

# CAPÍTULO 2

## LAS OBLIGACIONES ESTATALES FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS



145. Los medios de comunicación y el periodismo de investigación se han convertido en un factor fundamental para la lucha contra la corrupción, el abuso de autoridad, las violaciones graves a los derechos humanos y la ineficiencia en el ejercicio del gobierno. En el hemisferio americano, el periodismo juega un papel fundamental para hacer realidad el ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa<sup>193</sup>.

146. En su informe *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación*, la Relatoría Especial abordó en forma rigurosa y extensa las obligaciones internacionales que deben asumir los Estados frente a la violencia contra periodistas a partir del marco jurídico interamericano y de los demás instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Para los efectos de este informe, la Relatoría Especial considera imprescindible reiterar estas obligaciones, toda vez que asegurar el cumplimiento de las mismas equivale a que se pueda combatir la violencia contra la prensa y con ello el efecto inhibitorio que la misma genera y el consecuente daño para las sociedades democráticas. En el presente informe se hace énfasis en aquellas obligaciones que tienen especial relevancia para prevenir y proteger a los comunicadores que desarrollan su trabajo en las denominadas zonas

silenciadas debido a la presencia del crimen organizado. En esta sección la Relatoría Especial también se referirá a los instrumentos de derecho internacional desarrollados en forma reciente por los organismos internacionales para despertar la conciencia sobre la necesidad de combatir la violencia contra los periodistas y la impunidad de estos crímenes, así como una serie de buenas prácticas que algunos Estados de la región han venido consolidando con esa finalidad.

147. 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 25<sup>194</sup>. La Declaración Americana de los

193 Carta Democrática Interamericana: “Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

194 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 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.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS



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 justicia<sup>195</sup>. El ejercicio efectivo de estos derechos supone tanto obligaciones positivas como negativas.

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. [...]”.

195 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”.

148. 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 competencia<sup>196</sup>. 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 y que se abstengan de realizar actos que puedan vulnerar en forma directa estos derechos, como cometer actos de violencia contra sus ciudadanos. En la región continúan reportándose 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 ilícitos cometidas por autoridades locales.

196 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.



149. Con respecto a las obligaciones positivas, 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.

150. Con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, son tres las obligaciones positivas que tiene el Estado, y 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 crímenes<sup>197</sup>. Tal como lo ha señalado la

197 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](#).

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 justicia<sup>198</sup>.

151. Al respecto el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, establece 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. Esto comporta la necesidad de ocuparse de cuestiones como la corrupción, la delincuencia organizada y un marco eficaz para el imperio de la ley a fin de responder a los elementos negativos (...)*<sup>199</sup>.

152. En cumplimiento de estas obligaciones los Estados tienen que garantizar que el ejercicio del periodismo y en general el ejercicio del derecho a la libertad de expresión se pueda realizar de forma libre permitiendo la existencia de sociedades informadas. En especial, permitir que se silencie una región y

198 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 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.

199 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. Disponible para consulta en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/>

no adoptar medidas para que cesen las amenazas contra quienes ejercen la libertad de expresión, abre la puerta a que posteriormente ocurran otras violaciones a derechos humanos, y además afecta la democracia. A fin de evitar que se consoliden zonas silenciadas y para enfrentar las que ya existen, es necesario que los Estados se comprometan con la creación de un ambiente favorable al ejercicio de la libertad de expresión, el cual sólo podrá lograrse si existe una política integral de protección, prevención y procuración de justicia.

153. En este sentido es importante resaltar que estas obligaciones no solo deben ser cumplidas respecto de los periodistas que se desempeñan regularmente en medios tradicionales, sino también respecto a los periodistas o ciudadanos que generan contenidos y/o difunden información de interés público a través de medios digitales. Esta realidad coincide con la definición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que en 2011 definió a los periodistas como “una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios”<sup>200</sup>.

154. Igualmente, es importante señalar que todas las acciones emprendidas por los Estados con el objetivo de cumplir sus obligaciones de prevenir, proteger e investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de los crímenes contra periodistas deben contemplar el efecto diferenciado que tienen las agresiones contra las periodistas mujeres.

200 Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. [Observación general Nº 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión](#). CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. Párr. 44.

## A. La obligación de prevenir

155. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación, esta obligación se acentúa ante situaciones o zonas en las cuales existe o se ha detectado un riesgo especial para los periodistas trabajadores de 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 delitos<sup>201</sup>. 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 prevención<sup>202</sup>.

156. La Relatoría Especial también ha señalado que dentro de la obligación de prevención se encuentran una serie de obligaciones específicas relevantes: la obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas; La obligación de instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación; La obligación de respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus

201 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](#).

202 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.



fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales; La obligación de sancionar la violencia contra periodistas; y La obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas<sup>203</sup>.

157. El cumplimiento de esta obligación resulta de vital importancia en aquellos países en los que existen zonas en las cuales los periodistas han optado por la autocensura, a fin de evitar que el fenómeno no se replique en otros lugares del país que se ven enfrentados a fenómenos de violencia similares.

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

158. La Corte Interamericana 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<sup>204</sup>. 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 Especial 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

203 CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 2.

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

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 responsables<sup>205</sup>.

159. En Estados cuya organización es de carácter federal o incluso en los Estados unitarios con desconcentración en distintos niveles de gobierno, el discurso de las autoridades federales o nacionales puede promover la legitimidad de la actividad periodística, pero en los niveles locales se mantiene un discurso hostil hacia la prensa, lo que expone a los comunicadores locales a un riesgo elevado de violencia. La Relatoría Especial recuerda que el Estado responde como un todo ante el derecho internacional y que las obligaciones alcanzan a todos los poderes del Estado y todos los niveles de gobierno.

205 CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II: (Evaluación sobre la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 713. En ese mismo sentido 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](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85); 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. Disponible para consulta en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ListReports.aspx>

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

160. 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 fuera necesario, la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión<sup>206</sup>. 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 pública<sup>207</sup>.

206 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.

207 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.

161. La Relatoría Especial encuentra de gran importancia esta obligación si se tiene en cuenta que en muchos de los países de la región las tareas de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico están en manos de las diferentes agencias de las fuerzas armadas y policía. Adicionalmente, en muchos de los casos de periodistas asesinados o amenazados en las denominadas “zonas silenciadas”, estos cubrirían la llamada nota roja o crónica policial, lo que significa que como parte de su trabajo los periodistas están en contacto con miembros de las fuerzas armadas, bien sea porque estos son abordados por los periodistas como fuente de información o porque son el objeto de sus reportajes.

162. 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 diversos organismos internacionales. En su Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión de 2012, los Relatores Especiales sobre Libertad de Opinión y Expresión 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”<sup>208</sup>. 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”<sup>209</sup>.

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

163. El derecho de los periodistas a no divulgar las fuentes contribuye a asegurar que no se atente contra su vida como testigos potenciales. 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 por el temor de una fuente ser identificada. Por eso, por ejemplo, se debe garantizar que ningún funcionario público procediera a irrespetar dicha reserva<sup>210</sup>.

164. En las zonas o en las regiones con altos índices de violencia contra la prensa esta obligación reviste especial importancia, si se tiene en cuenta que revelar las fuentes del periodista puede ponerlo en un riesgo mayor y tanto la fuente como sus “enemigos” pueden tomar represalias en su contra.

208 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](#).

209 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. Disponible para consulta en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ListReports.aspx> 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.

210 CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.



#### 4. La obligación de sancionar la violencia contra periodistas

165. 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 al daño cometido<sup>211</sup>. 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<sup>212</sup>.

166. En los casos de violencia contra periodistas en zonas con altos índices de violencia, como las reseñadas en el presente informe, los periodistas que sufren violencia han sido previamente agredidos, amenazados o han sido testigos de otros asesinatos de colegas. Sin perjuicio de esta sucesión de hechos, en muchas ocasiones ni la legislación, ni los organismos de procuración de justicia han sido adecuados para investigar y sancionar en forma rigurosa estos delitos. En general, la impunidad casi absoluta de este tipo de crímenes en algunas zonas del continente ha alentado la repetición de estos crímenes.

211 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.

212 CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

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

167. 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 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 pública<sup>213</sup>.

168. En los informes sobre la Situación de Derechos Humanos en Honduras y México de 2016, así como en el informe Verdad, Justicia y reparación en Colombia de 2013, la CIDH recomendó a estos tres Estados elaborar estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes. La Relatoría Especial ha recomendado que las estadísticas incluyan: 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.

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

169. La Relatoría Especial valora en ese sentido la creación de la Unidad de Prevención del Mecanismo Federal de Protección de México (cuya creación y funcionamiento se explicará con mayor detalle en este capítulo), que tiene entre sus tareas la recopilación de estadísticas y la generación de una base de información actualizada en forma permanente, con el objetivo de generar mapas de riesgo e identificar patrones de agresiones en las diversas zonas del Estado. Este tipo de iniciativas resultan de gran importancia para identificar patrones de agresiones por regiones y prevenir el desarrollo de nuevas zonas donde la prensa pretenda ser silenciada, toda vez que facilitarían la actuación anticipada por parte del Estado para proteger a la prensa.

## B. La obligación de proteger

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

170. Conforme a las normas de derechos humanos del Sistema Interamericano, los Estados tienen una obligación reforzada de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. 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 de prevenir o evitar ese daño<sup>214</sup>.

214 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](#)

171. 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. 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 económicas<sup>215</sup>.

172. 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, los Relatores Especiales expresaron que las medidas de protección "deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido el género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas"<sup>216</sup>.

[ciudadana y derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 42.

215 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](#).

216 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



173. Asimismo, las medidas de protección para periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación deberían 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.

174. Finalmente, los Estados también 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 familiar<sup>217</sup>.

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](#).

217 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 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](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85)

## 2. Programas de protección a periodistas y trabajadores de medios

175. 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.

176. En la última década varios países de la región, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales, entre ellos la CIDH y su Relatoría Especial, han establecido programas de protección especiales para periodistas. La Relatoría Especial apoya y destaca los esfuerzos desplegados por varios Estados como Colombia, Brasil, México y Honduras que han establecido este tipo de programas y progresivamente los han dotado de recursos para cumplir con sus objetivos, sin perjuicio de las deficiencias y problemas de implementación que la oficina ha señalado a través de su monitoreo y diálogo permanente con los Estados acerca de la situación de la violencia contra las y los periodistas. Asimismo, Argentina ha establecido recientemente un protocolo acotado de protección de periodistas, Guatemala estudia la formulación de un programa especial de protección de periodistas y defensores de derechos humanos y Paraguay ha anunciado a la CIDH la aprobación de una ley para establecer este tipo de programas ante la violencia desatada contra comunicadores en diversas zonas del país.

177. En el caso colombiano, el programa de protección a periodistas funciona desde el año 2000, lo que lo convierte en el mecanismo más antiguo y consolidado de la región. Por su parte, el programa de protección de México a nivel Federal fue legalmente establecido en 2012. En el caso de Honduras el mecanismo fue creado a través de una ley aprobada en 2015 y aunque ya ha comenzado a operar,

el Estado ha anunciado su reglamentación para dotarlo de pleno funcionamiento. 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. El 27 de septiembre de 2016, mediante Resolución 479 - E/2016 el Ministerio de Seguridad de Argentina aprobó el Protocolo General de Actuación para la Protección de la Actividad Periodística. Tanto en Paraguay como en Guatemala se estarían adelantando actualmente procesos para la aprobación de mecanismos de protección a periodistas. En el caso de Paraguay el Estado informó a la Relatoría Especial que se encontraría “en estudio en el Congreso Nacional un proyecto de Ley sobre la protección de los periodistas y defensores de derechos humanos, el mismo fue presentado el 17 de noviembre de 2016, con el nombre de Proyecto de Ley “De libertad de expresión y protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos”<sup>218</sup>.

178. En este apartado se analizan en detalle los programas de protección existentes en la región y se describen las mejores prácticas identificadas en la creación e implementación de los programas existentes, así como los principales desafíos que actualmente enfrentan dichos programas. Cuando los Estados deciden establecer programas de protección especializados, es fundamental que se implementen bajo el principio de buena fe y en forma adecuada.

179. En efecto, la CIDH comprobó en diversos informes que estos programas “puede[n] facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección”, no obstante,

218 Misión Permanente del Paraguay Ante la Organización de los Estados Americanos. Nota 1283/16/MPP/OEA. Ref: Informe del Estado Paraguayo. Washington DC. 28 de noviembre de 2016. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial.

algunos de los programas que existen en la región “suelen atravesar por problemas de eficacia y diseño”<sup>219</sup>. La CIDH y su Relatoría Especial han definido algunos de los requisitos que deben observar estos mecanismos de protección para que 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 mecanismo<sup>220</sup>.

180. Asimismo, la CIDH ha indicado 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. La Relatoría Especial

subraya la importancia de que los programas de protección garanticen 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.

181. Resulta fundamental que los estudios de 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.

- Colombia

182. La Ley 418 de 1997 estableció la creación de un programa de protección bajo la órbita del 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 humanos<sup>221</sup>. 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 para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior<sup>222</sup>. El Decreto 1592 también estableció el Comité de Reglamentación

219 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.

220 CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013; 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.

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

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

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 protección<sup>223</sup>.

183. Asimismo, en junio de 2012 el Presidente de la República aprobó el Decreto 1225 con la finalidad de “reestructurar y definir algunos de los conceptos y procedimientos descritos en el Decreto 4912 de 2011”<sup>224</sup>, normas que habían establecido el sistema de protección de personas en riesgo en Colombia, incluidos los periodistas y comunicadores sociales. Bajo ese nuevo marco legal, se unificaron todos los programas de protección específicos antes existentes para personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Entre las 16 poblaciones objeto de protección por parte del Programa de Prevención y Protección, en razón del riesgo, se mantuvo a los periodistas y comunicadores sociales<sup>225</sup>. A lo largo de más de una década Colombia ha desarrollado un amplio programa de protección que incluye a todas las “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”<sup>226</sup>.

184. Bajo esta nueva estructura Colombia creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), un 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 Colombia<sup>227</sup>. La UNP es la responsable de 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 reportadas<sup>228</sup>. El Programa de Protección cuenta también con un Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), órgano interinstitucional conformado por funcionarios de la UNP y de la Policía Nacional, responsable de recolectar y analizar información *in situ*, a propósito de una solicitud de protección; también tiene la obligación de informar al Programa de Protección sobre nuevas amenazas<sup>229</sup>. 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 solicitante<sup>230</sup>.

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

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

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

230 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.

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

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

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

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

185. El órgano máximo de deliberación del Programa de Protección colombiano es el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem), cuya función consiste en analizar las solicitudes de protección y determinar las medidas de protección que deben ser otorgadas en cada caso, así como su temporalidad. En cada 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. 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.

186. El Cerrem está integrado de manera permanente por cinco altos funcionarios públicos con voz y voto<sup>231</sup> y es 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 sin voto, 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 información sobre las solicitudes bajo consideración, como insumo para la adopción de medidas de protección<sup>232</sup>.

187. Las medidas de protección proporcionadas por el programa de

protección colombiana se determinan a través de dos tipos de procesos, uno ordinario y otro urgente, que le otorga al Director de la Unidad Nacional de Protección la potestad de establecer medidas provisionales.

188. Según la situación de riesgo del potencial beneficiario el Cerrem puede adoptar las siguientes medidas: 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 beneficiario<sup>233</sup>. La norma también prevé 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”<sup>234</sup>. 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 pueden darse por finalizadas por recomendación de dicho órgano, 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 medida<sup>235</sup>. La normativa actual también identifica las responsabilidades que corresponden a las entidades gubernamentales en el ámbito local y nacional respecto de la implementación de medidas de protección<sup>236</sup>.

231 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.

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

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

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

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

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

189. De acuerdo con la información proporcionada por el Estado colombiano a la CIDH en 2015, en el marco del seguimiento a las recomendaciones realizadas en el informe de país, 137 periodistas contarían con algún tipo de esquema de protección<sup>237</sup>. De acuerdo con la información disponible, el presupuesto aprobado para la entidad para el año 2016 sería de COP\$ 477 millones 189 mil (aproximadamente US\$ 161 millones)<sup>238</sup>. Según datos de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) –organización de la sociedad civil que participa en el Cerrem en la calidad de invitado permanente– “en 2015 la Unidad Nacional de Protección contó con un presupuesto de COP\$ 449 millones 664 mil (aproximadamente US\$ 152 millones) y se realizaron nueve Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas (Cerrem). En estas reuniones se discutieron más de 150 solicitudes de protección realizadas por periodistas y se otorgaron medidas de protección a aproximadamente el 70 por ciento de los solicitantes<sup>239</sup>.”

190. La Relatoría Especial ha reconocido los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para proteger a periodistas en riesgo de vida a través del mecanismo de protección a periodistas<sup>240</sup>.

237 República de Colombia, *Avances en materia de promoción, garantía y defensa de los derechos humanos en Colombia. Primer Semestre de 2015*. Nota S-GAIID-15-088842. 14 de septiembre de 2015. Pág. 49.

238 República de Colombia. Unidad Nacional de Protección. Resolución 0001 de 2016. [Por el cual se desagrega el detalle del anexo del Decreto de Liquidación correspondiente a las cuentas de Gasto de Personal, Gastos Generales y de Transferencia, de Funcionamiento y los gastos de inversión del Presupuesto de la Unidad Nacional de Protección-UNP para la vigencia fiscal 2016](#). 4 de enero de 2016.

239 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#). 2015. Pág. 55.

240 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.

Dichos esfuerzos se han expresado entre otros indicadores en el apoyo político que ha recibido el programa desde hace más de una década, además de los importantes recursos financieros que se han asignado a su funcionamiento, 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.

191. No obstante estos avances, la Relatoría Especial y la CIDH en su informe Verdad, Justicia y Reparación (Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia), también señalaron la existencia de desafíos persistentes en la implementación del programa de protección para periodistas y comunicadores sociales. La CIDH observó 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, como las amenazas, hostigamientos, atentados y asesinatos perpetrados contra dicha población en razón de su profesión. En este sentido, la Comisión observó la importancia de una efectiva participación de la Fiscalía General de la Nación en las sesiones del Cerrem, en su calidad de invitado especial, de manera de aportar y recibir información clave sobre las situaciones bajo análisis y las presuntas violaciones de derechos humanos sufridas por los periodistas y comunicadores sociales<sup>241</sup>. La CIDH ha reiterado al Estado colombiano “la imperante necesidad de que el Estado establezca, como política de Estado en el corto, mediano y largo plazo, la investigación como medida

241 CIDH. [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#). OEA/Ser.L/ V/II. Doc. 49/13. 31 de diciembre de 2013. Párr. 966.



de prevención y recordó que la falta de investigación de los hechos que motivan las situaciones de riesgo, podría generar un efecto acumulativo respecto del aumento constante de beneficiarios en el programa de protección y sobre las facultades de revisión de las decisiones adoptadas en materia de protección<sup>242</sup>.

- México

192. En 2012 México se convirtió en el segundo país de la región en adoptar un mecanismo especializado de protección de periodistas en riesgo. La creación de este tipo de programas fue una de las principales recomendaciones formuladas por los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la CIDH y la ONU tras su visita *in loco* al país efectuada en agosto de 2010. El Congreso mexicano aprobó la “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que entró en vigor en junio de 2012. La norma creó 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 derechos humanos”<sup>243</sup>. 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”<sup>244</sup>. 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.

193. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas representa un paso importante en cumplimiento de la obligación de proteger a los comunicadores en riesgo adoptado por el gobierno mexicano, sin perjuicio de los problemas de implementación que se han señalado a lo largo de su existencia.

194. 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 expertos en materia de libertad de expresión y el periodismo<sup>245</sup>. 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 Gobierno<sup>246</sup>. Para las sesiones de la Junta

242 CIDH. [Informe anual 2015. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 diciembre 2015.

243 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.

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. Artículo 1.

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. Artículos 5 y 13.

246 Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley para la Protección de Personas](#)

de Gobierno también serán convocados para participar los y las peticionarias cuyo caso está bajo deliberación<sup>247</sup>. 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 unidades auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional<sup>248</sup> 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”<sup>249</sup>.

195. 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: i) 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; ii) la Unidad Evaluación de Riesgos, 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: iii) 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 implementadas<sup>250</sup>.

196. Según la ley, tanto la Unidad de Recepción de Casos, como la Unidad de Evaluación de Riesgos debe estar integrada 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. La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar de las unidades, gestionar la comunicación entre las unidades y la Junta de Gobierno y comunicar las decisiones de la Junta a las entidades a cargo de implementarlas<sup>251</sup>.

197. El mecanismo también está compuesto por un Consejo Consultivo de la Junta de Gobierno integrado por representantes 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

[Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#). 25 de junio de 2012. Artículo 6.

247 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.

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 8.

249 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.

250 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.

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 18.

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 independientes solicitados por la Junta de Gobierno para resolver inconformidades<sup>252</sup>.

198. 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 género<sup>253</sup>. 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 federal<sup>254</sup>.

199. Las solicitudes de medidas de protección o prevención son procesadas y verificadas por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Si la solicitud cumple con los requisitos previstos en ley, la Unidad determina el tipo de procedimiento a adoptar. 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

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. Artículos 9-16.

253 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.

254 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.

no mayor a 3 horas a partir del momento en que se recibe la solicitud, que deberán implementarse en las 9 horas siguientes<sup>255</sup>. 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 las medidas urgentes que puede disponer el programa son la evacuación, la reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados y la protección de inmuebles donde se encuentra el beneficiario<sup>256</sup>. Las medidas urgentes de protección deberán mantenerse vigentes mientras avanza el procedimiento ordinario<sup>257</sup>.

200. 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 de la solicitud<sup>258</sup>. 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 días<sup>259</sup>. Según la ley, las medidas preventivas incluyen instructivos,

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 26.

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 32.

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 26.

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. Artículo 27.

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 29.

manuales, cursos de autoprotección y acompañamiento de observadores<sup>260</sup>, 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 blindados<sup>261</sup>. 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 previsiones<sup>262</sup>.

201. Un elemento muy importante en cualquier sistema de protección dirigido a periodistas radica en que las medidas no sean intrusivas u obstaculicen la labor periodística. La Ley mexicana 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”<sup>263</sup> y que deben ser acordadas con los y las peticionarias<sup>264</sup>. 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 medidas o del rechazo de las decisiones de la Junta de Gobierno por las autoridades encargadas de la implementación de las medidas<sup>265</sup>. 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 Unidad<sup>266</sup>.

202. 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”. El fondo es operado por medio de un fideicomiso público y tiene sus recursos integrados por las siguientes fuentes de financiamiento: 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 vigilancia<sup>267</sup>.

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 34.

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. Artículo 33.

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 21, III y 8

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. Artículo 30.

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 31.

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 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.

266 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 - 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 - 114.

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

203. Otro elemento de diseño sumamente importante es establecer poder vinculante para las resoluciones que la autoridad del programa de protección dirija a otras entidades estatales. En este caso, la ley de México 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 adoptadas<sup>268</sup>. No obstante, la ley no le otorgó similar carácter vinculante frente a las autoridades de 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 medidas<sup>269</sup>. A ese respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) 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”<sup>270</sup>.

204. En el informe sobre la Situación de derechos humanos en México, la Comisión recibió información sobre el acompañamiento que la organización no gubernamental Freedom House en

---

de junio de 2012. Artículos 48-54.

268 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.

269 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.

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

México hizo al equipo de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) del Mecanismo de Protección durante 2014. Sobre la base de dicha colaboración se elaboró un plan de trabajo que incluyó, entre otros temas, el fortalecimiento técnico en tres áreas en las que se deberían realizar ajustes metodológicos: valoración de riesgo, en los procesos y procedimientos desarrollados en la Coordinación Ejecutiva Nacional, y finalmente medidas relativas al Protocolo de Evaluación de Riesgo y el Instrumento de Valoración de Nivel de Riesgo<sup>271</sup>. De acuerdo con la información aportada por el propio Estado “el proceso de fortalecimiento realizado con Freedom House se ha desarrollado en tres fases, la primera dedicada a mejorar la metodología y procedimientos internos del mecanismo, logrando superar el rezago en el análisis de casos que se realizó a lo largo del 2014; la segunda fase tuvo como objetivo hacer efectivas las medidas de protección e incluir un enfoque de género en su adopción, así como capacitar al personal del mecanismo a lo largo del 2015; y la tercera fase tendiente a establecer un programa de prevención de la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación.

205. En ese sentido la Relatoría Especial reconoce y valora los esfuerzos del Estado mexicano para solucionar las dificultades que se presentaron en el inicio de la implementación del mecanismo de protección y alienta a profundizar el trabajo de legitimidad y fortalecimiento del sistema con el objetivo de brindar una mayor protección a los beneficiarios.

206. La Relatoría Especial también destaca la importancia y reconoce como una buena práctica el desarrollo de una política de prevención de la violencia contra periodistas dentro de las tareas

---

271 Estados Unidos Mexicanos. Misión Permanente de México ante la OEA. Nota No. OEA-02252 a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. 28 de mayo de 2014.

del mecanismo de protección. Como ya se mencionó, dentro de la estructura del mecanismo se estableció una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. En 2016 dicha Unidad entró en funcionamiento y de acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial a septiembre de 2016<sup>272</sup> disponía de las estadísticas actualizadas concernientes a solicitudes de incorporación al mecanismo, personas o colectivos beneficiarios, tipos de agresiones, medidas cautelares, medidas de protección, acciones legales, expedientes concluidos, sesiones de la junta de gobierno y solicitudes de información pública.

207. De acuerdo a la información proporcionada por el mecanismo, la Unidad cuenta con una base de datos en la cual un grupo de funcionarios capacitados a tales efectos incorporan cada una de las agresiones reportadas por los periodistas, sus gremiales o los medios de comunicación; el mecanismo también incorpora a esa base de datos las repercusiones de dichas agresiones y los resultados que se hacen públicos relativos a la investigación de esas agresiones.

208. La información consignada en la base de datos es recopilada a través de un sistema de alertas construido por la propia Unidad que le permite capturar información producto del monitoreo de 300 fuentes locales. Esta información se vuelca en un mapa dinámico y georreferenciado que permite identificar las zonas de riesgo y la prevalencia. El registro que se realiza en la base de datos se realiza bajo diferentes categorías entre ellas hechos, derechos afectados, los tipos de violencia, factores de riesgo, fuentes que cubren los y las periodistas víctimas, respuesta estatal, localidad en la que tienen ocurrencia los hechos. La Relatoría Especial encuentra que esta iniciativa puede ser una herramienta útil para

orientar a las autoridades estatales hacia una respuesta efectiva a la problemática de la violencia contra periodistas en distintas zonas del país y adoptar medidas de prevención, protección e investigación que permitan que la autocensura y el silencio se apodere de las regiones.

*Los sistemas de alerta temprana del mecanismo de protección*

209. La Ley Federal de Protección a defensores a derechos humanos y periodistas consagra como una de las medidas de prevención el diseño de alertas tempranas y planes de contingencia “con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. En cumplimiento de dicho mandato la Relatoría destaca la adopción de la alerta temprana para Veracruz y Chihuahua, dos entidades federativas con altos índices de violencia contra la prensa. Las alertas se decretaron tras realizar un diagnóstico de los riesgos que corren tanto defensores de derechos humanos como periodistas en dichos estados y se dispusieron de una serie de acciones que deben ser realizadas de forma coordinada entre las autoridades estatales y las federales bajo la coordinación del Mecanismo Federal de Protección; dichas acciones incluyen actividades de prevención, protección y procuración de justicia.

210. Uno de los casos mencionados en el presente informe es el del estado de Veracruz (México), entidad que en los últimos años exhibe el mayor número de asesinatos de periodistas en ese país. En la visita realizada a Veracruz durante la visita *in loco* de la CIDH a México (2015), la Relatoría Especial pudo constatar la crisis de confianza de los periodistas de esa región hacia las instituciones estatales y los riesgos constantes que corren. De acuerdo con la información aportada por la CNDH, entre el 2010 y el 2015 en esa entidad habrían ocurrido 16 asesinatos y

272 Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Informe Estadístico-Agosto 2016](#). Agosto de 2016.

4 casos de desaparición de periodistas. En el 2015 la Relatoría Especial documentó el asesinato de 6 periodistas en ese estado. Algunos de estos terribles episodios han llamado la atención de la sociedad mexicana y de la comunidad internacional por la crueldad aplicada en los asesinatos de reporteros que cubrían casos de alto interés público en Veracruz<sup>273</sup>.

211. En ese contexto, el 3 de noviembre de 2015 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) emitió un Sistema de Alerta Temprana y Planes de Contingencia para la protección de los periodistas de Veracruz. Se trata de un Programa de Políticas Públicas que tiene como objetivo evitar potenciales agresiones a las y los periodistas. Fue adoptado a solicitud de un grupo de periodistas y del Mecanismo Federal de Protección a Periodistas. En coincidencia con el diagnóstico de varias organizaciones de la sociedad civil, la Relatoría Especial, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, entre otros, al formular este mecanismo el Estado reconoció que Veracruz es la entidad mexicana con el mayor número de periodistas asesinados junto con Chihuahua y el segundo lugar con número de personas protegidas por el mecanismo federal de protección.

212. El programa especial está compuesto por 13 acciones para ser ejecutadas en un plazo de 12 meses. Cada una de ellas cuenta con indicadores de resultado, las medidas se agrupan en las siguientes categorías: i) Respeto del derecho de libertad de expresión; ii) Desarrollo de mapas de riesgos; iii) Seguridad de periodistas; iv) Fortalecimiento y seguimiento de las investigaciones ministeriales; v) Formación de servidores/as públicos/

273 CIDH. Informe Anual 2015. [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. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 876 - 888.

as; vi) Fortalecimiento de las capacidades de autoprotección de periodistas; vii) Dignificación de las condiciones laborales de las y los periodistas; viii) Medidas de reacción inmediata; y ix) Evaluación del Programa. De acuerdo con la información aportada por el Estado, el convenio ha permitido la capacitación del personal institucional en derechos humanos y libertad de expresión y una cooperación permanente entre el mecanismo federal y las autoridades del estado de Veracruz. Además, se habrían elaborado mapas y estadísticas tendientes a la identificación de las zonas y población en riesgo, al mismo tiempo que se le ha dado seguimiento a las investigaciones abiertas por ataques cometidos contra periodistas<sup>274</sup>.

213. La Relatoría Especial también observa como un paso importante la decisión de la Junta de Gobierno del Mecanismo Federal de Protección de México en el sentido de emitir el 11 de agosto de 2016 una alerta temprana destinada a prevenir agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas del estado de Chihuahua. Según diversas organizaciones, esta decisión "constituye un avance significativo, ya que reconoce expresamente la gravedad de la situación de riesgo a la cual se enfrentan personas que desempeñan una labor de defensa de derechos humanos o el periodismo en ese Estado, una de las entidades federativas con el mayor número de agresiones en contra de personas defensoras y con mayor número de periodistas asesinados"<sup>275</sup>. La decisión

274 Estados Unidos Mexicanos. Informe del Estado mexicano en respuesta a la solicitud de información conforme al artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos transmitida el 12 de agosto de 2016. México, Distrito Federal, 9 de septiembre de 2016. Disponible para consulta en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

275 Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Observatorio (OMCT-FIDH) y el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM). 15 de septiembre de 2016. [México: Por primera vez se emite una alerta temprana para prevenir agresiones a defensores/as de derechos humanos y](#)

se adoptó tras la solicitud realizada por un grupo de 25 organizaciones defensoras de derechos humanos de Chihuahua.

214. El Mecanismo de Protección elaboró un diagnóstico sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en Chihuahua publicado en julio de 2016, para la identificación de aquellas situaciones que ponen en riesgo los derechos fundamentales de defensores de derechos humanos y periodistas. El mecanismo desarrollo un Modelo Interpretativo de Riesgo que tiene en cuenta cuatro elementos: (i) las dinámicas territoriales; (ii) las dinámicas de violencia; (iii) las condiciones de los sectores sociales en riesgo, personas defensoras de derechos humanos y periodistas; y (ivz) la operación del sistema de garantías. Para la recopilación de la información requerida para el Modelo Interpretativo de Riesgo a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis se utilizaron tres metodologías, a saber: la elaboración de una línea del tiempo de la violencia; el levantamiento de un mapa de riesgo que consiste en la identificación, la ubicación y el análisis relacional de las variables asociadas al riesgo y el mapa de actores y relaciones institucionales y sociales relevantes. La combinación de estas tres metodologías permite formular escenarios de riesgo futuro<sup>276</sup>.

215. El diagnóstico concluye que dadas “las características territoriales, las dinámicas de violencia descritas en este documento y las debilidades detectadas

*periodistas”.*

276 Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Derechos Humanos. Mecanismo para la protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana. 2016. Disponible para consulta en: <http://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-mas-sobre-el-mecanismo-de-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas?idiom=es>

en el sistema de garantías, es probable la persistencia en el tiempo de las agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como de violaciones a sus derechos humanos<sup>277</sup> y señala que “es necesario que federación y entidades federativas realicen un trabajo de coordinación eficiente y estratégico que permita el desarrollo de iniciativas preventivas estructurales y de largo alcance, en las que se involucre a las poblaciones afectadas en un ejercicio de corresponsabilidad democrática<sup>278</sup>.”

216. Al adoptar esta medida especial el Mecanismo se comprometió a implementar las recomendaciones que desde la CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua se habían realizado a las diferentes instancias gubernativas involucradas en la prevención y protección de ataques contra las poblaciones objetivo<sup>279</sup>. La Comisión espera que todas las autoridades involucradas tanto federales como estatales cumplan a cabalidad con los compromisos

277 Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Derechos Humanos. Mecanismo para la protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana. 2016. Disponible para consulta en: <http://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-mas-sobre-el-mecanismo-de-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas?idiom=es>

278 Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Derechos Humanos. Mecanismo para la protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana. 2016. Disponible para consulta en: <http://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-mas-sobre-el-mecanismo-de-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas?idiom=es>

279 Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Derechos Humanos Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua](#). Julio de 2016.



adquiridos, así como también espera que tanto periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, como sociedad civil puedan participar de manera efectiva, activa y con plenas garantías en el desarrollo y monitoreo del Sistema de Alerta Temprana.

217. La Relatoría Especial considera de importancia la adopción de las alertas tempranas toda vez que a través de ellas se busca facilitar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la prevención, la protección y la procuración de justicia en los crímenes contra periodistas. Al mismo tiempo es importante el reconocimiento institucional que a través de las mismas se realiza de la difícil situación e seguridad que enfrentan periodistas y defensores de derechos humanos en un determinado territorio y del riesgo que corren por la labor que realizan quienes denuncian o ponen al descubierto violaciones a derechos humanos cometidas por organizaciones criminales. Este tipo de mecanismos pueden resultar de gran utilidad en las denominadas zonas silenciadas para evitar que la violencia aumente, pero también pueden ser de utilidad para aquellos lugares en donde hay patrones de violencia y una acción temprana por parte de las autoridades del Estado con la participación de la sociedad civil, puede proteger a las poblaciones vulnerables y evitar que la violencia y la invisibilidad del fenómeno se apoderen de ellas.

#### *Mecanismos especiales a nivel estatal*

218. En los últimos años también en México, algunos Estados de la Federación han establecido mecanismos estatales autónomos de protección y prevención a los periodistas en riesgo. Por ejemplo, en el Distrito Federal, el estado de Morelos<sup>280</sup>, el

280 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](#)

estado de Veracruz, en noviembre de 2012 en el contexto de aguda violencia contra periodistas en esa localidad<sup>281</sup>, 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 de protección<sup>282</sup>. Finalmente, según la información recibida, otros estados de la federación, como por ejemplo Chihuahua<sup>283</sup>, San Luis Potosí<sup>284</sup> e Hidalgo<sup>285</sup> también habrían establecido mecanismos de protección a periodistas en riesgo.

219. La Relatoría Especial considera que pese a los avances, tanto el Mecanismo de Protección Federal, como los esquemas de protección a cargo de los estados en México, enfrentan aún el reto de ganar credibilidad y confianza de los beneficiarios y los propuestos beneficiarios. En la medida

---

#### Morelos.

281 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.

282 Estados Unidos Mexicanos. Estado de Veracruz. [Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave](#). 21 de marzo de 2007. 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.

283 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.

284 Estados Unidos Mexicanos. Estado de San Luis Potosí. [Ley de Protección del Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí](#). 25 de mayo de 2013.

285 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.

en que el mecanismo goce de confiabilidad entre los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil, más periodistas en riesgo se acercarán en busca de protección, lo que como se ha comprobado en el caso colombiano y ya se aprecia en algunas zonas de México, ayuda a evitar crímenes contra los y las periodistas.

- Honduras

220. Tanto la CIDH como su Relatoría Especial han prestado especial atención a la violencia ejercida contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación en Honduras, y sus efectos en el respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión. Sin desconocer que el problema de la violencia y alta tasa de homicidios afecta a todos los sectores de la población de Honduras, la CIDH pudo constatar en su visita *in loco* de 2014 que la grave situación de inseguridad en la que laboran los periodistas y comunicadores por el ejercicio de la libertad de expresión, los convierte en un grupo especialmente vulnerable de la población. Dada la gravedad de la situación que enfrentan las personas que se dedican al periodismo en el país, en 2010 en el marco de la visita *in loco* realizada por la CIDH, el informe final señaló la necesidad de establecer un mecanismo de protección permanente para salvaguardar la vida y la integridad de los periodistas y comunicadores. Por su parte, el Relator Especial Sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU, en el informe de la misión a Honduras realizada en 2012, destacó la iniciativa del gobierno de presentar el ante proyecto de ley del mecanismo de protección. En ese mismo informe el Relator, recomendó al Estado que dicho mecanismo contara con una Comisión integrada por representantes de alto nivel del gobierno y con un presupuesto propio; además, las medidas de protección debían ser compatibles con el ejercicio de la labor periodística. La Relatoría Especial reconoce el compromiso

del Estado hondureño para garantizar la protección de las y los defensores de derechos humanos y periodistas, al acoger las recomendaciones del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de protección de derechos humanos<sup>286</sup>.

221. La Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia de Honduras fue aprobada el 15 de abril de 2015 por unanimidad del Congreso Nacional en tercer y último debate<sup>287</sup>.

222. La ley aprobada<sup>288</sup> reconoce la importancia del trabajo de las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores y operadores judiciales y en consecuencia consagra como objeto de la misma la protección y promoción de los derechos y garantías constitucionalmente reconocidos de las personas naturales y jurídicas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, la libertad de expresión y labores jurisdiccionales que los ponen en riesgo<sup>289</sup>. Dentro de los principios que rigen esta ley se encuentran, la coordinación de las instituciones del Estado encargadas de la protección y promoción de los

286 CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 159.

287 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#).

288 Congreso Nacional de Honduras, [Congreso Nacional aprueba en segundo debate Ley de Protección a Periodistas y Ley Anti Bullying](#). 6 de agosto de 2014; Teleprensa. 7 de agosto de 2014. [CN aprueba en segundo debate Ley de Protección a Periodistas y Ley Anti Bullying](#).

289 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Consideraciones y Artículo 2.

derechos de las poblaciones objeto, desde el decreto hasta la implementación y ejecución de las medidas de protección<sup>290</sup>; la norma incluye dentro de los principios el enfoque de género y diferencial para la implementación de medidas de protección de acuerdo a las condiciones de cada uno de los beneficiarios<sup>291</sup>.

223. En las disposiciones generales la ley define de forma amplia a quienes se consideran periodistas, comunicadores sociales, fotógrafos, camarógrafos y reporteros gráficos en los medios de comunicación como las “personas naturales que realizan labores de 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, de imagen o de otra índole”<sup>292</sup>.

224. Se establecieron cinco tipos de medidas encaminadas a prevenir y disuadir los riesgos que existan contra los derechos de la población objeto, (i) las medidas preventivas, para reducir factores de riesgo; (ii) medidas reactivas, son las acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger la vida e integridad del beneficiario; (iii) medidas urgentes de protección, son acciones y medios que permiten proteger de forma inmediata la vida, integridad y libertad de la persona afectada; (iv) medidas psicosociales, enfocadas en afrontar los daños psicológicos y sociales que causa la violencia; y (v) medidas dirigidas a

enfrentar la impunidad, acciones dirigidas a garantizar la investigación, procesamiento y sanción de los responsables por los ataques contra los beneficiarios<sup>293</sup>. La ley prevé como herramientas de prevención, reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y la difusión de una cultura de respeto por los derechos humanos<sup>294</sup>. Además, prevé que el Estado debe establecer mecanismos que faciliten la medición del desempeño y el combate contra la impunidad, permitiendo determinar áreas de riesgo y si en efecto se ha dado una disminución de las violaciones a Derechos Humanos<sup>295</sup>.

225. El texto aprobado contempla la creación del “Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos”<sup>296</sup>, órgano consultivo, deliberativo y de asesoría del Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos. El Consejo estará conformado<sup>297</sup> por un representante de cada una de las siguientes entidades, despacho de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización de la Secretaría de Estado; Relaciones Exteriores y Cooperación internacional de la Secretaría de Estado; Ministerio Público; Poder Judicial; Procuraduría

290 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 3.

291 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 3.

292 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 5.

293 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 5 numeral 15.

294 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 12.

295 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 16.

296 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 20.

297 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 20 - 27.

General de la República; despacho de seguridad de la Secretaría de Estado; despacho de la Defensa de la Secretaría de Estado; Colegio de Abogados de Honduras (CAH); Colegio de Periodistas de Honduras (CPH); Asociación de Prensa Hondureña (APH); Asociaciones de Jueces y Magistrados; Asociaciones de Fiscales; y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil acreditados por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. El Consejo tiene dentro de sus funciones, además de las ya enunciadas, “promover o instruir el diseño e implementación de instructivos, políticas públicas y programas para garantizar y hacer efectivos los derechos consagrados en la (...) ley”<sup>298</sup>, así como presentar informes anuales sobre la situación de contexto y de las poblaciones objeto, formulando recomendaciones a las autoridades a cargo<sup>299</sup>, entre otras.

226. La ley también determina que la Dirección General del Sistema de Protección, órgano ejecutivo del Sistema, hará parte de la estructura de la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización<sup>300</sup>. Entre sus atribuciones se encuentra, la de recibir todas las solicitudes de protección y tramitarlas; elaborar los protocolos de operación requeridos para la efectiva aplicación de la Ley; tramitar de oficio la aplicación de medidas de seguridad cuando una persona objeto de protección enfrente un riesgo que amerite medidas

urgentes; además, deberá solicitar y dar seguimiento permanente a las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las correspondientes medidas de seguridad decretadas por los órganos jurisdiccionales del Estado. La Dirección General será la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Protección.

227. La Ley dispone la creación de un Comité Técnico del Mecanismo de Protección, encargado de realizar los dictámenes de análisis de riesgo, deliberación y decisión sobre las solicitudes de protección presentadas ante la Dirección General<sup>301</sup>. El Comité Técnico estará integrado por el Director General del Sistema de Protección y un representante de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía de Derechos Humanos y el departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.

228. Siguiendo las mejores prácticas y recomendaciones realizadas por la CIDH y su Relatoría Especial las medidas que se dicten en ningún momento se pueden convertir en una restricción al trabajo de la población objeto. Sobre la implementación de las medidas, la ley establece un límite de tiempo máximo de 48 horas para su implementación, contadas desde la recepción de la resolución que las decreta<sup>302</sup>. Igualmente vale destacar, que las decisiones del Comité Técnico deben ajustarse a los protocolos que dicte la Dirección del Sistema Nacional de Protección, los cuales deben tener en consideración las diferencias entre las poblaciones objeto de género, origen étnico,

298 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 24 numeral 4.

299 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 24 numeral 6.

300 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 28.

301 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 31.

302 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 48.

identidad de género, orientación sexual etc., cualquier condición que requiera ser tratada de manera diferenciada<sup>303</sup>.

229. El mecanismo tiene facultades para celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales, permitiéndole de ese modo acceder a otras fuentes de financiamiento. Toda la información relativa a la ley de protección y a los mecanismos de protección estará sometida a los lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

230. La CIDH en su informe sobre la situación de Derechos Humanos en Honduras valoró la adopción del mecanismo de protección y al mismo tiempo puso de manifiesto algunas preocupaciones transmitidas en diversas oportunidades por las organizaciones de la sociedad civil en relación con los siguientes requisitos no contemplados en el articulado final de la ley: i) el Sistema Nacional de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos no tendría las características de autonomía funcional necesarias; ii) la incorporación de la Secretaría de Defensa en el Consejo Nacional de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos no sería idónea para garantizar la seguridad de los grupos beneficiarios y podría comprometer la confianza de los usuarios en el mecanismo; y iii) la reducción del número de representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos afectaría la participación de los grupos beneficiarios en el mecanismo<sup>304</sup>.

303 Congreso Nacional de Honduras. Decreto No. 34-2015. [Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia](#). Artículo 38.

304 CIDH. [Informe sobre la situación de derechos humanos en Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 381.

231. En este sentido, la CIDH ha indicado que la instrumentación adecuada de estos mecanismos puede facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo, y consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o defensora<sup>305</sup>.

232. En el marco del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la CIDH en su informe, situación de Derechos Humanos en Honduras<sup>306</sup>, el Estado informó que durante su corta vigencia el mecanismo habría atendido 38 solicitudes de protección, ocho de ellas presentadas por periodistas. Además, según la información recibida, en el proceso de elaboración del reglamento se habría tomado en cuenta las recomendaciones realizadas por organismos internacionales, entre ellos la CIDH, y se contó con la participación de miembros de la sociedad civil<sup>307</sup>. En relación con aspectos presupuestarios del mecanismo, el Congreso Nacional asignó una partida presupuestaria de “10 millones de lempiras para asegurar la sostenibilidad de la implementación de la ley” y la autorización de “10 millones de lempiras (aproximadamente US\$ 426 mil americanos) para el Fondo Especial de Protección, lo cual permitirá hacer efectivas las medidas de protección”<sup>308</sup>.

305 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.

306 Gobierno de la República de Honduras. Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. Informe sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Honduras de la CIDH. 17 de agosto de 2016.

307 CIDH. Informe Anual 2016. Capítulo V. Seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe de país Honduras.

308 CIDH. Informe Anual 2016. Capítulo V. Seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CIDH en el

233. En el marco del 159 Período de Sesiones, la CIDH convocó a una audiencia pública sobre la marcha del mecanismo de protección en Honduras que contó con la participación de miembros de la sociedad civil y representantes del Estado. En la audiencia la sociedad civil denunció ante la CIDH algunos desafíos que se han presentado en la implementación del mecanismo, entre otros, la poca participación de la sociedad civil en las diferentes instancias del mecanismo, en el entendido que el Comité Técnico del mecanismo de protección, que es el encargado de realizar los análisis de riesgo y decide sobre las medidas de protección a adoptar, está conformado sólo por instituciones del Estado. De otro lado denunciaron que la ley establece que las decisiones del Comité Técnico pueden ser impugnadas mediante un recurso que es resuelto por la Dirección general, que forma parte del mismo, por lo que no hay garantía de independencia en esa segunda instancia administrativa. Si bien el reglamento establece que se presentará una propuesta de reforma a la ley para corregir esta situación, denunció que a la fecha no se ha presentado ningún proyecto de ley ante el congreso nacional. Sobre las medidas de protección manifestaron que estas se han limitado en el mejor de los casos a proteger la vida de las personas, pero no se ha tenido en consideración que las medidas no imposibiliten el trabajo de los protegidos. Lamentaron que a la fecha no se haya adoptado un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores. Finalmente, manifestaron su preocupación por la falta de transparencia y la reticencia del mecanismo a entregar información que le es solicitada por la sociedad civil<sup>309</sup>.

---

informe de país Honduras.

309 CIDH. 159 Período de Sesiones. Audiencia Honduras: Mecanismo protección defensores. 1 de diciembre de 2016. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/159/default.asp>.

234. La Relatoría Especial recuerda que para que un programa de protección sea eficaz, requiere estar respaldado por un fuerte compromiso político del Estado, así como contar con recursos humanos suficientes, entrenados y capacitados para recibir las solicitudes de protección, evaluar el nivel de riesgo, adoptar e instrumentar las medidas de protección, así como monitorear las medidas que se encuentren vigentes<sup>310</sup>. El Estado representado por las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Protección, debe velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la ley, con especial cuidado de los temas que han generado preocupación, tal y como es el caso de la participación de la Secretaría de Defensa y la implementación de mecanismos transparentes que garanticen la participación de la sociedad civil, de tal suerte que sectores que hacen parte de la población objeto pero que no están incluidos dentro de las organizaciones profesionales, puedan tener representación en el Consejo Nacional de Protección. Igualmente, el Estado debe cumplir con las disposiciones de la misma ley para garantizar la sostenibilidad financiera del mecanismo.

235. Por último, la evaluación de estos mecanismos estatales dependerá de su eficacia para disminuir la violencia contra las y los defensores de derechos humanos, periodistas y operadores judiciales que se produce en el país. Si bien la ley prevé la creación de mecanismos de medición, no es claro quién estará a cargo de esa importante tarea.

236. La Relatoría Especial toma nota de que la ley fue adoptada en abril de 2015, por lo cual el mecanismo se encuentra en la etapa inicial de implementación. En este sentido, resolver algunas cuestiones pendientes es una condición fundamental

---

310 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.

para garantizar su efectividad y 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. La Relatoría Especial también observa que el mecanismo enfrenta la falta de confianza de los beneficiarios y los propuestos beneficiarios; en ese sentido, es esencial que el mecanismo adopte procedimientos que le permitan evaluar la efectividad de las medidas otorgadas, así como implementar procesos que faciliten la transparencia del mismo.

- Guatemala

237. El Estado de Guatemala ha expresado su intención de adoptar un mecanismo de protección desde 2012. Cuando 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 física<sup>311</sup>.

311 Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/22/8. 31 de diciembre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/GTSession14.aspx>; La hora/Agencia Cerigua. 25 de julio de 2012. *Elabora plan para periodistas*; Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua). 29 de octubre de 2012. *Llaman a la acción*

238. De forma reiterada la CIDH, su Relatoría Especial, Unesco y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, han recomendado al Estado de Guatemala avanzar en la creación de un programa para la protección de periodistas y trabajadores de los medios de comunicación. La implementación de un sistema de protección de este tipo continúa en discusión en Guatemala. En 2014 se instaló una Mesa de Alto Nivel y una Mesa Técnica, integradas por la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Coprodeh), el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (SCSPR), para diseñar e implementar un programa de protección a periodistas<sup>312</sup>.

239. Durante 2015 el Gobierno avanzó en el diseño del mecanismo, con consultas a la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos. La Mesa de Alto Nivel y la Mesa Técnica trabajaron para diseñar y poner en práctica el mecanismo de protección para periodistas, y el trabajo contó con el acompañamiento de la UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El proceso de construcción del mecanismo produjo un primer documento “Propuesta Preliminar Programa de Protección a Periodistas”. En dicho documento se identificaban las instituciones que deberían integrar el Programa, sus funciones en materia de protección y el funcionamiento de la coordinación. Ese insumo fue discutido entre periodistas y defensores del derecho a la libertad de expresión. Con base en las observaciones, recomendaciones y comentarios, la Mesa Técnica presentó

---

*para proteger a los periodistas en Guatemala.*

312 CIDH. *Informe Anual 2014. 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. 13. 9 de marzo de 2015. Párr. 557-560.

el diseño conceptual del Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico (SPEP)<sup>313</sup>. Sin embargo, varias asociaciones de periodistas reclamaron que habían tenido una escasa participación en la elaboración de la propuesta. En 2016, tras la asunción de un nuevo Gobierno, la administración del Presidente Jimmy Morales resolvió suspender el proceso y dar inicio a un nuevo proceso de construcción del mecanismo.

240. El 19 de julio de 2016, representantes de la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG), la Cámara Guatemalteca de Periodismo (CGP), la Cámara de Locutores de Guatemala (ALPG), y otras diez asociaciones departamentales se reunieron con el Presidente de Guatemala, Jimmy Morales, y le presentaron el contenido de la propuesta para la creación de un Programa o Mecanismo de Protección a Periodistas. El mandatario se comprometió a apoyar la propuesta y les aseguró que tendrían el “respaldo total” de la Presidencia para que el proyecto “sea una realidad”<sup>314</sup>.

241. De acuerdo con la información publicada por la organización de la sociedad civil Cerigua, la propuesta incluye la creación de una Unidad de Vigilancia y Coordinación integrada por un equipo técnico altamente calificado y una Unidad

de Capacitación con expertos en el tema de libertad de expresión y libertad de prensa, que trabajen en coordinación con la estructura del Estado. La propuesta destaca como fundamentales la apoliticidad; el espacio de acuerdo y concertación para la defensa de los y las periodistas; el compromiso estatal con su responsabilidad en la materia y la actitud colaborativa de los y las periodistas y comunicadores, de las entidades gremiales y los medios e instituciones especializadas; la estructura mínima e indispensable para el impulso del mecanismo adoptado y el destino de los recursos humanos y materiales necesarios para implementar el programa de manera eficaz. Asimismo, considera indispensable para la construcción del mecanismo de seguridad y protección contar con bases de datos actuales, confiables y fidedignos sobre la situación de los periodistas y la elaboración de un instrumento con datos específicos para el programa. La propuesta recomienda como prioridad la adopción de acciones preventivas, la capacitación de la fuerza pública, fiscales y jueces en la materia y la dotación de los recursos necesarios a la Unidad Fiscal de Delitos contra Periodistas<sup>315</sup>.

242. La Relatoría Especial considera como una prioridad cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales y que el Estado guatemalteco avance en el proceso de creación del mecanismo de protección para periodistas y ponga en funcionamiento el mencionado mecanismo de protección a la mayor brevedad. En particular, es esencial que dicho mecanismo sea implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; liderado por una autoridad estatal con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; que cuente con

313 CIDH. [Informe Anual 2015. 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. 48/15. 31 de diciembre 2015. Párr. 683-694.

314 República de Guatemala. Primer Informe del Estado de Guatemala a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el “informe de la situación de Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, Desigualdad y Exclusión” 2015. 10 de octubre de 2016; Gobierno de la República de Guatemala. Secretaría de Comunicación. 19 de julio de 2016. [Presidente de Guatemala expresa compromiso con protección a periodistas](#); IFEX/Cerigua. 20 de julio de 2016. [Presidente de Guatemala recibe propuesta de Programa de Protección a Periodistas y asume compromiso](#); Prensa Libre. 23 de julio de 2016. [Total apoyo del presidente](#).

315 IFEX/Cerigua. 20 de julio de 2016. [Presidente de Guatemala recibe propuesta de Programa de Protección a Periodistas y asume compromiso](#); Prensa Libre. 23 de julio de 2016. [Total apoyo del presidente](#).



recursos propios y suficientes; y que garantice la participación 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.

243. Pese a la ausencia de un mecanismo especializado, existen otros mecanismos de protección 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 acceder. 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”<sup>316</sup>. Este 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 penales<sup>317</sup>. 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 del director. La Oficina de Protección también es responsable por realizar los estudios de las solicitudes de protección<sup>318</sup>.

244. 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 el riesgo “razonablemente cierto” a que podría estar expuesto el solicitante; la gravedad del hecho punible y la “trascendencia social del mismo”. Entre las medidas brindadas por el servicio de protección se cuentan la protección de los y las beneficiarias con personal de seguridad; el 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 beneficiarias; 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 Directivo<sup>319</sup>.

316 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/AFAP/MR/hm de 4 de marzo de 2013.

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

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

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

245. 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 [...] o mecanismos nacionales, con el objeto de garantizar su efectivo cumplimiento”<sup>320</sup>.

- Brasil

246. Brasil también ha adoptado 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 brasileño ha señalado que el programa puede brindar protección a periodistas bajo una amplia definición de defensor de derechos humanos<sup>321</sup>.

247. 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)<sup>322</sup>. Posteriormente, a través del Decreto No. 6.044 de 2007<sup>323</sup>, fue creada 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”<sup>324</sup>.

248. 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 Humanos. 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 defensora de derechos humanos en situación de riesgo o vulnerabilidad. Además, 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 protección<sup>325</sup>.

249. En el ámbito federal, el PPDDH está a cargo de un Comité de Coordinación General vinculado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos del Ministerio

320 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.

321 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. Pág. 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*.

322 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. *Proteção dos Defensores de Direitos Humanos*.

323 Estado de Brasil. *Decreto 6044*. 12 de febrero de 2007.

324 Estado de Brasil. *Decreto 6044*. 12 de febrero de 2007. Artículo 1.

325 Estado de Brasil. *Decreto 6044*. 12 de febrero de 2007. Artículo 3.Párrafo único.

de la Justicia y Ciudadanía 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 Estatal<sup>326</sup>. El Comité de Coordinación nacional y los Comités de los estados son órganos deliberativos y tienen, entre otras funciones, la atribución de responder a las solicitudes de protección y determinar las medidas a ser adoptadas e implementadas<sup>327</sup>. 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 estado. 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 casos<sup>328</sup>.

250. 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 defensora. 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”<sup>329</sup>.

251. Las medidas de protección contempladas por el programa incluyen, entre otras cosas, 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 tierras<sup>330</sup>. 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.

252. 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 Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Fortaleza (CDPDH)<sup>331</sup>. Hasta la fecha de cierre de este

326 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

327 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

328 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

329 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

330 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. [Proteção dos Defensores de Direitos Humanos](#).

331 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, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos

informe, seis Estados tendrían instalado formalmente el Programa, a pesar de este haber llegado a ser implementado en nueve estados brasileños<sup>332</sup>. La Relatoría Especial ha recibido información sobre las dificultades del mecanismo para adecuarse a las necesidades de los periodistas, así como sobre la falta de difusión del mismo entre los trabajadores de los medios de comunicación, lo que le ha restado efectividad para ofrecer garantías a quienes se encuentran amenazados por su actividad periodística<sup>333</sup>.

#### *El Observatorio de la violencia contra Comunicadores*

253. Brasil es el país más grande de América del Sur y la violencia contra periodistas tiene un marcado sesgo local. No es posible afirmar que hay una situación de violencia generalizada contra las y los periodistas, pero en los últimos años las amenazas, el hostigamiento e incluso el asesinato contra periodistas se repite en ciertas regiones del país, como por ejemplo las regiones noreste, sureste, centroeste. Es por ello, que la Relatoría Especial destacó la recomendación presentada en marzo de 2014 por el “Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos de los Profesionales de Comunicación en Brasil” en su informe final<sup>334</sup>.

254. Este documento, aprobado por el Consejo de Defensa de los Derechos de la

Humanos da Arquidiocese de Fortaleza (CDPDH). 24 de marzo de 2015. [PEPDDH: Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos](#).

332 Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. Julio de 2016. [Un análisis del contexto latinoamericano: Brasil, Colombia y México](#). Pág. 177; Justiça Global. Guia de Proteção para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. 2016. Pág. 38. Disponible para consulta en: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Guia-Defensores-de-Direitos-Humanos.pdf>.

333 Reporteros sin Fronteras (RSF). 20 de abril de 2016. [Brasil retrocede 5 lugares en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa \(1049\)](#).

334 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. 11 de marzo de 2014. [GT Comunicadores apresenta relatório final e propõe a criação de observatório](#).

Persona Humana, recomendó una serie de acciones a ser implementadas por los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial – y por las diferentes esferas del gobierno<sup>335</sup>. La creación de un “Observatorio de la Violencia contra Comunicadores” fue su principal recomendación. Según la propuesta, el Observatorio debería estructurarse de la siguiente forma: 1) Unidad de recepción y monitoreo de denuncias de violaciones; 2) Creación de un sistema de indicadores; y 3) Formulación de un mecanismo de protección de los profesionales de comunicación, a partir de las experiencias ya en curso en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos del ministerio de la Justicia y Ciudadanía. Adicionalmente, entre otras cosas, recomendaría a la Secretaria Especial de Derechos Humanos a ampliar el “Sistema Nacional de Protección a fin de contemplar comunicadores que sufran amenazas, teniendo en cuenta eventuales especificidades de la actividad de estos profesionales, y proporcionar más allá de las medidas de protección a los comunicadores, la adopción de medidas para la protección de sus lugares de trabajo”, incluir “organizaciones de la sociedad civil relacionadas al ejercicio de la libertad de expresión y comunicadores en la Coordinación Nacional del Programa de Protección que atenderá las demandas específicas de los comunicadores”, y realizar “campaña de divulgación del Programa de Protección junto a los comunicadores”.

255. A través del Decreto No. 8.724 del 27 de abril de 2016<sup>336</sup>, fue instituido el Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos “con el propósito de articular medidas para

335 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. 11 de marzo de 2014. [GT Comunicadores apresenta relatório final e propõe a criação de observatório](#).

336 Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e da Cidadania. Abril de 2016. [Decreto reestrutura ações de proteção aos defensores dos direitos humanos](#).

la protección de personas amenazadas debido a su trabajo en defensa de los derechos humanos<sup>337</sup> y fue creado su Consejo Deliberativo, compuesto por dos representantes de la Secretaría Especial de Derechos Humanos del Ministerio de las Mujeres, de Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos<sup>338</sup>, siendo uno de ellos el coordinador y uno representante de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia. Igualmente, el Decreto prevé que un miembro del Ministerio Público Federal y un representante del poder judicial podrán ser invitados a integrar el Consejo<sup>339</sup>. De acuerdo con mencionado Decreto, ambos estarían en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos del Ministerio de las Mujeres, de Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos<sup>340</sup>. Dicho Decreto presentaría algunos aspectos considerados problemáticos por la sociedad civil, como por ejemplo, la exclusión de la participación de los órganos públicos y de la sociedad civil en la Coordinación o Consejo Deliberativo del Programa, la no contemplación de instituciones e colectivos que actúen en la defensa de los derechos humanos – se consideraría solamente personas individuales-, y la no inclusión de un término más amplio, limitándose a “personas amenazadas”, sin incluirse “en situación de riesgo y vulnerabilidad”<sup>341</sup>.

256. Más recientemente, según información recibida por esta Relatoría Especial, la alegada crisis política y financiera del país habría afectado la

ejecución del Programa de Protección<sup>342</sup>, a través de medidas como la *Portaria 161* publicada el 13 de junio de 2016, que suspendería la realización de diversas actividades en el ámbito del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, generando impactos en la continuación de políticas y programas en el ámbito de los derechos humanos<sup>343</sup>. El 5 de septiembre, mencionada *Portaria* habría sido extendida hasta el 31 de diciembre de 2016.

257. Las críticas con respecto al Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos en Brasil versarían, especialmente, sobre la inexistencia de un marco legal en el país a pesar de la tramitación desde 2009 de un Proyecto de Ley en el Congreso Nacional; la poca claridad sobre la metodología utilizada en la evaluación de riesgo por el PPDDH; la alegada falta de estrategias de protección direccionadas a grupos de minorías y dificultades de los Estados en dialogar con los Defensores de Derechos Humanos y con sus demandas concretas de protección<sup>344</sup>.

337 Estado de Brasil. [Decreto Nº 8.724. 27 de abril de 2016](#). Artículo 1.

338 El Ministerio de las Mujeres, de Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos fue extinto el 12 de mayo de 2016, a través de la Medida Provisional [Medida Provisória] No. 726.

339 Estado de Brasil. [Decreto Nº 8.724. 27 de abril de 2016](#).

340 Estado de Brasil. [Decreto Nº 8.724. 27 de abril de 2016](#).

341 Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. Julio de 2016. [Un análisis del contexto latinoamericano:Brasil, Colombia y México](#). Pág. 177.

342 Amnistía Internacional. 23 de setembro de 2016.

[Suspensão de convênios paralisa programa brasileiro de proteção aos defensores de direitos humanos](#); Rede Brasil Atual. 29 de julio de 2016. [Corta de verba afeta em cheio programas de proteção de testemunhas e segurança alimentar](#); Ponte. 17 de junio de 2016. [Ministro da Justiça da gestão Temer paralisa tudo o que é relacionado a Direitos Humanos no Brasil](#); Conselho Nacional dos Direitos Humanos. [Nota Pública do Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela revogação da Portaria n. 794/2016/MJC](#). 16 de septiembre de 2016; Huffington Post Brasil. 23 de junio de 2016. [Portaria do ministro da Justiça limita ações de direitos humanos e prejudica missão em Belo Monte](#); Brasil 247. 20 de junio de 2016. [MP questiona Moraes sobre paralisação nos direitos humanos](#); Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. Julio de 2016. [Un análisis del contexto latinoamericano:Brasil, Colombia y México](#).

343Ministério da Justiça e Cidadania. Portaria No. 611 de 10 de junho de 2016. Disponible para consulta en: [http://www.lex.com.br/legis\\_27154900\\_PORTARIA\\_N\\_611\\_DE\\_10\\_DE\\_JUNHO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27154900_PORTARIA_N_611_DE_10_DE_JUNHO_DE_2016.aspx)

344 Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. Julio de 2016. [Un análisis del contexto latinoamericano:Brasil, Colombia y México](#), pags. 179-180; Justiça Global. Guia de Proteção para Defensoras e

### C. La obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente

258. Como ya se ha mencionado en el presente informe, la impunidad fomenta la reiteración de actos de violencia contra periodistas. Cuando los crímenes cometidos contra periodistas o trabajadores de medios de comunicación quedan impunes no solo se favorece la existencia de un ambiente hostil hacia la prensa, sino que además tiene un grave efecto democrático por cuanto se rompe la confianza de las víctimas y sus familiares en las instituciones del Estado y contribuye en la autocensura de los y las comunicadoras. 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<sup>345</sup>.

259. El Relator Especial para la libertad de expresión y opinión de Naciones Unidas señaló en este sentido que, "la impunidad de quienes atentan contra periodistas o los matan constituye un obstáculo fundamental para garantizar la protección de los periodistas y la libertad de prensa, puesto que anima a atentar contra los periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales. De hecho la impunidad es una de las causas, tal vez la principal, del número inaceptablemente elevado de periodistas que son agredidos

o muertos cada año. Los Estados deben reconocer que, en casos de violencia contra periodistas, la impunidad genera más violencia en un círculo vicioso"<sup>346</sup>.

260. La Relatoría Especial ha podido documentar que en aquellas zonas en las cuales los periodistas han optado por la autocensura uno de los problemas a los que se enfrentan es la impunidad en las agresiones. Si bien en algunos casos se ha logrado identificar a los autores materiales, en muy pocos casos se logra identificar a los autores intelectuales o desarticular toda la organización criminal que operó para cometer el crimen.

261. En este sentido, la Relatoría Especial encuentra necesario recordar que cuando se trata de violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, tanto la Corte, como la Comisión Interamericana han encontrado que la falta de cumplimiento de la obligación de investigar hechos de violencia contra un periodista puede implicar también un incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión<sup>347</sup>.

262. 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

Defensores de Derechos Humanos. 2016. Pág. 40-41. Disponible para consulta en: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Guia-Defensores-de-Derechos-Humanos.pdf>

345 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; CIDH. *Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 2.

346 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: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/85/PDF/G1213785.pdf?OpenElement>

347 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.

parte de los organismos de investigación. 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 intelectuales. La demora, la omisión y las fallas en la práctica oportuna y adecuada de diligencias probatorias, especialmente respecto a 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 impunes.

263. 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.

264. 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 estatales.

265. 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 humanos. Sin duda, en las zonas donde existe 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 civiles. 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 responsables.

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

266. 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 y promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos.

267. 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 independencia se pueda verificar de manera práctica en el caso concreto. 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 militar. Es especialmente importante la posibilidad del ejercicio de la jurisdicción federal cuando las autoridades locales tienen una capacidad de investigación acotada y/o están más expuestas a presiones por parte de organizaciones delictivas. 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.

268. El segundo elemento de esa obligación 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 que autoridades radicadas en una jurisdicción distinta a aquella en la que se cometió el crimen, asuman las investigaciones.

269. Actualmente existen en la región algunos ejemplos de fiscalías o unidades fiscales dedicadas exclusivamente a la investigación de delitos contra periodistas. La Relatoría Especial valoró, en el informe a raíz de su visita *in loco* en México de 2010, la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (Feadle) y ha destacado la importancia de que esta sea mantenida dentro de la estructura de la Procuraduría General de la República (PGR). 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 periodistas. Posteriormente, se modificó la Feadle 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”<sup>348</sup>.

270. En 2010, los Relatores para la libertad de expresión de la CIDH y la ONU reconocieron la importancia de la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle) de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, advirtieron la necesidad de voluntad política para fortalecerla institucionalmente y dotar de mayor autonomía a las PGR locales, así como intensificar la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos. Debido a la ambigua y deficiente competencia de la Feadle, también se recomendó efectuar las reformas necesarias para “permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión”<sup>349</sup>.

271. En cumplimiento de dichas recomendaciones, 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<sup>350</sup>, 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”<sup>351</sup>. Esta reforma tuvo por objetivo superar el obstáculo legal que la Feadle tenía para poder asumir competencia y ser más efectiva en el esclarecimiento de los casos que pueden estar vinculados al ejercicio del periodismo<sup>352</sup>.

350 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.

351 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. 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 delitos.

352 CIDH. [Situación de los Derechos Humanos en](#)

348 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.

349 CIDH. [Situación de los Derechos Humanos en México](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 416.

272. Tras la visita *in loco* realizada por la CIDH en 2015 a México, se señaló la preocupación respecto de los obstáculos que en la práctica siguen existiendo para que la Feadle atraiga las investigaciones de los casos de violencia contra periodistas, y en ese sentido la CIDH recomendó “remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión, pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y garantizar que las violaciones más graves a la libertad de expresión, siempre sean investigadas por esa fiscalía”<sup>353</sup>.

273. En el caso de Guatemala, en 2011 se creó la “Unidad Fiscal de Delitos cometidos contra Periodistas” de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público, y “se convirtió en Unidad Fiscal especializada con competencia en todo el territorio nacional en 2011”. 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”. 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<sup>354</sup>. En el informe Situación de Derechos Humanos

en Guatemala, la CIDH observó “que la Unidad de Delitos contra Periodistas del Ministerio Público, que ha sido un avance en términos de la investigación y detención de agresores, tendría solo cinco fiscales para investigar los crímenes, agresiones y amenazas contra los trabajadores de medios de comunicación, con más de cien causas para aclarar”<sup>355</sup>.

274. En noviembre de 2016, la Fiscal General Thelma Aldana habría anunciado la reestructuración de la Unidad de Delitos contra periodistas con el objetivo de fortalecerla y mejorar la calidad de sus investigaciones<sup>356</sup>.

275. Si bien no se dedica específicamente a abordar los crímenes contra periodistas, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>357</sup> también ha sido reconocida como un organismo de investigación innovador que emplea a especialistas internacionales para dar apoyo a la investigación interna de crímenes complejos<sup>358</sup>. 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

México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 416.

353 CIDH. [Situación de los Derechos Humanos en México](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 de diciembre de 2015. Párr. 63.

354 CIDH. [Informe Anual 2013. 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.149 Doc. 50. 31 diciembre 2013. Párr. 473.

355 CIDH. [Situación de Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 295.

356 Centro de Reportes Informativos de Guatemala (Cerigua). 7 de noviembre de 2016. [Fiscal General anuncia fortalecimiento de la Unidad Fiscal de delitos contra Periodistas](#).

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

358 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](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85)

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 futuro<sup>359</sup>. 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”<sup>360</sup>. 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.

276. En caso del homicidio de los periodistas Danilo López y Federico Salazar ocurrido en Mazatenango y abordado en este informe (Capítulo II), el Ministerio Público ha trabajado de forma conjunta con la CICIG. En julio de 2015, la Comisión de Libertad de Prensa de la Asociación de Periodistas Guatemaltecos

celebró “el esfuerzo de la Unidad de Delitos contra Periodistas” en la investigación de asesinatos de periodistas y valoró “la intención y voluntad” del comisionado de la CICIG, Iván Velásquez en “coadyuvar con las investigaciones”<sup>361</sup>.

277. La Relatoría Especial también tomó nota de la creación, por parte de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, de un grupo de tareas especiales para la investigación de conductas punibles sobre amenazas a través de medios tecnológicos en contra de miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos, periodistas u operadores de justicia, en razón de su oficio. Dicho grupo está conformado por tres fiscales, dos asistentes de fiscales, un secretario, tres investigadores de delitos informáticos, dos investigadores de la sección de análisis criminal y cinco investigadores de la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigaciones adscritos al Centro cibernético policial<sup>362</sup>. Si bien a la fecha de cierre de este informe no se cuenta con casos que hayan sido resueltos por este grupo de trabajo, la creación del mismo es un reconocimiento al reto que significa la investigación de delitos como el de las amenazas contra periodistas y reconoce los desafíos que el entorno digital plantea en la prevención y protección de periodistas.

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

360 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](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85)

361 Asociación de Periodistas de Guatemala. 31 de julio de 2015. [Comunicado de la Comisión de Libertad de Prensa de la APG](#).

362 Fiscalía General de la Nación. Resolución 249. 19 de febrero de 2015. “Por medio de la cual se conforma un grupo de tareas especiales para la investigación de conductas punibles sobre Amenazas a través de medios tecnológicos en contra de miembro de organización sindical, defensor de derechos humanos, periodista o servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe”. Disponible para consulta en: <https://goo.gl/J4TSc4>; Fiscalía General de la Nación. 4 de marzo de 2015. [Fiscal General conforma grupo de tareas especiales para investigar exclusivamente amenazas por medios tecnológicos contra sectores especiales](#).

278. 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 intimidación.

279. Sobre este particular en el informe de fondo del caso Nelson Carvajal Carvajal y familia Vs. Colombia, la CIDH señaló que “cuando se trata de una muerte violenta en la que se investiga la participación de funcionarios estatales y/o poderosos grupos criminales, los Estados deben asegurar que la responsabilidad de investigar y juzgar violaciones de derechos humanos esté asignada a las autoridades que están en las mejores condiciones para resolverlas con eficacia, autonomía e independencia. En este sentido, los Estados deben establecer salvaguardas para que las autoridades competentes puedan operar sin estar sometidas al ámbito de influencia del funcionario público o de la organización criminal presuntamente involucrada en el crimen, y a su vez, garantizar que los testigos y familiares de la víctima participen en los procesos sin temor a sufrir represalias. Estas salvaguardas pueden implicar, por ejemplo, sustraer del conocimiento de la investigación a las autoridades locales, o cambiar la jurisdicción de los procesos penales”<sup>363</sup>.

280. Esta es una medida particularmente importante en las que han sido denominadas en este informe como “zonas silenciadas”, toda vez que la violencia que ejercen contra la prensa no solo tiene un efecto inhibitorio que impacta a otros periodistas, sino que también tiene la capacidad de impactar a

la sociedad generando que no se realicen denuncias o que por temor a represalias las víctimas, sus familiares o colegas no participen de forma activa en el desarrollo de las investigaciones y del proceso penal que eventualmente se lleve contra los responsables.

281. En su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, luego de su visita *in loco* de diciembre de 1997, la Comisión señaló que el “legítimo temor de las autoridades públicas encargadas de la administración de justicia y de los testigos también incide en la ineficiencia de los procesos penales en los casos de violación de los derechos humanos en los que entiende la justicia ordinaria. Los responsables de abusos de los derechos humanos a veces obtienen su impunidad amenazando o atacando a quienes podrían contribuir a una sanción contra ellos”. En efecto, reiteró que el problema del temor a ser víctima de alguna represalia ha afectado a jueces, abogados, policías judiciales y “a los testigos que constituyen piezas claves para determinar la autoría de los hechos que son investigados y cuya versión puede determinar el esclarecimiento de los hechos y la sanción a los responsables”<sup>364</sup>.

282. 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 minuciosamente.

283. Asimismo, para el éxito en las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión, los investigadores

363 CIDH. Informe No. 21/15. Caso 12.462. Informe de fondo. Nelson Carvajal Carvajal y familia Vs. Colombia. OEA/Ser.L/V/II.154. Doc. 15. 26 marzo 2015. Párr. 156. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>

364 CIDH. [Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia](#). Capítulo V (Administración de Justicia y Estado de Derecho). OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1. 26 de febrero de 1999.

deberían recibir suficientes recursos humanos, económicos, logísticos y científicos para practicar, asegurar y evaluar la prueba y realizar otras tareas necesarias para determinar las responsabilidades.

284. 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 investigación especializadas encargadas de investigar delitos contra la libertad de expresión.

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

285. 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 recopilación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. 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 intelectuales.

286. 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 la voluntad de las autoridades de resolver el crimen.

287. En el informe sobre situación de derechos humanos en México 2015, tanto la Comisión como su Relatoría Especial manifestaron su preocupación tras observar “que la práctica de no agotar la línea de investigación relacionada con el oficio, estaría enviando un mensaje a las víctimas de una aparente procuración de justicia. Esta omisión impide llegar a los autores intelectuales, logrando únicamente sentencias de autores materiales, las cuales permitan una reducción en las estadísticas de impunidad, pero para la sociedad no hay un mensaje claro de esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido”<sup>365</sup>.

288. Por su parte, la CIDH también señaló en el informe sobre situación de derechos humanos en Honduras al referirse sobre la impunidad en los crímenes contra periodistas, que “es fundamental que todas estas instituciones cuenten 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, así como con recursos adecuados y personal especializado en la investigación de este tipo de asuntos”<sup>366</sup>.

289. Igualmente, como lo señaló la CIDH en el informe de fondo del caso Nelson Carvajal Carvajal y familia Vs. Colombia, el “Estado está obligado a investigar y, en su caso, sancionar a todos los autores de los delitos, incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de derechos humanos cometidas. Debe, además, investigar las estructuras de ejecución de los

365 CIDH. [Situación de los Derechos Humanos en México](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 425.

366 CIDH. [Situación de derechos humanos en Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 213.

crímenes o estructuras criminales a las que pertenezcan los agresores. Como fue explicado, 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 recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación’<sup>367</sup>. Esta obligación reviste especial relevancia en casos de violencia contra periodistas, que a menudo se cometen por redes criminales que actúan bajo tolerancia o aquiescencia de agentes estatales, y en las cuales el autor material del delito sólo ejecuta órdenes<sup>368</sup>.

290. En este sentido la Relatoría Especial valora la creación de la Unidad de Análisis y Contexto (UNAC) de la Fiscalía General de la Nación en Colombia. Si bien esta Unidad no está dedicada exclusivamente a la investigación de delitos cometidos contra periodistas, la concepción con la que fue creada puede facilitar el esclarecimiento de algunos casos de violencia contra periodistas, en especial porque permite el entendimiento de los patrones de violencia cometidos por la delincuencia organizada. La Unidad fue creada en 2012 “como un instrumento de política criminal enfocada en enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de fiscalía. Igualmente, asumirá

los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación<sup>369</sup>. Dentro de las consideraciones expuestas en la Resolución que creo dicha Unidad se señala que “el actual sistema de gestión judicial que indica que todos los delitos se deben investigar al mismo tiempo y de igual forma, además como si se tratara de conductas aisladas, impide la creación de una verdadera política criminal que se materialice en el diseño e implementación de unas estrategias que conduzcan a combatir, de manera eficaz, los diversos fenómenos delictuales atribuibles a organizaciones delictivas”. Además, señala que la investigación aislada de los casos ha conducido a elevados índices de impunidad.

291. La Unidad está conformada por un Fiscal Jefe de la Unidad y dos coordinaciones, (i) de análisis criminal, integrada por un equipo interdisciplinario de especialistas en temas políticos, de defensa y seguridad, narcotráfico, financieros, sociales, económicos, etc.; y (ii) coordinación de situaciones y casos priorizados compuesta por fiscales delegados, una secretaria administrativa y una unidad de policía judicial<sup>370</sup>. La Relatoría Especial ha tomado conocimiento de que el caso de la periodista Claudia Julieta Duque, quien fue víctima de tortura psicológica, está asignado a esta Unidad, en ese sentido la Relatoría Especial si bien reconoce la incansable lucha de la periodista para hacer justicia en su

367 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; 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.

368 CIDH. Informe No. 21/15. Caso 12.462 Informe de fondo. Nelson Carvajal Carvajal y familia Vs. Colombia. OEA/Ser.L/V/II.154. Doc. 15. 26 marzo 2015. Párr. 156. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>

369 República de Colombia. Fiscalía General de la Nación. Resolución No. 01810. Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos. 4 de octubre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/priorizacion/unidad-nacional-de-analisis-y-contextos/>

370 República de Colombia. Fiscalía General de la Nación. Resolución No. 01810. Por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos. 4 de octubre de 2012. Artículo 4. Conformación. Disponible para consulta en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/priorizacion/unidad-nacional-de-analisis-y-contextos/>

caso, también destaca que desde que el caso de la periodista fue asumido por la Unidad de Análisis y Contexto ha tenido avances notables logrando, entre otros, la vinculación de autores intelectuales.

### **3. La obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable**

292. A través de varios de sus pronunciamientos, la Corte Interamericana ha establecido que una demora excesiva en la investigación de actos de violencia puede constituir *per se* una violación de las garantías judiciales. 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 derecho.

### **4. La obligación de remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas**

293. 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. Asimismo, 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. Los Estados tienen 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 sentencia. Asimismo, si bien la existencia de beneficios penales son legítimos en una sociedad democrática, su aplicación en el caso concreto, 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.

### **5. Obligación de facilitar la participación de las víctimas**

294. 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 Americana. 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 compensación.