo, el Estado negó que el periodista estuviera en riesgo y no adoptó ninguna medida de protección a favor de Kılıç o sus colegas. En este sentido, el Tribunal concluyó que el Estado violó el derecho a la vida del periodista al no adoptar las medidas razonables disponibles para prevenir el riesgo real e inmediato contra su vida¹⁵⁰.

68. Asimismo, en el caso *Gongadze c. Ukraine*, la Corte Europea determinó que el Estado incumplió con su obligación de proteger al periodista Guéorgui Gongadze, quien desapareció el 16 de septiembre de 2000, cuyo cuerpo habría sido encontrado el 10 de noviembre de 2000. El periodista era redactor en jefe de un periódico en línea y solía hacer críticas a figuras en posición de poder y denunciar problemas sobre la libertad de expresión en el país. Dos meses antes de su asesinato, Gongadze había escrito una carta abierta al Fiscal General denunciando que estaba siendo seguido por personas desconocidas y que agentes de la policía habían interrogado a personas que eran próximas a él. El periodista solicitó que la Fiscalía tomara las medidas de protección necesarias para impedir dichos hostigamientos y sancionar a los responsables. El 1 de septiembre de 2000, dos semanas antes de la desaparición del periodista, el Fiscal General contestó a la carta abierta y afirmó que no había motivos

¹⁴⁹ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Özgür Gündem v. Turkey*. Application no. 23144/93. Judgment 16 March 2000.

¹⁵⁰ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kılıç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment 28 March 2000. Párr. 62-77.

para tomar una decisión sobre la cuestión. Con base en estos hechos, la Corte Europea determinó que la Fiscalía General actuó de manera negligente en su respuesta a las denuncias de hostigamiento hechas por Gongadze, especialmente considerando la obligación de la Fiscalía de monitorear la actuación de la policía. Asimismo, la Corte consideró que las autoridades del Estado deberían haber tenido en cuenta el contexto en que dichas denuncias ocurrieron. En ese sentido, el Tribunal constató que 18 periodistas habían sido asesinados en Ucrania desde 1991 y que Gongadze se encontraba en una posición de vulnerabilidad por reportar sobre temas políticamente sensibles que involucraban a personas poderosas. La Corte subrayó además que las autoridades no habían actuado de manera diligente al investigar los hechos no obstante los indicios de que agentes estatales habrían sido los responsables por la desaparición y muerte del periodista. Así, el Tribunal Europeo concluyó que el Estado violó el derecho a la vida del periodista Guéorgui Gongadze¹⁵¹.

69. Cortes nacionales de países de la región también se han pronunciado sobre el deber del Estado de proteger a periodistas en riesgo. En este sentido, como se ha mencionado, la Corte Constitucional colombiana ha definido en su jurisprudencia consolidada el alcance y el contenido del derecho a la seguridad personal y las respectivas obligaciones del Estado para garantizarlo. En ese sentido, la Corte determinó que el derecho a la seguridad personal “faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligros implícitos en la vida en sociedad”¹⁵². Para mejor delimitar en cuáles situaciones el Estado tiene el deber de adoptar medidas específicas de protección, la Corte estableció una “escala de riesgos” e identificó, con base en el grado de intensidad y el nivel de tolerabilidad jurídica del riesgo, cinco niveles de riesgo existentes en la sociedad: (i) el riesgo mínimo, bajo el cual la persona solo se ve amenazada por factores individuales y biológicos; (ii) el riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) el riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) el riesgo extremo, que amenaza la vida o la integridad personal y (v) el riesgo consumado, es decir, que ya se ha concretado¹⁵³.

¹⁵¹ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Gongadze v. Ukraine*. Application No. 34056/02. Judgment 8 November 2005.

¹⁵² Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003.

¹⁵³ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003. En la sentencia T-339-10, la Corte Constitucional indicó que cuando la jurisprudencia

70. Ahora bien, la Corte colombiana definió los riesgos ordinarios como aquellos que “deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad” y que “pueden provenir de [...] la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales – o de la persona misma”¹⁵⁴. Ante ese tipo de riesgo, el Estado tiene el deber de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad como un todo, como proveer un servicio de policía eficaz, servicios públicos esenciales, construir obras de infraestructura pública, entre otros. Por otra parte, el nivel de los riesgos extraordinarios dice respecto a aquellos que “las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos”. Según la Corte Constitucional, para que un riesgo sea extraordinario, debe tener, en una situación concreta, algunas de las siguientes características: (i) ser específico e individualizable; (ii) ser concreto; (iii) ser presente; (iv) ser importante, es decir, amenazar con lesionar intereses jurídicos valiosos para la persona; (v) ser serio, de materialización probable; (vi) ser claro y discernible; (vii) ser excepcional; (viii) ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación que genera el riesgo. Así, “entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades”. Ante estos factores, el Tribunal definió riesgo extremo como aquel que reúne no solamente algunas, sino todas las características valoradas para determinar la existencia de un riesgo extraordinario, debiendo el riesgo también: (i) ser grave e inminente y (ii) estar dirigido contra la vida y la integridad de las personas¹⁵⁵.

constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, “se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro”. En este sentido, consideró necesario precisar la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar en que ámbito se hace necesario que el Estado dispense medidas de protección especiales. Al respecto, este tribunal señaló: “[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro”. Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-339-10](#). 11 de mayo de 2010.

¹⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003.

¹⁵⁵ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003.

71. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana identificó las obligaciones que tienen las autoridades estatales al tomar conocimiento de personas potencialmente bajo riesgo extraordinario. Entre dichas obligaciones, la Corte señala el deber de identificar el riesgo extraordinario y advertir sobre su existencia a los afectados; valorar bajo un estudio del caso concreto las características y el origen del riesgo; definir y adoptar oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo se materialice; evaluar periódicamente la evolución del riesgo, responder efectivamente ante signos de su concreción y actuar para mitigar sus efectos. Asimismo, las autoridades tienen la obligación negativa de abstenerse de tomar decisiones que podrían crear un riesgo extraordinario. Por otra parte, la Corte resaltó la necesidad de que las personas afectadas prueben sumariamente “los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario” y sus características y “la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo al que se encuentran”. Sobre este último punto, la Corte identificó que los periodistas están entre ciertas categorías de personas que en razón del tipo de actividades que desarrollan, “están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características [de un riesgo extraordinario]” y que por lo tanto deben ser objeto de especial atención por las autoridades estatales¹⁵⁶.

72. Como se mencionó anteriormente, los Estado no sólo tienen la obligación de proteger a periodistas en riesgo, sino que deben garantizar que las medidas de protección adoptadas sean efectivas y adecuadas. En ese sentido, cuando se adoptan medidas para proteger a un periodista frente a una amenaza creíble de daño contra su integridad física, estas medidas deberían tener en cuenta las necesidades propias de la profesión del beneficiario, su género y otras circunstancias individuales. En su Declaración Conjunta de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) expresaron que las medidas de protección “deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido el género, la

¹⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003.

necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas”¹⁵⁷.

73. Del mismo modo, la Corte Interamericana, al ratificar las medidas provisionales ordenadas en respuesta a actos de violencia contra empleados del canal de televisión *Globovisión* de Venezuela, recalcó la importancia de brindar medidas de protección que faciliten, en vez de obstaculizar, las actividades profesionales de quienes trabajan en los medios de comunicación. La Corte manifestó que “el Estado debe continuar adoptando las medidas idóneas y necesarias para resguardar y proteger la vida, la integridad personal y la libertad de expresión de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales, especialmente cuando realizan actividades periodísticas fuera de la sede del canal [...] Es necesario que la modalidad y la cobertura de dicha protección responda a los requerimientos de las circunstancias”¹⁵⁸. Asimismo, al ratificar las medidas provisionales ordenadas para la protección de trabajadores y trabajadoras de la *Radio Caracas Televisión (RCTV)*, en Venezuela, la Corte Interamericana ordenó al Estado dar participación a los beneficiarios de las medidas o sus representantes en la “planificación e implementación de las medidas de protección”¹⁵⁹. La CIDH también se ha pronunciado en el mismo sentido con respecto a las medidas de protección destinadas a defensores de derechos humanos¹⁶⁰.

74. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana reconoció en la ya mencionada sentencia T-1037/08 el derecho de una periodista de participar en el diseño de un programa de protección que permitiría la continuación de sus actividades profesionales. El fallo fue dictado en una

¹⁵⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹⁵⁸ Corte IDH. *Asunto de la Emisora de Televisión “Globovisión” respecto de Venezuela*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2007. Considerando No. 11.

¹⁵⁹ Corte IDH. *Asunto Luisiana Ríos y otros respecto de Venezuela*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de septiembre de 2005. Punto Resolutivo Quinto.

¹⁶⁰ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 522- 524.

acción de tutela interpuesta por la periodista Claudia Julieta Duque, quien había sufrido la cancelación de las medidas de protección asignadas por el Estado – pese a haber sido objeto de reiteradas amenazas – por haber utilizado un vehículo blindado estatal para dar continuidad a sus actividades periodísticas sin la presencia de un conductor oficial. En la sentencia, la Corte Constitucional señaló que el Estado debe garantizar no solamente el derecho a la seguridad personal a las personas amenazadas, sino también “las menores restricciones colaterales posibles como efecto de las medidas de protección adoptadas”¹⁶¹. Sobre ese punto, la Corte reiteró que la protección de la persona debe ser realizada de manera tal que garantice sus demás derechos fundamentales, como los derechos al trabajo y a la privacidad. Así, la persona protegida, estando plenamente consciente de los riesgos, “tiene derecho a plantearle a los órganos competentes esquemas especiales que permitan de mejor manera intentar sobrevivir con dignidad a las amenazas y los riesgos que lamentablemente debe soportar”¹⁶². Específicamente respecto al trabajo periodístico, la Corte encontró que:

Quando se trata de un periodista que pese a las amenazas decide continuar sus investigaciones, es probable que requiera de esquemas especiales que tengan en cuenta la totalidad de los derechos involucrados. En particular, es obvio que los comunicadores pueden requerir cierta privacidad para poder entrevistarse con una fuerte reservada o hacer ciertas indagaciones. En estos casos es entonces necesario que puedan contar con esquemas especialmente diseñados para garantizar tanto su seguridad como su trabajo y los importantes derechos asociados a la libertad de expresión. En particular no pasa desapercibido a la Corte que en estos casos, no sólo está de por medio el derecho de todas las personas al libre desarrollo de su personalidad, sino el derecho a la libertad de expresión y a la reserva de la fuente¹⁶³.

75. En el caso concreto, la Corte Constitucional determinó que la conducción del vehículo por la propia periodista, teniendo ella conocimiento de las circunstancias y de los riesgos involucrados en su

¹⁶¹ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

¹⁶² Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

¹⁶³ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

caso, no puede ser una medida descartada de pleno por las autoridades estatales. La Corte concluyó que el órgano estatal encargado de brindar protección a la periodista tiene la obligación, con la participación activa de la beneficiaria, de estudiar su situación específica y adaptar las medidas de protección “para poder satisfacer, de la mejor manera posible, la mayoría de los derechos fundamentales que se encuentran comprometidos en el presente caso”¹⁶⁴.

76. Asimismo, las medidas de protección para periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación deberían además contemplar una perspectiva de género que tenga en cuenta tanto las formas particulares de violencia que sufren las mujeres como los modos específicos en que se implementan las medidas de protección que pueden ser necesarias o adecuadas para mujeres periodistas. En su análisis de la situación de las defensoras de derechos humanos en Colombia, por ejemplo, la CIDH citó la recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, según la cual Colombia debía “fortalecer los programas de protección de defensores de derechos humanos”, así como su observación de que “es fundamental que [estos] programas y mecanismos den respuestas adecuadas a las necesidades de las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y de sus integrantes para que puedan continuar trabajando en la promoción y defensa de sus derechos”¹⁶⁵. En este sentido, como se explica en un aparte distinto de este informe, al momento de diseñar e implementar los esquemas de protección, incluyendo los componentes de prevención y acceso a la justicia, los Estados deberán atender a las necesidades y riesgos específicos en razón del género.

77. Finalmente, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para que quienes trabajan en medios de comunicación y debieron desplazarse o exiliarse por estar en una situación de riesgo puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Cuando no fuese posible que estas personas regresen, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar que elijan en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo necesario para conservar su profesión y la vida familiar¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

¹⁶⁵ CIDH. [Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 18 octubre 2006. Párr. 227.

¹⁶⁶ CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de

78. Ahora bien, los párrafos anteriores se refieren a las obligaciones de los Estados de adoptar medidas especiales de protección diseñadas para periodistas individuales que se encuentran en riesgo por el ejercicio de su profesión. Sin embargo, en las situaciones en las que la violencia contra los periodistas y trabajadores de medios de comunicación esté particularmente extendida, la obligación de los Estados de protegerlos podría requerir la creación de programas especializados de protección permanentes. Así, por ejemplo, en su informe de 2005, Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana reconoció los esfuerzos del Estado colombiano en la creación del Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales, el cual “ha permitido proteger la integridad personal de un importante número de periodistas colombianos”¹⁶⁷. Por otra parte, en su informe tras su visita *in loco* a Honduras en 2010, la CIDH concluyó que “es necesario que el Estado adopte mecanismos permanentes de protección para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo”¹⁶⁸. De manera similar, al término de la visita *in loco* a México realizada en 2010, esta Relatoría Especial y el Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión señalaron que desde 2000 México había sido el país más peligroso de la región de América para la práctica del periodismo y destacaron además la “urgente necesidad” de crear un

marzo de 2013. Párr. 4 e). Ver también, CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VII (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4 e); CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 4 e); CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 4 e); Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 102. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

¹⁶⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 107.

¹⁶⁸ CIDH. [Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010](#). OEA/SER.L/V/II. Doc. 68, 3 de junio de 2010. Párr. 26.

programa de protección para periodistas tan pronto como fuera posible¹⁶⁹. Luego, en el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial consideró positiva la adopción de un Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas como mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores, e instó a que se implementara dicho convenio¹⁷⁰. En este sentido, la Relatoría Especial felicitó al Estado mexicano por la aprobación, en el 2012, de la “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”¹⁷¹, la cual creó el “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” y exhortó a las autoridades a implementarlos adecuadamente y de conformidad con los estándares internacionales, como se verá *infra*.

79. La Corte Interamericana, por su parte, también se ha referido a la importancia de los programas de protección especializados para periodistas. En el *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*, la Corte tomó nota de los programas y acciones adoptados por el Estado de Colombia para proteger a los periodistas en riesgo, incluyendo principalmente el Programa de Protección del entonces Ministerio del Interior y de Justicia (ver *infra*)¹⁷². La Corte instó a Colombia a “continuar adoptando todas las medidas necesarias para adoptar y fortalecer los programas especializados destinados a la protección de periodistas [...]”¹⁷³.

80. Otros mecanismos internacionales también han destacado la importancia de los programas de protección especializados. El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la

¹⁶⁹ Relatoría Especial para La Libertad de Expresión de la OEA y Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión. 24 de agosto de 2010. [Visita Oficial Conjunta a México – Observaciones Preliminares](#). Pág. 6.

¹⁷⁰ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 818 y 821.

¹⁷¹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012.

¹⁷² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 289 y 290.

¹⁷³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 290.

Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) manifestaron en su Declaración Conjunta de 2012 que “[s]e deberían crear programas de protección especializados, que tengan en cuenta las necesidades y los obstáculos locales, en entornos donde exista un riesgo continuo y grave de que se produzcan delitos contra la libertad de expresión”¹⁷⁴. El Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias también ha expresado que “[e]n los países con alta incidencia de agresiones contra periodistas, los Estados deberían considerar seriamente la posibilidad de establecer programas especiales de protección en consulta con la sociedad civil, los periodistas y otras partes interesadas”¹⁷⁵. De manera similar, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad prevé la importancia de que los Estados “asuman una función activa en la prevención de los ataques contra los periodistas y a que respondan con rapidez, cuando ocurra un ataque, mediante el establecimiento, por ejemplo, de mecanismos de emergencia nacionales que puedan ser adoptados por distintas partes interesadas”¹⁷⁶.

81. Cuando los Estados deciden establecer programas de protección especializados, es fundamental que se implementen en forma adecuada. En su análisis de los programas de protección para defensores de derechos humanos, la CIDH comprobó que estos programas “puede[n] facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección”, pero que algunos de los programas que existían en la región “suelen atravesar por

¹⁷⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

¹⁷⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 116.

¹⁷⁶ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 5.8.

problemas de eficacia y diseño”¹⁷⁷. La CIDH y su Relatoría Especial han definido algunos de los requisitos para que los mecanismos de protección sean efectivos. Por ejemplo, la Relatoría Especial ha recomendado hacer hincapié en: 1) la importancia de garantizar los recursos financieros y de personal necesarios para la implementación adecuada del mecanismo; 2) la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención, protección y procuración de justicia; 3) la necesidad de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su adopción; 4) la necesidad de garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y el funcionamiento del mecanismo; y 5) la conveniencia de buscar apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del mecanismo¹⁷⁸.

82. De manera similar, la CIDH pormenorizó en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas una serie de elementos que resultan necesarios para los programas de protección especializados. Tales elementos son igualmente aplicables a los mecanismos de protección destinados a periodistas y trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación. El primer elemento es el compromiso político del Estado, que deberá incluir un marco jurídico adecuado, una gestión efectiva a cargo de personal idóneo, recursos y personal suficientes y la coordinación entre el gobierno central y las entidades regionales o federativas¹⁷⁹. El segundo elemento es una definición adecuada de los potenciales beneficiarios¹⁸⁰. El tercer elemento se refiere a un reconocimiento adecuado de los fundamentos en virtud de los cuales el potencial beneficiario puede procurar obtener la protección; concretamente, tal protección debería estar disponible cuando existan amenazas o actos de violencia vinculados con la actividad

¹⁷⁷ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 484-486.

¹⁷⁸ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 712.

¹⁷⁹ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 487 y 495.

¹⁸⁰ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 496 y 497.

profesional de esa persona y no deberían confundirse con los criterios que se aplican a los programas de protección de testigos y víctimas¹⁸¹. El cuarto elemento es un análisis de riesgo adecuado que permita al Estado determinar el modo más efectivo para cumplir su obligación de protección, teniendo en cuenta circunstancias específicas y propias del contexto y contemplando la participación activa del beneficiario¹⁸². El quinto elemento es la provisión de medidas de protección idóneas y efectivas que se adecuen específicamente para proteger tanto la vida como la integridad de los beneficiarios y permitir que continúen su actividad profesional¹⁸³. Por último, deben adoptarse criterios y procedimientos claros para monitorear el peligro que enfrenta el beneficiario y, en algún momento, levantar las medidas de protección —cuya naturaleza es esencialmente provisional y temporal— una vez que se haya disipado el riesgo para la vida y la integridad¹⁸⁴.

83. Asimismo, los Estados deberían tener en cuenta que los periodistas y los defensores de derechos humanos constituyen dos poblaciones con algunas características diferenciadas, cuyas necesidades particulares de protección deberían ser tenidas en cuenta al diseñar e implementar programas de protección, especialmente cuando dichos programas benefician a ambas poblaciones.

84. Finalmente, como se había mencionado, la Relatoría Especial señala la importancia de que los programas de protección tengan en cuenta la necesidad de garantizar a los comunicadores la posibilidad de dar continuidad al ejercicio de su actividad periodística y las necesidades específicas de su profesión (como la privacidad necesaria para reunirse con fuentes) al diseñar las medidas de protección disponibles, teniendo en consideración las circunstancias de cada caso concreto, en consulta con el potencial beneficiario. Asimismo, resulta fundamental que los estudios de

¹⁸¹ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 498-504.

¹⁸² CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 505-520.

¹⁸³ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66, 31 de diciembre de 2011. Párr. 521-528.

¹⁸⁴ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 529-531.

riesgo y la decisión sobre la adopción de medidas de protección sean realizados teniendo en cuenta el contenido del trabajo periodístico y de las investigaciones que realiza el potencial beneficiario o el medio de comunicación del cual hace parte y su posible vínculo con la presunta situación de riesgo bajo análisis.

2. Mecanismos especiales de protección a periodistas y trabajadores de medios existentes en la región

85. En la región, algunos países, como Colombia y México, han establecido programas de protección especiales para periodistas. En el caso colombiano, el programa de protección a periodistas, que opera desde el año 2000, configura el más antiguo y consolidado de la región. Por su parte, el programa de protección mexicano fue legalmente establecido en 2012 y se encuentra en sus momentos iniciales de operación e implementación. Asimismo, otros países han tomado medidas para incluir a los periodistas y trabajadores de medios como personas beneficiarias en programas de protección ya existentes, como es el caso de Brasil. Por su parte, países como Guatemala y Honduras han puesto de presente su voluntad de establecer un posible programa de protección para periodistas. En este sentido, se analizarán en ese acápite los programas de protección existentes en la región y las recientes medidas tomadas para establecerlos donde aún no fueron creados. Además, se señalarán las buenas prácticas identificadas en la creación e implementación de los programas existentes, así como los principales desafíos enfrentados actualmente por dichos programas.

Colombia

86. De todos los programas de protección a periodistas en riesgo existentes en la región, el más consolidado fue creado en Colombia, que con la aprobación de la Ley 418 de 1997, estableció la creación de un programa de protección bajo el Ministerio del Interior, destinado a personas en situación de riesgo “por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno” y pertenecientes a determinados grupos de personas, como dirigentes o activistas de grupos políticos, organizaciones sociales y organizaciones de derechos humanos¹⁸⁵. En el año 2000, a través del Decreto 1592, los periodistas y comunicadores sociales fueron por primera vez reconocidos como una población en riesgo especial con la creación del “Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales”, a cargo de la Dirección General

¹⁸⁵ Congreso Nacional. [Ley No. 418 de 26 de diciembre de 1997](#). Artículo 81.

para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior¹⁸⁶. El Decreto 1592 también estableció el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), un órgano interinstitucional integrado por representantes del Estado y de la sociedad civil con el propósito de evaluar los casos particulares y recomendar la adopción de medidas de protección¹⁸⁷.

87. Ahora bien, en el 2011, con la aprobación de los Decretos 4065 y 4912, se realizaron cambios estructurales en todo el sistema de protección de personas en riesgo en Colombia, incluidos los periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, en junio de 2012 se aprobó el Decreto 1225 con la finalidad de “reestructurar y definir algunos de los conceptos y procedimientos descritos en el Decreto 4912 de 2011”¹⁸⁸. Bajo ese nuevo marco legal, se organizó el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades” para “personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo”¹⁸⁹, unificando todos los programas de protección específicos antes existentes para personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Entre las 16 poblaciones objeto de protección en razón del riesgo incluidas en el Programa de Prevención y Protección están incluidos los periodistas y comunicadores sociales¹⁹⁰.

88. Bajo ese marco legal, fue creada la Unidad Nacional de Protección (UNP), órgano con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrito al Ministerio del Interior, con el objetivo de “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección” a aquellas personas en situación de riesgo extraordinario o extremo en Colombia¹⁹¹. Entre sus principales funciones,

¹⁸⁶ Presidencia de la República. [Decreto No. 1592 de 24 de agosto de 2000](#). Artículo 1.

¹⁸⁷ Presidencia de la República. [Decreto No. 1592 de 24 de agosto de 2000](#). Artículo 2.

¹⁸⁸ Presidencia de la República. [Decreto No. 1225 de 11 de junio de 2012](#).

¹⁸⁹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 1.

¹⁹⁰ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 6.

¹⁹¹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4065 de 31 de octubre de 2011](#). Artículos 1 y 3.

la UNP es responsable por: recibir y tramitar las solicitudes de protección; realizar las evaluaciones de riesgo; implementar las medidas de protección aprobadas; hacer seguimiento de las medidas de protección otorgadas y dar traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas reportadas¹⁹². El Programa de Protección cuenta también con un Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), órgano interinstitucional, que puede ser conformado por funcionarios de la UNP y de la Policía Nacional, responsable, entre otros, de recolectar y analizar información *in situ* tras una solicitud de protección e informar al Programa de Protección sobre nuevas amenazas¹⁹³. Por su parte, el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) es el órgano responsable de realizar los estudios de riesgo con base en la información provista por el CTRAI e indicar las medidas de protección idóneas en el caso concreto, en un plazo de 30 días a partir del consentimiento del solicitante¹⁹⁴.

89. El órgano máximo de deliberación del Programa de Protección colombiano es el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que reemplaza al extinto CRER en la función de analizar las solicitudes y determinar las medidas de protección que deben ser otorgadas en cada caso, así como su temporalidad. En su análisis, el CERREM debe tener en cuenta las recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades participantes en el Comité aporten para validar la determinación del nivel de riesgo realizado por el GVP. Además, el CERREM tiene entre sus funciones recomendar el ajuste, la suspensión o la finalización de las medidas de prevención y protección en virtud de los resultados de reevaluaciones del riesgo. El CERREM está integrado de

¹⁹² Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 28.

¹⁹³ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 33.

¹⁹⁴ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículos 34 y 35. De conformidad con el decreto el Grupo de Valoración Preliminar es coordinado por un delegado de la Unidad Nacional de Protección, e integrado por un delegado del Ministerio de Defensa Nacional, un delegado de la Policía Nacional, un delegado del Programa Presidencial para la protección y vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y un delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El Grupo de Valoración Preliminar cuenta además con la participación como invitados especiales de manera permanente de un representante de la Fiscalía General de la Nación, un representante del Procurador General de la Nación, un representante del Defensor del Pueblo, y el delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.

manera permanente por cinco altos funcionarios públicos con voz y voto¹⁹⁵ y presidido por el Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. También participan en las reuniones del CERREM, en carácter de invitados permanentes, cuatro delegados de cada una de las poblaciones objeto del programa (incluidos los y las periodistas), entre otros. Los delegados participan exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional que representan y pueden suministrar la información que posean sobre las solicitudes bajo consideración como insumo para la adopción de medidas de protección, pero no tienen derecho a voto¹⁹⁶.

90. Para que periodistas, comunicadores y comunicadoras sociales en riesgo puedan acceder a las medidas de protección proporcionadas por el programa, el Decreto 4912 prevé un procedimiento ordinario, compuesto por los siguientes trámites: (i) recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la UNP; (ii) análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla; (iii) traslado de la solicitud al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información para recopilación y análisis de información *in situ*; (iv) presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar; (v) análisis de caso por el Grupo de Valoración Preliminar, que establece el nivel de riesgo (ordinario, extraordinario o extremo) y fija recomendaciones; (vi) valoración y decisión del caso por el CERREM sobre las medidas de protección que deben ser implementadas; (vii) adopción de las medidas de prevención y protección por el Director de la UNP mediante acto administrativo; (viii) notificación al protegido de la decisión adoptada; (ix) implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribe un acta en donde conste la entrega de las medidas al protegido; (x) seguimiento de la implementación; (xi) reevaluación¹⁹⁷. Aparte del procedimiento ordinario,

¹⁹⁵ Ellos son: el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía. Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 36.

¹⁹⁶ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículos 36-37.

¹⁹⁷ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 40; Presidencia de la República [Decreto No. 1225 de 11 de junio de 2012](#). Artículo 7.

se prevé, en casos de riesgo inminente y excepcional, la posibilidad de adopción por parte del Director de la UNP de medidas provisionales de protección sin la necesidad de la evaluación de riesgo¹⁹⁸.

91. Las medidas preventivas y de protección que pueden ser asignadas por el CERREM según la situación del potencial beneficiario tras el análisis de la evaluación de riesgo incluyen: planes de contingencia; cursos de autoprotección; patrullaje y revistas policiales; esquemas de protección individual (incluidos vehículos blindados, conductor y escoltas); pasajes terrestres, fluviales, marítimos o aéreos a otro sitio; reubicación temporal, incluida la ayuda económica y el traslado de artículos personales; dispositivos de comunicación que permitan un contacto rápido con organismos del Estado; y blindaje e instalación de sistemas técnicos de seguridad en el lugar de trabajo y/o la residencia del beneficiario¹⁹⁹. Se prevé además la posibilidad de adopción de otras medidas de protección distintas de las estipuladas en el Decreto, “teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial”²⁰⁰. Las medidas de protección pueden ser suspendidas en el caso de su uso indebido o a solicitud del protegido tras consulta y autorización del CERREM y son finalizadas por recomendación de dicho órgano si se encuentra algunas de las hipótesis previstas en la normativa actual. En ese sentido, el Decreto 4912 prevé que las medidas de protección pueden ser levantadas, entre otros, cuando la valoración de riesgo concluye que ésta ya no es necesaria; por solicitud de la persona o; por el vencimiento del plazo que otorga la medida²⁰¹. La normativa actual también identifica las responsabilidades que incumben a las entidades gubernamentales en el ámbito local y nacional respecto de la implementación de medidas de protección²⁰².

92. Desde la creación del Programa de Protección del Ministerio del Interior en 1997, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en varias ocasiones sobre una serie de aspectos del mismo y ha determinado que el Estado adopte diversas medidas para garantizar la

¹⁹⁸ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 9.

¹⁹⁹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 11.

²⁰⁰ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 11, párr. 2.

²⁰¹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículos 44-46.

²⁰² Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículos 25-32.

protección efectiva de los beneficiarios. En ese sentido, como se menciona en otros apartes de este informe, la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto del derecho a la seguridad personal y ha definido los distintos niveles de riesgo bajo los cuales una persona podría demandar la adopción de medidas de protección específicas por el Estado²⁰³. Este entendimiento fue posteriormente incorporado por el Decreto 4912, el cual cataloga los tipos de riesgo en ordinario, extraordinario y extremo. En ese sentido, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el riesgo ordinario es definido por la normativa actual como aquel al cual “están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones” y que “no comporta la obligación de adoptar medidas de protección”²⁰⁴. El riesgo extraordinario es definido como aquel que “las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias [...] no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa”²⁰⁵. Para la caracterización de dicho riesgo, el Decreto prevé que este debe ser específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado. Asimismo, el Decreto 4912 determina que cuando el riesgo extraordinario es grave e inminente, configura un riesgo extremo²⁰⁶.

93. La Corte Constitucional también ha evaluado el Programa de Protección a través de diversos autos referidos al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la cual estableció obligaciones del Estado frente a la población internamente desplazada, incluidas medidas para garantizar su derecho a la seguridad personal²⁰⁷. A pesar de que la sentencia en mención hace referencia específicamente a la población desplazada, por medio de los autos de supervisión de cumplimiento la Corte Constitucional identificó algunas debilidades y desafíos generales del Programa de Protección, como la demora en la realización de los estudios de riesgo, la centralización del programa en la capital del país y la inadecuación de algunas medidas implementadas frente al riesgo.

²⁰³ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-719/03](#). 20 de agosto de 2003.

²⁰⁴ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 3, numeral 18.

²⁰⁵ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 3, numeral 16.

²⁰⁶ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 3, numeral 17.

²⁰⁷ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-025/04](#). 22 de enero de 2004.

94. La Corte Constitucional apuntó como uno de los retos del programa de protección la necesidad de adoptar “un enfoque diferencial que promueva los derechos de los sujetos de especial protección constitucional”. En ese sentido, la Corte estableció el deber de las autoridades de “prestar una atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan protección son sujetos de especial protección constitucional, tales como indígenas, afrocolombianos, personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenazados, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa, defensores de derechos humanos, entre otros”²⁰⁸.

95. En esa línea, en el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional ordenó la adopción de medidas especiales para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas, al identificar diversos factores de vulnerabilidad a los que están expuestas en el marco del conflicto armado, que resultan en un impacto desproporcionado sobre ellas, incluido el riesgo de violencia sexual. La Corte también señaló la obligación constitucional e internacional del Estado de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre las mujeres²⁰⁹. Asimismo, en autos posteriores la Corte ha desarrollado las obligaciones del Estado ante la necesidad de adoptar un enfoque diferencial para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008)²¹⁰, personas y pueblos indígenas (Auto 004 de 2009)²¹¹, la población afrodescendiente (Auto 005 de 2009)²¹² y personas con discapacidad (Auto 006 de 2009)²¹³ que resulten parte de la población víctima del desplazamiento forzado.

96. En consonancia con dichas decisiones, el Decreto 4912 prevé entre los principios que orientan las acciones de prevención y protección el “enfoque diferencial”, no solo para la población en situación de desplazamiento forzado sino para todas las poblaciones objeto del programa de protección, entre ellas, los y las periodistas. En consecuencia, “para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción

²⁰⁸ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 200 de 2007](#). 13 de agosto de 2007.

²⁰⁹ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 092/08](#). 14 de abril de 2008.

²¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 251 de 2008](#). 6 de octubre de 2008.

²¹¹ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 004/09](#). 26 de enero de 2009.

²¹² Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 005/09](#). 26 de enero de 2009.

²¹³ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 006/09](#). 26 de enero de 2009.

de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección”²¹⁴. Asimismo, el Decreto prevé la responsabilidad del Ministerio del Interior de reglamentar la aplicación del decreto mediante la adopción de protocolos y reglamentos específicos “para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial”²¹⁵.

97. En ese sentido, por medio de la Resolución No. 0805, de 14 de mayo de 2012, se expidió el “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres”, el cual adopta, entre otros, los principios de la atención preferencial y especial para mujeres y de la participación de organizaciones de mujeres en el programa. En ese sentido, el Protocolo prevé la creación de un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de Mujeres, el cual cuenta con la participación de organizaciones de mujeres, órganos del Estado que trabajan temas de género, como la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y representantes de órganos internacionales como ONU Mujeres. El CERREM Mujeres sesiona de manera especial y exclusiva para atender casos de mujeres solicitantes de protección. Según el Protocolo, la beneficiaria puede elegir entre tener su caso analizado por el CERREM Mujeres o por el CERREM creado para atender la situación de riesgo de la otra población a la cual pertenezca, como, por ejemplo, las periodistas. Asimismo, el Protocolo prevé la adopción de medidas complementarias con enfoque diferencial, cuando estas son solicitadas por la beneficiaria o determinadas como necesarias en la evaluación de riesgo. Entre estas están previstas medidas para asegurar la salud, seguridad social y el bienestar de mujeres defensoras y sus familiares; medidas dirigidas a prestar apoyo a la beneficiaria y sus familiares para acceder al sistema educativo y medidas para asistir a las madres lactantes, gestantes y menores a cargo de la beneficiaria. El Protocolo también prevé la necesidad de capacitación y sensibilización de las entidades y funcionarios del programa en materia de género y derechos de las mujeres²¹⁶. Según la información disponible hasta la fecha de cierre de este informe, el Estado estaría diseñando protocolos adicionales con enfoque diferencial²¹⁷.

²¹⁴ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 2, numeral 8.

²¹⁵ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 50.

²¹⁶ Ministerio del Interior. Resolución 0805. [Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres](#). Mayo 2012.

²¹⁷ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 098/13](#). 21 de mayo de 2013.

98. En un auto posterior de seguimiento (Auto 098 de 2013), la Corte Constitucional identificó un agravamiento de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres defensoras de derechos humanos y estableció una presunción de riesgo extraordinario de género a favor de esa población, la cual incluye la obligación del Estado de garantizar que las medidas de protección respondan “de forma adecuada a las afectaciones multidimensionales de género – individual, familiar, colectivo y comunitario – y al tipo de riesgo”. Asimismo, la Corte Constitucional valoró los cambios hechos en el Programa de Protección para incorporar una perspectiva de género, como la adopción del Protocolo con enfoque diferencial de género y la creación del CERREM Mujeres²¹⁸.

99. Finalmente, como fue mencionado anteriormente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado, en su sentencia T-1037/08 sobre el derecho de una periodista a participar en el diseño las medidas otorgadas por el Programa de Protección que permitiría la continuación de sus actividades profesionales. En el fallo, la Corte Constitucional determinó que “cuando se trata de un periodista que pese a las amenazas decide continuar sus investigaciones, es probable que requiera de esquemas especiales que tengan en cuenta la totalidad de los derechos involucrados. En particular, es obvio que los comunicadores pueden requerir cierta privacidad para poder entrevistarse con una fuerte reservada o hacer ciertas indagaciones”²¹⁹. La Corte concluyó que “en estos casos es entonces necesario que puedan contar con esquemas especialmente diseñados para garantizar tanto su seguridad como su trabajo y los importantes derechos asociados a la libertad de expresión”²²⁰. En ese sentido, la Relatoría Especial observa que en los últimos años el programa de protección también ha reconocido la necesidad de adoptar medidas de protección que garanticen a los periodistas que decidan continuar sus investigaciones las condiciones para realizar sus actividades profesionales.

100. En una comunicación del 22 de octubre de 2013, el Estado informó que a septiembre de 2013 la UNP brindaba protección a 93 periodistas en 20 departamentos. Entre las personas beneficiarias, las medidas de protección implementadas incluían 104 escoltas; 28 vehículos corrientes; 19 vehículos blindados; 2 motocicletas; 37 chalecos antibalas;

²¹⁸ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 098/13](#). 21 de mayo de 2013.

²¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

²²⁰ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia T-1037/08](#). 23 de octubre de 2008. Considerando 21.

22 medios de comunicación celular; 14 medios de comunicación Avantel y cerca de 30 millones de pesos mensuales en apoyos de reubicación y auxilios de transporte. Además informó que la Unidad Nacional de Protección ha invertido en total 7.750 millones de pesos colombianos (unos US\$ 4.100.000) en la protección de periodistas y comunicadores sociales. Finalmente, el Estado informó que “mantiene contacto directo con asociaciones civiles como la [Fundación] para la Libertad de Prensa (FLIP), con quienes se dialoga respecto de amenazas que sean de su conocimiento, siendo función de la UNP contactarse con las víctimas de las mismas y ofrecerles la ruta de protección”²²¹. Según datos de la FLIP – organización participante en el CERREM en la calidad de invitado permanente – en 2012 el programa de protección “atendió 100 solicitudes de periodistas. De estos, 50 arrojaron un resultado extraordinario, en otras palabras, que necesitaban de alguna medida de protección; 40 fueron ordinarios y hubo 10 devoluciones, es decir, que no se recibieron”²²². Dichas cifras apuntarían a un aumento de un 40% respecto al número de casos atendidos en el 2011²²³.

101. El Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión reconoció en un informe reciente los esfuerzos realizados por Colombia para proteger a periodistas en riesgo, a la vez que señaló algunos obstáculos que enfrenta el programa como la demora en el análisis de riesgos y la implementación de medidas de protección, la ausencia de un enfoque de la evaluación de riesgo que tenga en cuenta el contexto y la transferencia de los esquemas de protección a empresas privadas²²⁴.

102. Como se menciona *supra*, en su informe de 2005, Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia, la Relatoría Especial

²²¹ Comunicación del Estado de Colombia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio MPC/OEA No. 1423/2013. 23 de octubre de 2013. Memorando I-GAPDH-13-035732 de 18 de octubre de 2013 que remite Comunicación a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión S-GAPDH-13-042535 de 18 de octubre de 2013.

²²² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. [De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012](#). Pág. 55.

²²³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. [De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012](#). Pág. 55.

²²⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 69-171. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana reconoció “los esfuerzos del Estado colombiano en la creación de este programa destinado a garantizar el derecho a la libertad de expresión, el cual ha permitido proteger la integridad personal de un importante número de periodistas colombianos”²²⁵. La Relatoría desea reconocer también el apoyo político que ha recibido el programa desde hace más de una década, además de los importantes recursos financieros que se han asignado, la claridad del marco jurídico y los procedimientos administrativos que rigen su implementación y la variedad de medidas de protección que están a disposición del CERREM.

103. Por otra parte, la Relatoría Especial toma nota de los mencionados desafíos en la implementación del programa de protección para periodistas y comunicadores sociales señalados por las cortes nacionales, órganos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Especialmente, la Relatoría observa la importancia de establecer una coordinación efectiva entre los órganos estatales encargados de proteger a los periodistas y comunicadores sociales en situación de riesgo y las autoridades responsables de investigar, procesar y sancionar a los responsables por las presuntas violaciones a sus derechos perpetradas en razón de sus actividades profesionales. En este sentido, resulta fundamental garantizar una efectiva participación de la Fiscalía General de la Nación en las secciones del CERREM, en su calidad de invitado especial, de manera tal que pudiera aportar y recibir información clave sobre las situaciones bajo análisis y las presuntas violaciones de derechos humanos sufridas por los periodistas y comunicadores sociales. La Relatoría también reitera la importancia de acelerar, en las condiciones técnicas más adecuadas, los procesos de medición de riesgo y de implementación de las medidas de protección, especialmente en casos en que se verifica la necesidad de adopción de medidas urgentes. En ese sentido, la Relatoría encuentra importante que el programa siga teniendo en cuenta las necesidades específicas de periodistas y comunicadores sociales al decidir sobre las medidas de protección y prevención a ser adoptadas.

104. Asimismo, la Relatoría Especial ha expresado anteriormente su preocupación respecto a la existencia de graves irregularidades que, en el período entre 2002 y 2008, agravaron, en vez de reducir, los riesgos a los cuales estaban expuestos algunos y algunas periodistas. Concretamente, la Relatoría ha reportado que en ese período

²²⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 107.

funcionarios del servicio de inteligencia del Estado, el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), tuvieron participación en actividades de inteligencia ilícitas y actos de intimidación dirigidos a periodistas y sus familiares²²⁶. Como señaló la Relatoría Especial en el Informe Anual de 2010:

Las investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, así como las importantes revelaciones de los medios de comunicación tienden a mostrar una política sistemática y sostenida de persecución, por parte del principal organismo de inteligencia del Estado colombiano, dirigida a vigilar, desprestigiar e intimidar a algunos de los periodistas más críticos del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. En algunos casos, el espionaje ilícito realizado por el DAS fue llevado a cabo por los mismos agentes encargados de proteger a estos periodistas en el marco del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia²²⁷.

105. La Relatoría Especial toma nota de que en respuesta a las reportadas actividades de inteligencia ilícitas y actos de intimidación dirigidos a periodistas y sus familiares perpetradas por el DAS entre 2002 y 2008²²⁸ el actual gobierno de Colombia decidió poner fin al DAS y reemplazarlo por un nuevo servicio de inteligencia. Asimismo, la Unidad Nacional de Protección fue creada, en parte para asumir aquellas funciones del programa de protección que anteriormente correspondían al DAS, como la realización de las evaluaciones de riesgo y la implementación de las medidas de protección²²⁹. La Comisión Interamericana ha considerado que el Estado debe “asegurar que el personal que participe en los esquemas de seguridad genere confianza a los beneficiarios de la

²²⁶ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 140-162.

²²⁷ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 141.

²²⁸ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 140-162.

²²⁹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4065 de 31 de octubre de 2011](#). Considerando 2.

protección”, garantizando que “la asignación del personal se haga con la participación de los beneficiarios de las medidas de protección”²³⁰.

106. La Relatoría Especial reitera su satisfacción por el apoyo político y financiero que ha brindado el Estado colombiano al programa de protección a periodistas y comunicadores sociales desde su creación, en el año 2000. En este sentido, la Relatoría reconoce la disminución en el país de los casos de asesinatos a periodistas y comunicadores por motivos que podrían estar relacionados con su profesión desde el establecimiento del programa. Sin ninguna duda, el programa de protección de periodistas y comunicadores sociales en Colombia ofrece una importante práctica para los países de la región, que ha permitido proteger la vida y la integridad de decenas de periodistas, comunicadores y comunicadoras en el país.

México

107. En 2012, México se convirtió en el segundo país de la región que adoptó un mecanismo especializado de protección de periodistas en riesgo. Como se mencionó anteriormente, la creación de este tipo de programas fue una de las principales recomendaciones formuladas por los relatores especiales de la CIDH y la ONU tras su visita *in loco* al país efectuada en agosto de 2010. Con posterioridad a la visita *in loco*, la Relatoría Especial tomó conocimiento de que el 3 de noviembre de 2010 se adoptó un “Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas” suscrito por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El 11 de noviembre de 2010, la Relatoría Especial recibió una comunicación del Estado mexicano donde se anunciaba formalmente la suscripción de este Convenio que, en opinión del Estado, representaba “el primer paso para establecer un mecanismo de protección de periodistas y comunicadoras”²³¹. El mencionado Convenio de Coordinación creó un Comité Consultivo a cargo de recibir solicitudes de protección, definir y dar seguimiento a medidas de prevención y protección para periodistas y facilitar la implementación de

²³⁰ CIDH. [Informe Anual 2011](#). Capítulo IV (Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 128; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 126-128.

²³¹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 710.

dichas medidas a nivel federal y local. Asimismo, se creó un Subcomité de Evaluación, encargado de analizar las solicitudes de medidas de prevención y protección y efectuar las recomendaciones correspondientes al Comité Consultivo y se designó a la Secretaría de Gobernación como la encargada de coordinar dicho mecanismo²³².

108. La Relatoría Especial recibió posteriormente información sobre algunos avances en la implementación del Convenio, como la incorporación de una organización de la sociedad civil al Comité Consultivo y la adhesión del gobierno de uno de los estados de la federación²³³. Al mismo tiempo, la Relatoría Especial recibió observaciones de organizaciones de prensa y libertad de expresión respecto de las capacidades y los procedimientos del mecanismo y la falta de implementación efectiva de las medidas de protección contempladas en el convenio²³⁴. En su Informe Anual de 2011, la Relatoría Especial expresó su preocupación sobre la demora en emitir públicamente los Lineamientos de Operación y Funcionamiento de dicho Convenio y reiteró la urgente necesidad de poner en funcionamiento el mecanismo de protección ante la situación crítica de violencia contra periodistas y medios de comunicación en México²³⁵.

109. En este contexto, el Congreso mexicano analizó y finalmente aprobó la “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”²³⁶. La ley fue promulgada por el presidente Felipe Calderón y entró en vigor en junio de 2012. La norma crea el “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” para permitir que el Estado atienda “su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los

²³² CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 711.

²³³ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 432.

²³⁴ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 433.

²³⁵ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 434.

²³⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012.

derechos humanos”²³⁷. Su finalidad expresa es establecer la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas para implementar las medidas de protección y preventivas que garanticen la “vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”²³⁸. El mecanismo está integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional y es operado por la Secretaría de Gobernación.

110. Según la ley mexicana, la Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y el principal órgano de toma de decisiones respecto al otorgamiento de medidas de prevención y protección. La Junta de Gobierno está integrada por cuatro representantes del poder ejecutivo (Secretaría de Gobernación; Procuraduría General de la República; Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Relaciones Exteriores), un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuatro representantes del Consejo Consultivo, dos de ellos expertos independientes en la defensa de los derechos humanos y dos en el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo²³⁹. Los representantes del Congreso, del poder judicial, de los estados y de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos pueden participar con derecho a voz, pero sin voto, en las sesiones de la Junta de Gobierno²⁴⁰. Para las sesiones de la Junta de Gobierno también serán convocados para participar los y las peticionarias cuyo caso está bajo deliberación²⁴¹. La principal función de la Junta de Gobierno es evaluar, deliberar y decidir sobre el otorgamiento y suspensión de medidas preventivas y de protección, a partir de la información elaborada por las

²³⁷ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 1.

²³⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 1.

²³⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 5 y 13.

²⁴⁰ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 6.

²⁴¹ Estados Unidos Mexicanos. Presidente de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 9.

unidades auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional²⁴² y deberá atender en sus resoluciones a “los principios pro persona, a la perspectiva de género, al interés superior del niño y demás criterios de derechos humanos”²⁴³.

111. La Coordinación Ejecutiva Nacional es el órgano responsable de coordinar el funcionamiento del Mecanismo con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos y debe estar a cargo de un Funcionario de la Secretaría de Gobernación con rango inmediato inferior a subsecretario o equivalente. El órgano también está integrado por tres unidades auxiliares técnicas de coordinación. La primera es la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, responsable de recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo, analizar y definir aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario e implementar las medidas urgentes de protección. La segunda es la Unidad Evaluación de Riesgos, que tiene entre sus atribuciones elaborar los estudios de evaluación de riesgo, recomendar las medidas preventivas o de protección a ser adoptadas en cada caso, dar seguimiento periódico a la implementación de las medidas y hacer recomendaciones sobre su continuidad, adecuación o conclusión. Según la ley, ambas unidades deben estar integradas por, al menos, cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección, una de ellas experta en la defensa de derechos humanos y otra en el ejercicio del periodismo y libertad de expresión. Finalmente, la tercera es la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, la cual es responsable de proponer medidas de prevención, realizar un monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar y sistematizar la información desagregada en una base de datos; identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgo; y evaluar la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes implementadas²⁴⁴. La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar el trabajo de las unidades, gestionar la comunicación entre las unidades y la Junta de

²⁴² Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 8.

²⁴³ Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 22.

²⁴⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 17-23.

Gobierno y comunicar las decisiones de la Junta a las entidades a cargo de implementarlas²⁴⁵.

112. El último órgano que compone el Mecanismo de Protección es el Consejo Consultivo, un órgano de consulta de la Junta de Gobierno compuesto por miembros de la sociedad civil. El Consejo es integrado por nueve consejeros, entre ellos personas expertas en la defensa de los derechos humanos y en el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, cuatro de los cuales son elegidos para participar en la Junta de Gobierno. El Consejo Consultivo tiene entre sus funciones atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno, formular a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación Ejecutiva Nacional, remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por peticionarios o beneficiarios sobre la implementación de las medidas y comisionar Estudios de Evaluación de Riesgo independiente solicitados por la Junta de Gobierno para resolver inconformidades²⁴⁶.

113. La ley prevé tanto procedimientos “ordinarios” como “extraordinarios” para asignar las medidas de protección solicitadas. Durante todo el proceso y en la implementación de las medidas, se debe observar la perspectiva de género²⁴⁷. Para acceder al Mecanismo, el potencial beneficiario debe ser una persona defensora de los derechos humanos o un periodista²⁴⁸ o sus familiares que han sufrido agresiones que han dañado a su integridad física, psicológica, moral o económica. El Programa también abarca a los bienes de la persona beneficiaria, grupo,

²⁴⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 18.

²⁴⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 9-16.

²⁴⁷ Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 2.

²⁴⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 1. De acuerdo con el artículo 2 de la ley, periodistas son “Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.”

organización o movimiento social²⁴⁹. El beneficiario no debe encontrarse bajo un esquema o programa de protección de otro mecanismo del Estado, salvo cuando exprese su acuerdo para que las responsabilidades de protección sean transmitidas al mecanismo federal²⁵⁰.

114. Las solicitudes de medidas de protección o prevención son procesadas por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, que verifica si la solicitud cumple con los requisitos previstos en ley y determina el tipo de procedimiento que será adoptado. En este sentido, en aquellos casos en que el peticionario declare que su vida o integridad física está en peligro inminente, se iniciará un procedimiento extraordinario por el cual se disponen medidas urgentes de protección en un plazo no mayor a 3 horas a partir del momento en que se recibe la solicitud, que deberán implementarse en las 9 horas siguientes²⁵¹. De manera simultánea, la Unidad de Recepción debe realizar un Estudio de Evaluación de Acción Inmediata y remitir el caso a la Unidad de Evaluación de Riesgos para el inicio del procedimiento ordinario. Algunas de estas medidas urgentes son la evacuación, la reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados y la protección de inmuebles donde se encuentra el beneficiario²⁵². Las medidas urgentes de protección deberán mantenerse vigentes mientras avanza el procedimiento ordinario²⁵³.

115. En los casos en que no haya riesgo inminente de peligro físico o muerte, se activará el procedimiento ordinario, bajo el cual la Unidad de Evaluación de Riesgos deberá efectuar un análisis de riesgo, determinar el nivel de riesgo y los beneficiarios de las medidas y definir las medidas de protección en un plazo de 10 días a partir de la presentación

²⁴⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 24.

²⁵⁰ Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 53, IV.

²⁵¹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 26.

²⁵² Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 32.

²⁵³ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 26.

de la solicitud²⁵⁴. La evaluación es sometida al análisis de la Junta de Gobierno, que decretará las medidas preventivas y de protección aplicables, que deberán ser implementadas por la Coordinación Ejecutiva Nacional en un plazo no mayor a 30 días²⁵⁵. Según la ley, las medidas preventivas incluyen instructivos, manuales, cursos de autoprotección y acompañamiento de observadores²⁵⁶, mientras que las medidas de protección contemplan la entrega de dispositivos de comunicación, cámaras de seguridad, cerraduras, etc. en la vivienda o el lugar de trabajo de la persona, chalecos antibalas, detectores de metales y autos blindados²⁵⁷. La Unidad de Evaluación de Riesgo es responsable de hacer la evaluación periódica de las medidas adoptadas, las cuales podrán ser aumentadas o disminuidas por la Junta de Gobierno con base en dichas revisiones²⁵⁸.

116. La Ley prevé de manera explícita que en ningún caso las medidas otorgadas deberán “restringir las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales”²⁵⁹ y que deben ser acordadas con los y las peticionarias²⁶⁰. En este sentido, estos pueden presentar una inconformidad ante la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Gobierno en contra de las resoluciones de la Junta de Gobierno y la Coordinación Ejecutiva Nacional respecto a la imposición o negación de medidas, del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las

²⁵⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 27.

²⁵⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 29.

²⁵⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 34.

²⁵⁷ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 33.

²⁵⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 21, III y 8

²⁵⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 30.

²⁶⁰ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 31.

medidas o del rechazo de las decisiones de la Junta de Gobierno por las autoridades encargadas de la implementación de las medidas²⁶¹. En el caso del procedimiento extraordinario, los y las beneficiarias pueden presentar inconformidades ante la Coordinación Ejecutiva Nacional en contra de las resoluciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida sobre el acceso al procedimiento extraordinario o a la adopción de medidas urgentes; del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de dichas medidas; o del rechazo de las decisiones de esa Unidad²⁶².

117. Con el propósito de obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el presupuesto de egresos federal para el mecanismo, la ley prevé la creación del “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva para la implementación y operación de las medidas de prevención, protección y de urgencia y otros actos establecidos en la ley para la implementación del mecanismo. El fondo debe ser operado por medio de un fideicomiso público y tiene sus recursos integrados por, entre otros, aportaciones del gobierno federal, recursos anuales del presupuesto de egresos de la federación y donativos de personas físicas o morales. Asimismo, el fondo debe contar con un Comité Técnico presidido por la Secretaría de Gobernación y tendrá un órgano de vigilancia²⁶³.

118. Finalmente, la ley prevé que las resoluciones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales cuya actuación sea necesaria para satisfacer el cumplimiento de las medidas adoptadas²⁶⁴. No obstante, la ley no determina su obligatoriedad ante las autoridades de

²⁶¹ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 55 y 56; Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012 Artículo 108.

²⁶² Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 59 a 60; Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículos 110 a 114.

²⁶³ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). . 25 de junio de 2012. Artículos 48-54.

²⁶⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 4.

los Estados y del Distrito Federal. Para estos efectos, se prevé la posibilidad de la celebración de convenios entre las entidades federativas y el gobierno federal para hacer efectivas las medidas²⁶⁵. A ese respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) encontró que “la coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. [...] [E]s de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano”²⁶⁶.

119. El 19 de septiembre de 2012, el gobierno mexicano proporcionó a la Relatoría Especial información detallada sobre la implementación de la ley federal de protección²⁶⁷. La información aportada indicaba que la Junta de Gobierno había sesionado por primera vez el 10 de julio de 2012 y que luego había convocado públicamente a personas y organizaciones dedicadas al periodismo o la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión para que formaran parte del Consejo Consultivo²⁶⁸. Según la información disponible, el Consejo Consultivo habría sido integrado en octubre de 2012²⁶⁹.

120. El 8 de noviembre de 2013, el Estado envió información actualizada sobre el mecanismo de protección nacional²⁷⁰. En este sentido, el Estado informó que habrían sido recibidas 105 solicitudes de protección, de las cuales 40 corresponderían a solicitudes formuladas por periodistas. En 9 de los 105 casos, se habría determinado la no incorporación de la

²⁶⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículos 46 y 47.

²⁶⁶ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). [Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013](#). Párr. 73.

²⁶⁷ Comunicación No. OEA02752 de la Misión Permanente de México ante la OEA. 19 de septiembre de 2012.

²⁶⁸ Comunicación No. OEA02752 de la Misión Permanente de México ante la OEA. 19 de septiembre de 2012.

²⁶⁹ Knight Center for Journalism in the Americas. 23 de octubre de 2012. [Integran consejo en México para supervisar ley de protección a periodistas](#); La Prensa. 22 de octubre de 2012. [Eligen a miembros del primer consejo consultivo para la protección de periodistas](#).

²⁷⁰ Comunicación No. OEA-04472 de la Misión Permanente de México ante la OEA de 8 de noviembre de 2013 que remite el oficio CEN/640/2013 de 5 de noviembre de 2013.

persona peticionaria al mecanismo. Asimismo, el Estado informó que entre las principales medidas de protección que se habrían otorgado, se encontrarían servicios de escolta permanente o para traslados; medidas de seguridad en inmuebles; vehículos blindados y suministro de gasolina; equipos de telecomunicación; botones de pánico; vigilancia a través de patrullajes; directorio para el caso de emergencias; manuales de autoprotección; y acompañamiento en presentación de denuncias. El Estado también informó que la Junta de Gobierno habría aprobado los Protocolos de Medidas Preventivas, de Protección y Urgentes de Protección y de Evaluación de Riesgo²⁷¹.

121. Respecto al personal de operación del Mecanismo, el Estado informó que la Coordinación Ejecutiva Nacional y sus tres unidades técnicas estaría integrada por 20 personas y que “se tiene contemplado incrementar los conocimientos técnicos de las personas que integran la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo así como el personal integrado en la Coordinación Ejecutiva Nacional”²⁷². Asimismo, el Estado informó que con el “objetivo de consolidar y fortalecer el funcionamiento del Mecanismo”, diversas medidas estarían siendo llevadas a cabo, las cuales incluyen la integración de indicadores de evaluación del mecanismo, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y la suscripción de un memorándum de entendimiento con la organización *Freedom House*, el cual “tiene como finalidad fortalecer técnicamente al Mecanismo”²⁷³. El Estado también aportó información sobre la integración del “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Según lo informado, las Reglas de Operación del Fideicomiso Público habrían sido aprobadas el 27 de febrero de 2013 y publicadas el 5 de noviembre de 2013. El 1 de octubre, habrían sido transferidos al Fideicomiso los recursos autorizados para el ejercicio fiscal 2013, un total de \$127.500.000,00 pesos mexicanos (unos US\$ 9.720.000). A la fecha, el Fideicomiso contaría con \$169.895.841,61 (unos US\$ 12.952.145). Finalmente, el Estado informó que 25 entidades federativas habrían firmado Convenios de Cooperación con el mecanismo federal²⁷⁴.

²⁷¹ Comunicación No. OEA-04472 de la Misión Permanente de México ante la OEA de 8 de noviembre de 2013 que remite el oficio CEN/640/2013 de 5 de noviembre de 2013.

²⁷² Comunicación No. OEA-04472 de la Misión Permanente de México ante la OEA de 8 de noviembre de 2013 que remite el oficio CEN/640/2013 de 5 de noviembre de 2013.

²⁷³ Comunicación No. OEA-04472 de la Misión Permanente de México ante la OEA de 8 de noviembre de 2013 que remite el oficio CEN/640/2013 de 5 de noviembre de 2013.

²⁷⁴ Las entidades federativas son: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México,

122. La Relatoría Especial considera que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas representa una importante manifestación del compromiso del gobierno mexicano de proteger a periodistas en riesgo. La existencia de un marco jurídico claro supone una mejora notable respecto del anterior Convenio de Coordinación y la nueva normativa presenta varias características valiosas, como la participación de representantes de la comunidad de defensores de derechos humanos y de la libertad de expresión en la Junta de Gobierno, la adopción del principio de perspectiva de género y de la atención diferenciada, la disponibilidad de una variedad de medidas de protección, la existencia de un procedimiento acelerado para proteger a quienes se enfrentan a un riesgo inminente de sufrir graves daños y la finalidad explícita de maximizar la protección sin limitar la actividad profesional de los periodistas.

123. En un análisis sobre el mecanismo de junio de 2013, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en México identificó algunos retos para la implementación del programa de protección. Entre estos, dicho organismo observó que:

Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y

Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Comunicación No. OEA-04472 de la Misión Permanente de México ante la OEA de 8 de noviembre de 2013 que remite el oficio CEN/640/2013 de 5 de noviembre de 2013.

funciones del propio Mecanismo, son también retos imposterables²⁷⁵.

124. Asimismo, el 25 de octubre de 2013 fue distribuido el *“Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review”*, lo cual contiene, entre otros, recomendaciones preliminares de diversos Estados miembros para fortalecer el mecanismo federal de protección. En este sentido, se ha recomendado: brindar al mecanismo el apoyo político necesario para cumplir su mandato, garantizar la capacidad del mecanismo de actuar preventivamente, considerando las amenazas existentes ante el crimen organizado, seguir aportando al mecanismo el presupuesto necesario para su operación, contactar y entrenar a personal especializado para garantizar el efectivo funcionamiento del mecanismo, garantizar la cooperación de los estados y municipios en la implementación del mecanismo, contar con una clara división de las responsabilidades jurisdiccionales entre los distintos niveles de gobierno e integrar una perspectiva de género al tratar el tema de la seguridad de periodistas en el país²⁷⁶.

125. La Relatoría Especial toma nota de que la ley fue adoptada en junio de 2012, por lo cual el mecanismo se encuentra en la etapa inicial de implementación. En este sentido, resolver algunas cuestiones pendientes es una condición fundamental para garantizar su efectividad y para la adecuada aplicación de la ley. Entre estos desafíos, la Relatoría Especial señala particularmente la importancia de tomar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para la operación adecuada de las tres unidades técnicas auxiliares, garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas urgentes, de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada, con una perspectiva diferenciada respecto a las condiciones de cada beneficiario y beneficiaria, atendiendo a los protocolos adecuados en los plazos previstos en la ley y que las medidas de urgencia y de protección otorgadas no sean sustituidas o retiradas antes de la resolución de eventuales inconformidades y tomar las medidas necesarias para lograr una efectiva transición – con la entrada en vigencia del mecanismo de protección federal – de la protección de aquellas personas anteriormente protegidas

²⁷⁵ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). [Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013](#). Párr. 77 y 78.

²⁷⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. [Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review Mexico](#). A/HRC/WG.6/17/L.5. 25 de octubre de 2013.

bajo el “Convenio de Coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas”.

126. Asimismo, la coordinación entre los distintos órganos del Estado federal, así como con las entidades federativas es fundamental para el adecuado funcionamiento del mecanismo. Es especialmente importante garantizar una efectiva coordinación e intercambio de información entre aquellos órganos que lo administran y las entidades gubernamentales que actúan en la defensa de los derechos de los periodistas y que participan de la Junta de Gobierno, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Particularmente, dicha articulación debería tener en cuenta la facultad de la CNDH y de la FEADLE para otorgar de oficio medidas cautelares de protección a periodistas en riesgo y la competencia de ambos órganos para recibir denuncias e investigar ataques cometidos contra estas personas²⁷⁷.

127. En los últimos años, algunos Estados de la Federación también han establecido mecanismos estatales autónomos de protección y prevención a los periodistas en riesgo. Así por ejemplo, en marzo de 2012 el Distrito Federal creó el “Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo de su Profesión”. El mecanismo opera por medio de un Convenio de Colaboración Institucional entre la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y la Comisión de Derechos Humanos. A pesar de no haber sido legalmente fijado, el mecanismo incorporó en sus protocolos importantes principios y prácticas, como la perspectiva de género, la no discriminación y la participación permanente de la sociedad civil²⁷⁸. De manera similar, en septiembre de 2012, el Estado

²⁷⁷ En este sentido, ver: Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos](#). 29 de junio de 1992. Artículo 40; Comisión Nacional de Derechos Humanos. [Recomendación General No. 20](#). 15 de agosto de 2013. Párr. 140.

²⁷⁸ Estados Unidos Mexicanos. Distrito Federal. Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Gobierno, la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador General de Justicia. Cláusula tercera; Estados Unidos Mexicanos. Distrito Federal. Protocolo de Operación del Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades. 29 de mayo de 2012. Capítulo II, b, k. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

de Morelos estableció un “Mecanismo de Protección de Periodistas” tras la adopción de un Convenio de Coordinación Interinstitucional para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección celebrado entre autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, el Poder Judicial, la Comisión de Derechos Humanos estatal, el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística y el Foro de Periodistas del Estado²⁷⁹. Asimismo, en noviembre de 2012 el Estado de Veracruz, en el contexto de aguda violencia cometida contra periodistas en esa localidad²⁸⁰, enmendó su Constitución para crear una “Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas”. El funcionamiento del mecanismo estatal fue posteriormente delimitado en una ley aprobada en diciembre de 2012 y en su reglamento. Estas normativas prevén, entre otros, la integración de la Comisión, sus órganos administrativos y el procedimiento para acceder a medidas protección²⁸¹. Finalmente, según la información recibida, otros Estados de la federación, como por ejemplo Chihuahua²⁸², San Luis Potosí²⁸³ e Hidalgo²⁸⁴ también habrían establecido mecanismos de protección a periodistas en riesgo.

²⁷⁹ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Morelos. [Convenio de Colaboración Interinstitucional para la implementación de acciones de prevención y protección para periodistas en el Estado de Morelos](#). 6 de junio de 2012; El Sol de Cuernavaca. 29 de septiembre de 2012. [Cuentan periodistas con métodos de protección](#); Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. 2 de octubre de 2012. [Presentación del documento: “Mecanismos de protección para los periodistas del estado de Morelos”](#).

²⁸⁰ En ese sentido, ver: CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 356-389.

²⁸¹ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Veracruz. [Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave](#). Artículo 67, V; Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. [Ley Número 586 de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas](#). 3 de diciembre de 2012; Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. [Reglamento Interior de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas](#). 14 de febrero de 2013.

²⁸² Estados Unidos Mexicanos. Estado de Chihuahua. [Acuerdo para la Implementación del Sistema Integral de Seguridad para Periodistas del Estado de Chihuahua](#). 14 de febrero de 2012; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua. [Sistema de Protección a Periodistas](#); Red de Periodistas de Juárez. 30 de abril de 2012. [Conoce el protocolo de protección a periodistas que se pretende implementar en Chihuahua](#); La Jornada. 6 de septiembre de 2010. [Formalizan en Chihuahua protección a los periodistas](#); El Buen Vecino. 6 de septiembre de 2010. [Autorizan en Chihuahua el Sistema Integral de Protección a Periodistas](#).

²⁸³ Estados Unidos Mexicanos. Estado de San Luis Potosí. [Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí](#). 25 de mayo de 2013; La Jornada San Luis. 26 de abril de 2013. [Pasa incompleta la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo en SLP](#); El Heraldo de San Luis Potosí. 3 de septiembre de 2013. [Por unanimidad se aprobó Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo en SLP](#).

128. La Relatoría Especial observa la iniciativa de entidades de la federación mexicana de establecer mecanismos de protección a periodistas en riesgo. No obstante, la Relatoría observa que es fundamental garantizar el desarrollo de marcos jurídicos que permitan una coordinación efectiva con el mecanismo federal de protección y tengan particularmente en cuenta aquellos casos en que los peticionarios accedan a ambos mecanismos para solicitar protección. En este sentido, resulta esencial garantizar que los beneficiarios no queden sin protección ni sean asignados medidas de protección incompatibles por ambos mecanismos. En todo caso, los mecanismos estatales, así como el mecanismo federal, deberán cumplir con todos los requisitos contenidos en los estándares internacionales para su operación. Finalmente, la Relatoría Especial señala que la evaluación de estos mecanismos estatales dependerá de su eficacia para disminuir la violencia contra periodistas que se produce en su respectiva jurisdicción.

Brasil

129. Brasil es el tercer país de América que ha tomado pasos para incorporar a periodistas en un mecanismo de protección para personas en riesgo. Si bien el mecanismo en cuestión es un “Programa de Protección para Defensores de Derechos Humanos” (PPDDH), el Estado brasilero ha señalado que el programa puede brindar protección a periodistas bajo una amplia definición de defensor de derechos humanos²⁸⁵. Efectivamente, la Relatoría Especial ha reportado que el programa fue usado, al menos en un caso, para brindar protección a un periodista amenazado. Como se señaló en el Informe Anual de 2011 de la Relatoría Especial, el periodista Wilton Andrade dos Santos de la emisora *Milenius FM* en el municipio de Itaporanga D’Ajuda fue incluido en el Programa de Protección tras sufrir agresiones el 17 de diciembre de 2010, cuando dos hombres desconocidos lanzaron cócteles molotov contra su vivienda e incendiaron su automóvil. Según lo informado, Andrade dos

²⁸⁴ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Hidalgo. [Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo](#). 27 de agosto de 2012; Radio Trece. 31 de julio de 2012. [Congreso de Hidalgo aprueba por unanimidad ley de protección a periodistas](#); Diario Vía Libre. 27 de agosto de 2012. [Comunicadores reconocen Ley de Protección a Periodistas en Hidalgo](#).

²⁸⁵ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [The Safety of Journalists and the Danger of Impunity. Report by the Director-General](#). CI-12/CONF.202/4 REV. 27 de marzo de 2012. Págs. 22 y 23; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 18 de diciembre de 2012. [Assassinatos do Brasil refletem reportagens duras, falta de justiça](#).

Santos había denunciado presuntas irregularidades en el gobierno municipal y recibió amenazas de muerte²⁸⁶.

130. El Programa de Protección para Defensores de Derechos Humanos fue establecido en 2004 por el Poder Ejecutivo federal, bajo la Secretaría de Derechos Humanos (SDH)²⁸⁷. Actualmente, el programa tiene como marco normativo el Decreto No. 6.044 de 2007²⁸⁸, que crea la Política Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, con la finalidad de establecer “principios y directrices de protección y asistencia a la persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueva, proteja o defienda los Derechos Humanos y en función de su actuación y actividades en estas circunstancias, se encuentra en situación de riesgo o vulnerabilidad”²⁸⁹. En ese sentido, el Decreto prevé directrices generales de protección tales como: la articulación con la sociedad civil, la formación y capacitación de los agentes del Estado que brindan protección, la protección de la vida, la prestación de asistencia social, médica, psicológica y material, y reubicación para los y las defensoras en situación de riesgo o vulnerabilidad, la cooperación entre los órganos de seguridad pública y el poder judicial para la persecución de los responsables y la adopción de medidas para superar las causales que general la situación de riesgo o vulnerabilidad²⁹⁰.

131. Asimismo, el Decreto No. 6.044 previó un plazo de noventa días para que la SDH elaborara un Plan Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos²⁹¹. Sin embargo, hasta la fecha de cierre de este informe, dicho Plan no habría sido adoptado. Ante la ausencia del Plan Nacional, el Decreto otorga al gobierno federal y a los Estados la posibilidad de adoptar, de oficio o bajo solicitud, medidas urgentes de protección “inmediata, provisional, cautelar e investigativa”, para garantizar la “integridad física, psíquica y patrimonial” del defensor o

²⁸⁶ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 51.

²⁸⁷ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

²⁸⁸ Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007.

²⁸⁹ Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007. Artículo 1.

²⁹⁰ Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007. Anexo. Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Artículos 4-7.

²⁹¹ Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007. Artículo 2.

defensora de derechos humanos en situación de riesgo o vulnerabilidad²⁹². Asimismo, el Decreto autoriza a los órganos de derechos humanos y seguridad pública del gobierno federal a firmar convenios con los Estados y el Distrito Federal para la implementación de las medidas de protección²⁹³.

132. En el ámbito federal, el PPDDH está a cargo de un Comité de Coordinación General vinculado a la Secretaría de Derechos Humanos y formado por miembros de la sociedad civil y representantes de los órganos del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal. Asimismo, en estados que han firmado convenios para participar del programa existe un Comité de Coordinación Estatal²⁹⁴. El comité de coordinación nacional y los comités de los estados son órganos deliberativos y tienen la atribución de responder a las solicitudes de protección y determinar las medidas a ser adoptadas e implementadas²⁹⁵. En los estados que no cuentan con un comité de coordinación propio, el comité nacional se encarga de los pedidos de protección originados en el estado²⁹⁶. El programa federal y los estados participantes también cuentan con un Equipo Técnico Federal y con equipos técnicos estatales encargados de evaluar las solicitudes de protección y el nivel de riesgo bajo el cual se encuentran los y las solicitantes y sus familiares y monitorear periódicamente los casos²⁹⁷.

133. Para acceder al programa, los y las defensoras de derechos humanos en riesgo o cualquier otro órgano que tenga conocimiento de la situación de riesgo deben enviar la solicitud de protección a la Coordinación Estatal o a la Coordinación General (cuando el Estado no es parte del programa) la cual es evaluada por el equipo técnico estatal o federal, respectivamente. La solicitud de protección debe demostrar la voluntariedad del potencial beneficiario o beneficiaria de acceder al programa, su actuación en la defensa de los derechos humanos y el nexo de causalidad entre el riesgo y la actividad de la persona como defensor o

²⁹² Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007. Artículo 3.

²⁹³ Estado de Brasil. [Decreto 6044](#). 12 de febrero de 2007. Artículo 3, párrafo único.

²⁹⁴ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

²⁹⁵ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

²⁹⁶ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

²⁹⁷ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

defensora. De acuerdo con la SDH, la gravedad de la amenaza a la persona peticionaria puede caracterizarse por “cualquier conducta atentatoria que tenga como objetivo impedir la continuidad de sus actividades de promoción y defensa de los derechos humanos”, la cual puede manifestarse por actos que atenten en contra de su “integridad física, psíquica, moral o económica y que tengan un carácter discriminatorio”, así como sobre sus familiares y personas cercanas a la peticionaria. Tras la evaluación de riesgo realizada por los equipos técnicos, los órganos deliberativos de coordinación estatal o general determinan cuales medidas deben ser adoptadas en el caso concreto, con el objetivo general de “garantizar protección para que [los y las defensoras] continúen sus labores en su local de actuación”²⁹⁸.

134. Las medidas de protección contempladas por el programa incluyen visitas periódicas al lugar de trabajo de los y las beneficiarias, su reubicación temporaria y protección policial. El programa adopta un enfoque holístico que propone desactivar las causas de la inseguridad y pone énfasis en la coordinación de acciones de protección con las medidas que deben ser adoptadas por otros sectores del Estado, como el sistema de justicia penal y las autoridades de registro de tierras²⁹⁹. Las medidas son evaluadas periódicamente por los equipos técnicos, y pueden ser levantadas por el incumplimiento del beneficiario o beneficiaria con las normas del programa a solicitud de estos o por cesación de la amenaza o riesgo.

135. En general, el programa se ha implementado en los Estados a través de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil. En el Estado de Ceará, por ejemplo, el PPDDH opera mediante un acuerdo entre la Secretaría de Justicia y Ciudadanía de ese Estado y la organización no gubernamental Asociación de Familiares y Amigos de Víctimas de la Violencia (APAVV)³⁰⁰. Asimismo, algunos de los Estados participantes han

²⁹⁸ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

²⁹⁹ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

³⁰⁰ Estado de Brasil. Estado de Ceará. 1 de agosto de 2012. [Equipe técnica do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos recebe capacitação](#). Ver también, Estado de Rio de Grande do Sul. Edital. [Seleção Pública de Entidade Privada sem Fins Lucrativos com Objeto de Formalizar Parceria por Meio de Convênio para Gestão do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul](#).

aprobado leyes formalizando la adopción del programa³⁰¹. Hasta la fecha de cierre de este informe, siete Estados habrían firmado convenios para la implementación del programa en sus jurisdicciones³⁰².

136. Desde el 2009, un proyecto de ley está siendo analizado en el Congreso Nacional con el objetivo de establecer una base legal formal para el Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos. Como se mencionó anteriormente, el PPDDH es actualmente reglamentado en términos generales por un decreto. En ese sentido, el proyecto de ley busca determinar, entre otros, quienes serían las personas que podrían acceder al programa, los órganos que lo componen y sus competencias y las medidas de protección disponibles. El proyecto de ley define a los y las defensoras de derechos humanos como aquellas personas que “actúen, de manera individual o como integrante de un grupo, organización o movimiento social, en la defensa de los derechos humanos”, incluidas las personas jurídicas. El texto del proyecto no incluye de manera explícita a los y las periodistas o a los medios de comunicación en ese grupo. No obstante, el informe del Poder Ejecutivo que presenta el proyecto de ley al Congreso Nacional menciona a los y las periodistas entre las personas que actúan en la defensa y promoción de los derechos humanos. Desde octubre de 2011, el proyecto se encuentra listo para votación en la Cámara de Diputados tras ser aprobado en comisión³⁰³.

137. En una carta enviada en diciembre de 2012 a la Secretaría de Derechos Humanos, el Comité de Defensores de Derechos Humanos de Brasil destacó diversos avances del PPDDH, incluido los esfuerzos del gobierno para incluir personas de diversos grupos en riesgo bajo una definición amplia de defensores de derechos humanos. Al mismo tiempo, el Comité señaló una serie de desafíos que aún subsisten, como la necesidad de impulsar el debate legislativo en el Congreso para que el PPDDH sea formalmente estructurado, fortalecer el presupuesto y la estructura del programa en la Secretaría de Derechos Humanos y asegurar una coordinación menos burocrática y más efectiva entre el programa federal y los Estados³⁰⁴.

³⁰¹ Así, por ejemplo, ver: Estado de Brasil. Estado de Espírito Santo. [Ley No. 8.233](#). 21 de diciembre de 2005.

³⁰² Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

³⁰³ Estado de Brasil. Câmara dos Deputados. [Proyecto de Ley 4575 de 2009](#).

³⁰⁴ Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos. 19 de noviembre de 2010. [Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras/ES de Direitos Humanos – 2010](#). De manera

138. El 29 de octubre de 2013, el Estado aportó información adicional sobre el Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos en el marco de la audiencia sobre la “Situación de Defensores de Derechos Humanos en Brasil”, realizada durante el 149º Periodo de Sesiones de la CIDH. En este sentido, el Estado informó que actualmente 404 personas estarían incluidas en el programa. Entre ellas, 218 personas tendría su caso acompañados por el equipo técnico federal en 21 estados y 186 personas contarían con acompañamiento de los equipos estatales del programa en seis estados de la federación³⁰⁵, los cuales habrían firmado convenios para participar del programa. Adicionalmente, el Estado informó que los equipos federales y estatales estarían compuestos por un total de 60 personas. Según lo informado, el programa de protección contaría con un presupuesto de 13 millones de reales (unos US\$ 5.600.000) y con recursos adicionales y de logística brindados por otros órganos del gobierno federal para la contratación de equipos técnicos, la adopción de medidas de protección y la realización de reuniones ordinarias, entre otros. Finalmente, el Estado reconoció algunos desafíos en la implementación del programa, como el combate a la violencia y a las amenazas sufridas por los beneficiarios, la investigación y la sanción de los responsables por estos crímenes y la necesidad de mayor apoyo financiero para que el programa pueda brindar especial atención a todos los estados de la federación. En este sentido, el Estado informó sobre la contratación de 3 consultores para elaborar un diagnóstico respecto a los procedimientos, normas y metodología del programa, incluida la actuación de los sistemas de justicia y la estructura de las secretarías de los estados de la federación que coordinan el programa. Según lo informado, la sociedad civil también estaría colaborando en la identificación de acciones para perfeccionar al programa³⁰⁶.

139. Por otra parte, en una carta del 28 de mayo de 2013, el Estado brasileño reiteró que “está empeñado en discutir y adoptar medidas más amplias para proteger a periodistas [...] amenazados por razones asociadas al libre ejercicio de sus actividades”. En este sentido, el Estado informó que el 18 de octubre de 2012 el Consejo de Defensa de los

similar, ver: Amnistía Internacional. 2012. *Transformando dor em esperança: defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*.

³⁰⁵ Los Estados serían Bahia, Minas Gerais Espírito Santo, Pernambuco, Ceará y Rio Grande do Sul.

³⁰⁶ CIDH. 149 Periodo de Sesiones. Audiencia Situación de Defensores de Derechos Humanos en Brasil. 29 de octubre de 2013. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

Derechos de la Persona Humana (CDDPH) creó el “Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos de los Profesionales de Comunicación en Brasil”³⁰⁷. El grupo está compuesto por autoridades del gobierno federal³⁰⁸, de la Procuraduría General de la República y representantes de asociaciones y organizaciones de periodistas. El Grupo de Trabajo tiene entre sus atribuciones recibir denuncias sobre actos de violencia y amenazas contra profesionales de comunicación por razones relacionadas al ejercicio de su profesión y referir estos casos a los órganos competentes para su seguimiento. Además, según el Estado, el Grupo de Trabajo deberá proponer el establecimiento de un sistema de monitoreo de denuncias, el perfeccionamiento de las políticas públicas destinadas a este monitoreo y directrices para la seguridad de los profesionales de comunicación ante las situaciones de riesgo ocasionadas por el ejercicio de su profesión. Finalmente, el Estado informó que “el Grupo de Trabajo podrá ejercer sus actividades por 180 días, prorrogables por igual período, debiendo someter informes parciales y un informe final al Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana”³⁰⁹. Según la información recibida, durante 2013 el Grupo de Trabajo habría realizado diversas reuniones y actividades, incluidas audiencias públicas en estados de la federación, con el objetivo de recibir información sobre la situación de la violencia en contra de los y las periodistas. También habrían asistido a reuniones del Grupo de Trabajo autoridades de UNESCO, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión y personas expertas que trabajan con el tema de protección a periodistas en México y Colombia³¹⁰.

140. En este sentido, según lo informado, en diciembre de 2012 la Ministra de la Secretaría de Derechos Humanos habría señalado que el Grupo de Trabajo estaría analizando la posibilidad de crear un nuevo programa de protección especial para periodistas o de ampliar el existente

³⁰⁷ Comunicación del Estado de Brasil No. 129 a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de fecha 28 de mayo de 2013.

³⁰⁸ Según lo informado, el Grupo de Trabajo está compuesto por representantes del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, de la Secretaría de Comunicación Social, y de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

³⁰⁹ Comunicación del Estado de Brasil No. 129 a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de fecha 28 de mayo de 2013.

³¹⁰ Comunicación del Estado de Brasil No. 301 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de fecha 11 de noviembre de 2013, anexo XIV. Grupo de Trabalho “Direitos Humanos dos Profissionais de Comunicação no Brasil” criado pela Resolução No. 07/2012 – Relatório Parcial.

programa de protección de defensores y defensoras de derechos humanos para incluir explícitamente a los y las periodistas³¹¹. Posteriormente, el 15 de octubre de 2013, en el marco de la Conferencia Global de Periodismo Investigativo [*Global Investigative Journalism Conference*], la Ministra de Derechos Humanos presentó información sobre las últimas actividades del Grupo de Trabajo. En aquella ocasión, el Presidente del Grupo de Trabajo indicó que el informe final del grupo sería presentado en febrero de 2014 y que un informe preliminar sería presentado en diciembre de 2013. En este sentido, observó que al menos cuatro directrices estarían bajo consideración: la creación de un observatorio público de las investigaciones y procesos judiciales de crímenes contra periodistas, la creación de manuales y guías sobre seguridad y riesgo para el entrenamiento de comunicadores, la adaptación e implementación de los indicadores nacionales de seguridad de periodistas de la UNESCO³¹² y el desarrollo de una estrategia nacional de conformidad con el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad³¹³.

141. La Relatoría Especial recibe con satisfacción la información proporcionada por el Estado brasileiro respecto a los avances en el Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos y sobre la creación del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos de los Profesionales de Comunicación en Brasil. En este sentido, la Relatoría Especial considera fundamental que el Estado brasileiro siga adoptando medidas para fortalecer el actual mecanismo de protección de defensores y defensoras de derechos humanos, que, como se ha mencionado, ha otorgado protección también a periodistas. Especialmente, la Relatoría Especial señala la necesidad de definir claramente el estatus, presupuesto y marco jurídico del programa de protección mediante la sanción de una ley, lo que podría contribuir a mejorar la efectividad del PPDDH en general. Asimismo, la Relatoría observa con satisfacción las declaraciones de autoridades estatales sobre la posibilidad de incluir explícitamente a los y

³¹¹ O Globo. 24 de diciembre de 2012. [Governo planeja proteção a jornalistas](#); G1. 18 de abril de 2013. [Secretaria de Direitos Humanos avalia riscos para jornalistas de MG](#); BBC Brasil. 20 de diciembre de 2012. [Governo estuda criar programa de proteção a jornalistas](#).

³¹² Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [Indicadores de la Seguridad de los Periodistas: Nivel Nacional](#). 25 de julio de 2013.

³¹³ Secretaria de Direitos Humanos. 16 de octubre de 2013. [País precisa garantir atuação dos profissionais de comunicação, diz ministra](#); ONU BR. 16 de octubre de 2013. [Brasil mapeia violência contra jornalistas e deve adotar plano de proteção da ONU, afirma ministra](#).

las periodistas bajo ese programa de protección o de crear un programa de protección propio para ese grupo de personas, lo cual deberá ser constituido de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Finalmente, la Relatoría observa que para que el actual programa de protección responda a las necesidades de los periodistas, además de los defensores de derechos humanos, sería fundamental, entre otros, adoptar de manera expresa las medidas de adecuación necesarias para la protección de ese grupo de personas y difundir su existencia entre los comunicadores del país, quienes posiblemente no tengan conocimiento de que pueden solicitar la protección del programa.

Guatemala

142. Por su parte, el Estado de Guatemala ha expresado recientemente en distintas ocasiones su intención de adoptar un mecanismo especializado de protección de periodistas en riesgo. En ese sentido en el contexto de su participación en el Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en octubre de 2012, el Gobierno de Guatemala anunció estar elaborando un plan nacional para la protección de periodistas contra amenazas a su integridad física³¹⁴. Asimismo, según la información recibida, el Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, habría reiterado en mayo de 2013, en presencia de UNESCO y de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Guatemala, un compromiso ante las asociaciones de periodistas departamentales y del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) “para formular e implementar a la brevedad posible el Programa de Protección a Periodistas en calidad preventiva”³¹⁵. En agosto de 2013, el Presidente de la República habría nuevamente reiterado su compromiso y afirmado que el Estado

³¹⁴ Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. [Examen Periódico Universal 2012: Guatemala](#); Agencia Guatemalteca de Noticias (AGN). 30 de noviembre de 2012. [Elaboran plan para protección de periodistas](#); Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). 29 de octubre de 2012. [Llaman a la acción para proteger a los periodistas en Guatemala](#).

³¹⁵ IFEX/Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). 7 de mayo de 2013. [El futuro para un programa de protección a periodistas en Guatemala](#); Compromiso Suscrito por el Gobierno de Guatemala a través del Presidente de la República de Guatemala ante las Asociaciones de Periodistas Departamentales y la Agencia de Noticias CERIGUA, Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. 3 de mayo de 2013. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

estaba estudiando la creación de una instancia de protección al trabajo y a la vida de los periodistas³¹⁶.

143. Si bien no existe un mecanismo especializado de protección a periodistas en riesgo, en una comunicación de fecha 4 de marzo de 2013, el Estado de Guatemala informó a la Relatoría Especial sobre la existencia de otros mecanismos de protección existentes en el país en el contexto de protección a víctimas, testigos y personas en la administración de justicia a los cuales los y las periodistas podrían acceder³¹⁷. En ese sentido, el Estado indicó que el Servicio de Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal, reglamentado por el Decreto 70-96 del Congreso de la República, da cobertura, entre otros, a “periodistas que lo necesiten por encontrarse en riesgo, debido al cumplimiento de su función informativa”³¹⁸. El Servicio de Protección está constituido dentro de la organización del Ministerio Público y tiene como función principal brindar protección a personas expuestas a riesgos por su intervención en procesos penales³¹⁹. El sistema de protección está conformado por un Consejo Directivo, integrado por el Fiscal General de la República, un representante del Ministerio de Gobernación y el Director de la Oficina de Protección y tiene entre sus atribuciones diseñar las políticas generales de protección; aprobar los programas y planes presentados por el director de la Oficina de Protección; emitir las instrucciones generales para la protección y aprobar las erogaciones necesarias para los planes de protección. El servicio de protección cuenta con una Oficina de Protección, que actúa como el órgano ejecutivo de las políticas del Consejo Directivo y de las decisiones

³¹⁶ Terra. 22 de agosto de 2013. [Guatemala suscribirá acuerdo de protección a periodistas de ONU](#); El Periódico. 22 de agosto de 2013. [Guatemala suscribirá acuerdo de protección a periodistas de ONU](#); El País. 20 de agosto de 2013. [Guatemala busca proteger a los periodistas tras cuatro asesinatos](#); Yahoo!. 21 de agosto de 2013. [Firma Guatemala con aval de ONU acuerdo para proteger a periodistas](#).

³¹⁷ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

³¹⁸ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

³¹⁹ Estado de Guatemala. [Decreto número 70-96](#). 27 de agosto de 1996. Artículos 1 y 2.

del director. La Oficina de Protección también es responsable por realizar los estudios de las solicitudes de protección³²⁰.

144. Según lo establecido en el Decreto 70-96, para acceder al servicio de protección se debe enviar una solicitud a un funcionario del programa y aportar información sobre su caso, la cual es analizada por medio de un estudio realizado por la Oficina de Protección, que debe tener en cuenta en su análisis, entre otros: que el riesgo a que está expuesto el solicitante del servicio sea razonablemente cierto; la gravedad del hecho punible y la “trascendencia social del mismo”; el valor probatorio de la declaración para incriminar a los partícipes, tanto intelectuales como materiales, del hecho delictivo; la posibilidad de obtener por otros medios la información ofrecida; las opciones para otorgar la protección, previstas en la ley y los riesgos que dicha protección puede representar para la sociedad o comunidad en donde se asiente al beneficiario o beneficiaria. Entre las medidas brindadas por el servicio de protección, están: la protección de los y las beneficiarias con personal de seguridad; cambio del lugar de residencia pudiendo incluir los gastos de vivienda, transporte y subsistencia; protección con personal de seguridad de la residencia y/o lugar de trabajo de los y las beneficiaria; cambio de identidad y otros beneficios. Las medidas pueden ser levantadas al finalizar el plazo de otorgamiento, cuando desaparezcan las circunstancias de riesgo que motivaron la protección o cuando el beneficiario o beneficiaria incumpla las condiciones u obligaciones establecidas en el convenio suscrito con el director del Consejo Directivo³²¹.

145. Asimismo, el Estado guatemalteco informó sobre la existencia de la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales, la cual fue creada en 2004, accedió al rango de Departamento en el 2008 y actualmente tiene el status de Dirección. El órgano es responsable de “coordinar con las instituciones del Organismo Ejecutivo encargadas de otorgar e implementar las medidas de protección hacia las personas que solicitan medidas cautelares, provisionales y de seguridad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Relatores del Sistema Universal [...]

³²⁰ Estado de Guatemala. [Decreto número 70-96](#). 27 de agosto de 1996. Artículos 3 a 7.

³²¹ Estado de Guatemala. [Decreto número 70-96](#). 27 de agosto de 1996. Artículos 8 a 11.

o mecanismos nacionales, con el objeto de garantizar su efectivo cumplimiento”³²².

146. Por otra parte, el Estado indicó que ha sido requerido “para la protección en 48 casos de periodistas”. De estos casos, el 83% corresponden a llamamientos de los Relatores del sistema de Naciones Unidas y el 16% de medidas cautelares o provisionales otorgadas por el Sistema Interamericano. Según el Estado, solamente uno de los casos corresponderían a una solicitud bajo un sistema nacional de protección³²³. Más aún, el Estado informó:

La experiencia en protección para periodistas y comunicadores sociales, así como el grado de aceptación de los mecanismos por ellos se refleja en que se han adoptado en 3 casos protección personal o servicio de escoltas que constituye un 6%, mientras que en 9 casos aceptó protección perimetral que significa el 18% y finalmente en 37 casos que constituye el 76% los periodistas y comunicadores sociales no consideraron oportuno ningún de los esquemas³²⁴.

147. El Estado añadió que el alto porcentaje de periodistas que se niegan a recibir algún esquema de protección “continúa siendo un reto para el Estado de Guatemala y de allí la necesidad de crear un programa de protección que permita ofrecer otros esquemas de seguridad acordes con la actividad o el rol que desempeñan, sin que signifique una limitante a la misma”³²⁵.

³²² Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

³²³ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

³²⁴ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

³²⁵ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala ante la OEA. M12-OEA-F.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite la comunicación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

148. En comunicación de 18 de diciembre de 2013, el Estado aportó información actualizada sobre las medidas adoptadas para la creación de un programa de protección a periodistas. El Estado informó que el Presidente Otto Pérez Molina, conjuntamente con la Vicepresidenta Ingrid Baldetti Elias, presentó el “Plan para la Protección a Periodistas”. En este sentido, el Estado informó que el Plan cuenta “con una estructura de coordinación entre el Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSPR), el Ministerio Público (MP), la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) y organizaciones de periodistas, la cual será dirigida por la Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia de la República”. El Estado informó que el Plan atendería “las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)”³²⁶. En dicha comunicación, el Estado también aportó copia del documento “Propuesta de Programa de Protección al Periodista”, de fecha de 28 de noviembre de 2013, en el cual se propone, entre otros, disposiciones generales sobre la organización del programa, los órganos que lo compondrían, el proceso de solicitud de protección, las medidas de protección que podrían ser adoptadas y las formas de financiamiento del programa³²⁷.

149. La Relatoría Especial toma nota de la información proporcionada por el Estado respecto a la existencia de un Servicio de Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal y de la existencia de una Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales. Sin embargo, como fue indicado por el Estado, el 99% de las solicitudes de protección recibidas dice respecto a mecanismos internacionales y solamente el 1% a programas de protección en ámbito nacional. Asimismo, la Relatoría nota que los programas de protección a testigos y personas

³²⁶ Comunicación del Estado de Guatemala a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio M12-OEA-F.2.4.2.1 No. 1230-2013. 24 de diciembre de 2013. “Informe del Estado de Guatemala a Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAP/hm. 18 de diciembre de 2013.

³²⁷ Comunicación del Estado de Guatemala a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio M12-OEA-F.2.4.2.1 No. 1230-2013. 24 de diciembre de 2013. “Informe del Estado de Guatemala a Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAP/hm. 18 de diciembre de 2013. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. 28 de noviembre de 2013. *Propuesta de Programa de Protección al Periodista*.

vinculadas a la administración de la justicia penal en general no son adecuados para garantizar la protección efectiva de periodistas en riesgo por sus actividades profesionales, especialmente respecto a sus necesidades específicas de continuar el ejercicio de su profesión. En este sentido, la Relatoría reitera que los criterios bajo los cuales potenciales beneficiarios de programas especializados de protección a periodistas o defensores y defensoras de derechos humanos puedan obtener protección – es decir, cuando existan amenazas o actos de violencia vinculados con la actividad profesional de esas personas – no deberían confundirse con los criterios que se aplican a los programas de protección de testigos y víctimas³²⁸.

150. Por otra parte, la Relatoría toma nota con satisfacción del reconocimiento del Estado sobre la necesidad de la adopción de un programa especializado de protección a periodistas y comunicadores sociales en riesgo. En ese sentido, la Relatoría Especial reitera la importancia de que dicho programa de protección sea constituido de acuerdo con los parámetros internacionales, como los mencionados en ese informe y en consulta con organizaciones de la sociedad civil y de periodistas y trabajadores de medios, las cuales también deberían tener garantizada su participación en la implementación y funcionamiento de dicho programa. La Relatoría Especial reitera la importancia de que los programas de protección de periodistas tengan en cuenta la necesidad de garantizar a los y las periodistas la posibilidad de dar continuidad al ejercicio de su actividad profesional y de su derecho a la libertad de expresión al diseñar las medidas de protección disponibles, llevando en consideración las circunstancias de cada caso concreto, en consulta a los y las potenciales beneficiarias.

Honduras

151. El Estado de Honduras ha manifestado su intención de crear un mecanismo de protección a periodistas en riesgo. Tras su visita *in loco* a Honduras en 2010, la CIDH había concluido que “es necesario que el Estado adopte mecanismos permanentes de protección para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo”³²⁹. En este sentido, en

³²⁸ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 498-504.

³²⁹ CIDH. [Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010](#). OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junio de 2010. Para. 26.

comunicación del 22 de febrero de 2013, el Estado hondureño informó que “se ha impulsado el Anteproyecto de ‘Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia’”. El Estado informó que el proyecto resultó de “un amplio proceso de consulta y validación a nivel nacional” y contó con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados y periodistas y órganos estatales de derechos humanos. Asimismo, el Estado aportó información sobre la aprobación del Plan Nacional de Protección de las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia. El Estado hondureño indicó que el plan “se encuentra en proceso de socialización”³³⁰.

152. El 11 de julio de 2013, el gobierno de Honduras anunció en un comunicado de prensa que el Anteproyecto de Ley para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de la Justicia se encontraba listo y en proceso de búsqueda de presupuesto. Para esto, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos estaría realizando gestiones ante la Secretaría de Finanzas “a fin de que se identifique y asigne la partida presupuestaria requerida para que la Ley pueda ser aprobada por el Congreso Nacional de la República”³³¹.

153. El 28 de octubre de 2013, en el marco de una audiencia celebrada durante el 149º período de sesiones de la CIDH, el Estado de Honduras aportó como información adicional el Anteproyecto de Ley para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de la Justicia³³².

154. En esta ocasión, el Estado informó que el Anteproyecto contempla la creación de un Consejo Nacional de Protección, adscrito a la

³³⁰ CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 299.

³³¹ Estado de Honduras. Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. 11 de julio de 2013. [Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores y Operadores de Justicia permitirá dar seguimiento a denuncias de amenazas](#); Proceso Digital. 11 de julio de 2013. [Decreto para protección de periodistas está listo, pero no hay fondos reitera Justicia y Derechos Humanos](#); La Tribuna. 9 de agosto de 2012. [Lobo anuncia medidas para proteger a periodistas hondureños](#); El Herald. 10 de julio de 2013. [Buscan fondos para proteger periodistas](#).

³³² CIDH. 149 Período de Sesiones. Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras. 28 de octubre de 2013. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos. Según el Estado, “el Consejo es un órgano directivo, deliberativo y consultivo para garantizar y hacer efectivos los derechos consignados en la Ley de Protección [...] y asesorar a la Presidencia de la República en lo concerniente a la protección de los grupos contemplados en la ley”, dentro de los cuales se encontrarían los y las periodistas³³³. El Anteproyecto establece que el Consejo estará integrado por representantes de las instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil³³⁴. Asimismo, se determina que asociaciones gremiales que representan a las personas beneficiarias podrán solicitar su participación como observadores en el Consejo Nacional³³⁵. Según lo informado, las atribuciones del Consejo Nacional incluirán: conocer las denuncias de riesgo que se promuevan ante la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad o Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos; promover o instruir el diseño e implementación de instructivos, políticas públicas y programas para garantizar y hacer efectivos los derechos consignados en la ley; analizar y debatir sobre el contexto nacional la situación de derechos humanos en el país y hacer recomendaciones y proponer la creación de nuevas medidas de prevención, protección y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas en situación de riesgo, entre otros, por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión³³⁶.

³³³ Estado de Honduras. Informe de avances sobre la implementación del Plan Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. 23 de octubre de 2013. Pág. 8. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁴ Según el artículo 17 del Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, el Consejo Nacional de Protección estará integrado por representantes de la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos; de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad; de la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores; del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; del Ministerio Público; de la Procuraduría General de la República; del Poder Judicial; del Colegio de Abogados de Honduras; del Colegio de Periodistas de Honduras; y por cinco representantes de organizaciones de la sociedad civil. Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 17. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁵ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 18. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁶ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 21.

155. Según lo informado, el Anteproyecto también determina que la Dirección General de Mecanismos de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, la cual forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, será el órgano responsable “de atender las denuncias de riesgo de las personas beneficiarias en la presente Ley, las instrucciones y las políticas que emita el Consejo Nacional de Protección”³³⁷. Para ello, el Anteproyecto prevé que la Dirección General contará con tres unidades auxiliares. La primera será la Unidad de Recepción de Casos, Evaluación de Riesgos y Reacción Inmediata, encargada de la recepción de denuncias por situación de riesgo; analizar y evaluar la situación de riesgo denunciada; recomendar la adopción de las medidas de protección y definir los casos urgentes que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario³³⁸. La segunda será la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, la cual será responsable de dictar medidas para prevención de los riesgos sufridos por las personas beneficiarias y de darles seguimiento a las medidas de protección adoptadas y decretar las medidas correctivas que resulten necesarias³³⁹. La última será la Unidad de Protección de Personas en Riesgo, la cual estará adscrita a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y funcionará como órgano técnico especializado para implementar las medidas preventivas, de protección y medidas urgentes de protección. Para ello, el Anteproyecto determina que esta unidad contará con su propio cuerpo de personal de seguridad encargado de implementar las medidas³⁴⁰.

Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁷ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 25. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁸ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 31. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³³⁹ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 34. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³⁴⁰ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículos 36 y 37.

156. Según la información recibida, el Anteproyecto contiene diversas medidas preventivas y de protección que podrán ser adoptadas según el riesgo en el cual se encuentre la persona beneficiaria. En este sentido, en situaciones de “riesgo moderado”, las medidas disponibles serán entre otras: instructivos especiales con medidas de seguridad personal adaptado a la situación de que se trate; cursos de auto protección; línea telefónica de atención inmediata; nombramiento de una persona como enlace en los cuerpos de seguridad asignados para brindarle protección a las personas beneficiarias y monitoreo regular por parte de la Dirección General³⁴¹. En casos de “riesgo grave”, las medidas serán entre otras: asignación de equipo celular, radio o telefonía satelital; instalación de cámaras, cerraduras, luces y otras, en inmuebles; asignación de chalecos antibalas; instalación de detector de metales; monitoreo permanente en coordinación con la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad de la situación de riesgo y de la medida adoptada; asignación de protección policial personal y asignación de protección policial de inmuebles³⁴². Finalmente, en caso de “riesgo muy grave”, las medidas disponibles serán entre otras: evacuación inmediata; reubicación temporal o definitiva en el territorio nacional o fuera del país; asignación de autos blindados para movimientos permanentes calificados o temporales; asignación de escoltas de cuerpos especializados; asignación de escoltas para protección personal y asignación de protección policial de inmuebles, en casos calificados. Asimismo, el Anteproyecto determina que “en lo posible, las medidas de protección no restringirán las actividades habituales de las personas beneficiarias ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales”³⁴³.

Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³⁴¹ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 45. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³⁴² Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 46. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

³⁴³ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 47. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Periodo de Sesiones de la CIDH.

157. Finalmente, respecto al presupuesto, el Anteproyecto instruye a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas para que, “progresivamente según disponibilidad presupuestaria, del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República asigne los fondos necesarios para que la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad cada una en sus respectivos mandatos implemente oportunamente la presente ley”³⁴⁴. Asimismo, determina que la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad podrán contar con recursos adicionales, como por ejemplo a través de contribuciones de instituciones, donaciones y de la cooperación nacional e internacional³⁴⁵.

158. El Estado informó que el Anteproyecto fue presentado el 28 de agosto de 2013 al Congreso de la República para su análisis y aprobación³⁴⁶. Al momento del cierre de este informe, el anteproyecto se encontraba en trámite inicial. Distintas organizaciones de la sociedad civil habrían realizado importantes observaciones al anteproyecto en el marco de la audiencia “Implementación de medidas cautelares en Honduras”, celebrada durante el 149º período de sesiones de la CIDH, especialmente en cuanto se refiere a la participación de las organizaciones sociales en el mecanismo de protección, el diseño institucional del mismo y el tratamiento indiscriminado que da el proyecto de ley a las poblaciones objeto de protección³⁴⁷.

159. En sus informes, la CIDH ha instado al Estado hondureño a establecer mecanismos de protección destinados a garantizar la integridad

³⁴⁴ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 67. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Período de Sesiones de la CIDH.

³⁴⁵ Anteproyecto de Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Artículo 68. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Período de Sesiones de la CIDH.

³⁴⁶ Estado de Honduras. Informe de avances sobre la implementación del Plan Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. 23 de octubre de 2013. Pág. 10. Información aportada por el Estado en la Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras, realizada durante el 149 Período de Sesiones de la CIDH.

³⁴⁷ CIDH. 149 Período de Sesiones. Audiencia Implementación de medidas cautelares en Honduras. 28 de octubre de 2013. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

de quienes se encuentran amenazados por su actividad periodística. En ese sentido, la Relatoría toma nota con satisfacción de los avances realizados para la creación de dicho mecanismo y reitera al Estado la importancia de que el programa de protección sea establecido a la mayor brevedad posible. Asimismo, para que el programa de protección pueda ser adecuadamente implementado, debe contar con los recursos financieros y de personal necesarios para operar. Asimismo, la Relatoría reitera la importancia de que dicho programa de protección sea constituido de acuerdo con los parámetros internacionales, especialmente teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a los y las periodistas la posibilidad de dar continuidad al ejercicio de su actividad profesional y de su derecho a la libertad de expresión al diseñar las medidas de protección disponibles, llevando en consideración las circunstancias de cada caso concreto, en consulta a los y las potenciales beneficiarias.

C. La obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente

160. El tercer y último elemento de una política estatal integral para abordar la violencia contra periodistas es la investigación, persecución y sanción de quienes cometen dichos actos de violencia. La Relatoría Especial ha instado en reiteradas ocasiones a los Estados a “[r]ealizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social”³⁴⁸. La Corte Interamericana ha señalado que la impunidad³⁴⁹ —entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena— propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares, mientras

³⁴⁸ CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 4, literal c). *Ver también*, CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VII (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4, literal a); CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 4, literal a); CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 4, literal c).

³⁴⁹ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párr. 186; Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párr. 123; Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 211.

que el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha manifestado que “en general se reconoce que la impunidad es una de las principales causas de que se siga asesinando a periodistas”³⁵⁰. En ese mismo sentido, el Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión ha encontrado que la impunidad constituye un obstáculo fundamental para la protección de la vida y la integridad personal de los y las periodistas, “puesto que anima a atentar contra los [y las] periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales”³⁵¹.

161. Tanto la Comisión como la Corte se han referido al efecto amedrentador que los crímenes contra periodistas tienen para otros y otras profesionales de los medios de comunicación así como para los y las ciudadanas que pretenden denunciar abusos de poder o actos ilícitos de cualquier naturaleza³⁵². Este efecto amedrentador solamente podrá evitarse, según afirma la Comisión, “mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten responsables, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno”³⁵³.

³⁵⁰ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 211; Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 43.

³⁵¹ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 65. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

³⁵² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 148; CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia). 23 de octubre de 2010. Párr. 136; CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 52; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de noviembre de 1999. Párr. 58. Ver también, CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 716.

³⁵³ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia). 23 de octubre de 2010. Párr. 136; CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 52; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de noviembre de 1999. Párr. 58. Ver también, CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 716. Ver también, Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 211.

162. En esta sección se describen estándares internacionales y buenas prácticas en materia de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de los actos de violencia contra periodistas y trabajadores y trabajadoras de medios.

163. La obligación del Estado de investigar los casos de violaciones de derechos humanos se desprende de la obligación general de garantizar los derechos establecida en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana y los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana, además del derecho sustantivo que debe ser tutelado o asegurado. A raíz de esta obligación, las autoridades deben investigar cualquier conducta que afecte el goce de los derechos protegidos por el sistema interamericano de derechos humanos. La investigación debe ser efectuada sin demora y empleando todos los medios jurídicos disponibles, con el propósito de esclarecer lo sucedido y asegurar la identificación, el juzgamiento y castigo de los agresores. Durante el procedimiento de investigación y el proceso judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares deben contar con amplia posibilidad de participar y ser escuchadas, tanto a efectos del esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables, como en cuanto se refiere a la reparación adecuada de los daños y perjuicios sufridos. No obstante, la investigación debería ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una mera gestión de intereses particulares³⁵⁴.

164. La obligación de los Estados de investigar conductas que afecten el goce de los derechos humanos existe con independencia de la identidad del agente a quien eventualmente pueda atribuirse la acción. Cuando la conducta sea atribuible a particulares (agentes no estatales), la ausencia de una investigación seria, que reúna las características descritas, podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado³⁵⁵. Esto

³⁵⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 33-34; CIDH. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 45; Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. Párr. 219; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. Párr. 147; Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120. Párr. 63.

³⁵⁵ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 291; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia

resulta particularmente relevante en relación con actos de violencia contra periodistas, dado que en la actualidad algunos de los más graves crímenes son cometidos por actores no estatales. A menudo, tales delitos son perpetrados por poderosas y sofisticadas redes criminales en las cuales el autor material de un delito actúa en colaboración con otros y ejecuta órdenes de los líderes de la organización.

165. Ahora bien, cuando un crimen ha sido cometido por actores estatales o con la aquiescencia o la complicidad del Estado, este será directamente responsable de la violencia.

166. Los Estados tienen el deber de investigar, identificar, juzgar y sancionar a todos los autores de estos delitos, incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de derechos humanos cometidas. Deberán además investigar las estructuras de ejecución de los crímenes o estructuras criminales a las que pertenezcan los agresores³⁵⁶.

167. Para la Corte Interamericana, la falta de cumplimiento de la obligación de investigar hechos de violencia contra un o una periodista implica, adicionalmente, un incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión³⁵⁷.

168. Lamentablemente, es poco común que en las Américas se juzgue a todo el espectro de personas involucradas en los asesinatos de periodistas³⁵⁸. Como se ha mencionado *supra*, en su *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas*, la Relatoría Especial comprobó que entre 1995 y 2005 fueron asesinados 157

de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Párr. 145; Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. Párr. 78.

³⁵⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 40.

³⁵⁷ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 215.

³⁵⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 125-126.

periodistas y trabajadores de medios de comunicación por razones posiblemente relacionadas con el ejercicio del periodismo³⁵⁹. En la gran mayoría de estos casos, las investigaciones no han sido concluidas y en la mayoría de los casos no fueron identificados los autores intelectuales³⁶⁰. En este sentido, en tan solo 32 de los 157 casos se había dictado una condena de cualquier tipo y solamente en 4, alguno de los autores intelectuales fue condenado³⁶¹. En otros casos de agresiones que no llegan a revestir la gravedad de los asesinatos o las desapariciones, las probabilidades de enjuiciamiento y condena de los responsables son mucho menores.

169. Las explicaciones sobre la impunidad generalizada que se observa en los casos de violencia contra periodistas resultan diversas. En algunos casos, es posible apuntar a deficiencias normativas, como leyes de amnistía o la aplicación de beneficios desproporcionados. También puede haber falencias institucionales, como la falta de capacidad técnica, recursos adecuados y personal especializado por parte de los organismos de investigación³⁶². En este sentido, la mayoría de los países de la región no cuentan con protocolos especiales que obliguen a las autoridades a agotar la línea de investigación relativa al ejercicio de la profesión en casos de delitos cometidos contra periodistas, lo que obstaculiza la persecución penal de estos crímenes y es un factor especial en la impunidad de los autores intelectuales³⁶³. La demora, la omisión y las fallas en la práctica oportuna y adecuada de diligencias probatorias, especialmente respecto a

³⁵⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 139.

³⁶⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 96 y 127.

³⁶¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 96, 120, 125 (nota al pie 160) y 127.

³⁶² CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 49.

³⁶³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 109-113.

los trámites iniciales de las investigaciones – como el análisis de la escena del crimen, el examen de cuerpo de delito y la toma de declaraciones de testigos – son elementos que pueden contribuir de manera considerable para que casos específicos queden impunes³⁶⁴. Asimismo, otro factor fundamental en muchos casos es la ausencia de independencia e imparcialidad de las autoridades responsables de adelantar las investigaciones y los procesos judiciales correspondientes. Este fenómeno es especialmente preocupante en aquellos casos en los cuales se sospecha de la participación de las fuerzas de seguridad o de autoridades estatales en los delitos cometidos.

170. Sin embargo, la complejidad de este fenómeno sugiere que pueden intervenir además otros factores, como falta de voluntad política para iniciar investigaciones efectivas o incluso la existencia de una cultura de intolerancia frente a la crítica o la aceptación tácita de los delitos cometidos, especialmente en casos en que la violencia es cometida contra periodistas que denuncian irregularidades cometidas por autoridades estatales³⁶⁵. Particularmente, la impunidad en el contexto de los crímenes cometidos contra periodistas críticos de los gobiernos locales puede ser agravada por la presión ejercida por estas autoridades en el sistema de administración de justicia, así como por la corrupción de estos órganos. En este sentido, la falta de cooperación y coordinación entre órganos locales y nacionales de persecución penal puede constituir un obstáculo adicional en la obtención de justicia en estos casos³⁶⁶.

171. Por último, hay otros factores sociales de considerable relevancia que no pueden ser ignorados y que se relacionan con la existencia de poderosos grupos delictivos que, en algunos lugares, podrían debilitar gravemente la capacidad del Estado de defender, garantizar y promover los derechos humanos³⁶⁷. Sin duda, en las zonas donde existe

³⁶⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 98-108 y 115.

³⁶⁵ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 49.

³⁶⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 73.

³⁶⁷ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 49.

una presencia activa de la delincuencia organizada, otro factor importante es la presión indebida que se ejerce sobre el sistema judicial a través de la intimidación y en algunos casos, complicidad de policías, fiscales y jueces, así como de testigos y partes civiles³⁶⁸. En este sentido, la falta de medidas de protección y de una investigación adecuada ante las agresiones o incluso el asesinato de testigos, personas vinculadas con la investigación o los presuntos autores, obstaculiza de manera significativa el aclaramiento de los hechos y la posibilidad de persecución penal de los responsables³⁶⁹. Ante estos escenarios, muchos periodistas optan por no denunciar las amenazas y ataques cometidos en su contra, perpetuando el ciclo de impunidad³⁷⁰.

172. No obstante, existen ejemplos de juicios exitosos de los cuales es posible extraer importantes aprendizajes. Uno de ellos se refiere al proceso adelantado luego del asesinato del periodista brasileño Tim Lopes, en junio de 2002. Lopes era periodista de investigación de *TV Globo* en Río de Janeiro y fue capturado, torturado y asesinado tras ser descubierto cuando llevaba una cámara oculta para documentar la explotación sexual de menores por organizaciones de narcotraficantes que organizaban fiestas de baile “funk” en la comunidad de Vila Cruzeiro, parte del *Complexo do Alemão* de esa ciudad³⁷¹. Durante los tres años siguientes, en total siete personas fueron detenidas y condenadas en relación con la muerte de Lopes, incluidos todos los acusados como autores materiales y el acusado como autor intelectual del crimen³⁷². El éxito del procedimiento

³⁶⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 73.

³⁶⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 117 y 118.

³⁷⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 66. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

³⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 6 de junio de 2002. [Comunicado de Prensa 58/02. Sería preocupación de la Relatoría para la Libertad de Expresión por la desaparición de periodista en Brasil](#); Proyecto Impunidad. 2 de junio de 2002. [Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes](#); Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Tim Lopes](#).

³⁷² Reporteros Sin Fronteras (RSF). 24 de octubre de 2005. [Last suspect in Tim Lopes Murder gets nine-year prison sentence](#); Abraj. 15 de junio de 2005. [Homem que torturou Tim Lopes é condenado a 23 anos de prisão](#).

puede atribuirse a diversos factores, entre los cuales hay que destacar el rol que tuvieron los propios medios de comunicación. Si bien en general Lopes trabajaba detrás de cámaras y a causa de esto, no era demasiado conocido por el público antes de su muerte, la cadena *Globo* usó sus emisoras de televisión, radio y prensa de todo el país para lanzar la campaña “Enemigos de Río”, destinada a difundir las noticias del asesinato y exigir justicia. Los medios de comunicación dieron difusión a la línea telefónica de denuncias anónimas creada por el gobierno y la recompensa ofrecida a quienes aportaran datos sobre el paradero del supuesto autor intelectual, el jefe narcotraficante Elias Pereira da Silva. El Sindicato de los Periodistas de Río de Janeiro y la Associação Brasileira de Imprensa de Brasil organizaron eventos públicos para exigir a las autoridades que esclarecieran su asesinato, mientras que los colegas de Lopes en *TV Globo* cerraron una emisión del principal noticiero de esa emisora, ‘Jornal Nacional’, vestidos de negro y aplaudiendo en honor a Lopes³⁷³. Estas acciones en conjunto sirvieron para presionar en forma enérgica y sostenida, a las autoridades para que llevaran a los asesinos de Lopes ante la justicia.

173. Días después del asesinato de Lopes, la policía arrestó a Angelo Ferreira da Silva en relación con el crimen. Este admitió haber colaborado para trasladar a Lopes desde el lugar donde fue capturado hasta donde se encontraba Elias Pereira da Silva y ayudó a las autoridades a identificar a los demás partícipes del homicidio. Tres meses más tarde, Pereira da Silva finalmente fue aprehendido. En total, siete presuntos implicados fueron detenidos, juzgados y condenados a penas de entre 23 (para los cinco autores materiales) y 28 años de prisión (para el autor intelectual, Elias Pereira da Silva), mientras Ferreira da Silva, el último implicado en ser procesado, recibió una pena reducida de nueve años de prisión a cambio de su cooperación³⁷⁴. Posteriormente, tras recibir el beneficio de la libertad condicional, dos de los condenados escaparon, lo cual despertó fuertes críticas de numerosas organizaciones de libertad de prensa, pero fueron posteriormente recapturados³⁷⁵. En el décimo

³⁷³ Proyecto Impunidad. 2 de junio de 2002. [Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes.](#)

³⁷⁴ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 24 de octubre de 2005. [Last suspect in Tim Lopes Murder gets nine-year prison sentence](#); Comité para la Protección de los Periodistas (CPI). *Tim Lopes*; G1. 31 de mayo de 2012. [Morte de Tim Lopes faz 10 anos com todos os sete acusados presos.](#)

³⁷⁵ Knight Center for Journalism in the Americas. 29 de noviembre de 2010. [Policia prende traficante condenado pelo assassinato de Tim Lopes](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 25 de mayo de 2010. [Mais um condenado pela morte de Tim Lopes foge da prisão pela porta da frente.](#)

aniversario de la muerte de Tim Lopes, *Globo* publicó un artículo con el título “A diez años de la muerte de Tim Lopes, los siete acusados están presos”³⁷⁶.

174. El caso de Tim Lopes demuestra que es posible resolver los asesinatos de periodistas, incluso cuando son perpetrados por poderosos actores de la delincuencia organizada. Una serie de factores como la atención constante de la prensa, la actuación enérgica de la sociedad civil, la asignación del caso a jueces y fiscales independientes y con capacidad técnica y el uso inteligente de incentivos por parte de las autoridades permitieron asegurar que en este caso los homicidas rindieran cuentas ante la justicia. El resto de la presente sección analizará diversas acciones del Estado que son fundamentales para investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva a quienes cometen actos de violencia contra periodistas.

1. La obligación de adoptar un marco institucional adecuado que permita investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva la violencia contra periodistas

175. La existencia de un marco institucional adecuado resulta crucial para que el Estado pueda investigar, juzgar y sancionar penalmente los crímenes contra periodistas. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar que los marcos institucionales no estén diseñados de manera tal que conduzcan o promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos³⁷⁷. Asimismo, los Estados deben asegurar que los órganos responsables de investigar, juzgar y sancionar a los responsables por estos crímenes cuenten con las condiciones necesarias para cumplir con su tarea.

176. El primer factor determinante para cumplir con esta obligación consiste en asignar la responsabilidad de investigar y juzgar estos delitos a las autoridades que están en mejores condiciones para resolverlos y que cuenten con autonomía e independencia para actuar. Los Estados deben asegurar no solamente la independencia jerárquica e institucional de las autoridades responsables de adelantar las investigaciones y los procesos judiciales, sino también que dicha

³⁷⁶ G1. 31 de mayo de 2012. [Morte de Tim Lopes faz 10 anos com todos os sete acusados presos.](#)

³⁷⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 57. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

independencia se pueda verificar de manera práctica en el caso concreto³⁷⁸. En este sentido, el Estado debe asegurar que los jueces y fiscales competentes para actuar en casos de violencia contra periodistas puedan operar sin estar sometidos al ámbito de influencia del funcionario público o de la organización criminal presuntamente involucrada en el crimen, ante la existencia de indicios su participación en el acto de violencia. En el caso de que los órganos de investigación y persecución penal actúen dentro de este ámbito de influencia, el Estado tiene el deber de dotarles de la capacidad suficiente para resistir a esta influencia.

177. En este orden de ideas, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), determinaron que la investigación de un delito cometido contra la libertad de expresión debería “ser llevada a cabo por un órgano que sea independiente de quienes estén implicados en los sucesos. Esto supone independencia jerárquica e institucional de tipo formal, además de la adopción de aspectos prácticos para asegurar tal independencia. Cuando existan alegatos creíbles sobre la participación de agentes del Estado, la investigación debería ser efectuada por una autoridad externa a la jurisdicción o al ámbito de incumbencia de tales autoridades y los investigadores deberían estar en condiciones de examinar

³⁷⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 58, citando Corte IDH. *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147. Párr. 95; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#); Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Adali v. Turkey*. Application no. 38187/97. Judgment. 31 March 2005. Párr. 222. “Esto significa no solo una falta de conexión jerárquica o institucional, sino también una independencia práctica (ver, por ejemplo, Ergi v. Turkey, judgment of 28 July 1998, Reports 1998-IV, §§ 83-84, en el cual el fiscal que investigaba la muerte de una niña durante un presunto enfrentamiento demostró una falta de independencia por apoyarse fuertemente en la información provista por los agentes de seguridad implicados en el incidente)”.

exhaustivamente todos los alegatos”³⁷⁹. Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias mencionó que “[c]uando exista la posibilidad de que las autoridades u otros órganos gubernamentales ejerzan una influencia indebida, las investigaciones deben trasladarse a una autoridad diferente, que no se encuentre en la jurisdicción o esfera de influencia de las anteriores (por ejemplo, cuando proceda, las autoridades federales en lugar de las estatales)”³⁸⁰.

178. En particular, los órganos interamericanos han señalado que cuando los servicios de seguridad del Estado hubieren presuntamente cometido violaciones de derechos humanos, incluidos actos de violencia contra periodistas, en ninguna circunstancia podrá admitirse que estos casos sean investigados y juzgados por el sistema de justicia militar³⁸¹. En este sentido, en el mencionado caso *Vélez Restrepo y Familiares*, la Corte Interamericana encontró al Estado responsable por haber conducido en la jurisdicción penal militar una investigación preliminar sobre la agresión sufrida por el periodista, cometida por miembros del ejército nacional. En aquella ocasión, la Corte Interamericana reiteró que la jurisdicción militar “no es el fuero competente para investigar y en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos” y añadió que “en el fuero militar sólo se puede juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes

³⁷⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

³⁸⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 113.

³⁸¹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 241-245; Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209. Párr. 273-275; CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia)*. 23 de octubre de 2010. Párr. 156. Ver también, CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 736-742; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Resolution 29 “Condemnation of violence against journalists”](#). Noviembre de 1997.

jurídicos propios del orden militar”. Finalmente, la Corte aclaró que “los criterios para investigar y juzgar violaciones de derechos humanos ante la jurisdicción ordinaria residen no en la gravedad de las violaciones sino en su naturaleza misma y en la del bien jurídico protegido”³⁸².

179. Por su parte, en el caso *Najafli v. Azerbaijan*, la Corte Europea encontró una violación de la obligación de garantizar la independencia de los investigadores en un caso de un periodista que había sido golpeado por presuntos miembros de la policía local mientras cubría una manifestación. La Corte encontró que, si bien la autoridad investigativa pertenecía a un departamento distinto de la policía local, estaba sometida a la misma autoridad pública que los agentes que habrían participado en las agresiones y por lo tanto no era independiente. El Tribunal concluyó que el Estado incumplió con su obligación de investigar de manera efectiva las violaciones cometidas³⁸³. Asimismo, en el caso *Kılıç v. Turkey* la Corte Europea estableció que los agentes encargados de investigar los crímenes cometidos por agentes de seguridad al momento del asesinato del periodista Kılıç no tenían garantías de independencia, lo que “debilitaba la efectividad de la protección brindada [al periodista] por el derecho penal”. Según el Tribunal, la falta de independencia de los cuerpos de investigación fomentó la impunidad de los miembros de las

³⁸² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 239-245.

³⁸³ En el caso *Najafli v. Azerbaijan*, la Corte Europea condenó al Estado por la violación al derecho a no recibir un trato inhumano o degradante y al derecho a la libertad de expresión de un periodista que fue severamente golpeado por agentes de las fuerzas de seguridad mientras cubría una manifestación no autorizada de la oposición. Si bien el periodista no vestía el chaleco especial azul que le identificaría como miembro de la prensa, portaba sus credenciales de prensa y se había identificado como periodista a los agentes de la policía al ser golpeado. El Tribunal señaló que la actividad de reportar sobre reuniones o demostraciones de la oposición es “esencial para el desarrollo de una sociedad democrática”, y concluyó que el uso de la fuerza por la policía fue abusivo y constituyó un trato degradante cometido con el objetivo de obstaculizar la actividad periodística de la víctima. Más aún, la Corte indicó que independiente de que el Estado haya tenido la intención de interferir con el ejercicio de la profesión del periodista, la víctima fue sometida a un trato degradante no obstante haber realizado “esfuerzos claros para identificarse como un periodista que se encontraba simplemente haciendo su trabajo y observando al evento”. En este sentido, la Corte concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad de expresión del periodista, pues la restricción a ese derecho ocurrió de manera ilegal, sin buscar un fin legítimo, ni ser necesaria en una sociedad democrática. Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Najafli v. Azerbaijan*. Application no. 2594/07. Judgment. 2 October 2012.

fuerzas de seguridad, todo lo cual resultó incompatible con una sociedad democrática³⁸⁴.

180. En su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 la Relatoría Especial recomendó especialmente al Estado “adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión, y garantizar que las posibles violaciones de este derecho sean siempre investigadas por la jurisdicción penal ordinaria”³⁸⁵. Esta posibilidad es particularmente importante en supuestos en que las autoridades locales tienen una capacidad de investigación acotada y/o están más expuestas a presiones por parte de organizaciones delictivas que suelen agredir a periodistas. En junio de 2012, México adoptó justamente esta medida y reformó el artículo 73 de su Constitución para permitir que las autoridades federales asumieran la investigación de delitos cometidos contra periodistas³⁸⁶. Como se verá *infra*, dicha capacidad de atracción fue posteriormente reglamentada por una reforma de diversas leyes federales aprobada por el Congreso Nacional en abril de 2013.

181. Por su parte, el Congreso Nacional de Brasil actualmente está considerando la aprobación del proyecto de ley 1078/11 que otorga a la Policía Federal, sin perjuicio de las responsabilidades de las policías civiles y militares de los Estados, la competencia para investigar los crímenes cometidos “contra la actividad periodística”³⁸⁷. El proyecto está en trámite ante la Cámara de los Diputados desde el 2011 y actualmente está pendiente el dictamen de la Comisión de Seguridad Pública y Lucha contra el Crimen Organizado³⁸⁸. El 1 de abril de 2013, el Consejo de

³⁸⁴ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kiliç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment. 28 March 2000.

³⁸⁵ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 75. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

³⁸⁶ Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. 6 de junio de 2012. *Boletín 1111. Valida la permanente reforma constitucional a favor de periodistas*.

³⁸⁷ Estado de Brasil. Câmara dos Deputados. Proyecto de ley 1078/11. 13 de abril de 2011. Disponible para consulta en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498538>

³⁸⁸ Estado de Brasil. Câmara dos Deputados. Proyecto de ley 1078/11. 13 de abril de 2011. Disponible para consulta en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498538>

Comunicación Social del Congreso Nacional aprobó una moción de apoyo al proyecto³⁸⁹. Según el sitio web del Senado, la moción de apoyo solicita que la ley incluya explícitamente los crímenes contra todas aquellas personas que ejercen la actividad periodística, incluidos los y las periodistas que trabajan en radios. Asimismo, la moción del Consejo solicita celeridad y prioridad en la tramitación del proyecto de ley³⁹⁰. En 2004, el Estado brasileño había enmendado su constitución para prever la posibilidad del Procurador General de la República, en casos de graves violaciones de derechos humanos y “con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones derivadas de tratados internacionales de derechos humanos” requerir al Tribunal Superior de Justicia [*Superior Tribunal de Justiça*] del país que el caso fuera remitido a la justicia federal para la investigación, persecución y juzgamiento³⁹¹.

182. De la misma manera, en los Estados que poseen una forma centralizada de gobierno, las normas pertinentes deberían permitir la asignación de la competencia para la investigación y sanción de estos casos a autoridades fuera del ámbito de influencia de los funcionarios denunciados o del accionar de la organización criminal concernida. Así, por ejemplo, el Código de Procedimiento Penal colombiano prevé la posibilidad excepcional de cambiar la radicación del juicio penal en aquellos casos en que, en el territorio donde se está adelantando la actuación procesal, existan “circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales, la publicidad del juzgamiento, la seguridad o integridad personal de los intervinientes, en especial de las víctimas o de los servidores públicos”³⁹².

³⁸⁹ Estadão. 2 de abril de 2013. [Conselho de Comunicação Social pede federalização de crime contra jornalista](#); Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). 1 de abril de 2013. [Conselho de Comunicação pede que radialistas sejam contemplados em PL que federaliza crimes contra jornalistas](#).

³⁹⁰ Estado de Brasil. Senado Federal. 1 de abril de 2013. [Conselho de Comunicação formaliza apoio à federalização dos crimes contra jornalistas](#).

³⁹¹ Estado de Brasil. [Emenda Constitucional No. 45](#). 30 de diciembre de 2004. Art. 109. Párr. 5.

³⁹² Estado de Colombia. Rama Legislativa - Poder Público. [Ley 906 de 2004](#). Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45.657. 31 de agosto de 2004. Arts. 46 a 49. Asimismo, el Código de Procedimiento Penal de Brasil, en los casos de crímenes dolosos contra la vida que se encuentren bajo la jurisdicción estatal, en los cuales “hay duda sobre la imparcialidad del panel de jurados o sobre la seguridad de la persona acusada”, es posible cambiar la competencia para un juzgado de una localidad diferente. Sin embargo, no es posible trasladarlo a la jurisdicción federal. Esta norma ha sido utilizada en algunos casos para dar mayores garantías de independencia e imparcialidad en el juzgamiento de crímenes cometidos por actores poderosos en la región. Estado de Brasil. Presidência da

183. El segundo elemento de la obligación del Estado de adoptar un marco institucional adecuado para investigar, juzgar y sancionar penalmente los crímenes contra periodistas es el deber de definir claramente la competencia formal de las autoridades encargadas de investigar y procesar estos delitos. Esta obligación es especialmente fundamental para la definición de la capacidad de atracción, en aquellos casos en que el marco jurídico interno prevé la posibilidad de que autoridades federales o de autoridades radicadas en una jurisdicción distinta a aquella en la que se cometió el crimen asuman las investigaciones. En este sentido, la ausencia de normas claras de competencia y atracción puede originar vicios procesales y nulidades que pueden afectar todo el procedimiento y las investigaciones conducidas, lo que contribuye a generar impunidad.

184. Así, por ejemplo, en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial hizo especial hincapié en la definición deficiente y ambigua de la competencia de la Fiscalía Especial encargada de investigar los delitos contra periodistas. El informe observó que esto a menudo impedía que tales delitos fueran investigados por las autoridades federales cuando correspondía a estas investigar los hechos y recomendó entonces a México efectuar las reformas necesarias para “permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión”³⁹³. Como se mencionó *supra*, en mayo de 2013 el Congreso Nacional aprobó una reforma legal en la cual realizó cambios en diversas leyes federales para reglamentar la facultad de atracción del Ministerio Público Federal y la competencia de la justicia federal para procesar y juzgar los crímenes cometidos contra periodistas, personas o instalaciones, que “afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”³⁹⁴.

República. [Decreto-Lei Nº 3.689](#). Código de Processo Penal. 3 de octubre de 1941. Art. 427. Ver también, Estado de Brasil. Presidência da República. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). Art. 5. Inciso XXXVIII. Literal d).

³⁹³ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 724-725.

³⁹⁴ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal](#). 3 de mayo de 2013.

185. En ese sentido, la reforma prevé, entre otras disposiciones, que la facultad de atracción de las autoridades federales será ejercida en los casos en que se presuma el dolo del autor y concurren al menos una de las siguientes circunstancias: (i) cuando existan indicios de la participación de un servidor público estatal o municipal en el delito; (ii) cuando la víctima hubiere señalado en la denuncia como presunto responsable a algún servidor público estatal o municipal; (iii) cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley; (iv) cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real; (v) cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa; (vi) cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (vii) cuando en la entidad federativa en la que se realizó el delito o se manifestaron sus resultados existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (viii) cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o (ix) cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de estos delitos³⁹⁵.

186. En tercer lugar, se deberían adoptar las medidas necesarias para proteger a jueces, fiscales, testigos y otras personas que intervienen en investigaciones penales a fin de resguardarlos frente a presiones externas, como amenazas, ataques y otras formas de intimidación³⁹⁶. En el Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas, publicado en 2008, la Relatoría Especial identificó varios casos de homicidios de periodistas en Brasil, Colombia y México en que también fueron asesinados testigos, personas vinculadas con la investigación o los presuntos homicidas, además de casos de testigos que sentían temor de prestar testimonio³⁹⁷. Al

³⁹⁵ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal](#). 3 de mayo de 2013.

³⁹⁶ CIDH. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 383 y 385.

³⁹⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 117.

respecto, la Relatoría Especial recordó a los Estados la obligación de garantizar seguridad a las autoridades a cargo de las investigaciones y de adoptar las medidas o mecanismos que sean necesarios para evitar que se obstaculicen las indagaciones, además de medidas tendientes a ofrecer seguridad a testigos, víctimas, familiares y otros representantes judiciales frente a amenazas y actos de intimidación o agresión que buscan obstruir estos procesos³⁹⁸. De manera similar, la Corte Interamericana ha manifestado que “para cumplir con la obligación de investigar en el marco de las garantías del debido proceso, el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de hostigamientos y amenazas” que tengan como finalidad entorpecer el proceso, impedir el esclarecimiento de los hechos y evitar la identificación de los responsables³⁹⁹.

187. En cuarto lugar, se deberían asignar oportunidades de capacitación suficientes a la policía investigativa, fiscales y jueces para asegurar que las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión sean exhaustivas, rigurosas y efectivas y que todos los aspectos de tales delitos se examinen minuciosamente⁴⁰⁰. En este sentido, en su Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) destacaron que “se debería brindar capacitación adecuada sobre delitos contra la libertad de expresión, incluidos aquellos relacionados específicamente con

³⁹⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 58.

³⁹⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 171.

⁴⁰⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

cuestiones de género, a funcionarios encargados de aplicar la ley, incluidos policías y fiscales, así como a miembros de las fuerzas armadas cuando sea necesario”⁴⁰¹. Una iniciativa de esa naturaleza fue desarrollada en México en noviembre de 2012 por la organización Artículo 19. La organización desarrolló un taller sobre “técnicas de investigación de casos y agresiones en contra del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”, el cual fue destinado al personal de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y tuvo como objetivo brindar elementos teórico-prácticos para la investigación de estos delitos bajo una perspectiva pro-víctima y de derechos humanos⁴⁰².

188. Asimismo, para el éxito en las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión, los investigadores deberían recibir suficientes recursos humanos, económicos, logísticos y científicos para practicar, asegurar y evaluar la prueba y realizar otras tareas necesarias para determinar las responsabilidades⁴⁰³.

189. Finalmente, en contextos en los cuales exista un riesgo continuo de que se produzcan actos de violencia contra periodistas y donde prevalezca la impunidad, los Estados deberían crear unidades de

⁴⁰¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁴⁰² Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México. 13 de noviembre de 2012. [Taller de capacitación al personal de la FEADLE](#).

⁴⁰³ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 733 y 821; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 102. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 58, citando Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117. Párr. 135; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. [Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo](#). A/HRC/21/L.6. 21 de septiembre de 2012. Acápite 8.

investigación especializadas. A través de su Declaración Conjunta de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) expresaron que “[c]uando la gravedad de la situación lo amerite, especialmente en casos de delitos frecuentes y reiterados contra la libertad de expresión, se debería evaluar la posibilidad de establecer unidades de investigación específicas y especializadas —con recursos suficientes y la capacitación adecuada para actuar de manera eficiente y efectiva— encargadas de investigar delitos contra la libertad de expresión”⁴⁰⁴. Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha recomendado crear tales unidades en países donde se registra una alta incidencia de ataques contra periodistas⁴⁰⁵.

190. Al término de su visita *in loco* a Honduras realizada en 2010 la CIDH observó que “[e]s imprescindible que el Estado de Honduras adelante, de manera urgente, investigaciones a cargo de cuerpos especializados independientes que conduzcan a esclarecer las muertes, inclusive a determinar si efectivamente los crímenes están relacionados con el ejercicio de la profesión y que permitan el enjuiciamiento y condena de las personas responsables de los mismos”⁴⁰⁶. La Comisión advirtió sobre la necesidad de instalar unidades de investigación especializadas, ya que la propia Fiscalía Especial de Derechos Humanos de Honduras había atribuido

⁴⁰⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁴⁰⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 113.

⁴⁰⁶ CIDH. [Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010](#). OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junio de 2010. Párr. 26.

las falencias en las investigaciones sobre periodistas asesinados a la “poca capacidad de la policía para investigar”⁴⁰⁷.

191. Actualmente, en la región, el ejemplo más claro de una unidad especializada que se dedica a investigar y perseguir casos de violencia contra periodistas es la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) de México. En su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial celebró la decisión del Estado mexicano de responder a la situación de impunidad generalizada de los crímenes contra periodistas en ese país disponiendo la creación de una Fiscalía Especial dentro de la estructura de la Procuraduría General de la República (PGR). Como se detalla en el informe, el gobierno mexicano, a través de un acuerdo suscrito con el Procurador General de la República el 15 de febrero de 2006, creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP), como unidad administrativa de la Procuraduría General de la República especializada en atender asuntos derivados de conductas delictivas cometidas contra periodistas⁴⁰⁸. Posteriormente se modificó la FEADP por medio de un acuerdo de fecha 5 de julio de 2010 y se constituyó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) con la finalidad de responder a la “demanda sentida y reiterada por parte de la sociedad, relativa a mejorar y fortalecer las acciones de gobierno que garanticen la integridad física y moral de quienes desarrollan en México una actividad periodística o de información”⁴⁰⁹.

192. En el informe citado, la Relatoría Especial a la vez que reconoció que México ha dado un paso fundamental al crear la FEADLE, observó que esta medida no era por sí sola suficiente para “reducir la impunidad generalizada que existe en los casos de violencia contra

⁴⁰⁷ CIDH. [Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 3 de junio de 2010. Párr. 25.

⁴⁰⁸ Documento aportado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas en marzo de 2010. CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 719.

⁴⁰⁹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 719-722.

periodistas”⁴¹⁰. La Relatoría señaló diversos desafíos, como la deficiente iniciativa en lo que respecta a asumir responsabilidad por las investigaciones, falta de autonomía y recursos y la ambigüedad con respecto a la competencia de la FEADLE⁴¹¹ y exhortó al Estado mexicano a fortalecer la FEADLE, dotarla de mayor autonomía y recursos y definir claramente su competencia respecto de delitos contra la libertad de expresión⁴¹². Los desafíos en la actuación de la FEADLE también fueron reconocidos recientemente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México en su Recomendación General No. 20, la cual observó falta de eficiencia en la actuación de la Fiscalía ante los resultados obtenidos desde su creación en el 2010. La CNDH encontró que de las 378 averiguaciones previas iniciadas por la FEADLE entre 5 de julio de 2010 y 5 de julio de 2013, 210 fueron remitidas a otras autoridades por incompetencia. Asimismo, observó que de los 168 casos atendidos por la FEADLE, “en el 28% se ejerció acción penal, el 55% de investigaciones permanecen sin determinación y sólo en un caso se dictó sentencia”. La CNDH asimismo encontró que la FEADLE había otorgado medidas cautelares de protección y a favor de víctimas y sus familias en 75 de las averiguaciones previas realizadas y ejerció su facultad de atracción en nueve casos⁴¹³. Recientemente, el 25 de octubre de 2013, fue distribuido el “*Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review*”, en el cual los Estados recomiendan al Estado mexicano fortalecer la FEADLE y combatir la impunidad de los crímenes cometidos contra periodistas⁴¹⁴.

193. El 6 de junio de 2012 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó la reforma del artículo 73 de la Constitución

⁴¹⁰ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 723.

⁴¹¹ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 724.

⁴¹² CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821.

⁴¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. [Recomendación General No. 20](#). Sobre Agravios a Periodistas en México y la Impunidad Imperante. 15 de agosto de 2013. Párr. 140.

⁴¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal. [Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review Mexico](#). A/HRC/WG.6/17/L.5. 25 de octubre de 2013. Párr. 148.127 y 148.129.

Política que otorga facultades a las autoridades federales para atraer e investigar los delitos del fuero común, “cuando éstos tengan conexidad con delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”⁴¹⁵. En mayo de 2013 fue aprobada una reforma legal que definió aquellos casos en que el Ministerio Público ejercerá su facultad de atracción respecto a estos delitos. La ley prevé que la unidad del Ministerio Público que conozca de los delitos tendrá “pleno acceso a los datos, registros y actuaciones de la investigación de delitos relacionados con su ámbito de competencia, que se encuentren bajo el conocimiento de cualquier unidad administrativa de la Procuraduría General de la República”⁴¹⁶. El Congreso Nacional no incluyó en dicha reforma legal los cambios propuestos en el proyecto de ley para incluir a la FEADLE en la Ley Orgánica de la Procuraduría General la República⁴¹⁷, medida que dotaría a la Fiscalía Especializada de mayor autonomía y seguridad jurídica. Sin embargo, la legislación aprobada prevé en sus dispositivos transitorios un plazo de 180 días para que el Poder Ejecutivo Federal expida las adecuaciones necesarias en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para establecer la unidad administrativa del Ministerio Público “que conozca de los delitos federales cometidos contra algún periodista, persona o instalación que atenten contra el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, así como para aquellos delitos del fuero común que sean atraídos”. Hasta la realización de los cambios, la FEADLE será el órgano responsable de ejercer la facultad de atracción⁴¹⁸. A la fecha de cierre de este informe, el Reglamento no había sido aprobado.

⁴¹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. 6 de junio de 2012. [Boletín 1111. Valida la permanente reforma constitucional a favor de periodistas.](#)

⁴¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal.](#) 3 de mayo de 2013.

⁴¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. LXII Legislatura. Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, con Opinión de la Comisión de Gobernación. Anteproyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, con Opinión de la Comisión de Gobernación, sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁴¹⁸ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del](#)

194. Según la información recibida, desde la aprobación de la reforma legal de 2013, la FEADLE habría ejercido su facultad de atracción en al menos un caso de asesinato de un periodista. Según lo reportado, en agosto de 2013 la Fiscalía habría atraído el caso de Armando Rodríguez Carreón (“El Choco”), periodista de *El Diario*, de Ciudad Juárez, asesinado el 13 de noviembre de 2008⁴¹⁹. El periodista llevaba más de diez años cubriendo información de seguridad para el periódico y fue autor de varios análisis y estadísticas que dieron una dimensión del avance de la violencia en Ciudad Juárez. Dos semanas antes de su muerte, había publicado una nota que vinculó a familiares de una alta funcionaria de la procuraduría estatal con el narcotráfico⁴²⁰. El caso estaría siendo investigado por la Fiscalía General del estado de Chihuahua y hasta la fecha de la atracción del caso por la FEADLE nadie habría sido procesado o condenado por el asesinato⁴²¹.

195. La Relatoría Especial expresa su satisfacción con la aprobación de la reforma legal en México que regula la facultad de atracción del Ministerio Público Federal y de la FEADLE para los crímenes cometidos contra periodistas y otras personas por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, la Relatoría reitera la importancia de que la FEADLE sea fortalecida y dotada de mayor autonomía y recursos⁴²². En este sentido, la Relatoría Especial exhorta al Estado mexicano a que apruebe lo antes posible los cambios necesarios para este fin, en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

[Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal](#). 3 de mayo de 2013.

⁴¹⁹ El Diario. 13 de agosto de 2013. [Atrae PGR caso de homicidio contra El Choco](#); Article 19. 14 de agosto de 2013. [México: FEADLE debe atraer los expedientes de periodistas asesinados y desaparecidos](#); Zócalo Saltillo. 14 de agosto de 2013. [Atrae PGR caso de periodista asesinado](#).

⁴²⁰ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 653.

⁴²¹ El Diario. 13 de agosto de 2013. [Atrae PGR caso de homicidio contra El Choco](#); Zócalo Saltillo. 14 de agosto de 2013. [Atrae PGR caso de periodista asesinado](#).

⁴²² CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821.

196. Si bien no se dedica específicamente a abordar los crímenes contra periodistas, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)⁴²³ también ha sido reconocida como un organismo de investigación innovador que emplea a especialistas internacionales para dar apoyo a la investigación interna de crímenes complejos⁴²⁴. Creada por medio de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala en 2007, la CICIG es un órgano internacional independiente cuya misión es prestar apoyo al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado en la investigación de delitos cometidos por miembros de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y en un sentido más general contribuir a desarticular estos grupos. Para ello, la CICIG colabora en las investigaciones y los procesos penales en complejos seleccionados y además implementa acciones —en consonancia con su misión— destinadas a fortalecer las instituciones del sistema judicial para que puedan continuar haciendo frente a estos grupos ilegales en el futuro⁴²⁵. El Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión ha observado que la misión de la CICIG “no tiene como propósito expreso y directo la protección de los periodistas, hace notar cuestiones de importancia central para el problema de la impunidad”⁴²⁶. De este modo, tiene capacidad para abordar factores estructurales, como el rol de la delincuencia organizada y las falencias del sistema judicial que contribuyen a la violencia y la impunidad en casos de periodistas. En un sentido más general, el enfoque de la CICIG que pone énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de investigación interna contratando expertos internacionales para que trabajen a la par de los fiscales del país, podría servir de referente a los países donde existe voluntad política de abordar la violencia contra los periodistas pero faltan conocimientos técnicos y recursos para hacerlo de manera eficaz.

⁴²³ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). [Acuerdo de creación de la CICIG](#).

⁴²⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 68. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁴²⁵ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). [Acuerdo de creación de la CICIG](#).

⁴²⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 68. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

197. En comunicación recibida el 24 de diciembre de 2013, el Estado de Guatemala aportó información sobre la “Unidad Fiscal de Delitos contra Periodistas” de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público. Según lo informado, la Unidad fue creada en el 2001 y “se convirtió en Unidad Fiscal especializada con competencia en todo el territorio nacional en 2011”⁴²⁷. La Unidad Fiscal tiene como objetivo “[d]ar trato especial a delitos cometidos contra periodistas y hacer del conocimiento a nivel nacional de la existencia de la Unidad fiscal de delitos cometidos contra periodistas, con el fin de implementar una vía directa de interposición de denuncias”. Según lo informado, la Unidad es competente para conocer todos los delitos cometidos contra periodistas “en ejercicio de su labor periodística” en el país. Está compuesta por un Agente Fiscal, Auxiliares Fiscales y Oficial de Fiscalía. Asimismo, el Estado informó que la Unidad cuenta con protocolos de actuación, que incluyen el monitoreo de los medios de comunicación con el objeto de conocer sobre agresiones contra periodistas; la realización de diligencias de recolección de pruebas, especialmente aquellas que son irreproducibles por el paso del tiempo y recomendaciones a periodistas respecto a la realización de denuncias de hechos de agresiones y su participación en los procesos penales. Finalmente, el Estado informó que durante el año de 2013 la Unidad Fiscal ha documentado 63 denuncias por agresiones contra periodistas, de las cuales “aproximadamente el 50% son por coacción o amenazas”. En este sentido, el Estado indicó que la Unidad Fiscal “ha logrado casos exitosos”, como por ejemplo la condena a 3 años y 8 meses de prisión de un agente de las fuerzas de seguridad por los delitos de discriminación y amenazas cometidos en contra de una periodista; la condena a dos años de prisión conmutables de dos personas por haber agredido a cinco periodistas que cubrían una manifestación y el proceso penal llevado a cabo en contra de un ex Ministro de Cultura y Deportes por amenazas cometidas en contra de una periodista⁴²⁸.

198. Por su parte, en Colombia fue establecida en 1999 una sub-unidad de investigación de asesinatos de periodistas, perteneciente a

⁴²⁷ Comunicación del Estado de Guatemala a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio M12-OEA-F.2.4.2.1 No. 1230-2013. 24 de diciembre de 2013. “Informe del Estado de Guatemala a Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAF/hm. 18 de diciembre de 2013. Anexo 1.

⁴²⁸ Comunicación del Estado de Guatemala a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio M12-OEA-F.2.4.2.1 No. 1230-2013. 24 de diciembre de 2013. “Informe del Estado de Guatemala a Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAF/hm. 18 de diciembre de 2013.

la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación⁴²⁹. La Relatoría Especial reconoció el esfuerzo de las autoridades colombianas por la creación de la mencionada sub-unidad como un mecanismo específico para dar efectividad a las investigaciones distintas⁴³⁰. Posteriormente, en su informe Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia de 2005, la Relatoría observó que la sub-unidad carecía de fiscales específicamente asignados a la temática de libertad de expresión y expresó su preocupación por el alto número de casos todavía pendientes relativos a asesinatos y agresiones en contra de periodistas en el país. Sin embargo, la Relatoría reiteró la “suma importancia [de] la existencia de una oficina de esta naturaleza con personal específicamente asignado a dicha temática” y exhortó al Estado “a que provea a la Fiscalía General de la Nación de los recursos presupuestarios necesarios para la investigación específica de estos crímenes”⁴³¹.

199. Más recientemente, en comunicación recibida el 23 de octubre de 2013, el Estado colombiano informó que ha implementado estrategias para la investigación de casos de amenazas a periodistas (entre otros grupos vulnerables) “como metodología jurídica encaminada a garantizar la eficiencia, efectividad y optimización de los recursos, dirigida a obtener resultados en las investigaciones penales”. En este sentido, el Estado informó que a mayo de 2013 la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la República realizaba el seguimiento de 51 casos de crímenes cometidos contra periodistas, 37 de los cuales se encontraban abiertos. De estos últimos, 19 casos se encontraban en fase preliminar, 15 casos en instrucción y 3 en juicio. Asimismo, el Estado informó que habrían sido dictadas 30 sentencias condenatorias. Finalmente, el Estado indicó que la Unidad Nacional de Análisis y Contexto

⁴²⁹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [Informe sobre la Libertad de Prensa en Colombia en 1999. La Guerra Impactó como Nunca al Periodismo. Ataques contra el periodista y su oficio](#); Observatório da Imprensa. 2002. [Repórteres Sem Fronteiras. Impunidade em 21 países do mundo](#).

⁴³⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 13 de diciembre de 2001. [Comunicado de Prensa No. 49/01. Preocupación de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH por los asesinatos a periodistas en Colombia](#); CIDH. [Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser./L/V/II.111. Doc. 20 rev. 16 de abril de 2001. Párr. 19 y 20.

⁴³¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 67.

de la Fiscalía General de la Nación ha destacado como tema prioritario las investigaciones de los delitos cometidos contra periodistas⁴³².

200. Por su parte, el 28 de octubre de 2013, en el marco de una audiencia celebrada durante el 149º período de sesiones de la CIDH, el Estado de Honduras aportó información sobre la creación de una “Unidad de Muertes de Alto Impacto”, adscrita a la Fiscalía Especial de Delitos contra la Vida. Según lo informado, la unidad habría sido establecida con la finalidad de conocer sobre el asesinato de personas pertenecientes a grupos afectados de manera especial por la violencia, como los y las periodistas, operadores de justicia y defensores de derechos humanos. Según lo informado, la unidad habría actuado en 26 investigaciones respecto al asesinato de periodistas en el período del 2009 al 2013, de los cuales 10 habrían sido judicializados⁴³³.

201. Además de los ejemplos anteriores sobre unidades de investigación y fiscalías especializadas, vale la pena mencionar que Perú ha creado tribunales especializados con competencia para juzgar, entre otros delitos, crímenes graves cometidos contra periodistas en el ejercicio de su labor profesional. El Código de Procedimientos Penales de Perú prevé la posibilidad de instituir un sistema específico de competencia penal para juzgar casos de delitos especialmente graves y particularmente complejos o masivos, siempre que tengan repercusión nacional, que sus efectos superen el ámbito de un distrito judicial o que sean cometidos por organizaciones delictivas⁴³⁴. En el marco de este sistema, diseñado inicialmente para juzgar casos de terrorismo, delitos de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos⁴³⁵, se otorgó a la Sala Penal Nacional competencia para conocer de ciertos delitos en todo el territorio del país. En 2010, se amplió la competencia de la Sala Nacional Penal a los delitos de homicidio, asesinato, lesiones graves, secuestro y extorsión cometidos

⁴³² Comunicación del Estado de Colombia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficio MPC/OEA No. 1423/2013. 23 de octubre de 2013. Memorando I-GAPDH-13-035732 de 18 de octubre de 2013 que remite Comunicación a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión S-GAPDH-13-042535 de 18 de octubre de 2013.

⁴³³ CIDH. 149 Período de Sesiones. Audiencia sobre Implementación de medidas cautelares en Honduras. 28 de octubre de 2013. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

⁴³⁴ Estado de Perú. [Código de Procedimientos Penales](#). Artículo 16. Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 983. 22 de julio de 2007.

⁴³⁵ Justicia Viva. [Sala Penal Nacional: el trabajo en los casos de terrorismo](#). Marzo de 2005. Págs. 12-14.

contra periodistas en el ejercicio de su función⁴³⁶. En 2012 se revisó y redefinió la competencia de la Sala Nacional Penal ante la necesidad de “priorizar su intervención para aquellos casos que, por sus propias características, importen gran trascendencia, alcance o repercusión a nivel nacional” y por ello requieren de “jueces especializados dotados de la mejor infraestructura posible, medios tecnológicos y recursos humanos que les permita resolver los casos con eficiencia, celeridad, seguridad e independencia”. La Sala mantuvo su competencia respecto de los delitos contra periodistas mencionados previamente⁴³⁷.

2. La obligación de actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima

202. La Corte Interamericana ha destacado que la obligación de debida diligencia implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación. En particular, la “debida diligencia” exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta “la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión”, asegurando que no haya “omisiones en la recabación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”⁴³⁸. Este aspecto es crucial para que los Estados cumplan con su deber, indicado previamente, de investigar, perseguir penalmente y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales⁴³⁹.

203. La obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra periodistas, dado que una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto, como la actividad profesional del periodista, tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y probablemente despertará cuestionamientos sobre

⁴³⁶ Estado de Perú. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Resolución Administrativa No. 187-2010-CE-PJ. 26 de mayo de 2010. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁴³⁷ Estado de Perú. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. [Resolución Administrativa No. 136-2012-CE-PJ](#). 9 de julio de 2012.

⁴³⁸ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 158.

⁴³⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 40.

la voluntad de las autoridades de resolver el crimen. En su Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas de 2008, la Relatoría Especial examinó 157 casos de periodistas y trabajadores de medios de comunicación asesinados y comprobó que en la mayoría de los casos estudiados no se habían explorado todas las vías de investigación que podrían ayudar a identificar a los verdaderos autores materiales e intelectuales del crimen⁴⁴⁰. El informe señaló que el móvil del homicidio —en particular, si estuvo vinculado con la actividad periodística de la víctima— solamente había sido establecido en un número reducido de casos⁴⁴¹. Asimismo, la Relatoría observó que la omisión de líneas lógicas de investigación o la falta de diligencia en la recolección de pruebas tuvieron repercusiones delicadas en el desarrollo de los procesos cuando estos han entrado en las etapas de acusación o de juicio⁴⁴². No haber agotado en forma completa las líneas lógicas de investigación ha incidido, sobre todo, en que en general no se haya identificado a los autores intelectuales⁴⁴³.

204. En su examen de casos individuales de violencia contra periodistas, la CIDH ha alertado acerca de que la investigación de estos casos no sigue los pasos lógicos de investigación. En el caso sobre el asesinato en 1988 del periodista Héctor Félix Miranda, que trabajaba para el semanario *Zeta* de Tijuana, México, la CIDH concluyó que si bien los autores materiales habían sido condenados, la “violación central” fue que el Estado mexicano no determinó “de manera definitiva y concluyente

⁴⁴⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 110.

⁴⁴¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 111.

⁴⁴² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 116.

⁴⁴³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 125-126; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 65-66.

quién o quiénes fueron los autores intelectuales del crimen”⁴⁴⁴. La Comisión hizo alusión a las evidencias que sugerían que la investigación no indagó adecuadamente sobre “numerosos elementos que apuntan a la existencia de un autor intelectual”, tales como el pago de US\$ 10.000 efectuado el día después del asesinato a los autores materiales por una empresa que pertenecía a una persona a quien Félix Miranda había criticado reiteradamente en sus columnas durante los meses previos a su muerte⁴⁴⁵. La CIDH concluyó que la “falta de investigación y sanción penal de los autores intelectuales del asesinato de Héctor Félix Miranda [...] conlleva la violación del derecho a informar y expresarse pública y libremente”⁴⁴⁶.

205. La Corte Interamericana también destacó que no se habían explorado las líneas lógicas de investigación que señalaban la existencia de uno o más autores intelectuales en el homicidio del periodista y político colombiano Manuel Cepeda Vargas, ocurrido en 1994. Dos suboficiales del Ejército colombiano fueron condenados por su participación como autores directos del asesinato de Cepeda y existían elementos de prueba relevantes que señalaban como autores intelectuales a un coronel del Ejército y al líder de un grupo paramilitar. Sin embargo, la Corte consideró que estas hipótesis no habían sido investigadas de manera diligente por las autoridades del país, lo cual suponía una violación de la obligación internacional del Estado de investigar y sancionar penalmente a todos los partícipes del delito⁴⁴⁷.

206. Igualmente, en el caso del camarógrafo colombiano Richard Vélez, la Corte enfatizó la importancia de agotar líneas lógicas de investigación relacionadas con el ejercicio profesional de los periodistas que sufren actos de violencia⁴⁴⁸. En dicho caso, la Corte concluyó que los hostigamientos, amenazas e intento de privación de libertad sufridos por

⁴⁴⁴ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 2 y 51.

⁴⁴⁵ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 20, 29 y 65.

⁴⁴⁶ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 56.

⁴⁴⁷ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213. Párr. 106-110 y 167.

⁴⁴⁸ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 211.

Vélez en 1996 y 1997 estaban vinculados con el ataque que sufrió como consecuencia de su trabajo periodístico y sus acciones posteriores dirigidas a que se investigara y sancionara a los militares responsables de dicho ataque⁴⁴⁹. La Corte consideró que esta conexión no fue debidamente incorporada a la estrategia investigativa del caso y señaló que “[e]l Estado debía emprender el cumplimiento de sus obligaciones de investigación y protección de forma tal que tomara en cuenta la razonable conexión entre la agresión motivada por el ejercicio de la libertad de expresión y las posteriores amenazas y hostigamientos que escalaron hasta un intento de privación de la libertad”⁴⁵⁰.

207. La Corte Europea decidió de manera similar en el caso del asesinato del periodista Kutlu Adali, conocido por escribir artículos criticando las políticas y prácticas del gobierno turco. Tras recibir reiteradas amenazas de muerte, Adali fue asesinado el 6 de julio de 1996, en Turquía. En el caso, la Corte encontró que las autoridades estatales fallaron al no inquirir suficientemente sobre los motivos que llevaran al asesinato del periodista. En este sentido, la Corte indicó que “no se estableció que se hubiese tomado alguna medida adecuada para investigar la posibilidad de que el asesinato tuviese una motivación política o algún vínculo con su trabajo como periodista”. El Tribunal señaló que, por el contrario, las autoridades investigadoras descartaron dicha posibilidad en la etapa inicial de las investigaciones, sin contar con base suficiente para hacerlo. La Corte añadió que no se realizó una búsqueda en los documentos y otras pertenencias de la víctima destinada a encontrar pruebas que pudiesen aclarar los motivos del crimen⁴⁵¹. De manera similar, en el caso *Kiliç v. Turkey*, el Tribunal Europeo determinó que el Estado incumplió con su deber de investigar adecuadamente el asesinato del periodista Kemal Kiliç porque en la investigación realizada, entre otros, no se incluyeron indagaciones sobre el posible vínculo entre el trabajo de la víctima como periodista y el atentado⁴⁵².

⁴⁴⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 174.

⁴⁵⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 211.

⁴⁵¹ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Adali v. Turkey*. Application no. 38187/97. Judgment. 31 March 2005. Párr. 231.

⁴⁵² Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Kiliç v. Turkey*. Application no. 22492/93. Judgment. 28 March 2000. Párr. 82.

208. Las experiencias recientes sugieren que en algunos contextos aún persiste la tendencia a desestimar ciertas líneas lógicas de investigación. Por ejemplo, tras su visita *in loco* a Honduras en 2010, la CIDH cuestionó la conclusión a la que había llegado algunas autoridades de que el asesinato de un grupo de periodistas no estuvo vinculado con su labor profesional e hizo hincapié en la obligación del Estado de “esclarecer las muertes, inclusive [...] determinar si efectivamente los crímenes están relacionados con el ejercicio de la profesión y que permitan el enjuiciamiento y condena de las personas responsables de los mismos”⁴⁵³. En esta misma línea, en el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 la Relatoría Especial citó la conclusión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según la cual la impunidad de los delitos contra periodistas se debía en parte a que no se agotaban todas las vías de investigación relevantes, incluida la posibilidad de que la agresión sufrida por la víctima pudiera tener como causa el ejercicio de la libertad de expresión⁴⁵⁴. El informe reconoció que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de México había adoptado un protocolo con lineamientos para la investigación de los delitos contra periodistas, que contempla la adopción de medidas de protección para víctimas y testigos⁴⁵⁵. El informe señaló que en varias reuniones mantenidas durante la visita *in loco* de la Relatoría Especial, especialmente con autoridades estatales, fue posible observar una propensión a “descartar de antemano que el móvil de las agresiones a los comunicadores agraviados sea su labor periodística”⁴⁵⁶. La Relatoría Especial recomendó al Estado “adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada”⁴⁵⁷. En este sentido, la Relatoría Especial nota con

⁴⁵³ CIDH. [Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010](#). OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junio de 2010. Párr. 26.

⁴⁵⁴ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr.718.

⁴⁵⁵ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 735.

⁴⁵⁶ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr.718.

⁴⁵⁷ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 821.

satisfacción que la recién reforma legal respecto a los crímenes cometidos contra la libertad de expresión en México obliga el Ministerio Público Federal agotar las líneas de investigación relativas a la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la libertad de expresión en los casos en que ejerza la facultad de atracción de estos delitos⁴⁵⁸.

209. De manera similar, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) expresaron en su Declaración Conjunta de 2012 la importancia de que se agoten las líneas de investigación vinculadas con la actividad profesional del periodista y observaron al respecto que “[c]uando existan evidencias de que un delito consumado pueda ser un delito contra la libertad de expresión, la investigación debería avanzar dando por supuesto que se trata de un delito de tal naturaleza hasta tanto se demuestre lo contrario, y deberían agotarse todas las vías de investigación relevantes vinculadas con los actos de expresión de las víctimas”. A su vez, las investigaciones deberían “facilitar la identificación y el juzgamiento de los responsables de delitos contra la libertad de expresión, incluidos sus autores directos y autores intelectuales, así como de quienes actúan en connivencia en carácter de autores, colaboradores, cómplices o encubridores de tales delitos”⁴⁵⁹.

3. La obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable

210. A través de varios de sus pronunciamientos, la Corte Interamericana ha establecido que una demora excesiva en la

⁴⁵⁸ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal](#). 3 de mayo de 2013.

⁴⁵⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

investigación de actos de violencia puede constituir *per se* una violación de las garantías judiciales⁴⁶⁰. Las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial del derecho⁴⁶¹. Al respecto, la CIDH ha indicado que “como regla general, una investigación penal, debe realizarse prontamente para proteger los intereses de las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa”⁴⁶². Refiriéndose concretamente a la violencia contra periodistas, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) han señalado que las “autoridades deberían tomar todos los recaudos razonables para agilizar las investigaciones, como por ejemplo, intervenir tan pronto se interponga una denuncia oficial o se presenten pruebas creíbles sobre un ataque contra la libertad de expresión”⁴⁶³.

211. En su Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas, la Relatoría Especial determinó que en muchos de los 157 casos examinados, habían transcurrido diez o más años y “las investigaciones no han arrojado

⁴⁶⁰ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136. Párr. 85; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. Párr. 160.

⁴⁶¹ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136. Párr. 85.

⁴⁶² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 60.

⁴⁶³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

ninguna luz sobre los autores ni sobre las razones del crimen”⁴⁶⁴. La CIDH también constató demoras sustanciales en las investigaciones penales en su análisis de casos individuales de violencia contra periodistas. En el caso del periodista mexicano Héctor Félix Miranda, ya reseñado, el informe de fondo de la CIDH concluyó que México incumplió su obligación de efectuar una investigación en un plazo razonable, puesto que había transcurrido más de una década sin que se identificara y juzgara al responsable intelectual del delito. La Comisión recordó la observación de la Corte en el sentido de que el plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana “no es un concepto de sencilla definición”, sino que debe ser interpretado a la luz de la complejidad del caso, la actividad procesal de la parte interesada y la conducta de las autoridades judiciales⁴⁶⁵. Sin embargo, en opinión de la Comisión, el asesinato de Héctor Félix Miranda “no se trata de un caso extremadamente complejo”, dado que los autores materiales fueron procesados y condenados en un plazo relativamente breve y que existían elementos de prueba claros que los vinculaban con un potencial autor intelectual⁴⁶⁶.

212. En el informe de fondo del caso *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y familia*, la Comisión determinó que se había violado el requisito de “plazo razonable”, dado que habían transcurrido 13 años desde que ocurrieron los hechos sin que el Estado colombiano identifique, juzgue o sancione a ningún responsable de las amenazas y los actos de persecución contra el periodista Richard Vélez y miembros de su familia, que finalmente los llevaron a dejar el país⁴⁶⁷. Richard Vélez fue golpeado brutalmente por miembros de la fuerza pública luego de registrar imágenes del momento en que estos agredían a manifestantes que no estaban armados y posteriormente denunció penalmente a los soldados. A raíz de este hecho, la propia Procuraduría General de la Nación observó que quienes amenazaban a Vélez eran muy probablemente sus mismos

⁴⁶⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 98.

⁴⁶⁵ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 52; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de noviembre de 1999. Párr. 30.

⁴⁶⁶ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. Párr. 31; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de noviembre de 1999. Párr. 31.

⁴⁶⁷ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia)*. 23 de octubre de 2010. Párr. 158.

agresores⁴⁶⁸. No obstante, las pruebas presentadas a la CIDH indicaban que la investigación sobre estas amenazas no había pasado de la fase inicial y la Comisión determinó que esta demora implicaba el incumplimiento por parte de Colombia de sus obligaciones conforme al artículo 8.1 de la Convención Americana⁴⁶⁹. Por su parte, en el ya citado caso *Najafli v. Azerbaijan*, la Corte Europea consideró que un período de tres meses entre la ocurrencia de los hechos violatorios y la toma de las primeras medidas procesales relevantes (como la declaración de la víctima y la presunta solicitud de un examen de cuerpo del delito) constituyó una violación de la obligación de realizar una investigación efectiva en el caso⁴⁷⁰.

4. La obligación de remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas

213. La Comisión ha sostenido de forma reiterada que las amnistías generales en casos de violaciones graves de derechos humanos contravienen el artículo XVIII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁷¹. La CIDH ha llamado la atención especialmente acerca del uso de las leyes de amnistía generales para obstaculizar la investigación de hechos de graves violaciones de derechos humanos cometidas contra periodistas. Por ejemplo, la Comisión expresó “profunda preocupación” ante la legislación sobre amnistía aprobada por el Parlamento de Suriname el 5 de abril de 2012, que “busca consolidar la inmunidad por violaciones de derechos humanos cometidas durante la era militar (1982-1992)”⁴⁷². Al manifestarse al respecto, la CIDH mencionó

⁴⁶⁸ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia)*. 23 de octubre de 2010. Párr. 90.

⁴⁶⁹ CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia)*. 23 de octubre de 2010. Párr. 159.

⁴⁷⁰ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Najafli v. Azerbaijan*. Application no. 2594/07. Judgment. 2 October 2012.

⁴⁷¹ CIDH. Informe No. 28/92. Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311. *Argentina*. 2 de octubre de 1992; CIDH. Informe No. 29/92. Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375. *Uruguay*. 2 de octubre de 1992; CIDH. [Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador](#). Capítulo II (El Salvador y sus compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos: la Convención Americana. Los casos individuales) Aparte 4 (La promulgación de la Ley de Amnistía y los compromisos internacionales de El Salvador) OEA/Ser.L/II.85 Doc. 28 rev. 11 de febrero de 1994.

⁴⁷² CIDH. 13 de abril de 2012. [Comunicado No. 38/12. CIDH expresa preocupación](#)

específicamente el asesinato de 15 ciudadanos prominentes, entre ellos cinco periodistas, que tuvo lugar el 8 de diciembre de 1982 en los cuarteles militares de Fort Zeelandia⁴⁷³.

214. Varios organismos internacionales también han expresado su preocupación por el efecto de las disposiciones sobre prescripción respecto de la investigación y sanción penal de los más graves delitos contra periodistas como consecuencia del ejercicio de su profesión. Entre otras, la Conferencia General de la UNESCO ha instado a los gobiernos a que “adopten el principio de que no prescriben los crímenes contra las personas cuando son perpetrados para impedir el ejercicio de la libertad de información y de expresión o cuando tuvieren como objeto la obstrucción de la justicia”⁴⁷⁴, lo cual fue reiterado por el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad⁴⁷⁵. De manera similar se ha manifestado el Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias al recomendar a los Estados que “no debería permitirse que las actuaciones judiciales se vieran bloqueadas por las normas relativas a la prescripción”⁴⁷⁶. Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) han manifestado que “los delitos contra la libertad de

[por la legislación sobre Amnistía en Suriname.](#)

⁴⁷³ CIDH. 13 de abril de 2012. [Comunicado No. 38/12. CIDH expresa preocupación por la legislación sobre Amnistía en Suriname](#); CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 404.

⁴⁷⁴ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Resolution 29 "Condemnation of violence against journalists"](#). Noviembre de 1997.

⁴⁷⁵ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Declaración de San José](#). 2-4 de mayo de 2013.

⁴⁷⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 111.

expresión, y el delito de obstrucción de justicia en relación con estos, deberían estar sujetos a imprescriptibilidad o plazos de prescripción ampliados (por ejemplo, ampliando el plazo legal dentro del cual debe concluir la investigación criminal)”⁴⁷⁷. En estos casos, la ampliación del plazo de prescripción se justifica especialmente por el impacto sistémico de los crímenes cometidos contra periodistas y trabajadores de medios en el ejercicio de su profesión.

215. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que en general las violaciones de derechos humanos no son imprescriptibles, con la excepción de aquellas conductas cuya gravedad hace imprescindible su represión para evitar que vuelvan a ser cometidas, tales como la desaparición forzada de personas, la ejecución extrajudicial y la tortura⁴⁷⁸. No obstante, los plazos de prescripción no pueden configurar un impedimento a la realización de la justicia en los casos de violencia cometida contra periodistas y trabajadores de medios por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. En ese sentido, en el caso *Vélez Restrepo y familia v. Colombia*, la Corte Interamericana estimó necesario, ante la impunidad imperante en el caso, ordenar al Estado que informe al Tribunal sobre la posibilidad de adopción de “otras medidas o acciones que permitan determinar responsabilidades en el presente caso por los referidos hechos y en caso afirmativo llevar a cabo tales medidas o acciones”⁴⁷⁹.

216. La Relatoría Especial, por su parte, ha llamado la atención sobre el cumplimiento de los plazos de prescripción en varios casos. En Colombia, por ejemplo, tan solo entre 1 de enero de 2011 y 1 de noviembre de 2013, esto habría sucedido en los casos de trece periodistas asesinados⁴⁸⁰. En este contexto, la Relatoría Especial consideró positiva la

⁴⁷⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁴⁷⁸ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 282 y 283.

⁴⁷⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 284.

⁴⁸⁰ Los casos serían: Arsenio Hoyos, asesinado el 13 de septiembre de 1991, en

sanción de la Ley No. 1426, promulgada por el presidente colombiano Juan Manuel Santos el 29 de diciembre de 2010, que amplió de 20 a 30 años el término de prescripción que regirá en adelante para casos de homicidio de periodistas, defensores de derechos humanos y sindicalistas⁴⁸¹. La Fiscalía del Estado colombiano también ha calificado algunos casos relativos al asesinato y agresiones contra periodistas como delitos de lesa humanidad, al observar, entre otras consideraciones, que dichos delitos formaron parte de un ataque sistemático y generalizado contra civiles por parte de grupos armados (en el contexto del conflicto armado interno) o de grupos del narcotráfico. Este sería el caso respecto a los asesinatos perpetrados contra los periodistas Guillermo Cano⁴⁸² y Eustorgio Colmenares⁴⁸³ y al

Granada, Meta; Carlos Julio Rodríguez y José Libardo Méndez, asesinados el 20 de mayo de 1991, en Florencia, Caquetá; Julio Daniel Chaparro y Jorge Enrique Torres, asesinados el 24 de abril de 1991, en Segovia, Antioquia; Rafael Solano Rochero, quien murió el 30 de octubre de 1991, en Fundación, Magdalena; Néstor Henry Rojas Monje, quien murió el 28 de diciembre de 1991, en Arauca; John Félix Tirado Castañeda, asesinado en el municipio de Cartago, departamento del Valle del Cauca el 5 de agosto de 1992; José Domingo Cortés Soto, asesinado en la ciudad de Valencia el 15 de noviembre de 1992; Gerardo Didier Gómez, asesinado cerca de la ciudad de Cali el 11 de febrero de 1993; Carlos Lajud Catalán, asesinado en la ciudad de Barranquilla el 19 de marzo de 1993; Nelson de la Rosa Toscazo, asesinado el 3 de agosto de 1993 en Cartagena; y Manuel José Martínez Espinosa, asesinado el 28 de septiembre de 1993 en Popayán. CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 101. *Ver también*, Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. [De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 19 de abril de 2013. [Asamblea de la FLIP exige respuesta de la Fiscalía frente a la prescripción de casos de asesinatos a periodistas](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 19 de marzo de 2013. [19 de marzo, día doloroso para el periodismo: Prescribe asesinato de Carlos Lajud Catalán y se cumplen tres años de impunidad por el crimen de Clodomiro Castilla](#); Reporteros Sin Fronteras (RSF). 25 de julio de 2013. ["La prescripción de los asesinatos de periodistas es una trágica garantía de que la impunidad se perpetuará"](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 28 de septiembre de 2013. [Prescribe el asesinato del periodista Manuel José Martínez Espinosa](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de agosto de 2013. [Sin reportes del proceso, prescribe el asesinato del periodista Nelson de la Rosa Toscazo](#).

⁴⁸¹ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 101; Congreso de la República de Colombia. [Ley No. 1426 de 2010](#). 29 de diciembre de 2010. La reforma no surte efectos retroactivos y aplicaría únicamente para hechos cometidos con posterioridad a la misma.

⁴⁸² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [El Olvido de la justicia: Informe sobre el Estado de la Libertad de Prensa en Colombia](#). Pág. 15; Semana. 6 de julio de 2010. [El crimen de Guillermo Cano es de lesa humanidad](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 7 de julio de 2010. [Colombia declara asesinato del periodista Guillermo Cano como crimen lesa humanidad](#); Fiscalía General de la Nación. 6 de julio de 2010. [Crimen de Guillermo Cano Isaza es de lesa humanidad](#).

secuestro y violencia sexual contra la periodista Jineth Bedoya⁴⁸⁴. Por consiguiente, el instituto de la prescripción no podría ser aplicado en estos procesos.

217. Los Estados tienen además el deber de garantizar que la sanción aplicada a las personas condenadas por actos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de medios en el ejercicio de su profesión sea proporcionada y efectiva. En este sentido, la Corte Interamericana ha determinado que para que el Estado satisfaga su obligación de investigar, juzgar y en su caso, sancionar y reparar graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo su jurisdicción, debe observar, entre otros, el principio de la proporcionalidad de la pena y el cumplimiento de la sentencia⁴⁸⁵. En aquella oportunidad, la Corte resaltó la necesidad de que la respuesta que el Estado atribuya a la conducta ilícita del autor del crimen sea proporcional al bien jurídico afectado y a la culpabilidad del autor, en función de la naturaleza y gravedad de los hechos. Asimismo, la Corte determinó que al momento de individualizar las sanciones impuestas, la autoridad judicial debe “fundamentar los motivos por los cuales se fija la sanción correspondiente”. Respecto al principio de la favorabilidad de una ley anterior, la Corte afirmó que “debe procurarse su armonización con el principio de proporcionalidad, de manera que no se haga ilusoria la justicia penal”. Así, la Corte concluyó que “todos los elementos que incidan en la efectividad de la pena deben responder a un objetivo claramente verificable y ser compatibles con la Convención”⁴⁸⁶.

218. Si bien la existencia de beneficios penales son legítimos en una sociedad democrática, su aplicación en el caso concreto,

⁴⁸³ El Tiempo. 11 de marzo de 2013. [Crimen de periodista Eustorgio Colmenares, delito de lesa humanidad](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 12 de marzo de 2013. [Fiscalía de Colombia declara asesinato de periodista como delito de lesa humanidad](#); Terra/Agencia EFE. 11 de marzo de 2013. [Fiscalía colombiana dice asesinato periodista es crimen de lesa humanidad](#).

⁴⁸⁴ Fiscalía General de la Nación. 11 de octubre de 2012. [Declaración del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, sobre el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima. Neiva \(Huila\), 20 de septiembre de 2012](#); IFEX/Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de septiembre de 2012. [Caso de periodista colombiana secuestrada declarado crimen de lesa humanidad](#); El Espectador. 13 de septiembre de 2012. [Justicia en caso Jineth Bedoya](#).

⁴⁸⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 193.

⁴⁸⁶ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 196.

especialmente respecto a graves actos de violencia, como el asesinato, la tortura y la desaparición forzada, debe darse de acuerdo con los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas determina la posibilidad de los Estados de establecer circunstancias atenuantes para personas que han participado en actos de desaparición forzada cuando “contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona”. No obstante, la aplicación de circunstancias atenuantes y de causales de disminución de la pena no puede tener el efecto de tornar el proceso penal inefectivo o ilusorio, ni resultar en la imposición de una pena desproporcionada y en la consecuente impunidad parcial del delito cometido.

219. En este sentido, es posible identificar casos en que se otorgó a los autores materiales beneficios penales que culminaron en una disminución significativa de las penas a ser cumplidas sin que dichos autores hayan colaborado con la aclaración de los hechos del caso o con la identificación de los autores intelectuales. En algunos casos, los reos beneficiados habrían incluso obstaculizado los esfuerzos para individualizar la identidad de los autores intelectuales.

220. Así, por ejemplo, en el caso del asesinato del periodista José Orlando Sierra Hernández, fallecido el 1 de febrero de 2002 tras un atentado en su contra cometido el 30 de enero de 2002, la Relatoría Especial en su Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas encontró que si bien tres personas habían sido condenadas por su participación como autores materiales en el crimen⁴⁸⁷, al momento del cierre del informe los autores intelectuales no habían sido sancionados. En este sentido, la Relatoría indicó que en el 2006, cuatro años después de cometido el crimen, solo uno de los presuntos autores intelectuales había sido llamado a rendir declaraciones⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Pág. 100.

⁴⁸⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Pág. 100.

221. Un estudio posterior sobre el asesinato de Orlando Sierra, realizado por Rodrigo Uprimy y Guillermo Puyana⁴⁸⁹, analizó el proceso penal llevado a cabo contra Luís Fernando Soto Zapata, uno de los autores materiales del asesinato del periodista. En el estudio, fue posible constatar que no obstante que Soto Zapata fue condenado por homicidio agravado, delito que lleva una pena de 25 a 40 años en Colombia, la pena efectiva cumplida por el autor material fue de poco más de 5 años y 8 meses, debido a la aplicación de una serie de beneficios punitivos. El estudio indicó que Soto Zapata recibió estos beneficios por haber aceptado los cargos en su contra, pero que para ello no tuvo que colaborar de ninguna manera para aclarar el asesinato del periodista. Por el contrario, a pesar de que Soto Zapata aceptó su responsabilidad en el homicidio agravado por el asesinato de un periodista por el ejercicio de su profesión, el estudio afirma que el autor declaró en el proceso que había matado a Orlando Sierra por “equivocación”, por haberlo confundido con otra persona, dificultando así la investigación contra los autores intelectuales del asesinato. El estudio concluyó que en el caso la acusación planteada por la Fiscalía en contra de Soto Zapata – y aceptada por él – no habría sido dirigida a identificar la motivación del crimen y el vínculo con la profesión del periodista. Asimismo, indicó que en los casos en que la evidencia demuestra el posible vínculo de los autores con el crimen organizado, “la fiscalía debería articular la diligencia de sentencia anticipada o cualquier otro beneficio premial [...] a un plan de investigación más global, destinado a encontrar a todos los responsables del crimen”. Finalmente, respecto a la necesidad general de garantizar el principio de la proporcionalidad de la pena, el estudio recomendó la adopción de “penas mínimas que deben ser cumplidas” para ciertos delitos de especial gravedad y que la concesión de beneficios punitivos en los casos concretos no ocurra de manera mecánica, sino de una forma que garantice que los fiscales y jueces puedan “dosificar el beneficio según grados de colaboración efectiva con la justicia”⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ UPRIMY, R. y PUYANA, G. [*Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra*](#). Realizado para El Proyecto Contra la Impunidad – Sociedad Interamericana de Prensa y para la Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto de 2008.

⁴⁹⁰ UPRIMY, R. y PUYANA, G. [*Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra*](#). Realizado para El Proyecto Contra la Impunidad – Sociedad Interamericana de Prensa y para la Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto de 2008.

222. De manera similar, la Relatoría Especial en sus Informes Anuales del 2008 y 2009 reportó sobre la excarcelación, tras la aplicación de beneficios punitivos a uno de los autores del asesinato del periodista José Luis Cabezas, fotógrafo de la revista *Noticias*. El cadáver carbonizado del periodista fue encontrado en la localidad de Pinamar, provincia de Buenos Aires, el 25 de enero de 1997, con dos balazos en la cabeza y las manos esposadas. En febrero de 2000, Gregorio Ríos, ex jefe de custodia del empresario Alfredo Enrique Nallib Yabrán, una de las personas condenadas por el asesinato, fue sentenciado a prisión perpetua como instigador del crimen. El 28 de octubre de 2008, mientras se encontraba bajo prisión domiciliar, Gregorio Ríos fue excarcelado y puesto en libertad condicional por la Cámara Penal de Dolores. En el caso, el Tribunal concedió al reo un beneficio previsto en una normativa vigente al momento del crimen, pero actualmente derogada, que determinaba que pasados dos años de prisión preventiva, se debería computar “por un día de prisión preventiva dos de prisión o uno de reclusión”⁴⁹¹. En aquella ocasión, la Relatoría Especial subrayó que “las dilaciones en la administración de justicia y la aplicación de beneficios penales no pueden conducir a formas relativas de impunidad contrarias a las obligaciones internacionales del Estado”⁴⁹². Asimismo, la Relatoría resaltó que la Corte Interamericana ha señalado que los Estados tienen “el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a

⁴⁹¹ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 11; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26; Información Legislativa. Estado de Argentina. [Ley 24.390](#). 2 de noviembre de 1994. Art. 7; Información Legislativa. Estado de Argentina. [Ley 25430](#). 9 de mayo de 2001. Art. 5; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Pág. 73; Clarín. 28 de octubre de 2008. [Justicia argentina otorgó libertad condicional a instigador de asesinato de Cabezas](#). La Nación. 28 de octubre de 2008. [Bronca de la viuda de Cabezas al conocer que otorgaron la libertad condicional de Gregorio Ríos](#). Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 28 de octubre de 2008. [In Argentina, CPJ shocked by release](#).

⁴⁹² CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 11; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26.

los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”⁴⁹³.

223. Finalmente, en el marco del Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas, la Relatoría Especial también constató que en al menos 6 de los casos en que hubo condena por el asesinato de un periodista entre 1995 y 2005, la sentencia condenatoria no se había hecho efectiva, sea por estar pendiente de decisión sobre recursos interpuestos o porque las personas condenadas no habían sido capturadas⁴⁹⁴.

5. La obligación de facilitar la participación de las víctimas

224. Las normas interamericanas de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de garantizar que las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y en el juicio correspondiente, de acuerdo con el derecho interno y las normas de la Convención Americana⁴⁹⁵. Esto debe incluir amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una compensación⁴⁹⁶.

225. En la Declaración Conjunta de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la

⁴⁹³ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 11; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 174.

⁴⁹⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 122-125.

⁴⁹⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 41.

⁴⁹⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 41.

Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) establecieron que cuando se produzcan delitos contra la libertad de expresión, las víctimas o sus familiares más cercanos deberían contar con un acceso efectivo al procedimiento⁴⁹⁷. También reconocieron el importante rol que han desempeñado en muchos casos las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la representación de víctimas y familiares durante tales procedimientos, especialmente cuando las fiscalías carecen de independencia o capacidad técnica. Según mantuvieron los relatores, “[l]as organizaciones de la sociedad civil deberían estar autorizadas para interponer denuncias sobre delitos contra la libertad de expresión —lo cual resulta particularmente relevante en casos de asesinatos, secuestros o desapariciones en que los familiares más cercanos no tengan interés o posibilidades de hacerlo— e intervenir en el proceso penal”⁴⁹⁸.

226. Como se mencionó anteriormente, favorecer la participación de víctimas en los procesos penales también depende de que se brinde protección adecuada ante amenazas o ataques dirigidos a impedir dicha participación⁴⁹⁹. En el *Caso Vélez Restrepo y Familiares*, analizado previamente, la víctima y su familia fueron amenazadas y

⁴⁹⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁴⁹⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁴⁹⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 171; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística \(Período 1995-2005\)](#). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 58.

hostigadas reiteradamente a causa de sus reportajes y especialmente su decisión de interponer acciones penales y disciplinarias contra los soldados que lo atacaron por documentar el abuso de manifestantes que no estaban armados. En su sentencia, la Corte determinó que el Estado no adoptó las medidas necesarias para proteger a Vélez y su familia y que a raíz de esto se vieron obligados posteriormente a dejar el país⁵⁰⁰. La Corte Interamericana llegó a una conclusión similar en el caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, en el cual entendió que los familiares de la víctima, un periodista y político colombiano que fue asesinado por miembros de las Fuerzas Armadas, habían sido amenazados para impedir que impulsaran la búsqueda de justicia, lo cual los llevó a exiliarse⁵⁰¹. Sobre la base de lo anterior, la Corte determinó que el Estado era responsable por la violación a los derechos a la integridad personal y la libertad de circulación y residencia⁵⁰².

D. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflictividad social

227. La Comisión Interamericana ha brindado especial atención a la situación de los y las periodistas que informan sobre situaciones de conflictividad social, dada la situación de riesgo especial en la cual se encontrarían⁵⁰³. En este sentido, la Relatoría ha constatado que en aquellos lugares en los cuales se vive una exacerbada tensión social, grupos de civiles de todos los extremos han agredido a comunicadores que

⁵⁰⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 203-204.

⁵⁰¹ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213. Párr. 194-195.

⁵⁰² Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213. Párr. 202 y 210.

⁵⁰³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. 13 de septiembre de 2013.; CIDH. 20 de junio de 2013. [Comunicado de Prensa 44/13. CIDH manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra manifestantes y periodistas en el marco de protestas en Brasil](#); CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 17 de noviembre de 2011. [Comunicado de Prensa R120/11. Relatoría Especial manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra periodistas que cubren protestas en Estados Unidos.](#)

pertenecen a medios que no han adoptado su punto de vista⁵⁰⁴. Asimismo, la Relatoría Especial ha encontrado que la mayoría de los Estados no cuenta con protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social y ha constatado un alto número de agresiones a comunicadores y comunicadoras en el contexto de protestas y manifestaciones públicas⁵⁰⁵.

228. A este respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en su Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales, observaron que “en el contexto de manifestaciones y situaciones de alta conflictividad social, el trabajo de periodistas y comunicadores, y el libre flujo de información a través de medios alternativos como las redes sociales, es fundamental para mantener informada a la población sobre los acontecimientos, a la vez que cumple un importante rol al reportar sobre la actuación del Estado y de la Fuerza Pública ante las manifestaciones, previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y el abuso de autoridad”⁵⁰⁶. Asimismo, el Tribunal Europeo ha señalado que los reportes periodísticos sobre manifestaciones y demostraciones son “esenciales para el desarrollo de cualquier sociedad democrática. De lo contrario, la prensa no podría jugar su rol vital de vigilancia [*“public watchdog”*”⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.4/09. 25 de febrero de 2009. Párr. 45.

⁵⁰⁵ Así, por ejemplo, *ver también*, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#); CIDH. 20 de junio de 2013. [Comunicado de Prensa 44/13. CIDH manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra manifestantes y periodistas en el marco de protestas en Brasil](#); CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 17 de noviembre de 2011. [Comunicado de Prensa R120/11. Relatoría Especial manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra periodistas que cubren protestas en Estados Unidos](#).

⁵⁰⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#).

⁵⁰⁷ Corte Europea de Derechos Humanos. Case of Najafli v. Azerbaijan. Application no. 2594/07. Judgment. 2 October 2012. Párr. 66.

229. En forma conexas, se ha reconocido que los ataques contra periodistas que cubren situaciones de alta conflictividad social viola tanto el aspecto individual de la libertad de expresión—pues se les impide ejercer su derecho a buscar, cubrir y difundir información y se genera un efecto de hostigamiento y amedrentamiento contra los demás periodistas que afectará la información transmitida—, como su aspecto colectivo—pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen⁵⁰⁸. En efecto, la Corte Interamericana ha encontrado que la agresión perpetrada por miembros de la fuerza pública en contra de un periodista que cubría una manifestación no solo impidió el trabajo del periodista agredido y su posibilidad de hacer llegar la información a la sociedad, sino también tuvo “un impacto negativo en otros periodistas que deben cubrir hechos de esa naturaleza, quienes pueden temer sufrir actos similares de violencia”⁵⁰⁹.

230. En consecuencia, los Estados tienen el deber de garantizar que periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de manifestaciones públicas y situaciones de alta conflictividad social no sean detenidos, amenazados, agredidos o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión. En este sentido, en la Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales se indica que:

La protección del derecho a la libertad de expresión exige que las autoridades aseguren las condiciones necesarias para que los y las periodistas puedan cubrir hechos de notorio interés público como los referidos a las protestas sociales. Las restricciones desproporcionadas en el acceso al lugar de los hechos, las detenciones y la imputación de cargos por el cumplimiento de las labores profesionales de los y las reporteras vulnera el derecho a la libertad de expresión. Corresponde a las autoridades restablecer

⁵⁰⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#).

⁵⁰⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 148.

las garantías afectadas y asegurar el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión⁵¹⁰.

231. En la citada declaración, se observa que el material y las herramientas de trabajo de los y las periodistas no debe ser destruido ni confiscado por las autoridades públicas. Asimismo, el Estado “no debe prohibir ni criminalizar las transmisiones en directo de los hechos y debe abstenerse de imponer medidas que regulen o limiten la libre circulación de información a través de Internet y demás plataformas de comunicación”⁵¹¹.

232. De manera similar, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, al adoptar los “Principios básicos sobre la protección de periodistas en situaciones de conflicto y tensión” recomendó a los Estados miembros a “no restringir el uso por los y las periodistas de los medios de comunicación para la diseminación de noticias nacionales o internacionales, opiniones, ideas o comentarios” ni “retrasar o de cualquier otra manera intervenir en dichas transmisiones”⁵¹². Asimismo, los principios prevén que los Estados deben evitar tomar “cualquier medida restrictiva en contra de los y las periodistas, como la remoción de sus credenciales o su expulsión”⁵¹³ por el ejercicio de sus actividades periodísticas. En este sentido, los principios determinan también que la acreditación de periodistas solamente debe ocurrir cuando resulte “necesaria en situaciones particulares” y no debe ser utilizada para restringir la libertad de circulación o el acceso a la información de los y las periodistas. En cualquier caso, el ejercicio de periodismo no debe

⁵¹⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#).

⁵¹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#).

⁵¹² Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 6.

⁵¹³ Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 7.

depender de la acreditación, la cual deberá operar para “facilitar el ejercicio del periodismo en situaciones de conflicto y tensión”⁵¹⁴.

233. Como se ha mencionado, en el citado caso *Vélez Restrepo y familiares*, la Corte Interamericana declaró al Estado responsable por las agresiones sufridas por un periodista mientras cubría una manifestación. Tales agresiones habían sido perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad. En aquella ocasión, el Estado había alegado que la agresión no había sido un ataque deliberado, “sino consecuencia de una confusa situación que derivó en hechos de violencia protagonizados por los marchantes que provocaron una reacción de la Fuerza Pública, en donde una de sus consecuencias fue la lesión del señor Vélez”⁵¹⁵. En su decisión, la Corte Interamericana observó que la agresión al periodista había sido producida en un contexto en que los agentes de la Fuerza Pública “se encontraban controlando la manifestación de miles de personas cuando se suscitaron enfrentamientos con una parte de los manifestantes”⁵¹⁶. Sin embargo, la Corte rechazó el razonamiento del Estado y concluyó que el periodista fue agredido al encontrarse indefenso, sin haber actuado de forma que justificara la agresión y siendo identificable como miembro de la prensa por la cámara de video que cargaba. Más aún, la Corte determinó que “la agresión se dirigió directamente contra él con el objetivo preciso de impedirle continuar grabando los acontecimientos y de impedirle difundir lo que había grabado”. En este sentido, la Corte concluyó que no era aceptable afirmar que la agresión a un periodista en tales condiciones “no fue un ataque deliberado” y que constituiría una “consecuencia” de las actividades de control por parte de la Fuerza Pública⁵¹⁷.

234. De manera similar, el Tribunal Europeo, en el caso *Najafli v. Arzerbaijan*, encontró el Estado responsable por las agresiones sufridas por un periodista que cubría una manifestación en la ciudad de Baku,

⁵¹⁴ Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 11.

⁵¹⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 143.

⁵¹⁶ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 144.

⁵¹⁷ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 143.

perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad. Según la Corte, el periodista no amenazó a los policías ni actuó de manera violenta. La Corte tampoco encontró otras razones que pudieran haber justificado el uso de la fuerza contra el periodista en aquellas circunstancias. En este sentido, el Tribunal concluyó que el uso de la fuerza fue “innecesario, excesivo e inaceptable”⁵¹⁸. El Estado alegó que las fuerzas de seguridad no tenían la intención de intervenir en las actividades del periodista, pero que el comunicador no estaba utilizando el chaleco azul que le identificaría como miembro de la prensa y que por lo tanto los policías no podrían distinguirlo de los otros manifestantes. No obstante, el Tribunal Europeo encontró que el periodista estaba en la manifestación para reportar sobre el evento y que a pesar de no estar utilizando el chaleco azul, tenía una insignia que le identificaba como miembro de la prensa y se había identificado como periodista frente a los policías que le habían agredido. Asimismo, la Corte señaló que independientemente de que hubiese la intención del Estado de intervenir en la actividad del periodista, lo relevante en el caso era que el periodista había sido sometido al uso excesivo de la fuerza por miembros de las fuerzas de seguridad no obstante haber hecho “esfuerzos claros para identificarse como un periodista que estaba simplemente realizando sus funciones y observando el evento”. En este sentido, la Corte concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad de expresión del periodista por las agresiones sufridas⁵¹⁹.

235. La Corte Interamericana ha afirmado que en situaciones de grave tensión social o de alteración del orden público, no basta con que las autoridades ordenen la adopción de medidas de protección, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados”. Se requiere, en todo caso, de su adecuada, coherente y consistente implementación. La Corte Interamericana también ha indicado que afirmaciones de un Estado, según las cuales, los periodistas “habrían actuado más allá de lo que las autoridades estatales podían razonablemente prevenir y hacer” o bien que desobedecieron las instrucciones, deben ser probadas por el propio Estado⁵²⁰.

⁵¹⁸ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Najafli v. Azerbaijan*. Application no. 2594/07. Judgment 2 October 2012. Párr. 39.

⁵¹⁹ Corte Europea de Derechos Humanos. *Case of Najafli v. Azerbaijan*. Application no. 2594/07. Judgment 2 October 2012. Párr. 68.

⁵²⁰ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 154; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 167.

236. Como se observa en este informe, en situaciones de conflictividad social, la obligación del Estado de respetar el derecho de los y las periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales es de especial importancia. Como se ha señalado, para hacer su trabajo de manera efectiva, los y las periodistas deben ser percibidos como observadores independientes y no como potenciales testigos para los órganos de justicia. De lo contrario, pueden sufrir amenazas a su seguridad y a la seguridad de sus fuentes. En estos contextos, la percepción de que pueden ser forzados a declarar no solo limita la posibilidad del periodista de acceder a fuentes de información, sino que también incrementa el riesgo de que se convierta en un blanco para grupos violentos. En este sentido, las autoridades no deben exigir a los y las periodistas que demuestren que las declaraciones de testigos divulgadas sobre los hechos son exactas o que prueben ante un juez la veracidad de las denuncias reportadas⁵²¹.

237. Asimismo, como se ha mencionado en este informe, las autoridades deben tener en cuenta que los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y por tanto sus declaraciones no pueden constituirse en formas de injerencia directa o indirecta en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de información. Este deber se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas. En este sentido, es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones cometidas contra periodistas y comunicadores en estas circunstancias y actúen con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables⁵²².

⁵²¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#); Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 5.

⁵²² Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 151; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 139.

238. Finalmente, la obligación de instruir a las fuerzas armadas y a las fuerzas de seguridad sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática también es de particular importancia en situaciones de conflictividad social para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, especialmente considerando que muchas de las agresiones sufridas por comunicadores en estos contextos provienen de estos actores. En este sentido, como se ha mencionado en este informe, un ejemplo de buenas prácticas de capacitación es el memorando emitido por el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York de Estados Unidos en el contexto de las protestas organizadas en esa ciudad en septiembre de 2011 en el marco del movimiento “*Occupy Wall Street*”, cuando varios periodistas y trabajadores de medios de comunicación fueron arrestados y algunos sufrieron actos de violencia a manos de policías de la Ciudad de Nueva York⁵²³. El memorando reitera el “compromiso del Departamento de respetar los principios de prensa libre y ciudadanía informada” y la reglas que establecen que “los miembros del servicio no deberán interferir en el registro de incidentes ocurridos en lugares públicos mediante grabadoras de video o cámaras fotográficas”, que “el Departamento no impedirá el acceso de los medios de comunicación a manifestaciones en predios privados”, que “los medios de comunicación tendrán un acceso lo más próximo posible a la actividad” y que “[c]uando los incidentes se producen en predios privados o tienen efectos sobre estos, los miembros de la prensa no serán detenidos por haber ingresado sin autorización, a menos que el propietario o un representante de este indique expresamente que no se permite el ingreso o la permanencia de la prensa en la propiedad”⁵²⁴.

239. Asimismo, países como Argentina y Brasil han adoptado resoluciones que buscan proteger a los y las periodistas que cubren manifestaciones y situaciones de alta conflictividad social. En este sentido, la Resolución 210/2011, del Ministerio de Seguridad de Argentina creó una Mesa de Trabajo con el objetivo de desarrollar protocolos de actuación de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas. Bajo los criterios mínimos para el desarrollo de dichos protocolos, la resolución determina expresamente:

⁵²³ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 250-261.

⁵²⁴ NYPD. [Memorandum](#). Noviembre de 2011. Ver también, Knight Center for Journalism in the Americas. 28 de noviembre de 2011. [Policía de Nueva York recibe órdenes de no interferir con periodistas que cubren Ocupa Wall Street](#).

Los efectivos de las instituciones de seguridad deben respetar, proteger y garantizar la actividad periodística. Los periodistas, invocando su sola condición, incluyendo pero no limitándose a reporteros gráficos o camarógrafos, no podrán ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra restricción de sus derechos por el sólo hecho de estar ejerciendo su profesión durante la realización de manifestaciones públicas. Asimismo, los efectivos de las fuerzas policiales y de seguridad deben abstenerse de realizar acciones que impidan el registro de imágenes o la obtención de testimonios en estas circunstancias⁵²⁵.

240. De manera similar, la Resolución No. 6 de 2013 de la Secretaría de Derechos Humanos del gobierno federal de Brasil, respecto a la garantía de los derechos humanos en contextos de manifestaciones, eventos públicos, ejecución de órdenes judiciales y acciones de reintegración de tierras o propiedades ocupadas, determina que “las actividades ejercidas por los reporteros, fotógrafos y demás profesionales de comunicación son esenciales para el efectivo respeto al derecho humano a la libertad de expresión” en estos contextos y determina que estas personas “deben gozar de especial protección en el ejercicio de su profesión, estando prohibido cualquier obstáculo a su actuación mediante el uso de la fuerza”⁵²⁶.

241. Como se menciona en este informe, la Relatoría Especial observa que los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y otros actores pueden jugar un rol fundamental en la prevención de la violencia contra los y las periodistas y en su protección en estos contextos, por medio de acciones como capacitación y cursos de autoprotección para situaciones de manifestaciones y conflictividad social. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado manuales de autoprotección específicos para periodistas que cubren estas situaciones⁵²⁷.

⁵²⁵ Estado de Argentina. Ministerio de Seguridad. [Resolución 210/2011](#). 4 de mayo de 2011. Párr. 21.

⁵²⁶ Estado de Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência. [Resolución No.6](#). 18 de junio de 2013. Artículo 5.

⁵²⁷ Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Manual de Seguridad para Periodistas. Capítulo 4: Conflicto Armado](#). 2012; Article 19. [Guía Protección del Derecho de la Libertad de expresión durante Marchas, Protestas y Disturbios Sociales](#); Artigo 19. [Proteção do Direito de Liberdade de Expressão durante Manifestações e Protestos](#); Reporteros Sin Fronteras (RSF). [Handbook for journalists](#). 17 de febrero de 2006;

E. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflicto armado

242. Una forma especialmente grave de conflictividad social es el conflicto armado. A ese respecto, la Relatoría Especial ha constatado que “donde aún existen conflictos armados internos, la agresividad e intolerancia característica de los actores armados sigue constituyendo una amenaza muy grave para la vida y la integridad de los periodistas, críticos y disidentes”⁵²⁸. Asimismo, la CIDH ha reconocido que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión⁵²⁹. Los ataques contra periodistas en estos contextos constituye una violación tanto de la dimensión individual como de la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión⁵³⁰.

243. En este orden de ideas, la CIDH ha reconocido que dada la importancia de la labor de información social que cumplen los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, la prensa que opera en estas circunstancias debe ser objeto de protecciones especiales y facilidades por parte del Estado. Así, por ejemplo, en el caso sobre el asesinato del periodista Hugo Bustíos Saavedra, ocurrido en 1988 por una patrulla militar peruana mientras investigaba dos homicidios cometidos en el marco del conflicto interno que para entonces afectaba a ese país, la CIDH sostuvo que el Estado era responsable, entre otros, de la violación del Artículo 13 de la Convención Americana dado que, a sabiendas de la

Reporteros Sin Fronteras (RSF). 30 de mayo de 2002. [Carta sobre la seguridad de los periodistas en zonas de conflicto y tensiones](#).

⁵²⁸ CIDH. [Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5. rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 45.

⁵²⁹ CIDH. Informe No. 29/96. Caso 11.303. Carlos Ranferí Gómez López. Guatemala. 16 de octubre de 1996. Párr. 92.

⁵³⁰ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997. Párr. 76 -77; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 53.

existencia de periodistas en la zona del conflicto, el Estado había omitido otorgarles la protección necesaria. La CIDH entendió que los hechos de violencia ocurridos habían impedido el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión del periodista asesinado y de otro comunicador que había resultado herido por la misma patrulla, así como de la comunidad de medios y periodistas que resultaban amedrentados por este tipo de hechos de violencia y de la sociedad en general, que se privaba de conocer asuntos de la máxima importancia pública relacionados con el conflicto armado. Según la CIDH, los y las periodistas cumplen una función fundamental en situaciones de conflicto armado pues, “son los periodistas quienes, arriesgando sus vidas, llevan al público una visión independiente y profesional de lo que realmente ocurre en áreas de conflicto”⁵³¹. En consecuencia, indicó que el Estado debe brindarles la mayor protección posible para que puedan seguir ejerciendo su derecho a la libertad de expresión, de manera tal que se satisfaga el derecho de la sociedad a estar adecuadamente informada⁵³².

244. En esta misma línea, la CIDH ha especificado que los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos—particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción⁵³³. En este orden de ideas, el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977 determina expresamente en su artículo 79 que “los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados personas civiles” y consecuentemente serán protegidos como tal de conformidad con el derecho internacional humanitario “a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil” y sin

⁵³¹ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997. Párr. 73.

⁵³² CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997. Párr. 75.

⁵³³ El artículo 48 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra determina que “A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”. CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 195.

perjuicio del derecho que asiste a los corresponsales de guerra acreditados ante las fuerzas armadas a gozar del estatuto de prisioneros de guerra⁵³⁴. En este orden de ideas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha condenado los ataques perpetrados contra periodistas en situaciones de conflicto armado y ha instado a los Estados y a todas las demás partes involucradas en los conflictos que tomen todas las medidas posibles por impedir que se cometan violaciones del derecho internacional humanitario contra los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado cumplan su deber de procesar y condenar a los responsables y respeten la independencia profesional y los derechos de ese grupo de personas⁵³⁵. Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias recomendó a los actores no estatales que participan en conflictos armados “respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional humanitario durante un conflicto armado, también respecto de los periodistas”.⁵³⁶ En este sentido, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad prevé que se deberían fortalecer las “disposiciones relacionadas con la seguridad de los periodistas en las zonas en situación de conflicto, por ejemplo mediante la promoción de la creación de los llamados ‘corredores destinados a los medios de comunicación’”⁵³⁷.

245. Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias señaló que “la difusión de propaganda del enemigo, por sí misma, no hace del periodista un objeto legítimo de ataque”, pero observó que “la incitación a cometer infracciones graves del derecho internacional humanitario, actos de genocidio o violencia está prohibida”⁵³⁸. En este sentido, la Declaración de

⁵³⁴ Ver también, Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalist in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 8.

⁵³⁵ Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. [Resolución 1738 \(2006\)](#). S/RES/1738 (2006). 23 de diciembre de 2006.

⁵³⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 136.

⁵³⁷ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa para el Desarrollo de la Comunicación. 2012. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Párr. 5.24.

⁵³⁸ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 67.

Belgrado prevé que “las autoridades no deben confundir las noticias independientes con la propaganda que incita a la violencia”⁵³⁹.

246. Son de especial importancia también en situaciones de conflicto armado las obligaciones de los Estados de respetar el derecho de los y las periodistas a la reserva de sus fuentes de información, de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas y de instruir a las fuerzas armadas y a las fuerzas de seguridad sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática⁵⁴⁰.

247. Respecto a esta última obligación, constituye una buena práctica la Directiva No. 19/2010, emitida por el Comandante del Ejército Nacional de Colombia, la cual incluye un resumen de las obligaciones del Estado frente a periodistas en virtud del derecho nacional e internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, incluida la obligación de “brindar una protección especial a quienes ejercen dicha profesión” en áreas donde exista mayor presencia de grupos armados ilegales y la obligación de tratar a los comunicadores como “civiles” conforme al derecho internacional humanitario, incluso cuando la persona “tenga opiniones favorables a algunas de las partes en conflicto”⁵⁴¹. En este sentido, en el *Caso Vélez Restrepo y Familiares*, la Corte Interamericana “valor[ó] las acciones desarrolladas por Colombia [...] que buscan dar a conocer al interior de las Fuerzas Armadas la labor

⁵³⁹ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [Declaración de Belgrado. Asistencia a los medios de comunicación en zonas en situación de conflicto y países en transición](#). 3 de mayo de 2004. Párr. 7.

⁵⁴⁰ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. [Prosecutor v. Radoslav Brdjanin Momir Talick](#) Decision on interlocutory appeal. Caso No. IT-99-36-AR73.9. 11 de diciembre de 2002. Párr. 42-43; Consejo de Europa. Comité de Ministros. [Recommendation No. R \(96\) 4 of the Committee of Minister to Member States on the Protection of Journalists in Situations of Conflict and Tension](#). 3 de mayo de 1996. Principio 5; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. [Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales](#).

⁵⁴¹ Cartilla “Respeto, atención, reconocimiento, protección, prevención, promoción, aplicación y difusión de los derechos humanos y DIH de los grupos especiales”. Directiva Permanente No. 19/2010 de la Jefatura de Derechos Humanos y DIH del Ejército Nacional. Ejército Nacional, Fuerzas Militares de Colombia, Anexo al escrito de contestación, anexo 2, expediente de fondo, tomo I, folios 455 a 463. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 276.

desempeñada por los periodistas y comunicadores sociales, y el peligro al que se enfrentan, especialmente, en los conflictos armados, así como del necesario respeto que debe existir de su parte para que éstos puedan ejercer sin obstáculos su profesión⁵⁴². No obstante, la Corte determinó, como garantía de no repetición, que el Estado debía “incorporar, en sus programas de educación en derechos humanos dirigidos a las Fuerzas Armadas, un módulo específico sobre la protección del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y de la labor que cumplen los periodistas y comunicadores sociales”⁵⁴³. De manera similar, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias recomendó a los Estados capacitar a los miembros de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas “sobre la legitimidad de la presencia de periodistas en los conflictos armados y no armados, y sobre la protección jurídica de su seguridad”⁵⁴⁴.

248. En la región, se pueden identificar también ejemplos de medidas adoptadas para brindar protecciones especiales a periodistas en situaciones de conflicto armado. Así, por ejemplo, el Estado de Colombia ha reconocido en diversas oportunidades a los y las periodistas como una población especialmente afectada en el marco del conflicto armado. En este sentido, la Relatoría Especial, en su informe Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia de 2005, encontró que “[el] ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Colombia se ha visto seriamente afectado en las últimas décadas a consecuencia del conflicto armado interno”⁵⁴⁵. Como se ha abordado en este informe, desde el año 2000 los y las periodistas y comunicadores sociales han contado con un programa especial de protección del Gobierno Colombiano⁵⁴⁶ y actualmente son incluidos entre

⁵⁴² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 277.

⁵⁴³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 277.

⁵⁴⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 118.

⁵⁴⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 5.

⁵⁴⁶ Presidencia de la República de Colombia. [Decreto No. 1592 de 2000](#). 24 de agosto de 2000.

las 16 poblaciones en situación especial de riesgo bajo el reciente Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección⁵⁴⁷. Asimismo, los y las periodistas y comunicadores sociales han sido reconocidos por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una población beneficiaria de la reparación colectiva en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁵⁴⁸. En materia de lucha contra la impunidad y acceso a la justicia, como se ha mencionado, el Código Penal de ese país prevé el crimen de “homicidio en persona protegida”, lo cual ocurre cuando una persona protegida por el derecho internacional humanitario es asesinada con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, incluidos “los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados”⁵⁴⁹. Finalmente, la Fiscalía del Estado colombiano también ha calificado algunos casos relativos al asesinato y agresiones contra periodistas como delitos de lesa humanidad, al observar, entre otras consideraciones, que dichos delitos formaron parte de un ataque sistemático y generalizado contra civiles por parte de grupos armados en el contexto del conflicto armado interno⁵⁵⁰.

249. Finalmente, organizaciones de la sociedad civil y otros actores también han jugado un rol fundamental en la prevención de la violencia contra los y las periodistas y en su protección en los conflictos armados. Así, por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) organiza cursos de primeros auxilios y capacitación para periodistas en temas de conflicto armado y derecho internacional humanitario⁵⁵¹. El CICR

⁵⁴⁷ Presidencia de la República de Colombia. [Decreto No. 4912 de 2011](#). 26 de diciembre de 2011. Art. 6.

⁵⁴⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 20 de septiembre de 2012. [Gobierno consulta a periodistas Víctimas del conflicto sobre proceso de Reparación Colectiva](#); El Mundo. 9 de octubre de 2012. [Reparación para periodistas víctimas](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 24 de septiembre de 2012. [Gobierno de Colombia consulta a periodistas víctimas del conflicto sobre proceso de reparación](#)

⁵⁴⁹ Estado de Colombia. [Código Penal. Ley 599 de 2000](#). Art. 135. Párr. 5.

⁵⁵⁰ El Tiempo. 11 de marzo de 2013. [Crimen de periodista Eustorgio Colmenares, delito de lesa humanidad](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 12 de marzo de 2013. [Fiscalía de Colombia declara asesinato de periodista como delito de lesa humanidad](#); Terra/Agencia EFE. 11 de marzo de 2013. [Fiscalía colombiana dice asesinato periodista es crimen de lesa humanidad](#); Fiscalía General de la Nación. 11 de octubre de 2012; [Declaración del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, sobre el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima. Neiva \(Huila\), 20 de septiembre de 2012](#); IFEX/Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de septiembre de 2012. [Caso de periodista colombiana secuestrada declarado crimen de lesa humanidad](#); El Espectador. 13 de septiembre de 2012. [Justicia en caso Jineth Bedoya](#).

⁵⁵¹ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril

también cuenta con una línea directa de contacto para periodistas, sus familiares y medios de comunicación que necesitan asistencia respecto a detenciones, desapariciones y lesiones sufridas por periodistas en conflictos armados y actúa para localizar a periodistas desaparecidos y evacuar a periodistas heridos⁵⁵². Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado manuales de autoprotección específicos para periodistas que cubren conflictos armados⁵⁵³.

F. Violencia contra mujeres periodistas

250. Los estándares interamericanos y las prácticas nacionales en materia de prevención, protección e investigación de la violencia contra periodistas anteriormente expuestos, ponen de presente la necesidad de contar con una política estatal diseñada en atención a los factores que generan esta violencia según cada contexto social y sus consecuencias en la vida de las personas afectadas. Un aspecto relevante de este trabajo es indagar sobre la situación de las mujeres que ejercen el periodismo en nuestra región y los múltiples y específicos riesgos que enfrentan por el uso de su derecho a la libertad de expresión. Esto implica comprender cómo operan las desigualdades de género y las prácticas sexistas en el fenómeno de la violencia contra periodistas y con ello favorecer la definición de medidas de prevención, protección y procuración de justicia adecuadas.

251. Como se explica adelante, según la información recopilada por la Relatoría Especial la violencia contra las mujeres periodistas por el trabajo que realizan tiene particularidades, como resultado de construcciones sociales de género y la discriminación a la que tradicionalmente han estado sujetas las mujeres. Esta violencia se manifiesta de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, incluido el acoso sexual hasta la intimidación, abuso de poder y amenazas

de 2012. Párr. 84 , 87 y 90; CICR. [Informe 2010 Colombia](#). Marzo 2011. Pág. 77; TV San Jorge. 14 de junio de 2013. [Culminó capacitación para periodistas regionales ofrecida por el CICR](#) (VIDEO).

⁵⁵² Comité Internacional de la Cruz Roja. 19 de noviembre de 2007. [Línea directa: asistencia para periodistas en misión peligrosa](#).

⁵⁵³ Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Manual de Seguridad para Periodistas. Capítulo 4: Conflicto Armado](#). 2012; Article 19. [Guía Protección del Derecho de la Libertad de expresión durante Marchas, Protestas y Disturbios Sociales](#); Artigo 19. [Proteção do Direito de Liberdade de Expressão durante Manifestações e Protestos](#); Reporteros Sin Fronteras (RSF). [Handbook for journalists](#). 17 de febrero de 2006; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 30 de Mayo de 2002. [Carta sobre la seguridad de los periodistas en zonas de conflicto y tensiones](#).

basadas en el género. De acuerdo con la información disponible, la violencia contra las mujeres es perpetrada por distintos actores, como funcionarios del Estado, fuentes de información o colegas y tiene lugar en diversos contextos y espacios, incluyendo la calle, el lugar de trabajo y las oficinas o instituciones estatales⁵⁵⁴.

252. A este respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, expresó en su informe sobre la protección de los periodistas y la libertad de los medios de prensa, que “las mujeres periodistas corren peligros adicionales como la agresión sexual, la violencia sexual de la turba contra periodistas que cubren acontecimientos públicos, o el abuso sexual cuando se encuentran en detención o cautiverio. La existencia de poderosos estigmas culturales y profesionales hace que no se den a conocer muchos de estos atentados. Por lo tanto, al considerar medidas para hacer frente a la violencia contra los periodistas hay que tener en cuenta las cuestiones de género”⁵⁵⁵.

253. La importancia de tomar en cuenta la cuestión de género en el estudio de la violencia contra periodistas y la definición de estrategias tendientes a erradicarla, se refuerza a partir de la obligación de los Estados de combatir con la debida diligencia las formas de discriminación y la violencia contra las mujeres⁵⁵⁶. Como ha sido reconocido por la CIDH, la “violencia basada en género es una de las formas más extremas y generalizadas de discriminación”, la cual impide y

⁵⁵⁴ CIMAC. Informe diagnóstico. [Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011](#). 7 de Septiembre 2012. Pág. 11; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 7 de junio de 2011. [El Crimen Silenciado: Violencia Sexual y Periodistas](#).

⁵⁵⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 52. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁵⁵⁶ CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 110-111; CIDH. Informe No. 28/07. Casos 12.496-12.498. Claudia Ivette González y otros. México. 9 de marzo de 2007. *Ver también*, CIDH. Informe No. 54/01. Caso 12.051. Maria Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001. CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

anula de forma severa el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, entre ellos el derecho a la vida y la integridad personal⁵⁵⁷. En efecto, el sistema interamericano ha subrayado la fuerte relación entre la discriminación y la violencia contra las mujeres⁵⁵⁸. Un ejemplo de esto son las disposiciones de la “Convención de Belém do Pará” que establece que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia⁵⁵⁹, a ser libres de toda forma de discriminación, a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados⁵⁶⁰, a la igualdad de protección ante la ley y de la ley, así como a contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes cuando violen sus derechos⁵⁶¹.

⁵⁵⁷ CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 110. *Ver también*, Naciones Unidas. Asamblea General. Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención. A/HRC/14/L.9/Rev.1. 16 de junio de 2010; Naciones Unidas. Asamblea General. [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993](#). A/RES/48/104. 23 de febrero de 1994; Naciones Unidas. Asamblea General. [Declaración de Beijing y Plataforma de Acción](#); Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. A/CONF.177/20/Rev.1. 15 de septiembre de 1995; Naciones Unidas. CEDAW. Recomendación General 19: La Violencia contra la Mujer. ONU Doc.A/47/38.1. 11º Periodo de Sesiones 1992. Disponible para consulta en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom18>

⁵⁵⁸ CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 110; CIDH. Informe Nº 28/07. Casos 12.496-12.498. Claudia Ivette González y otros. México. 9 de marzo de 2007. *Ver también*, CIDH. Informe Nº 54/01. Caso 12.051. Maria Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001; CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

⁵⁵⁹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Artículo 3. Cabe recordar que “[p]ara los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

⁵⁶⁰ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Artículo 6.

⁵⁶¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Artículo 4

254. En igual sentido, la Comisión ha observado “la estrecha relación entre la discriminación, la violencia y la debida diligencia”⁵⁶² y ha enfatizado que este deber comprende “la organización de toda la estructura estatal – incluyendo el marco legislativo, las políticas públicas, los órganos encargados de implementar la ley como la policía, y el sistema judicial – para prevenir y responder de forma adecuada y efectiva a estos problemas”⁵⁶³. Asimismo, ha observado que la inacción de los Estados en la esfera de la violencia contra las mujeres no es solo una forma de discriminación, sino un menoscabo de sus derechos a la vida e integridad personal⁵⁶⁴. Esto resulta de particular relevancia debido a que el ejercicio del periodismo sigue siendo una actividad predominantemente masculina en la que se reproducen estereotipos y roles tradicionales de género. Aunque se reconoce que la participación de las mujeres ha aumentado significativamente con los años, los estudios muestran que la asignación de las mujeres en los más altos niveles de toma de decisión o en temas de cobertura más importantes dentro de los medios de comunicación sigue siendo baja⁵⁶⁵.

255. Poco se ha documentado sobre la situación de las mujeres que ejercen el periodismo y la violencia a la que se enfrentan como consecuencia del ejercicio de su profesión en las Américas. No existen estudios regionales o locales exhaustivos y se estima que los datos con los

⁵⁶² CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 111; CIDH. Informe No. 28/07. Casos 12.496-12.498. Fondo. Claudia Ivette González y Otros. México. 9 de marzo de 2007; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205

⁵⁶³ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 63. 9 de diciembre de 2011. Párr. 41.

⁵⁶⁴ CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 112. *Ver también*, Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte Europea de Derechos Humanos. Caso de *Opuz c. Turquía*. Petición No. 33401/02. 9 de junio de 2009; Corte Europea de Derechos Humanos. *Kontrová c. Slovakia* Petición No. 7510/04. 24 de septiembre de 2007; Naciones Unidas. Comité CEDAW. Opiniones sobre la Comunicación No. 5/2005, *Sahide Goekce c. Austria*. C/39/D/5/2005. 6 de agosto de 2007.

⁵⁶⁵ International Women Media Foundation. Global Report on the Status of Women in the News Media. 2011. Disponible para consulta en: <http://www.iwmf.org/global-report/>. *Ver también*, Naciones Unidas. Asamblea General. [Declaración de Beijing y Plataforma de Acción](#). Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. A/CONF.177/20/Rev.1. 15 de septiembre de 1995. Objetivo Estratégico J. Las Mujeres y los Medios de Difusión. Párr. 235.

que se cuenta no reflejarían la amplitud del problema⁵⁶⁶. Esto no resulta extraño. En general, la precariedad y la falta de coordinación en los sistemas de información para obtener estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres ha sido identificado por la CIDH como un obstáculo relevante para examinar causas y tendencias del fenómeno⁵⁶⁷. En sus informes temáticos sobre la violencia contra las mujeres, la Comisión ha reconocido que entre los desafíos más importantes del acceso a la justicia en estos casos destacan: (i) la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres, así como la poca información que existe sobre su magnitud y (ii) los altos índices de subregistro y falta de denuncia de incidentes a causa de la estigmatización asociada a estos actos y acciones de represalia por parte del agresor⁵⁶⁸.

256. Los resultados preliminares de la primera encuesta mundial sobre la materia, realizada en 2013 por organizaciones de la sociedad civil en colaboración con la UNESCO, revelan que las mujeres periodistas son víctimas de intimidación y amenazas, violencia y acoso sexual, “*cyber-bullying*”, entre otros. Según los datos publicados, solo una minoría de casos sería objeto de denuncia e investigación⁵⁶⁹.

257. En México, desde hace unos años organizaciones no gubernamentales han emprendido esfuerzos importantes para documentar la situación de las mujeres periodistas en ese país⁵⁷⁰. El diagnóstico realizado indica que el aumento de la violencia en general ha exacerbado también la violencia de género. De acuerdo con la información

⁵⁶⁶ Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 7 de junio de 2011. [El Crimen Silenciado: Violencia Sexual y Periodistas](#); CIMAC. [Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011](#). 7 Septiembre 2012. Pág. 11.

⁵⁶⁷ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68. 20 de enero de 2007.

⁵⁶⁸ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de diciembre de 2011. Párr. 5.

⁵⁶⁹ International Women Media Foundation. Global research project investigates violence against women journalists. 2 de diciembre de 2013. Disponible para consulta en: <http://www.iwmf.org/global-research-project-investigates-violence-against-women-journalists/>. Ver también, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/International Women Media Foundation. 26 de agosto de 2013. [Global survey on violence against female journalists launched](#).

⁵⁷⁰ CIMAC. [Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011](#). 7 Septiembre 2012; CENCOS. [¿Porque tanto silencio?. Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012](#). Mayo 2013. Pág. 121-129; Cencos; Article 19. [Violencia en México y el derecho a la Información. Análisis de las cifras](#). Abril 2011.

disponible, en este contexto los casos de mujeres periodistas víctimas de feminicidio y violencia sexual, desde el acoso hasta la violación, habrían aumentado. Sin embargo, en los informes realizados se destaca que debido a la naturalización del fenómeno y a la desconfianza en los recursos legales establecidos, estos hechos no serían denunciados por las periodistas mexicanas. Este tipo de violencia permanecería invisible e inaudible para muchos y cuando es denunciada recibe un tratamiento negligente, poco uniforme y equitativo para las mujeres involucradas, en donde serían recurrentes los señalamientos estereotipados y los cuestionamientos de la vida persona (sexual) de las mujeres, lo que traería como consecuencia un alto costo profesional⁵⁷¹. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en sus observaciones finales para México expresó su profunda preocupación ante los riesgos que las periodistas enfrentaban en el ejercicio de su profesión en el Estado. El Comité indicó que recibió información que indicaría que las mujeres periodistas en ese país serían “objeto de una variedad de manifestaciones de violencia, como amenazas y campañas difamatorias, abuso sexual, hostigamiento y feminicidio”. Otros motivos de preocupación manifestados por el Comité son la demora de las autoridades competentes en adoptar medidas para garantizar los derechos humanos de las periodistas; el hecho de que la mayoría de los casos de violencia en su contra habrían sido perpetrados por agentes del Estado y la falta de medidas para prevenir, investigar, acusar y enjuiciar a los culpables⁵⁷².

258. La Relatoría Especial ha recibido información que sugiere que esta problemática afectaría también a otros países de la región con altos niveles de violencia contra periodistas⁵⁷³. De allí la necesidad de que

⁵⁷¹ CIMAC. [Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011](#). 7 Septiembre 2012. CENCOS. [¿Porque tanto silencio? Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012](#). Mayo 2013. Pág. 121-129; CENCOS y Article 19. [Violencia en México y el derecho a la Información. Análisis de las cifras](#). Abril 2011.

⁵⁷² Naciones Unidas. CEDAW. [Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer México](#). CEDAW/C/MEX/CO/7-8. 7 de agosto de 2012. Párr. 24.

⁵⁷³ Por ejemplo, el 2 de junio de 2000 la Comisión otorgó medidas cautelares y solicitó al Estado colombiano que se llevaran a cabo gestiones para proteger la vida y la integridad personal de Jineth Bedoya Lima, periodista de *El Espectador*. Según la CIDH “La información disponible, señala que el 24 de mayo de 2000, Jineth Bedoya fue citada a concurrir a la Cárcel Nacional Modelo con el objeto de mantener una entrevista con un sujeto apodado “El Panadero”, quien mostró interés en que se realizara un trabajo periodístico en torno a la versión del paramilitarismo sobre los hechos de violencia ocurridos el 27 de abril de 2000 en ese centro penitenciario. La periodista fue abordada en la puerta de las instalaciones, encañonada, sedada y conducida a una casa cercana donde

los Estados adopten medidas concretas, adecuadas, integrales y efectivas encaminadas a hacer visible los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas, prevenirlos e investigarlos.

259. En efecto, tal como se ha explicado a lo largo de este informe, los Estados tienen la obligación de prevenir, proteger, e investigar, juzgar y sancionar a los responsables de estos crímenes. Según la jurisprudencia interamericana, en casos de violencia contra las mujeres, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas señaladas, una obligación reforzada de actuar con debida diligencia a partir de las disposiciones existentes en materia de los derechos de las mujeres, como la Convención Belém do Pará⁵⁷⁴.

260. Respecto de la obligación de prevenir, la Corte Interamericana ha reconocido que los Estados “deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias”. Como se ha indicado, para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada del daño cometido. Al respecto, destaca la reforma introducida al Código Penal Federal mexicano, según la cual se aumentará la pena de los delitos contra periodistas hasta una

varios sujetos la amordazaron, golpearon y sometieron a tratos degradantes, tras lo cual fue abandonada en un sector despoblado”. Al respecto, CIDH. [Informe Anual 2000](#). Capítulo III (EL Sistema de Peticiones y Casos Individuales). OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 re. Párr. 20. Asimismo, en 2010 la Relatoría Especial recibió información sobre amenazas que habría recibido Claudia Julieta Duque, periodista independiente corresponsal en Colombia de la emisora de Internet de derechos humanos *Radio Nizkor*, Al respecto: CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 149-152.

⁵⁷⁴ CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Humanos. 21 de julio de 2011. Estados Unidos. Párr. 110-111. Ver también, CIDH. Informe No. 28/07. Casos 12.496-12.498. Claudia Ivette González y otros. México. 9 de marzo de 2007; CIDH. Informe No. 54/01. Caso 12.051. Maria Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001. CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

mitad cuando la “víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión del delito”⁵⁷⁵.

261. Ahora bien, no basta con el establecimiento de un marco jurídico, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe “prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”⁵⁷⁶. La Comisión Interamericana ha señalado que esta obligación implica necesariamente poner en práctica iniciativas de recopilación de información, entre ellas estadísticas, investigaciones y estudios sobre las diversas manifestaciones de la violencia contra mujeres periodistas⁵⁷⁷. En este sentido, reconociendo la necesidad de considerar la intersección de distintas formas de discriminación que pueden sufrir las mujeres por otros motivos conexos, como la raza, el origen nacional, la orientación sexual, entre otros, la CIDH ha recomendado a los Estados incorporar en los estudios sobre la materia, datos desagregados por sexo, raza y otras variables que exponen a las mujeres a ser víctimas de violencia⁵⁷⁸. Asimismo, la CIDH ha considerado que dado el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados “deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito”⁵⁷⁹.

262. Asimismo, con base en la jurisprudencia y doctrina interamericana, los órganos del sistema interamericano han señalado que

⁵⁷⁵ Estado de México. [Código Penal Federal](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 51.

⁵⁷⁶ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 258.

⁵⁷⁷ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007. Párr. 42-43. *Ver también*, Naciones Unidas. CEDAW. Recomendación General 19: La Violencia contra la Mujer. ONU Doc.A/47/38.1. 11º Periodo de Sesiones 1992. Párr. 24. c). Disponible para consulta en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom18>; CEPAL. [Cuaderno 99. Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres](#). Abril 2012.

⁵⁷⁸ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de diciembre de 2011. Párr. 20.

⁵⁷⁹ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007. Párr. 43.

los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de protección en casos específicos en los que determinadas mujeres periodistas corren un riesgo especial de ser víctimas de violencia. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció “los riesgos específicos a que están expuestas las mujeres periodistas en el ejercicio de su profesión” y subrayó en este contexto, la importancia de adoptar una perspectiva de género al estudiar la aplicación de medidas para proteger la seguridad de los periodistas⁵⁸⁰. En igual sentido, al analizar la situación de las defensoras de derechos humanos, la CIDH estimó que durante la evaluación del riesgo debe ser observada una perspectiva de género en relación a los solicitantes de la protección e instando a los Estados a evaluar el contexto particular en que las solicitantes realizan sus funciones que pudiera traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo en atención a dicha categoría⁵⁸¹. En esta tarea, los Estados deben tomar en consideración, asimismo, el particular riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos que enfrentan diversos sectores de mujeres, en razón de la intersección de distintas formas de discriminación por otros motivos conexos, como su raza, etnia, edad, orientación sexual, entre otros.

263. En estas circunstancias, a juicio de la Comisión, el resultado de la evaluación de riesgo debe ser calificado como mayor⁵⁸². Esto tiene particular importancia en el caso de las mujeres periodistas, quienes están expuestas, en principio, a un doble riesgo por ejercer el periodismo en situaciones de alta conflictividad o violencia y en contextos que refuerzan la subordinación de género.

264. Como ya se ha destacado, los programas de protección especial para periodistas en Colombia y México cuentan con protocolos o directrices que prevén la aplicación del mecanismo con perspectiva de género y en atención a los derechos humanos de las mujeres. Así, en seguimiento de la Resolución No. 0805 del Ministerio del Interior de Colombia de 14 de mayo de 2012, se expidió el “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres”, el cual adopta, entre

⁵⁸⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. [Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. Contribución de la libertad de opinión y expresión al empoderamiento de la mujer](#). A/HRC/RES/23/2. 24 de junio de 2013.

⁵⁸¹ CIDH. [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 512.

⁵⁸² CIDH. [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 512.

otros, los principios de la atención preferencial y especial para mujeres y de la participación de organizaciones de mujeres en el programa de protección. En ese sentido, el Protocolo prevé la creación de un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de Mujeres, el cual cuenta con la participación de organizaciones de mujeres, órganos del Estado que trabajan temas de género, como la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y representantes de órganos internacionales como ONU Mujeres. El CERREM Mujeres sesiona de manera especial y exclusiva para atender casos de mujeres solicitantes de protección. Según el Protocolo, la beneficiaria puede elegir entre tener su caso analizado por el CERREM Mujeres o por el CERREM creado para atender la situación de riesgo de la otra población a la cual pertenezca, como, por ejemplo, las periodistas. Asimismo, el Protocolo prevé la adopción de medidas complementarias con enfoque diferencial, cuando estas son solicitadas por la beneficiaria o determinadas como necesarias en la evaluación de riesgo. Entre estas están previstas medidas para asegurar la salud, seguridad social y el bienestar de mujeres defensoras y sus familiares; medidas dirigidas a prestar apoyo a la beneficiaria y sus familiares para acceder al sistema educativo y medidas para asistir a las madres lactantes, gestantes y menores a cargo de la beneficiaria. El Protocolo también prevé la necesidad de capacitación y sensibilización de las entidades y funcionarios del programa en materia de género y derecho de las mujeres⁵⁸³.

265. En el caso de México, el Reglamento de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que ésta deberá atender en sus resoluciones a “los principios pro persona, a la perspectiva de género, al interés superior del niño y demás criterios de derechos humanos”⁵⁸⁴. De igual manera, el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas del Distrito Federal incorporó en sus protocolos el enfoque de género y el respeto al principio de no discriminación.

266. En cuanto a la obligación de investigar, resulta relevante destacar que ésta tiene un alcance adicional en el caso de las mujeres periodistas y la violencia que busca coartar el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, la Corte Interamericana ha expresado que

⁵⁸³ Estado de Colombia. Ministerio del Interior. [Resolución 0805. Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres](#). 14 de mayo de 2012.

⁵⁸⁴ Estados Unidos Mexicanos de México. [Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 30 de noviembre de 2012. Artículo 22.

“ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”⁵⁸⁵.

267. La Corte ha precisado en su jurisprudencia reciente el contenido de esta obligación. En el caso particular del deber de investigar denuncias de violencia sexual, el tribunal ha considerado necesario, entre otros, “que: i) la declaración de la víctima se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza; ii) la declaración de la víctima se registre de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición; iii) se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; iv) se realice inmediatamente un examen médico y psicológico completo y detallado por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea; v) se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, la investigación inmediata del lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia y vi) se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso”⁵⁸⁶.

268. Para que lo anterior sea posible, resulta indispensable que las autoridades encargadas sean debidamente capacitadas en materia de género. Como se ha reconocido ampliamente cuando tales investigaciones no son llevadas a cabo por autoridades capacitadas se registran retrasos marcados por la indiferencia y deficiencias en las investigaciones, que afectan negativamente el futuro procesal del caso. De manera particular, la falta de capacitación se demuestra con la frecuencia en la que en este tipo de investigaciones se recurre a estereotipos de género discriminatorios para desestimar la credibilidad de la denuncia

⁵⁸⁵ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216. Párr. 177.

⁵⁸⁶ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216. Párr. 178.

presentada⁵⁸⁷. Al respecto, la CIDH ha señalado que “cuando las víctimas acuden a las instancias estatales de denuncia –policías o fiscalías principalmente- se encuentran, generalmente, con un ambiente de discriminación basado en el género. La presencia de estereotipos y prejuicios que existen entre operadores/as de justicia provoca que se le otorgue poca veracidad a la versión de la víctima, se le culpabilice, se justifiquen los hechos por la actitud o el comportamiento de la víctima o por sus relaciones sentimentales anteriores, se cuestione la honra de la mujer o se utilice un vocabulario sexista. También es común que se le discrimine por su [orientación] sexual, por el color de su piel, por su etnia, por su origen, por su bajo nivel escolar o por su nacionalidad, entre otros”⁵⁸⁸.

269. En suma, la Relatoría manifiesta su preocupación ante la situación de las mujeres periodistas y los riesgos diferenciados que enfrentan por el ejercicio de la profesión en las Américas. Preocupa de manera particular la poca atención dada hasta ahora al fenómeno y los obstáculos evidenciados para su denuncia y comprensión. Por este motivo, reitera a los Estados la necesidad de mejorar los mecanismos de prevención, protección y respuesta judicial para cumplir plenamente con las obligaciones descritas en este informe y garantizar a las mujeres el pleno ejercicio a la libertad de expresión.

G. El rol de otros actores: terceros Estados, medios de comunicación y ONG

270. Las obligaciones internacionales de prevenir las agresiones contra periodistas, adoptar medidas de protección, y sancionar estos crímenes, conforme a las normas regionales de derechos humanos, se predicen de los Estados en su respectivo territorio. No obstante, la Relatoría Especial considera pertinente mencionar el importante rol que pueden desempeñar otros actores en la tarea de prevenir, evitar y sancionar la violencia contra los y las periodistas.

271. Un actor fundamental en la protección de periodistas es la comunidad internacional y, en particular, los terceros Estados a cuyo territorio se ha trasladado un periodista en riesgo o donde pretende ser

⁵⁸⁷ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 401.

⁵⁸⁸ CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de diciembre de 2011. Párr. 181.

recibido para evitar ser alcanzado por una amenaza inminente contra su vida o integridad. Con respecto a la situación crítica de violencia que afecta a periodistas en algunos Estados, la Relatoría Especial ha observado que la cooperación bilateral y multilateral debería enfocar una proporción significativa de sus esfuerzos en la defensa de periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos recursos financieros para garantizar su protección, asistencia técnica para impulsar las investigaciones en curso y solidaridad internacional en la acogida de los periodistas o activistas que han debido desplazarse solos o con sus familias a causa de sus opiniones, denuncias o investigaciones⁵⁸⁹. Con respecto a estos últimos, el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha celebrado la intención del gobierno sueco de crear un albergue⁵⁹⁰ para periodistas que estén expuestos a amenazas graves y urgentes, en el marco de la Iniciativa Especial para la Democratización y la Libertad de Expresión de dicho gobierno⁵⁹¹.

272. Un segundo actor que sin duda desempeña un rol clave en la seguridad de los periodistas son los propios medios de comunicación. En el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, la Relatoría Especial instó a los propietarios de medios de comunicación a “proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos” para su seguridad⁵⁹². El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) se pronunciaron en un sentido similar en su Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión de 2012, al destacar que “[s]e debería instar a organizaciones de medios de comunicación a ofrecer

⁵⁸⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Comunicado de Prensa R 28/10. Relatoría Especial condena enérgicamente asesinato y secuestro de periodistas en México](#). 15 de marzo de 2010.

⁵⁹⁰ Fojo Safe House. [Safe House Guidelines](#).

⁵⁹¹ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 88.

⁵⁹² CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 833.

capacitación y orientación adecuada en temas de seguridad, concienciación sobre riesgos y defensa personal a empleados permanentes o que presten servicios en forma independiente, además de equipos de seguridad cuando sea necesario”⁵⁹³. En ese mismo sentido, el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias señaló que “[l]as agencias de los medios de comunicación deberían ofrecer capacitación adecuada de seguridad de nivel básico y avanzado a los periodistas y demás personal [...]. Las agencias también deberían ofrecer orientación de seguridad y de autoprotección a sus empleados, tanto si son permanentes como *free-lance*, proporcionándoles el equipo de seguridad necesario”⁵⁹⁴. De manera similar, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad señala la importancia de instar “al sector de los medios de comunicación y sus asociaciones profesionales, a que establezcan disposiciones generales sobre seguridad para los periodistas que incluyan, aunque no exclusivamente, cursos de formación en materia de seguridad, asistencia sanitaria y seguro de vida, acceso a la protección social y remuneración adecuada para el personal a tiempo completo y por cuenta propia”⁵⁹⁵.

273. Un ejemplo de un medio que ha adoptado medidas importantes en este sentido es *TV Globo*, en Brasil. Tras el asesinato del periodista de investigación Tim Lopes en 2002, *TV Globo* creó una comisión interna para reevaluar su cobertura de las noticias sobre la violencia en Rio de Janeiro y reforzar las medidas de seguridad existentes⁵⁹⁶. Durante más de una década, la empresa ha invertido en una capacitación de seguridad

⁵⁹³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. [Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión](#).

⁵⁹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 145.

⁵⁹⁵ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#). Punto 5.22.

⁵⁹⁶ Proyecto Impunidad. 2 de junio de 2002. [Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes](#).

para todos los miembros de su equipo⁵⁹⁷. También implementó medidas de seguridad como la reubicación temporal y la asignación de escoltas personales a empleados amenazados⁵⁹⁸. Además, *TV Globo* es miembro del International News Safety Institute (INSI), una coalición de organizaciones de noticias, grupos de apoyo a periodistas y personas que se dedican en forma exclusiva a la seguridad del personal de medios de noticias que trabajan en entornos peligrosos. La finalidad del INSI es crear una red global de seguridad que brinde asesoramiento y asistencia a periodistas y otros reporteros que podrían enfrentarse a peligros al cubrir noticias durante misiones internacionales o en sus propios países⁵⁹⁹. En este sentido, organizaciones como Article 19 han desarrollado cursos de seguridad dirigidos, entre otros, a periodistas en zonas de riesgo que incluyen nociones básicas de seguridad, primeros auxilios, identificación de riesgos y elaboración de protocolos de seguridad y autoprotección, y seguridad informática⁶⁰⁰.

274. Además de las medidas de seguridad adoptadas dentro de las organizaciones de medios, la experiencia en la región muestra que la solidaridad y la cooperación entre medios puede contribuir notablemente a la seguridad de los periodistas. La importancia de ese tipo de colaboración entre medios también fue resaltada por el Relator Especial de la ONU sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, quien resaltó que “aunque se es consciente del carácter frecuentemente competitivo de las relaciones entre los trabajadores de los medios de comunicación de todo el mundo, es importante dejar a un lado la competencia cuando se trata de cuestiones de seguridad”⁶⁰¹. Así, por ejemplo, en Colombia, medios competidores han colaborado en varias oportunidades para cubrir y publicar historias que pueden ser peligrosas, a fin de reducir la exposición de cualquier periodista o medio y transmitir un

⁵⁹⁷ Proyecto Impunidad. 2 de junio de 2002. [Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes.](#)

⁵⁹⁸ Proyecto Impunidad. 2 de junio de 2002. [Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes.](#)

⁵⁹⁹ International News Safety Institute (INSI). Disponible para consulta en: <http://www.newssafety.org/>

⁶⁰⁰ Article 19. 5 de noviembre de 2012. [Curso de Seguridad para Periodistas en línea](#); Article 19. 25 de junio de 2013. [Invitación: Curso de Seguridad para periodistas en zonas de riesgo](#); Article 19. [Asesoría para la Elaboración de Protocolos de Seguridad](#); Article 19. [Capacitación para periodistas sobre cobertura de alto riesgo.](#)

⁶⁰¹ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.](#) A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 144.

mensaje contundente a quienes pretenden silenciar a la prensa mediante la violencia⁶⁰². Por ejemplo, luego del asesinato en 1986 del director del periódico *El Espectador* Guillermo Cano a manos del cartel del narcotráfico dirigido por Pablo Escobar, toda la prensa colombiana realizó un bloqueo informativo de 24 horas en protesta⁶⁰³. En los meses siguientes, *El Espectador*, su principal competidor *El Tiempo* y otros medios trabajaron en colaboración para investigar y publicar historias sobre narcotráfico⁶⁰⁴.

275. En 2004, se puso en práctica una estrategia similar, en la que 19 revistas y periódicos colombianos investigaron y publicaron simultáneamente una serie de audaces notas de investigación sobre diversos temas, como la infiltración de grupos paramilitares en los juegos de azar⁶⁰⁵. En este mismo sentido, el “Proyecto Manizales”, tuvo como finalidad publicar las mismas historias que habían sido frustradas cuando los periodistas que inicialmente investigaron el tema fueron amenazados, asesinados u obligados a exiliarse⁶⁰⁶. Ese proyecto fue creado inicialmente por siete periódicos y revistas colombianas (*La Patria*, *El Colombiano*, *El Tiempo*, *El Espectador*, *Cambio* y *Semana*, entre otros) en respuesta al asesinato del periodista Orlando Sierra en 2002⁶⁰⁷. Los medios prestaron

⁶⁰² Center for International Media Assistance. [Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia](#). 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 8 de septiembre de 2010. [Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times](#).

⁶⁰³ Center for International Media Assistance. [Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia](#). 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 8 de septiembre de 2010. [Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times](#).

⁶⁰⁴ Center for International Media Assistance. [Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia](#). 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 8 de septiembre de 2010. [Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times](#).

⁶⁰⁵ Douglas Farah, “Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia”, April 11, 2012, pp. 23-25, http://www.strategycenter.net/docLib/20120423_CIMAMexicoColombia040912.pdf; María Teresa Ronderos, “Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times”, September 8, 2010, <http://cpj.org/reports/2010/09/silence-death-mexico-press-ronderos.php>.

⁶⁰⁶ Center for International Media Assistance. [Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia](#). 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). 8 de septiembre de 2010. [Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times](#).

⁶⁰⁷ *Semana*. 3 de mayo de 2007. [En el Día de la Libertad de Expresión denuncian “impunidad total” contra los casos de periodistas muertos o amenazados](#); *Semana*. 29 de marzo de 2011. [Profieren medida de aseguramiento a Ferney y Dixon Tapasco por el asesinato de Orlando Sierra](#).

colaboración para investigar la muerte de Sierra y publicaron simultáneamente sus conclusiones, y ayudaron así a establecer los motivos políticos del crimen⁶⁰⁸. El Proyecto Manizales se reactivó nuevamente en otras ocasiones para completar la labor de periodistas que sufrieron actos de violencia. Así sucedió, entre otros casos, para concluir las investigaciones realizadas por el periodista Guillermo Bravo en la época en que fue asesinado en 2003⁶⁰⁹, además de las investigaciones a partir de las cuales Germán Hernández, editor investigativo de *El Diario* de Huila, recibió amenazas de muerte en 2007⁶¹⁰.

276. En el 2012, una iniciativa similar fue realizada por medios electrónicos de distintos países de la región, que publicaron simultáneamente en dos ocasiones reportes de periodismo investigativo sobre la actuación del crimen organizado en el desplazamiento y la trata de personas. La iniciativa de colaboración contó con los medios electrónicos *El Faro* (de El Salvador), *Plaza Pública* (de Guatemala), *Verdad Abierta* (de Colombia) y *Animal Político* (de México), en coordinación con las organizaciones Internews y InSight Crime, y buscó, entre otros objetivos, disminuir el nivel de riesgo para cada uno de los medios involucrados en publicar dichos reportes. En ese sentido, previo al inicio de las investigaciones, los medios acordaron de manera estratégica sobre la forma de mantener sus fuentes seguras, cuáles protocolos de seguridad utilizar en ambientes hostiles, y sobre la compra de seguro de vida para los periodistas participantes en el proyecto. Por su parte, un análisis posterior de la iniciativa publicado por PBS concluyó que a pesar de los procedimientos de seguridad existentes, la falta de mecanismos de seguridad digital puso a los medios en riesgo al intercambiar información, y recomendó que iniciativas futuras de este tipo de colaboración conduzcan un análisis exhaustivo previo en seguridad física y digital y desarrollen un protocolo de seguridad para las partes involucradas⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Hechos de Callejón. [Un periodismo que denuncie y dé garantías](#); El Colombiano. [Cadena criminal en el caso de Orlando Sierra](#).

⁶⁰⁹ Semana. 1 de mayo de 2005. [La última cuartilla de un periodista asesinado](#).

⁶¹⁰ Semana. 14 de abril de 2007. [¿Qué esconden en Huila?](#).

⁶¹¹ PBS. 10 de enero de 2013. [Lessons Learned From A Collaboration Without Borders in Latin America](#); InterNews. 29 de octubre de 2012. [Collaborative Reporting Project Examines Organized Crime and Human Rights Issues in Latin America](#); InSight Crime. 30 de septiembre de 2012. [The Displaced of Sinaloa](#); InSight Crime. 30 de septiembre de 2012. [The Legion of the Displaced](#); InSight Crime. 30 de septiembre de 2012. [Running from Your Own Shadow](#); InSight Crime. [La Sombra del Crimen en las Américas](#); Animal Político. [Esclavos del Narco](#); InSight Crime. 29 de octubre de 2012. [Esclavos del Crimen en América Latina](#); El Faro. 1 de octubre de 2012. [La legión de los desplazados](#).

277. La Relatoría Especial también observa que más de 50 medios de comunicación mexicanos firmaron el 24 de marzo de 2011 un acuerdo para la cobertura informativa de la violencia, con el fin de proteger a los periodistas y evitar ser utilizados como instrumentos de propaganda del crimen organizado. El documento establece objetivos, principios rectores y criterios editoriales comunes y, entre otras disposiciones, propone garantizar la seguridad de los reporteros que cubren temas relacionados con la violencia e inseguridad mediante coberturas conjuntas, no hacer reportes en vivo desde las zonas más violentas y no firmar notas sobre temas de criminalidad organizada. También establece, entre otros puntos, alentar la participación y denuncia ciudadana en la lucha contra el crimen, no interferir en el combate de la delincuencia, proteger a las víctimas y a los niños y niñas, y crear un órgano ciudadano de observación de los medios, que haga reportes periódicos acerca del cumplimiento de los términos del acuerdo⁶¹².

278. Los medios de comunicación también tienen un rol fundamental al actuar ante una agresión cometida en contra de un periodista. En ese sentido, como demostrado en el mencionado caso del asesinato del periodista Tim Lopes, la condena de los ataques por los medios, sus reportes sobre los hechos y el seguimiento de las medidas tomadas por el Estado para proteger a los periodistas e investigar las agresiones son fundamentales para garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones de prevenir la violencia contra los comunicadores, adoptar medidas de protección, y combatir la impunidad de los crímenes cometidos⁶¹³.

279. Asimismo, en aquellos sistemas legales que así lo permiten, las organizaciones de medios y de periodistas pueden tener una actuación importante como parte civil o coadyuvante⁶¹⁴. Un ejemplo de

⁶¹² Mexicodeacuerdo.org, 24 de marzo de 2011. *Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia*. Disponible para consulta en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_standards/Art%2019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo_Medios_23_marzo_2011.pdf; WRadio, 23 de marzo de 2011. *Firman acuerdo editorial directivos de medios de comunicación*; El Economista, 24 de marzo de 2011. *Unifican criterios ante la violencia*.

⁶¹³ Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *Declaración de San José*. 2-4 de mayo de 2013.

⁶¹⁴ UPRIMY, R. y PUYANA, G. *Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra*. Realizado para

esa práctica es el caso del asesinato de la periodista Regina Martínez de la revista *Proceso*, ocurrido el 28 de abril de 2012. El crimen generó un fuerte repudio por parte de periodistas, organizaciones y medios de comunicación, quienes exigieron esclarecimiento y justicia por el asesinato de Regina Martínez y de otros y otras periodistas de la región. En este sentido, tras el asesinato, miembros de la prensa y organizaciones de la sociedad civil realizaron manifestaciones, marchas y cartas abiertas dirigidas a las autoridades estatales, las cuales fueron reproducidas por diversos medios⁶¹⁵. Asimismo, el periodista Jorge Carrasco, también de la revista *Proceso*, se incorporó a una Comisión Especial Investigadora, creada por el gobierno del estado de Veracruz para investigar el crimen⁶¹⁶.

280. Especialmente, la revista *Proceso* rechazó la hipótesis de la Procuraduría del Estado de Veracruz de que el asesinato habría sido causado por un robo a la vivienda de Regina Martínez y que no estaría vinculado con el ejercicio de su profesión. Con base en esa línea de investigación, la procuraduría estatal enjuició a un hombre como presunto autor del supuesto robo y del asesinato, quien fue posteriormente condenado a 38 años y dos meses de prisión en abril de 2013 por un tribunal de primera instancia. *Proceso* cuestionó la captura del acusado y su confesión del delito, y denunció inconsistencias en la investigación del homicidio, como por ejemplo que las huellas dactilares encontradas en la escena del crimen no coincidirían con las del acusado. La revista también reportó que el presunto responsable habría denunciado que fue torturado por las autoridades mexicanas para que confesara el asesinato⁶¹⁷.

El Proyecto Contra la Impunidad – Sociedad Interamericana de Prensa y para la Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto 2008. Pág. 73.

⁶¹⁵ La Política. 2 mayo de 2012. [Homenaje a Regina en España](#); Astillero TV. 29 de abril de 2012. [Comunicado de periodistas veracruzanos sobre crímenes impunes](#); Animal Político. 30 de abril de 2012. [Anuncian creación de comisión especial para investigar muerte de Regina Martínez](#); CNN México. 29 de abril de 2012. [Gobierno de Veracruz crea comisión especial por asesinato de periodista](#); El Sur de Campeche. 4 de mayo de 2012. [Periodistas Campechanos Protestan en Contra del Asesinato de Regina Martínez](#); Diario de Yucatán. 1 de mayo de 2012. [Protestan en desfile por asesinato de Regina Martínez en Veracruz](#); La Política. 1 de mayo de 2012. [Crece repudio por asesinato de Regina Martínez](#); CNN México. 28 de abril de 2013. [Ciudadanos marchan para exigir justicia por la muerte de Regina Martínez](#).

⁶¹⁶ Animal Político. 30 de abril de 2012. [Anuncian creación de comisión especial para investigar muerte de Regina Martínez](#); El Universal. 29 de abril de 2012. [Integran comisión especial por crimen de periodista](#); CNN México. 29 de abril de 2012. [Gobierno de Veracruz crea comisión especial por asesinato de periodista](#).

⁶¹⁷ *Proceso*. 3 de noviembre de 2012. [Caso Regina Martínez: solución inverosímil](#); *Proceso*. 28 de abril de 2012. [Asesinan a la corresponsal de Proceso en Veracruz, Regina](#)

281. Ante este escenario, la revista acreditó una abogada en el juicio para participar del proceso como coadyuvante, y solicitó una serie de medidas, como la ampliación y rectificación de declaraciones. El medio también aportó los trabajos periodísticos de la reportera como pruebas para ser incorporadas en el expediente. Según la información recibida, el gobernador del estado de Veracruz se habría comprometido a facilitar la participación de la revista en las investigaciones. No obstante, *Proceso* identificó algunos desafíos en su rol de coadyuvante en el proceso, como la dificultad para acceder al expediente del caso y obtener copias⁶¹⁸. Según la información recibida, el 8 de agosto de 2013 la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz anuló la sentencia de 38 años de prisión al hombre que había sido inicialmente condenado por el supuesto robo y por el asesinato de Regina Martínez. La decisión del Tribunal se basó, entre otros, en que se habrían violado las garantías del debido proceso y que la sentencia que condenó al acusado se sostenía únicamente en su confesión, la cual habría sido obtenida bajo tortura. Hasta la fecha de cierre de este informe, el asesinato de la periodista todavía no habría sido resuelto⁶¹⁹.

[Martínez](#); Proceso. 17 de abril de 2013. [“Infundada” la versión de Proceso: Procurador de Veracruz](#); Proceso. 8 de agosto de 2013. [La de “El Silva”, una sentencia encubridora](#); Proceso. 14 de marzo de 2013. [Caso Regina: Sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad...](#); Proceso. 28 de mayo de 2012. [Caso Regina, un mes y nada](#); Proceso. 1 de mayo de 2012. [Proceso se suma a investigaciones de la PGR sobre caso Regina](#); Proceso. 3 de julio de 2012. [Mentiras, filtraciones e incompetencia en el caso Regina](#); Proceso. 12 de noviembre de 2012. [Insiste gobierno de Veracruz en robo como único móvil en caso Regina](#); Proceso. 9 de abril de 2013. [Proceso y el caso Regina: “No les creímos y no les creemos”](#); Proceso. 28 de agosto de 2012. [Caso Regina: cuatro meses de impunidad y desinterés](#).

⁶¹⁸ Proceso. 3 de noviembre de 2012. [Caso Regina Martínez: solución inverosímil](#); Proceso. 28 de abril de 2012. [Asesinan a la corresponsal de Proceso en Veracruz, Regina Martínez](#); Proceso. 17 de abril de 2013. [“Infundada” la versión de Proceso: Procurador de Veracruz](#); Proceso. 8 de agosto de 2013. [La de “El Silva”, una sentencia encubridora](#); Proceso. 14 de marzo de 2013. [Caso Regina: Sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad...](#); Proceso. 28 de mayo de 2012. [Caso Regina, un mes y nada](#); Proceso. 1 de mayo de 2012. [Proceso se suma a investigaciones de la PGR sobre caso Regina](#); Proceso. 3 de julio de 2012. [Mentiras, filtraciones e incompetencia en el caso Regina](#); Proceso. 12 de noviembre de 2012. [Insiste gobierno de Veracruz en robo como único móvil en caso Regina](#); Proceso. 9 de abril de 2013. [Proceso y el caso Regina: “No les creímos y no les creemos”](#); Proceso. 28 de agosto de 2012. [Caso Regina: cuatro meses de impunidad y desinterés](#).

⁶¹⁹ Proceso. 8 de agosto de 2013. [Revocan la condena a “El Silva”, sentenciado por el crimen de Regina Martínez](#); Knight Center for Journalism in the Americas. 9 de agosto de 2013. [Corte revoca sentencia contra hombre acusado de asesinar a periodista mexicana, dicta que fue torturado](#).

282. Finalmente, respecto a la adhesión voluntaria a normas y códigos de ética y su rol en la seguridad de los y las periodistas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión señaló que, “al adherirse voluntariamente a normas mundiales de profesionalismo, [los y las periodistas] pueden adquirir mayor crédito ante la sociedad y lograr que se atienda mejor a sus legítimas necesidades de protección”⁶²⁰. En ese mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias tomó nota que “la ecuanimidad, objetividad y profesionalidad de la labor de los periodistas en el desempeño de su función de difusores de la información en todo el mundo siguen siendo el sólido fundamento de la profesión. Se consideran positivas las iniciativas tomadas por diversos medios de comunicación para mantener esa credibilidad”⁶²¹. A este respecto, la Relatoría Especial observa que la adhesión voluntaria de periodistas y medios a normas y códigos de ética puede tener un impacto positivo general en su seguridad y en la disminución de la violencia direccionada a estos. El Principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión prevé, *inter alia*, que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.

283. El tercer actor que desempeña un rol valioso en la prevención de agresiones, la protección de periodistas y la lucha contra la impunidad por dichos crímenes son las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha subrayado la importancia de mantener la cuestión de la violencia contra los periodistas en los programas de las ONG, en especial respecto a los casos de asesinatos⁶²². Por su parte, el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión ha recomendado a las organizaciones de la sociedad civil que “procuren que se cobre mayor conciencia de los peligros a que hacen frente los periodistas, de las normas

⁶²⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 60. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁶²¹ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 148.

⁶²² Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 64.

internacionales que existen para protegerlos y de la forma en que estas se podrían poner en práctica a través de campañas e iniciativas de capacitación”⁶²³.

284. La actuación de las ONG en el tema de la referencia puede variar según su naturaleza. En general, las organizaciones locales e internacionales cumplen un rol fundamental al vigilar las medidas adoptadas por los Estados respecto a sus deberes de prevenir los crímenes contra periodistas, proteger a estas personas, investigar y sancionar los responsables por dichos crímenes. En este sentido, importantes ONG y organizaciones de periodistas conducen un trabajo fundamental de monitoreo de la violencia cometida contra la prensa en los países de la región, hacen el acompañamiento de casos concretos y denuncian eventuales falencias en la actuación de los Estados al garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal, al acceso a la justicia, a las garantías judiciales y a la libertad de expresión. Algunas de estas organizaciones también se dedican a monitorear los ataques cometidos contra mujeres periodistas, analizando la situación de las comunicadoras con una perspectiva de género. En muchos países el trabajo de monitoreo de estas organizaciones constituye la única fuente de estadísticas existentes respecto a la violencia cometida contra periodistas.

285. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un rol importante asesorando a periodistas y medios de comunicación para que puedan acceder a mecanismos de prevención y protección en sus Estados o a medidas cautelares dictadas por órganos internacionales. En este sentido, resulta fundamental la actuación de organizaciones expertas en las iniciativas de los gobiernos para establecer mecanismos de protección y en la operación de los mismos⁶²⁴. La asesoría legal de organizaciones de la sociedad civil en la persecución criminal de los ataques perpetrados contra periodistas también es fundamental,

⁶²³ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 111. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁶²⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 112. Disponible para consulta en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

especialmente en aquellos ordenamientos jurídicos que permiten a la víctima a actuar como parte civil o auxiliar en los procesos penales⁶²⁵.

286. Finalmente, se debe hacer mención al trabajo de ONG e instituciones expertas en temas de seguridad y autoprotección de periodistas. En este sentido, diversas organizaciones han desarrollado guías y códigos de seguridad para comunicadores⁶²⁶.

IV. Conclusiones y recomendaciones

287. Los actos de violencia contra periodistas tienen un triple efecto: vulneran el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones e información; generan un efecto amedrentador y de silenciamiento en sus pares y violan los derechos de las personas y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo. Las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves.

288. En la región, este tipo de violencia se produce con una frecuencia alarmante. Entre los años de 2010 a 2013, habrían sido asesinados al menos 78 periodistas en la región, según las cifras reportadas. Son muchos más los periodistas que sufren amenazas o ataques, mientras que otros se ven obligados a autocensurarse como única forma de protegerse ante esa violencia.

289. En este contexto, resulta crucial que los Estados adopten medidas concretas para cumplir su obligación de proteger la vida, integridad y libertad de expresión de los y las periodistas. Esto implica al menos tres tipos de obligaciones. En efecto, como se ha explicado en este informe, los Estados tienen la obligación de prevenir la violencia, proteger a las y los periodistas en riesgo y afrontar seriamente las investigaciones de los crímenes cometidos.

⁶²⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns](#). A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 138.

⁶²⁶ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 17 de febrero de 2006. [Handbook for Journalists](#); International News Safety Institute. [The INSI Safety Code](#); Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). [Journalist Security Guide](#); Artículo 19. [Guía de Seguridad para Periodistas Audiovisuales](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [Manual de Autoprotección para Periodistas](#).

290. La obligación de prevenir exige que los Estados adopten un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra los periodistas, instruyan a sus fuerzas de seguridad para que respeten el rol de vigilancia que desempeñan los medios de comunicación, respeten el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales, sancionen y mantengan estadísticas precisas sobre esa violencia contra periodistas, entre otras cosas.

291. La obligación de proteger exige que los Estados tomen medidas concretas cuando los periodistas se enfrentan a un peligro real e inminente por el ejercicio de su profesión. Especialmente, las medidas de protección deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido su género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas.

292. En situaciones en que la violencia contra periodistas esté particularmente extendida, posiblemente se necesitará establecer programas de protección especializados que tengan en cuenta las necesidades y los obstáculos locales y sean adecuadamente implementados de conformidad con los principios mencionados en este informe. Para que dichos programas sean efectivos, debe hacerse hincapié en la importancia de garantizar los recursos financieros y el personal que se requieran para la implementación adecuada del mecanismo; la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención, protección y procuración de justicia; la exigencia de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su adopción; la necesidad de garantizar la participación efectiva de los y las periodistas, la sociedad civil y los y las beneficiarias en la implementación y el funcionamiento del mecanismo y la conveniencia de buscar apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del mismo. Otros elementos indispensables para la implementación adecuada de programas especializados de protección incluyen el compromiso político del Estado; una definición adecuada de los potenciales beneficiarios; un reconocimiento claro de los fundamentos en virtud de los cuales el potencial beneficiario puede procurar obtener la protección; un análisis de riesgo adecuado que permita al Estado determinar el modo más efectivo para cumplir su obligación de protección, teniendo en cuenta circunstancias específicas y propias del contexto y contemplando la participación activa del beneficiario; la provisión de medidas de protección idóneas y efectivas que se adecuen

específicamente a la protección tanto de la vida como de la integridad de los beneficiarios y que permitan que continúen su actividad profesional y la adopción de criterios y procedimientos claros para monitorear el peligro que enfrenta el beneficiario.

293. La obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente exige que los Estados investiguen la violencia contra periodistas sin demora y empleando todos los medios legales disponibles, con la finalidad de esclarecer la verdad y asegurar que se identifique, juzgue y castigue a los agresores. Para ello, los Estados deberán adoptar un marco institucional adecuado que consagre entidades con suficiente independencia y capacidad para investigar, juzgar y sancionar la violencia contra periodistas, incluidas, cuando sea necesario, unidades especializadas de investigación o tribunales especializados. Las autoridades estatales deberán actuar con la debida diligencia durante las investigaciones, agotar todas las posibles líneas de indagación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima y efectuar las investigaciones en un plazo razonable. Los Estados deberán además abstenerse de interponer obstáculos legales, como plazos de prescripción, que afecten la investigación de los delitos más graves contra periodistas y la posibilidad de que se haga justicia y garantizar que las sanciones efectivamente aplicadas sean proporcionadas a la gravedad de los delitos. Por último, se debe permitir a los periodistas que sean víctimas de violencia y/o sus familiares cercanos una participación lo más amplia posible en la investigación y los procesos judiciales pertinentes que se inicien y se deben eliminar todas las barreras de género que obstaculizan o impiden a las mujeres periodistas el ejercicio de su derecho a la justicia.

294. Asimismo, otros actores pueden desempeñar un rol crucial en la protección de periodistas que han sufrido amenazas. Entre tales actores se encuentran las empresas de medios de comunicación que emplean a periodistas, las organizaciones de la sociedad civil y los terceros Estados a los cuales se trasladan de manera momentánea o permanente los periodistas que están expuestos a un peligro grave.

295. En situaciones de conflicto armado o de alta conflictividad social, los Estados tienen un deber especial de protección a los y las periodistas que cubren dichos eventos, por la situación de especial riesgo que se presenta en estos contextos. Los Estados tienen el deber de garantizar que periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de estos hechos no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión. Además, durante conflictos armados, los y

las periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción. Asimismo, en situaciones de conflicto armado o de alta conflictividad social, es de especial importancia, entre otros, la obligación del Estado de respetar el derecho de los y las periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales, así como el deber de las autoridades de no hacer declaraciones que puedan constituirse en formas de injerencia directa o indirecta en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de información.

296. Algunos Estados de la región han dado pasos importantes para cumplir estas obligaciones. Como ha sido explicitado, algunos Estados han brindado capacitación a miembros de sus fuerzas de seguridad sobre el respeto de los medios de comunicación y la libertad de expresión, han creado programas especializados de protección destinados a periodistas y han conformado fiscalías y tribunales especiales para investigar y juzgar a quienes cometen actos de violencia contra periodistas. Estas iniciativas representan una manifestación importante de voluntad política y en algunos casos han conseguido resultados significativos. También dejan importantes enseñanzas a los Estados que tienen interés en dar pasos decisivos para cumplir sus obligaciones internacionales en este sentido. No obstante, es mucho más lo que se podría y debería hacer para asegurar que los y las periodistas de la región realicen su trabajo de manera libre y segura y para garantizar el libre flujo de información que resulta indispensable para una sociedad que se precie de ser democrática.

297. Teniendo en cuenta el contenido del presente informe y las recomendaciones efectuadas a los Estados Miembros de la OEA en sus Informes Anuales recientes, la Relatoría Especial culmina este informe con un aparte de conclusiones y recomendaciones. El objetivo de esta práctica es entablar un diálogo fluido con los Estados miembros que permita mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en toda la región:

- a. Adoptar mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra los comunicadores, incluida la condena pública a todo acto de agresión, omitiendo cualquier declaración que pueda elevar el riesgo para los y las periodistas, el respeto del derecho de los y las periodistas

a la reserva de las fuentes de información; el entrenamiento y capacitación a los funcionarios públicos y en especial de las fuerzas policíacas o de seguridad y si fuere necesario, la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión, la determinación de sanciones adecuadas de manera proporcionada al daño cometido; así como la elaboración de estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas.

- b. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, ya sea que las amenazas provengan de agentes del Estado o de particulares. Las medidas o programas de protección deben resultar adecuadas y suficientes para cumplir su propósito, de conformidad con lo expresado en este informe.
- c. Realizar investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación, de conformidad con lo expresado en este informe. Esto supone la existencia de unidades y protocolos de investigación especiales, así como la identificación y el agotamiento de todas las hipótesis criminales posibles que vinculen la agresión con el ejercicio profesional de la víctima.
- d. Juzgar por tribunales imparciales e independientes a todos los responsables de los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación por causa del ejercicio de la libertad de expresión, remover los obstáculos legales a la investigación y sanción de dichos delitos, asegurar a las víctimas y sus familiares una participación lo más amplia posible en la investigación y procesos judiciales, así como una reparación adecuada y eliminar las barreras de género que obstaculizan el acceso a la justicia.
- e. Adoptar las medidas necesarias para que quienes trabajan en medios de comunicación y debieron desplazarse o exiliarse por estar en una situación de riesgo puedan

regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Cuando no fuese posible que estas personas regresen, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar que elijan en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para conservar su trabajo y la vida familiar.

- f. Adoptar medidas especiales para proteger a los y las periodistas que cubren situaciones de conflicto armado y alta conflictividad social y garantizar que no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión; que su material y herramientas de trabajo no sean destruidos ni confiscados por las autoridades públicas, de conformidad con lo expreso en este informe y la elaboración de protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social.
- g. Adoptar medidas específicas, adecuadas y efectivas para prevenir los ataques y otras formas de violencia perpetrados contra mujeres periodistas y para enjuiciar y castigar a sus responsables. El Estado debe adoptar medidas eficaces para promover la denuncia de la violencia contra mujeres periodistas y para luchar contra la impunidad que caracteriza a estos crímenes.