



Sector de Comunicación  
e Información

Organización de las  
Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

# **Prevenir y Sancionar: En busca de soluciones para combatir la violencia contra los periodistas**

Documento de referencia para la Conferencia Conmemorativa en ocasión del Día Internacional para poner fin a la impunidad de los crímenes contra periodistas

Eduardo Bertoni

setiembre de 2015

Publicado en el 2015 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia

© UNESCO 2015

Esta publicación se encuentra disponible en libre acceso bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar su contenido, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del repositorio de acceso libre de la UNESCO (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la UNESCO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Los autores se hacen responsables de las ideas y opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO ni comprometen a la organización.

El presente artículo ofrece una descripción general del patrón mundial de delitos cometidos contra trabajadores de los medios de información, la impunidad de que gozan dichos actos, así como las medidas que han tomado la comunidad internacional y los Estados para enfrentar dicha situación. En el primer capítulo, se presenta la magnitud de la ola de violencia enfrentada por los periodistas, la impunidad de tales delitos y las consecuencias para la libertad de expresión y la democracia. Para demostrar el alcance mundial del problema, esta reseña se basó en datos estadísticos de organizaciones no gubernamentales y otros organismos internacionales. El segundo capítulo explica los métodos utilizados por organizaciones internacionales —como las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa— para combatir dicha impunidad. Se utilizaron como base declaraciones, resoluciones, planes de acción y fallos de tribunales internacionales. El tercer capítulo describe los programas puestos en marcha por distintos países para enfrentar el problema, en especial en América Latina. Aquí se detallan innovaciones como la creación de fiscalías especializadas, la federalización de los crímenes contra periodistas y programas de protección. También se incluye un análisis de los retos que enfrenta el sistema de justicia a la hora de investigar y perseguir penalmente tales delitos, siempre reconociendo que, en América Latina, la impunidad es un flagelo que permea todos los tipos de actividades delictivas. Al mismo tiempo, este artículo explica por qué las agresiones contra periodistas merecen especial atención del sistema de justicia penal.

### **1. La Violencia contra la Prensa y la Impunidad: Alcance del Problema**

La violencia contra los trabajadores de los medios de comunicación, ya sea a través de acoso, amenazas, secuestros, detenciones ilícitas, agresiones físicas o asesinatos, no solo atenta contra los individuos, sino también contra la divulgación de información y, por consiguiente, contra la libertad y la democracia. De los numerosos tipos de agresión de que son víctimas los periodistas en todo el mundo, todos tienen la capacidad de coartar la libertad de expresión. Por una cuestión de amplitud, este capítulo se ocupa únicamente de las muertes de periodistas y las tasas correspondientes a la impunidad en dichos casos.<sup>2</sup>

1 El Prof. Eduardo Bertoni (Ph.D.) se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, en Argentina, y como profesor de Clínica Jurídica Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (NYU). Es, además, director del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo. Fue Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (2002-2005). Becario docente en el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia (2001). Becario del programa de Reagan-Fascell de Becas para la Democracia (2012-13) del Fondo Nacional para la Democracia (NED). Nora Bosworth, Elise Bromberg y Kristina Fridman colaboraron en la labor de investigación para el presente artículo. Las Sras. Bosworth y Bromberg son candidatas al título de Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho de NYU y la Sra. Fridman es candidata al título de Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho de Columbia. Las tres realizaron pasantías en el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE), en Buenos Aires, Argentina, durante el verano boreal de 2015.

2 No existe consenso amplio con respecto a la definición del término “periodista”. Sin embargo, el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO acordó en su 28° período de sesiones, celebrado en marzo de 2012, que dicho concepto abarca no solo a los periodistas en sentido estricto, sino también a los trabajadores de los medios de comunicación y a los productores de contenido para redes sociales, quienes generan una importante cantidad de información periodística de interés público. Lo mismo se refleja en la Estrategia de Implementación 2013-2014 del Plan de Acción de la ONU sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. Además, en este documento, se concibe a los periodistas como “los ojos y las voces de la sociedad civil” y “los guardianes de las libertades civiles”, quienes ayudan a mantener al público informado y ejercen un control sobre las autoridades e instituciones que afirman trabajar en pos del interés público. Véase Consejo de Derechos Humanos, Vigésimo Séptimo Período de Sesiones, documento A/HRC/27/35.

El atentado letal cometido contra Charlie Hebdo a principios del 2015, aunado al incremento persistente de casos cada año, demuestra que la violencia opresiva contra los periodistas no se está disipando. En su Informe del 2014, el Director General de la UNESCO da cuenta de 593 muertes de periodistas entre el 1° de enero del 2006 y el 31 de diciembre del 2013. Según la limitada información provista por los Estados miembros de la UNESCO sobre dichas muertes, tan solo 39 de los 593 casos se notificaron como resueltos, lo que constituye menos del 7 por ciento del total.<sup>3</sup>

De acuerdo con las cifras divulgadas por el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), 1139 periodistas han muerto de forma violenta en todo el mundo desde 1992.<sup>4</sup> La impunidad asociada a esta epidemia de violencia perpetúa y refuerza esta forma de opresión, a medida que los autores de estos delitos reaccionan ante la realidad de que, muy probablemente, sus actos no acarrearán ninguna consecuencia jurídica. De los 1139 periodistas muertos desde 1992, se confirmó que 756 fueron asesinados.<sup>5</sup> Aquí el asesinato se define como “una agresión intencional contra un periodista en particular relacionada con la actividad laboral de la víctima”.<sup>6</sup> 660 de dichos casos jamás se investigaron.<sup>7</sup>

Una cuestión que podría tenerse en cuenta es que se hace difícil llegar a un consenso con respecto a cifras como las antes mencionadas. Por ese motivo, se recibe con gran agrado la información cuantitativa y sobre tendencias que proporcionan las organizaciones intergubernamentales, así como las estadísticas facilitadas por los tribunales. Por ejemplo, los informes publicados por la UNESCO, como los que se mencionan a continuación, son fuentes importantes para la implementación de políticas públicas en este campo.

### 1.a Patrones de la Crisis: Las Dimensiones Geográfica y Profesional

Este patrón de asesinatos y ausencia de condenas no se relega a un solo grupo de países ni se limita a años específicos. De hecho, las estadísticas indican que, si bien las cifras oscilan anualmente, el problema ha persistido en todo el mundo a lo largo de las últimas décadas. A modo de ilustración sobre su alcance, en 1992, se produjeron 66 homicidios confirmados en todo el mundo, siendo que Argelia quedó en primer lugar en cuanto al número de muertos.<sup>8</sup> En el 96 % de dichos 66 casos, no hubo condena alguna. En el 2004, se confirmaron 61 casos, en el 69 % de los cuales no se obtuvo ninguna condena.<sup>9</sup> Ese año, Irak fue el país más afectado. En el 2014, se registró la misma cantidad de homicidios (61). Sin embargo, para ese entonces, las tasas de impunidad se habían elevado al 96 % y Siria era el país en peor situación.<sup>10</sup> Estas cifras demuestran que tanto la ola de violencia contra los periodistas como la ausencia de condenas por estos delitos es una realidad tan patente hoy como lo era en 1992.

Si bien se trata de un problema universal, hay algunos países que suelen protagonizarlo de forma reiterada; son países que se muestran una y otra vez como semilleros de violencia contra los periodistas, donde los agresores no son juzgados y quedan impunes. Vale mencionar el caso de Irak, que ha superado por lejos a los demás países tanto en número de homicidios como en ausencia de condenas. De hecho, la región de los

3 “The Safety of Journalists and the Danger of Impunity” (La seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad). Informe del Director General ante el Consejo Intergubernamental del IPDC (Vigésimo Noveno Período de Sesiones). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc\\_29\\_council\\_safety\\_report\\_rev2.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc_29_council_safety_report_rev2.pdf).

4 Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ) (2015). “1139 Journalists Killed since 1992” (1139 Periodistas Asesinados desde 1992). <https://cpj.org/killed/>.

5 CPJ (2015). “756 Journalists Murdered since 1992” (756 Periodistas Asesinados desde 1992). <https://www.cpj.org/killed/murdered.php>.

6 CPJ (2015). “Methodology” (Metodología). <https://www.cpj.org/reports/2013/05/impunity-index-getting-away-with-murder.php#table>.

7 CPJ (2015). “660 Journalists Killed with Complete Impunity since 1992” (660 Periodistas Asesinados con Total Impunidad desde 1992). <https://www.cpj.org/killed/impunity.php>.

8 CPJ. “66 Journalists Killed in 1994/Motive Confirmed” (66 Periodistas Asesinados en 1994/Móvil Confirmado). <https://www.cpj.org/killed/1994/>.

9 CPJ. “61 Journalists Killed in 2004/Motive Confirmed” (61 Periodistas Asesinados en el 2004/Móvil Confirmado). <https://www.cpj.org/killed/2004/>.

10 CPJ. “61 Journalists Killed in 2014/Motive Confirmed” (61 Periodistas Asesinados en el 2014/Móvil Confirmado). <https://www.cpj.org/killed/2014/>.

países árabes en general es la de mayor prevalencia de agresiones contra periodistas, con Asia en segundo lugar y América Latina en tercero, seguida por Europa y Norteamérica.<sup>11</sup> A continuación figura una lista de los 20 países donde los periodistas han corrido más peligro de vida entre 1992 y 2015.

<i>Asesinatos en los 20 países más peligrosos, 1992-2015</i>	<i>Homicidios confirmados, 1992-2015</i>	<i>Impunidad correspondiente, 1992-2015</i>
<i>Irak: 167</i>	<i>104</i>	<i>103</i>
<i>Siria: 84</i>	<i>11</i>	<i>11</i>
<i>Filipinas: 77</i>	<i>75</i>	<i>75</i>
<i>Argelia: 60</i>	<i>58</i>	<i>58</i>
<i>Somalia: 57</i>	<i>40</i>	<i>39</i>
<i>Paquistán: 56</i>	<i>32</i>	<i>30</i>
<i>Rusia: 56</i>	<i>36</i>	<i>32</i>
<i>Colombia: 46</i>	<i>42</i>	<i>36</i>
<i>India: 35</i>	<i>22</i>	<i>22</i>
<i>México: 34</i>	<i>31</i>	<i>28</i>
<i>Brasil: 33</i>	<i>31</i>	<i>22</i>
<i>Afganistán: 27</i>	<i>12</i>	<i>8</i>
<i>Turquía: 20</i>	<i>18</i>	<i>14</i>
<i>Sri Lanka: 19</i>	<i>10</i>	<i>10</i>
<i>Bosnia: 19</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Bangladesh: 18</i>	<i>17</i>	<i>14</i>
<i>Ruanda: 17</i>	<i>17</i>	<i>15</i>
<i>Tayiquistán: 17</i>	<i>14</i>	<i>14</i>
<i>Sierra Leona: 16</i>	<i>9</i>	<i>9</i>

Los contextos en que se enmarcan estas cifras son diferentes. Además, son diversas las razones que subyacen a las agresiones, así como los recursos disponibles, dependiendo de las particularidades de cada caso. Las situaciones de guerra son especialmente complejas, por lo que es importante documentar los casos, de manera que los periodistas tengan al menos la oportunidad de que se haga justicia una vez restablecida la paz. En otros casos, las muertes violentas y la impunidad responden a la limitada capacidad del Estado para proteger a los periodistas y sancionar a quienes los agreden. En otras instancias, los actores políticos no están adecuadamente sensibilizados sobre temas relativos a los derechos humanos, las repercusiones en términos más amplios de las agresiones contra periodistas ni el cálculo político en cuanto a la imagen de las autoridades y del país en general. Estas situaciones distintas apuntan a énfasis diferentes a la hora de atenderlas. Sin embargo, en todos los casos, el tema de la impunidad de las agresiones contra periodistas es un barómetro que mide la capacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos y hacer cumplir la ley en general.

Las tendencias se ven influenciadas tanto por aspectos geográficos como profesionales. La mayoría de las agresiones han ocurrido en los sectores más tradicionales de la prensa. En el 2014, el 36,7 % de los periodistas víctimas de muertes violentas trabajaba para la televisión, mientras que el 22,94 % trabajaba para la prensa escrita. Los demás estaban distribuidos entre la radio, Internet y el fotoperiodismo. Del

- 11 UNESCO (2013). "Summary" (Resumen). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/images/Executive-summary\\_DG\\_General-Report\\_IPDC-2014\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/images/Executive-summary_DG_General-Report_IPDC-2014_EN.pdf).
- 12 Doha Centre for Media Freedom (2 de noviembre de 2014). "3rd Annual Report Combating Impunity" (Tercer Informe Anual: El Combate a la Impunidad). Qatar. [http://www.dc4mf.org/sites/default/files/doha\\_media\\_freedom\\_2014\\_ar\\_final.pdf](http://www.dc4mf.org/sites/default/files/doha_media_freedom_2014_ar_final.pdf). Pág. 26.

2006 al 2013, el 41 % de los periodistas muertos trabajaba en la prensa escrita, el 26 %, en la televisión y el 21 %, en la radio.<sup>13</sup> Casi todos (94 %) estos periodistas trabajaban a escala local y eran del sexo masculino.

Las mujeres periodistas, por su parte, suelen enfrentar otros tipos de persecución, como el acoso, las amenazas y las violaciones.<sup>15</sup> Un estudio del 2013 en que se analizó la situación de 1000 trabajadoras de los medios concluyó que aproximadamente el 66 % de ellas había experimentado algún tipo de intimidación a lo largo de su trayectoria profesional.<sup>16</sup> La impunidad histórica y actual de los delitos cometidos contra periodistas y trabajadores de los medios genera autocensura, de manera que, además de violar el derecho a la integridad física de cientos de personas, coarta la libertad de expresión de todos.

### **1.b La Forma más Extrema de Censura: La Violencia contra la Prensa como Atentado a la Democracia**

En pocas palabras, la violencia contra los integrantes de la prensa atenta contra la libertad de expresión, lo que a su vez atenta contra la democracia y los derechos humanos. Las organizaciones internacionales reconocen desde hace mucho que las agresiones contra la prensa atacan principios fundamentales de la democracia, más específicamente “la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de tener opiniones propias y participar en debates públicos”.<sup>17</sup> Las agresiones contra los trabajadores de los medios de comunicación coartan el derecho del individuo de acceder a la información y de expresar y compartir sus ideas. La impunidad ante dichos delitos exacerba tal coartación de derechos, dado que no hay mucho que disuada de cometer tales actos, lo que perpetúa el ciclo de violencia. Como recalcó la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.*<sup>18</sup>

De manera similar, la Carta Democrática Interamericana enumera la libertad de expresión y de prensa como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”.<sup>19</sup> Los organismos internacionales, las declaraciones sobre derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales han reconocido el flagelo de los actos violentos cometidos a escala mundial contra la prensa, así como la impunidad que los cobija y fomenta. El próximo capítulo examina las medidas tomadas por dichas organizaciones para contrarrestar esta tendencia.

Como se ha argumentado en varios documentos, las agresiones contra periodistas y la impunidad que las acompaña revisten gran importancia para la democracia y el desarrollo. Por ejemplo, como lo dice una publicación de la UNESCO:

13 UNESCO (2013).

14 UNESCO (2013).

15 International Women’s Media Foundation (2014). “Violence and Harassment against Women in the News Media: A Global Picture” (La Violencia y el Acoso contra las Mujeres en los Medios de Comunicación: Situación a Nivel Mundial). Washington, DC. <http://www.iwmmf.org/executive-summary/>.

16 IWMMF (2014).

17 Consejo de Derechos Humanos de la ONU (4 de junio de 2012). “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue” (Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue). A/HRC/20/17. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17_en.pdf). Pág. 10, pár. 54.

18 Corte IDH (13 de noviembre de 1985). “Colegiación Obligatoria de Periodistas”. Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85: Serie A, n.º 5, pár. 70.

19 Organización de los Estados Americanos (OEA) (11 de setiembre de 2001). “Carta Democrática Interamericana”. San José, Costa Rica. [http://www.oas.org/charter/docs/resolution1\\_en\\_p4.htm](http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm).

“La lucha por evitar la violencia y la delincuencia y promover el Estado de Derecho le corresponde a todo ciudadano. No obstante, debido a la visibilidad de los medios, se convierten en asuntos de relevancia pública los casos en que periodistas son víctimas de intimidación o violencia y los casos en que reina la impunidad: cuando los responsables no son llevados ante la justicia. La no aplicación del Estado de Derecho a casos de agresión contra periodistas es emblemático del proceder del Estado de Derecho ante delitos y violaciones de derechos humanos en general. Cuando los asesinos de periodistas actúan con impunidad, se envía el mensaje de que todos los asesinos pueden matar sin temor a ninguna consecuencia”<sup>20</sup>

*Es por estos motivos que, si bien la impunidad es un problema que se extiende mucho más allá de los casos de periodistas, existe una justificación muy contundente para dedicar especial atención a la resolución de tales casos como palanca para impulsar la justicia en sentido más amplio. Es fundamental que el Estado envíe al público el mensaje de que toma medidas para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión sin temor y que los delitos violentos se investigan, persiguen y sancionan penalmente de manera adecuada.*

## 2. Reacción de las Organizaciones Intergubernamentales ante la Impunidad de Crímenes contra Periodistas

7

El problema constante de la impunidad que afecta muchas regiones del mundo ha suscitado reacciones de varios tribunales internacionales y organizaciones intergubernamentales. Entre ellos se cuentan varios órganos de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. En el presente capítulo, se identifican las principales resoluciones, declaraciones y recomendaciones referentes a la impunidad de los delitos cometidos contra periodistas con el fin de resaltar temas comunes y posibles soluciones.

### 2.a Naciones Unidas y sus Organismos

#### i.) UNESCO

La UNESCO es el organismo de las Naciones Unidas encargado, entre otras cosas, de promover la libertad de expresión y coordinar esfuerzos con otros organismos de la ONU, sus Estados miembros y los actores de la sociedad civil con el fin de salvaguardar dicho derecho. La UNESCO ha liderado varias iniciativas en el ámbito internacional para combatir la impunidad de crímenes contra trabajadores de los medios de comunicación.

En 1993, por recomendación de la Conferencia General de la UNESCO, la Asamblea General de la ONU proclamó el 3 de mayo como el Día Mundial de la Libertad de Prensa. Desde 1997, la UNESCO otorga ese día el Premio Mundial de Libertad de Prensa a una “persona, organización o institución que haya contribuido de forma notoria a la defensa o la promoción de la libertad de prensa en cualquier lugar del

20 Media in Support of Sustainable Development and A Culture of Peace” (Los Medios en pos del Desarrollo Sostenible y una Cultura de Paz). [http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/insights\\_endure\\_from\\_the\\_bali\\_global\\_media\\_forum/#.VcC6nvnjLCY](http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/insights_endure_from_the_bali_global_media_forum/#.VcC6nvnjLCY). Versión libre del traductor.

21 El impacto de este tipo de documentos es muy importante para el sistema judicial local. En las Américas, por ejemplo, los tribunales locales han dictado numerosos fallos en que citan o cumplen las recomendaciones de la CIDH y las sentencias de la Corte IDH. A modo de ilustración, véase el informe de la Relatoría Especial “JURISPRUDENCIA NACIONAL SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN”. <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/2013%2005%2020%20NATIONAL%20JURISPRUDENCE%20ON%20FREEDOM%20OF%20EXPRESSION.pdf> (versión en castellano: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf>) y las publicaciones de la Corte Interamericana tituladas “Diálogo Jurisprudencial”, cuyo último tomo se encuentra en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/dialogo10.pdf>.

mundo, sobre todo cuando para ello haya corrido riesgos.<sup>22</sup> El premio rinde homenaje a Guillermo Cano Isaza, periodista colombiano asesinado en 1986. Además, la UNESCO celebra conferencias en conmemoración del Día Mundial de la Libertad de Prensa, de las cuales han emanado diversas declaraciones importantes sobre la seguridad de los periodistas. Entre ellas se encuentran la Declaración de Belgrado sobre Asistencia a los medios de comunicación en zonas en situación de conflicto y países en transición,<sup>23</sup> La Declaración de Medellín para Garantizar la seguridad de los periodistas y luchar contra la impunidad,<sup>24</sup> la Declaración de Cartago, que recalca la importancia de generar un “ambiente libre y seguro” para los trabajadores de los medios,<sup>25</sup> la Declaración de San José titulada “Hablar sin riesgos: Por el ejercicio seguro de la libertad de expresión en todos los medios de comunicación”,<sup>26</sup> la Declaración de París sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, que alienta a la comunidad internacional a tener en cuenta la seguridad de los periodistas cuando se diseñen programas de asistencia<sup>27</sup> y, más recientemente, la Declaración de Riga de 2015, titulada “¡Que prospere el periodismo! Por una mejor información, más igualdad de género y mayor seguridad en los medios de comunicación en la era digital”.<sup>28</sup>

La Resolución 29 de la 29ª Conferencia General de la UNESCO, adoptada en 1997, encomendó al Director General condenar públicamente la violencia contra los periodistas como “un delito contra la sociedad, dado que coarta la libertad de expresión y, por consiguiente, los demás derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.”<sup>29</sup> En dicha resolución, también se solicitó a los Estados miembros poner en marcha una serie de políticas como, por ejemplo, tornar imprescriptibles los delitos contra la libertad de expresión, reformar su legislación para facilitar la persecución penal y la imposición de penas a los autores de tales delitos, así como garantizar que dichas causas se ventilen en el sistema judicial civil.<sup>30</sup> La Resolución 53 de la UNESCO, adoptada por la Conferencia General en el 2011, instó a la UNESCO y a otras organizaciones a monitorear la violencia contra los periodistas en casos impunes y llamó a la cooperación y al diálogo entre los Gobiernos de los Estados miembros, sus instituciones y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>31</sup>

La UNESCO ha lanzado varias iniciativas para combatir el problema de la impunidad en crímenes contra los medios de comunicación. Como parte de su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), desde el año 2008, el Director General de la UNESCO presenta en forma bienal un Informe sobre la seguridad

- 22 UNESCO. “Más información sobre el Premio”. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/press-freedom/unesco-world-press-freedom-prize/about-world-press-freedom-prize/>. Versión en castellano: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/press-freedom/unesco-world-press-freedom-prize/about-world-press-freedom-prize/>.
- 23 UNESCO (3 de mayo de 2004). “Declaración de Belgrado: Asistencia a los medios de comunicación en zonas en situación de conflicto y países en transición”. <http://www.unesco.org/new/en/unesco-events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/world-press-freedom-day-200900000/belgrade-declaration/>. Versión en castellano: <http://www.unesco.org/new/es/unesco-events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/world-press-freedom-day-200900000/belgrade-declaration/>.
- 24 UNESCO (4 de mayo de 2007). “Medellin Declaration – Securing the Safety of Journalists and Combating Impunity” (Declaración de Medellín: Garantizar la seguridad de los periodistas y luchar contra la impunidad). <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/world-press-freedom-day-200900000/medellin-declaration/>.
- 25 UNESCO (3 de mayo de 2012). “Declaración de Cartago”. [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage\\_declaration\\_2012\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_en.pdf). Versión en castellano: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage\\_declaration\\_2012\\_es.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_es.pdf).
- 26 UNESCO (4 de mayo de 2013). “Declaración de San José – Hablar sin riesgos: Por el ejercicio seguro de la libertad de expresión en todos los medios de comunicación”. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/WPFD-San-Jose-Declaration-2013-en.pdf>. Versión en castellano: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/WPFD-San-Jose-Declaration-2013-es.pdf>.
- 27 UNESCO (6 de mayo de 2014). “Paris Declaration – Post-2015 Agenda: The right of access to information, independent media, and safety for exercising freedom of expression, are essential to development” (Declaración de París – Agenda Post-2015: El derecho al acceso a la información, los medios independientes y la posibilidad de ejercer la libertad de expresión sin riesgos, son fundamentales para el desarrollo). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/images/WPFD/2014/wpfd\\_2014\\_statement\\_final.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/images/WPFD/2014/wpfd_2014_statement_final.pdf).
- 28 UNESCO (4 de mayo de 2015). “Riga Declaration” (Declaración de Riga). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/riga\\_declaration\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/riga_declaration_en.pdf).
- 29 UNESCO (12 de noviembre de 1997). “Resolution 29 ‘Condemnation of violence against journalists’” (Resolución 29: Condena a la violencia contra los periodistas). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brussels/pdf/ipdc\\_resolution\\_29.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brussels/pdf/ipdc_resolution_29.pdf). Versión libre del traductor.
- 30 Ibid.
- 31 UNESCO (2014). “The Safety of Journalists and the Danger of Impunity – Report by the Director-General to the Intergovernmental Council of the IPDC (Twenty-Ninth Session)” (La Seguridad de los Periodistas y el Peligro de la Impunidad – Informe de la Directora General ante el Consejo Intergubernamental del PIDC [Vigésimo Noveno Período de Sesiones]). CI-14/CONF.202/4 Rev2. [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc\\_29\\_council\\_safety\\_report\\_rev2.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc_29_council_safety_report_rev2.pdf). Pág. 4.

de los periodistas y el peligro que supone la impunidad.<sup>32</sup> En los años alternos, el informe de la UNESCO titulado *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios ofrece un análisis* sobre la libertad de prensa, la seguridad y la impunidad.<sup>33</sup>

Dicho organismo también contribuye al proceso de Revisión Periódica Universal desde el año 2011 incorporando la cuestión de la seguridad de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación en las evaluaciones de los países por parte del Consejo de Derechos Humanos.<sup>34</sup> Recientemente, creó Indicadores de la Seguridad de los Periodistas con el fin de monitorear los cambios en lo que respecta a la seguridad de los trabajadores de los medios y facilitar el análisis de la situación a escala mundial.<sup>35</sup> Además, la UNESCO organiza cursos de capacitación en seguridad y conciencia del riesgo para periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación.<sup>36</sup>

Asimismo, en el 2008, la UNESCO redactó la Carta sobre la seguridad de los periodistas que trabajan en zonas en guerra o peligrosas, en colaboración con Reporteros Sin Fronteras.<sup>37</sup> Entre los estudios sobre la seguridad de los periodistas de publicación reciente, vale mencionar un proyecto mundial de investigación sobre la violencia contra las mujeres periodistas, realizado en colaboración con el Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa y la Fundación Internacional de Mujeres en los Medios de Comunicación.<sup>38</sup>

Tal vez la principal contribución de la UNESCO en este campo haya sido el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. En el 2011, la Directora General de la UNESCO organizó una Reunión Interagencial de la ONU sobre el tema, cuyas conclusiones se publicaron en un amplio informe en el 2012. El Plan de Acción propone varios mecanismos para combatir la impunidad, entre ellos, incorporar el tema en los análisis y programaciones nacionales, colaborar con los Estados miembros en el diseño y la aplicación de legislación pertinente, crear conciencia entre los Estados, los elaboradores de políticas y los trabajadores de la prensa, concebir planes de respuesta a emergencias, coordinar reuniones interagenciales periódicas para evaluar los avances a escala nacional e internacional, así como fortalecer las alianzas entre la ONU, otras organizaciones intergubernamentales y grupos de la sociedad civil.<sup>39</sup> En abril del 2013, la UNESCO publicó otro plan de trabajo sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, donde se delinean sus planes para seguir trabajando en dicho campo.<sup>40</sup> La filosofía del Plan de la ONU es ser un catalizador para la acción concertada de toda la sociedad, de manera que inspire e informe a cada persona, principalmente a los operadores de justicia, sobre el papel que puede desempeñar.

- 
- 32 UNESCO. "UNESCO's Director-General Report" (Informe de la Directora General de la UNESCO). <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/unescos-director-general-report/>.
- 33 UNESCO (2014). "World Trends in Freedom of Expression and Media Development" (Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios). <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227025e.pdf>.
- 34 UNESCO (2014). "The Safety of Journalists and the Danger of Impunity" (La Seguridad de los Periodistas y el Peligro de la Impunidad). Véase nota 26 anterior, pág. 6.
- 35 UNESCO. "Indicadores de la Seguridad de los Periodistas". <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/journalists-safety-indicators/>. Versión en castellano: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/journalists-safety-indicators/>.
- 36 UNESCO (2012). "Plan de Acción de la ONU sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad". CI-12/CONF.202/6. [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official\\_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists\\_EN\\_UN-Logo.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_EN_UN-Logo.pdf). Versión en castellano: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official\\_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists\\_ES\\_UN-Logo.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_ES_UN-Logo.pdf).
- 37 UNESCO (2012). "Plan de Acción de la ONU". Véase nota 30 anterior, pág. 1.10.
- 38 Barton, Alana y Hannah Storm (10 de marzo del 2014). "Violence and Harassment Against Women in the News Media: A Global Picture" (La Violencia y el Acoso contra las Mujeres en los Medios de Comunicación: La Situación a Nivel Mundial). <http://www.iwmmf.org/our-research/journalist-safety/violence-and-harassment-against-women-in-the-news-media-a-global-picture/>.
- 39 UNESCO (2012). "Plan de Acción de la ONU". Véase nota 30 anterior.
- 40 UNESCO (3 de junio de 2013). "Plan de Trabajo de la UNESCO sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad". CI/FEM/FOE/2013/299. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002223/222363E.pdf>. Versión en castellano: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002202/220220S.pdf>.

## ii) Otros organismos y órganos de la ONU

Además de la UNESCO, entre los órganos de la ONU que se han referido a los problemas de la seguridad de la prensa y la impunidad, se encuentran la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

La Asamblea General aprobó la Resolución 68/163 sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad en diciembre del 2013. En dicha resolución, se proclama el 2 de noviembre como el Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas y se insta a los Estados a garantizar la investigación y la persecución penal oportunas y eficaces, así como ofrecer recursos judiciales adecuados para las víctimas de delitos contra trabajadores de los medios.<sup>41</sup> Además, se exhorta a la toma de medidas preventivas para crear un “entorno seguro y propicio en que los periodistas realicen su labor de manera independiente y sin interferencia indebida”, lo que incluye campañas de sensibilización en el sistema judicial y entre las fuerzas del orden público y el personal militar.<sup>42</sup>

La Resolución 1738 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada en el 2006, condena los ataques intencionados y la violencia contra profesionales de los medios de comunicación, y los civiles en general, en situaciones de conflicto armado.<sup>43</sup> Dicha resolución pide que se responsabilice a quienes violen el Derecho Internacional Humanitario y solicita al Secretario General que incluya el tema de la seguridad de los periodistas en sus próximos informes sobre la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado.<sup>44</sup> La Resolución 2222, aprobada en el 2015, insta a las partes en los conflictos armados a liberar de inmediato a los periodistas que hayan sido secuestrados o tomados como rehenes, reconoce la importancia de la formación y la educación en materia de Derecho Internacional Humanitario, recuerda a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU que deben informar acerca de crímenes cometidos contra trabajadores de los medios de comunicación e insta a que se incremente la cooperación internacional para garantizar la seguridad de los periodistas en las zonas de conflicto.<sup>45</sup>

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ha aprobado diversas resoluciones relativas a la seguridad de los periodistas. La Resolución 21/12, adoptada en el 2012, recuerda a las partes en los conflictos armados que deben respetar las obligaciones plasmadas en los Convenios de Ginebra según las cuales deben otorgar acceso a los medios y proteger a los periodistas. Además, insta a los Estados miembros a instaurar programas voluntarios de protección para los profesionales de los medios y reafirma la necesidad de una mejor coordinación para aplicar el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad.<sup>46</sup> La Resolución 23/2, aprobada al año siguiente, titulada “El papel de la libertad de opinión y expresión en el empoderamiento de la mujer”, insta a los Estados miembros a eliminar la impunidad en casos donde se utilice la violencia de género para suprimir la libertad de expresión.<sup>47</sup> Asimismo, en el 2014, el Consejo de Derechos Humanos organizó un panel de debate sobre la seguridad de los periodistas, durante el cual muchos Estados “señalaron que la cuestión de la impunidad había sido reconocida una y otra vez como el mayor obstáculo para garantizar de manera efectiva la seguridad de los periodistas.”<sup>48</sup>

41 Asamblea General de la ONU (18 de diciembre del 2013). “Resolución 68/163. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad”. A/RES/68/163. <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/es/ga/68/resolutions.shtml&Lang=E>. Versión en castellano: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/163>.

42 Ibid.

43 Consejo de Seguridad de la ONU (23 de diciembre de 2006). “Resolución 1738 (2006)”. S/RES/1738. <http://www.refworld.org/docid/45c30c6fc.html>. Versión en castellano: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1738%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1738%20(2006)).

44 Ibid.

45 Consejo de Seguridad de la ONU (27 de mayo de 2015). “Resolución 2222 (2015)”. S/RES/2222. <http://www.refworld.org/docid/5589347c4.html>. Versión en castellano: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222(2015)).

46 Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UNHRC) (9 de octubre de 2012). “Resolución 21/12. Seguridad de los periodistas”. A/HRC/RES/21/12. <http://www.refworld.org/docid/50adf4812.html>. Versión en castellano: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50adf4c52>.

47 UNHRC (24 de junio del 2013). “Resolución 23/2. Contribución de la libertad de opinión y de expresión al empoderamiento de la mujer”. A/HRC/RES/23/2. <http://www.refworld.org/docid/53bd1c254.html>. Versión en castellano: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53bd1c4b4>.

48 UNHRC (23 de julio del 2014). “Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la seguridad de los periodistas”. A/HRC/27/35. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Pages/ListReports.aspx>.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó su propio informe sobre la seguridad de los periodistas, en el año 2013. Dicho informe contiene una descripción general del Derecho Internacional pertinente, hace un recuento de las medidas tomadas por los Estados y las organizaciones internacionales, incluida la ONU, para garantizar la seguridad de los periodistas y proporciona directrices para que los Estados resguarden, en adelante, la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación.<sup>49</sup> El informe ofrece varias recomendaciones para combatir la impunidad como, por ejemplo, la designación de unidades o mecanismos de investigación especializados en delitos contra periodistas, así como la creación de bases de datos o de otras herramientas para recabar y compartir información con el fin de registrar amenazas e incidentes violentos contra los integrantes de la prensa.<sup>50</sup>

Además, varios relatores especiales de la ONU se han ocupado del tema de la impunidad de los crímenes contra periodistas en sus informes, entre ellos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión,<sup>51</sup> el Relator sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias,<sup>52</sup> el Relator Especial sobre la tortura<sup>53</sup> y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.<sup>54</sup>

## 2.b Organización de los Estados Americanos

Varios organismos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han abordado el tema de la impunidad en crímenes cometidos contra periodistas en las Américas. En su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, del año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirmó que la violencia y las amenazas contra los trabajadores de los medios de comunicación atentan contra el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información:

*El asesinato, el secuestro, la intimidación y la amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación violan los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.*<sup>55</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido de diversos casos relacionados con crímenes cometidos contra periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación. En sus sentencias, la Corte ha resaltado obligaciones positivas de los Estados —como el deber de garantizar la investigación adecuada de determinadas violaciones— en lo que respecta a los derechos consagrados en la Convención Americana, entre ellos, el derecho a la libertad de expresión:

49 UNHRC (1º de julio del 2013). “La seguridad de los periodistas: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. A/HRC/24/23. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/24/23](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/24/23).

50 Ibid.

51 Véase UNHRC (2012). “Report of the Special Rapporteur” (Informe del Relator Especial). Véase nota 14 anterior.

52 Véase UNHRC (10 de abril del 2012). “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”. A/HRC/20/22. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-22\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-22_en.pdf). Versión en castellano: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/128/76/PDF/G1212876.pdf?OpenElement>.

53 Véase UNHRC (4 de marzo del 2013). “Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Addendum)” (Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez [Adición]). A/HRC/22/53/Add.4. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.4\\_Advance\\_version.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.4_Advance_version.pdf).

54 Véase UNHRC (21 de diciembre del 2011). “Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”. A/HRC/19/55. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55_en.pdf). Versión en castellano: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55_sp.pdf).

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (20 de octubre del 2000). “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/declaration-principles-freedom-expression.pdf>. Versión en castellano: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>.

*El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.*<sup>56</sup>

La importancia de las investigaciones oportunas y competentes como factor de disuasión de futuras violaciones de derechos se explica en la sentencia del 2009 dictada por la Corte en el caso Ríos y otros vs. Venezuela:

*La investigación de la violación de determinado derecho sustantivo puede ser un medio para amparar, proteger o garantizar ese derecho. [...] En casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos, el Tribunal ha considerado que la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida. Se considera que en esos casos la impunidad no será erradicada sin la determinación de las responsabilidades generales –del Estado– e individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares–, complementarias entre sí.*<sup>57</sup>

12

En el Caso Ríos, la Corte falló que Venezuela, por no investigar adecuadamente el acoso y la intimidación sufridos por un grupo de periodistas, había incumplido su obligación de respetar los derechos a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, de conformidad con la Convención Americana.<sup>58</sup> La Corte indicó también que corresponde iniciar investigaciones y procesos penales cuando se haya utilizado la violencia para suprimir la libertad de expresión:

*[L]a idoneidad de la vía penal como recurso adecuado y efectivo para garantizar [la libertad de expresión] dependerá del acto u omisión violatorio de ese derecho. Si la libertad de expresión de una persona se ha visto afectada por un acto que a su vez ha vulnerado otros derechos, como la libertad personal, la integridad personal o la vida, la investigación penal puede constituir un recurso adecuado para amparar tal situación.*<sup>59</sup>

El Relator Especial de la OEA para la libertad de expresión también ha expresado preocupación por la impunidad de crímenes cometidos contra integrantes de los medios en la región y ha editado varias publicaciones sobre el tema. En un estudio publicado en el 2008, se analizó el avance de las investigaciones sobre asesinatos de periodistas acaecidos en América Latina entre 1995 y 2005. El informe correspondiente concluye que existe “un cuadro deplorable de impunidad en la región, que se traduce, en su conjunto, en la falta de investigación, de persecución, de captura, de enjuiciamiento y de sanción de los autores de los asesinatos cometidos contra periodistas y comunicadores sociales”.<sup>60</sup> Además, resalta la obligación de los Estados de investigar las violaciones del derecho a la vida, de conformidad con el Sistema Interamericano y presenta recomendaciones para impedir la impunidad

56 Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Corte IDH. (Serie C) N° 195, 28 de enero de 2009, pág. 118.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_ing.pdf). Versión en castellano:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_195\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf).

57 Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Corte IDH (Serie C) N° 194, 28 de enero de 2009, pág. 283.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_194\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_ing.pdf). Versión en castellano: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_194\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf).

58 Ibid. pág. 334.

59 Ibid. pág. 285.

60 CIDH (8 de marzo del 2008). “Estudio Especial sobre Asesinato de Periodistas”.  
<http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas%20INGLES.pdf>. Pág. 128. Versión en castellano:  
<http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>.

en el futuro.<sup>61</sup> Dichas recomendaciones incluyen poner fin a las demoras en la recolección de pruebas e investigaciones, velar por la seguridad de los testigos, familiares, fiscales y jueces, así como garantizar que las penas, una vez impuestas, se cumplan.<sup>62</sup>

En el 2013, la Relatora Especial publicó otro informe titulado *Violencia contra periodistas y trabajadores de los medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. Entre las recomendaciones finales del informe se incluyen la adopción de medidas preventivas como, por ejemplo, capacitaciones sobre libertad de expresión para las fuerzas policíacas y de seguridad, investigaciones imparciales y eficaces, así como medidas especiales de protección de mujeres periodistas y trabajadores de medios que laboren en situaciones de conflicto armado.<sup>63</sup>

## 2.c Consejo de Europa y Unión Europea

El Consejo de Europa y la Unión Europea han adoptado varias medidas para combatir la impunidad de los crímenes cometidos contra periodistas en Europa. En abril del 2014 el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una declaración sobre la protección del periodismo y la seguridad de periodistas y otros actores de los medios de comunicación.<sup>64</sup> En la declaración se afirma que los “[a]taques contra periodistas y otros actores de los medios de comunicación constituyen violaciones especialmente graves de los derechos humanos, dado que tienen como blanco no solo a los individuos, sino que, además, privan a otros de su derecho a recibir información, por lo que restringen el debate público, que es un factor medular de la democracia pluralista”.<sup>65</sup> El informe menciona que eliminar la impunidad de dichos delitos mediante investigaciones eficaces es una “obligación fundamental” de todo Estado, “por una cuestión de justicia para las víctimas, como factor de disuasión de futuras violaciones de derechos humanos y con el fin de hacer valer el Estado de Derecho, además de fomentar la confianza del público en el sistema judicial”.<sup>66</sup>

El Comité decidió, además, crear una herramienta en Internet “alimentada por información proveniente de organizaciones interesadas que se ocupen de la libertad de los medios, para registrar y divulgar posibles violaciones del derecho” a la libertad de expresión.<sup>67</sup> En abril de 2015, el Consejo de Europa lanzó, en alianza con cuatro organizaciones, una plataforma en línea para recabar información “sobre amenazas graves a la integridad física de periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, amenazas a la confidencialidad de las fuentes de información y distintas formas de intimidación política y judicial”. En el 2014, el Consejo de la Unión Europea aprobó las Directrices de la UE sobre derechos humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet. En dicho documento se enfatiza que los esfuerzos para combatir la impunidad en crímenes contra periodistas deben suponer también la protección del “periodismo ciudadano, blogueros, activistas de medios sociales y defensores de los derechos humanos”.<sup>68</sup> El Consejo se comprometió a poner en marcha el Plan de Acción de la ONU y a promover legislación que facilite

61 “Estudio Especial sobre Asesinato de Periodistas”. Véase nota 55 anterior.

62 Ibid. párr. 146.

63 CIDH (31 de diciembre del 2013). “Violencia contra periodistas y trabajadores de los medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia”. [http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/2014\\_04\\_22\\_Violence\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/2014_04_22_Violence_WEB.pdf). Párr. 297. Versión en castellano: [http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/iNFORME\\_VIOLENCIA\\_2013.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/iNFORME_VIOLENCIA_2013.pdf).

64 Consejo de Europa (30 de abril del 2014). “Declaration of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors” (Declaración del Comité de Ministros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros actores de los medios de comunicación). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188999>.

65 Ibid. párr. 5. Versión libre del traductor.

66 Ibid. párr. 8. Versión libre del traductor.

67 Ibid. párr. 11. Versión libre del traductor.

68 Consejo de la Unión Europea (12 de mayo del 2014). “Directrices de la Unión Europea sobre derechos humanos relativas a la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet”. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-human-rights-guidelines-freedom-expression-online-and-offline>. Párr. 5. Versión en castellano: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/es/pdf>.

la investigación de dichos delitos y la persecución penal de sus autores.<sup>69</sup> Asimismo, se propuso incentivar a sus Estados miembros a garantizar investigaciones eficaces y permitir la presencia de observadores internacionales para monitorear el avance de los procesos judiciales.<sup>70</sup>

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha recalcado la importancia preponderante de la libertad de expresión como requisito para la existencia de una democracia funcional.<sup>71</sup> En el caso del 2002 *Özgür Gündem contra Turquía*, el Tribunal señaló que el goce genuino y efectivo de la libertad de expresión no depende meramente del deber de no injerencia del Estado, sino que puede ameritar medidas positivas de protección, incluso en la esfera de las relaciones entre individuos.<sup>72</sup> Los peticionarios del caso, los directores y propietarios del periódico *Özgür Gündem*, argumentaron, en parte, que el gobierno no había atendido adecuadamente al acoso y las amenazas contra los periodistas, los distribuidores y otras personas relacionadas con el periódico. El Tribunal les dio la razón cuando concluyó que la respuesta del Gobierno a los incidentes en cuestión —entre ellos, incendios intencionales, atentados con bomba y asesinatos a tiros— no había sido adecuada.<sup>73</sup> Por consiguiente, el Tribunal falló que el gobierno había incumplido su obligación positiva de tomar medidas adecuadas en cuanto a protección e investigación para salvaguardar el derecho de los peticionarios a la libertad de expresión, de modo que violó el Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>74</sup>

## 2.d Instrumentos y jurisprudencia del sistema africano

La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos emitió, en octubre del 2002, la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África”.<sup>75</sup> De manera similar a los documentos antes mencionados, la Declaración, en su Principio IX, afirma que “las agresiones, los secuestros, la intimidación y las amenazas contra trabajadores de los medios y demás personas que estén ejerciendo su derecho a la libertad de expresión, así como la destrucción de instalaciones utilizadas para la comunicación, atentan contra el periodismo independiente, la libertad de expresión y el libre flujo de la información al público”. Además, proclama que los “Estados tienen la obligación de tomar medidas eficaces para evitar dichos ataques y que, cuando ocurran, deben investigarlos, sancionar a sus autores y garantizar el acceso de las víctimas a recursos efectivos”.

Asimismo, en su LI Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Banjul, Gambia, del 18 de abril al 2 de mayo del 2012, la Comisión Africana aprobó la Resolución 221, en la que insta a las autoridades somalíes, la Unión Africana y la comunidad internacional a apoyar la creación de una Comisión de Investigación Independiente para investigar los asesinatos de periodistas y otras agresiones físicas contra ellos, con el objetivo de poner fin a la cultura de impunidad.<sup>76</sup>

---

69 Ibid. párs. 29-31.

70 Ibid. pár. 29.

71 “*Özgür Gündem v. Turkey*” (*Özgür Gündem contra Turquía*). Apénd. n.º 23144/93, 2000 TEDH, pár. 43. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58508>.

72 Ibid.

73 Ibid. pár. 44.

74 Ibid. pár. 71.

75 <http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/Declaration%20of%20Principles%20on%20Freedom%20of%20Expression%20in%20Africa/>.

76 <http://www.achpr.org/sessions/51st/resolutions/221>

En junio del 2014, la Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ordenó a Gambia pagar US\$50 000 a la familia del director de noticias asesinado Deyday Hydera, como reparación por la falta de investigación del asesinato, y US\$10 000 por concepto de costas y gastos. Sin embargo, Gambia ha incumplido dos sentencias anteriores de ECOWAS: una sobre la desaparición de un periodista y otra sobre un caso de tortura de un periodista.<sup>77</sup>

En junio del 2015, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, creada en 1998, ordenó al gobierno de Burkina Faso reabrir una investigación sobre el asesinato del periodista Norbert Zongo y tres personas más, 17 años después de cometido el delito. Según se informa, la Corte condenó al Estado al pago de daños y perjuicios, y costas y gastos a los familiares de las víctimas, además de fallar que Burkina Faso deberá publicar su sentencia en un medio de amplia difusión nacional y presentar un informe sobre el cumplimiento en un plazo de seis meses.<sup>78</sup>

## 2.e Declaraciones conjuntas

En el año 2012, el Relator Especial de la ONU sobre libertad de opinión y expresión, la Representante de la OSCE para la libertad de los medios, la Relatora Especial de la OEA sobre libertad de expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre libertad de expresión y acceso a la información emitieron la Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión. En dicha declaración, se insta a los Estados a reconocer los delitos contra la libertad de expresión como “particularmente grave[s]” y merecedores de penas más severas.<sup>79</sup> El documento esboza los principios y las obligaciones correspondientes, según el Derecho Internacional, y ofrece normas y directrices para garantizar el carácter independiente, oportuno y eficaz de las investigaciones.<sup>80</sup>

En el 2013, el Relator Especial de la ONU sobre libertad de opinión y expresión y la Relatora Especial sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitieron una declaración conjunta ante denuncias de amenazas y violencia contra integrantes de los medios de comunicación que estaban cubriendo manifestaciones en América Latina.<sup>81</sup> Los relatores recalcaron que “[l]os ataques contra periodistas que cubren estas situaciones viola[n] tanto el aspecto individual de la libertad de expresión —pues se les impide ejercer su derecho a buscar y difundir información, y se genera un efecto de amedrentamiento—, como su aspecto colectivo —pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen—”.<sup>82</sup> Afirmaron, además, que la obligación del Estado ante los periodistas “no se limita a otorgar medidas concretas de protección para los comunicadores. Incluye también la obligación de crear las condiciones necesarias para mitigar el riesgo del ejercicio de la profesión en esas situaciones”.<sup>83</sup>

Representantes de la OSCE, el Consejo de Europa y la UNESCO también participaron en una conferencia internacional sobre la seguridad de los periodistas celebrada en Varsovia en el 2013. Algunas de sus sugerencias fueron incrementar la cooperación entre los Gobiernos y el sistema de la ONU, capacitación para las fuerzas del orden público y operadores de justicia, así como un monitoreo más minucioso de las

77 <https://cpj.org/2014/06/ecowas-court-rules-gambia-failed-to-investigate-jo.php>. <https://www.article19.org/join-the-debate.php/150/view/>.

78 <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/african-court-orders-remedies-and-damages-case-murdered-journalist>.

79 OSCE (25 de junio del 2012). “Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión – Declaración conjunta sobre delitos contra la libertad de expresión”. <http://www.osce.org/fom/91595>.

80 Ibid.

81 OEA (13 de setiembre del 2013). “Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales”. <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=951&IID=1>. Versión en castellano: <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=931&IID=2>.

82 Ibid.

83 Ibid.

amenazas contra periodistas.<sup>84</sup>

En setiembre del 2014, los relatores especiales de la ONU, la OSCE y la OEA publicaron un comunicado conjunto en el que exigieron más protección para los periodistas que cubren conflictos armados. “La situación generalizada de impunidad de los ataques violentos contra civiles en el contexto de conflictos, entre los que se incluyen crímenes cometidos contra periodistas, conduce a sus autores a creer que no tendrán que rendir cuentas por estos graves crímenes”, advirtieron los relatores, y agregaron que “[e]stos ataques también disuaden y a veces impiden a los periodistas ejercer su derecho a buscar y difundir información. Nos privan a todos del derecho a conocer información vital sobre situaciones particularmente críticas del mundo entero”.<sup>85</sup>

### 3. Algunas medidas tomadas por países ante la impunidad en crímenes contra periodistas

Varios países latinoamericanos se han dado a la tarea de enfrentar de distintas maneras las amenazas a la libertad de información, expresión y prensa derivadas de los asesinatos de periodistas y la impunidad reinante en dichos casos. De forma general, los diversos programas puestos en marcha por los Gobiernos en dichas situaciones pueden clasificarse en tres categorías: programas de protección, órganos de investigación especializados y la federalización de los delitos contra periodistas. A continuación, se describen en mayor detalle algunos ejemplos de iniciativas implementadas en países como México, Colombia, Honduras y Guatemala. Si bien estas tres dimensiones se complementan entre sí, el presente documento se centra en la impunidad. Por lo tanto, el tema de la protección se detalla en el Anexo I, mientras que, en este apartado, nos referimos a los órganos de investigación especializados y la federalización de los delitos contra periodistas.

16

#### 3.b Órganos de investigación especializados

A diferencia de los programas de protección dirigidos a mitigar o eliminar amenazas puntuales, los órganos de investigación especializados tienen por objetivo combatir la impunidad. Por ejemplo, en México, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) se creó en el 2006 como entidad adscrita a la Procuraduría General de la República mediante el Acuerdo A/031/06 con el fin específico de luchar contra la impunidad en delitos cometidos contra periodistas.<sup>86</sup> En el 2009, dicha entidad pasó a denominarse Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), como se la conoce actualmente, y su misión, que consistía principalmente en recabar información, se reorientó hacia la investigación y la persecución penal.<sup>87</sup>

En reformas ulteriores realizadas en 2012 y 2013, se le concedieron a la FEADLE potestades más específicas y amplias para hacer valer su competencia en la investigación y el procesamiento penal de delitos cometidos contra el derecho a la información y la libertad de expresión y prensa.<sup>88</sup> Actualmente, la FEADLE puede aducir competencia ante nueve causales, a saber:

84 UNESCO (24 de abril del 2013). “Recommendations of the international conference on the safety of journalists” (Recomendaciones de la conferencia internacional sobre la seguridad de los periodistas). [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official\\_documents/Warsaw\\_recommendations\\_safety\\_2013.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/Warsaw_recommendations_safety_2013.pdf).

85 OSCE (1º de setiembre del 2014). “International freedom of expression rapporteurs urge stronger protection of journalists covering conflicts” (Relatores internacionales sobre libertad de expresión piden más protección para periodistas que cubren conflictos armados). <http://www.osce.org/fom/123084>.

86 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 21-22.

87 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 21.

88 Article 19 (24 de marzo de 2015). “Estado de Censura”. México. <http://www.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa#scribd>

- (1) *Cuando haya indicios de la participación de algún servidor público, estatal o municipal, en el hecho delictivo.*
- (2) *Que la víctima o el ofendido haya señalado como presunto responsable a algún servidor público, estatal o municipal.*
- (3) *Que se trate de delitos graves así calificados por la ley.*
- (4) *Que la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real.*
- (5) *Que lo solicite la autoridad competente de la autoridad federativa de que se trate.*
- (6) *Que los hechos constitutivos del delito impacten de manera trascendente al ejercicio al derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta.*
- (7) *Que en la entidad federativa en que se haya presentado el delito o sus resultados, existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.*
- (8) *Que el delito trascienda el ámbito de una o más autoridades federativas.*
- (9) *Haya sentencia o resolución de algún organismo internacional que determine la responsabilidad internacional del Estado mexicano por defectos u omisiones en la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos contra periodistas, personas o instalaciones, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.<sup>89</sup>*

En el 2012, se promulgó, además, la federalización de delitos contra periodistas, según se detalla a continuación, con el fin de ampliar la competencia de la FEADLE, que abarca únicamente delitos federales.<sup>90</sup> El presupuesto de la Fiscalía se ha incrementado de manera constante de los MXN\$3 000 000 con que contaba en el 2012 a MXN\$39 013 777 en el 2014.<sup>91</sup> El personal de la FEADLE, entidad adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicio a la Comunidad, es relativamente reducido, con tan solo 30 funcionarios.<sup>92</sup> La directora de la FEADLE es la Fiscal Especial Laura Borbolla.<sup>93</sup>

Otro ejemplo de fiscalía con características especiales en la región es la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG se distingue por tratarse de una entidad multilateral creada en alianza con las Naciones Unidas con el fin de apoyar los esfuerzos del Gobierno nacional por combatir la impunidad y la violencia.<sup>94</sup> En el 2004, el Gobierno de Guatemala firmó un acuerdo con la ONU que preveía la creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad.<sup>95</sup> Gracias a los esfuerzos de la comunidad internacional y al consenso entre varios grupos políticos nacionales, el Presidente Portillo terminó cediendo a las exigencias de que se instituyera el programa, y se instauró la comisión en el 2006.<sup>96</sup> No obstante, la CICIG fue ratificada por el Congreso recién en agosto de 2007, dado que fue necesario efectuar cambios significativos en el programa en atención al fallo de la Corte de Constitucionalidad, según el cual, entre otros asuntos, el

89 Ibid. 118.

90 Ibid. 118. CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 23-24.

91 Article 19 (2015). Véase nota 125 anterior, 119.

92 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 25.

93 Article 19 (2015). Véase nota 125 anterior, 119.

94 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 75.

95 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 76.

96 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 76.

mandato de la comisión violaba el precepto constitucional que delega únicamente en la Fiscalía General la potestad de entablar procesos penales.<sup>97</sup>

La comisión es un órgano con independencia política, organizativa y financiera. La contratación y capacitación de todos sus funcionarios se lleva a cabo de conformidad con las normas de la ONU y, si bien es el Estado el que proporciona las instalaciones físicas y los servicios de seguridad, el presupuesto de la CICIG se financia en su totalidad con contribuciones privadas de la comunidad internacional.<sup>98</sup> La comisión, liderada por un comisionado, cuenta con cinco unidades además de la Oficina del Comisionado, a saber: Investigación, Litigio, Recursos Humanos y Seguridad.<sup>99</sup> Según la información más actualizada que figura en su sitio web, en el 2013 empleaba un total de 162 funcionarios nacionales e internacionales.<sup>100</sup> Actualmente, el puesto de comisionado es ocupado por el colombiano Iván Velásquez, nombrado por el Secretario General de la ONU el 31 de agosto del 2013.<sup>101</sup>

El objetivo principal de la comisión es dismantelar y erradicar de Guatemala las organizaciones ilegales y clandestinas, así como combatir la impunidad en general, no únicamente en crímenes contra integrantes de los medios.<sup>102</sup> Para ello, la CICIG investiga determinados tipos de casos, recomienda al Gobierno la implementación de políticas y presenta denuncias penales o disciplinarias ante las autoridades correspondientes contra funcionarios públicos que obstruyan sus labores.<sup>103</sup> Asimismo, la comisión está facultada para cooperar con los fiscales como “querellante adhesivo” en demandas penales, pero sólo el Ministerio Público cuenta con autoridad para entablar procesos penales.<sup>104</sup> A la hora de seleccionar casos, la CICIG considera como factor primordial la probabilidad de que haya vínculos con cuerpos de seguridad ilegales y aparatos de seguridad clandestinos, así como las repercusiones políticas a corto y largo plazo para el combate a la impunidad y sus probabilidades de éxito.<sup>105</sup> Con esa finalidad, la comisión ha participado en varios casos de gran difusión, entre ellos, el de una red de fraudes en las aduanas en que se detuvo a 22 personas.<sup>106</sup>

Por no estar facultada para llevar procesos penales, por su condición de entidad multilateral y por su mandato de ayudar al Gobierno de Guatemala a manejar mejor el problema, la CICIG ha firmado convenios con varias instituciones locales y trabaja en colaboración estrecha con la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI). La FECI se creó en enero del 2011 en sustitución de la Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la CICIG (UEFAC), dentro de la Fiscalía General de la República. Ambos órganos se instituyeron especialmente para coordinar las labores de la comisión con los fiscales locales.<sup>107</sup> Además, la comisión ha suscrito convenios de cooperación con la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Bancos, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, la Defensoría de la Mujer Indígena,

97 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 76.

98 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 77-78.

99 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 79.

100 CICIG (agosto de 2013). “Sexto Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (Período septiembre 2012 - agosto 2013)”. Guatemala. <http://www.cicig.org/uploads/documents/2013/COM-045-20130822-DOC01-EN.pdf>. Versión en castellano: <http://www.cicig.org/uploads/documents/2013/COM-045-20130822-DOC01-ES.pdf>.

101 Departamento de Asuntos Políticos de la ONU (2015). “CICIG”. [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities\\_by\\_region/americas/cicig](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/americas/cicig).

102 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 75, 78.

103 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 78.

104 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 78.

105 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 78.

106 International Justice Monitor (IJM), Sophie Beaudoin (23 de abril del 2015). “Guatemala’s President Gives CICIG Extension a Green Light” (Presidente de Guatemala da Luz Verde a Prórroga del Mandato de la CICIG). <http://www.ijmonitor.org/2015/04/guatemalas-president-gives-cicig-extension-a-green-light/>.

107 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 77.

la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Ministerio de Gobernación, UNIFEM, UNICEF y UNODC.<sup>108</sup>

El mandato de la comisión, que se renueva cada dos años, vence el 3 de setiembre del 2015.<sup>109</sup> A principios del 2015, el Presidente Otto Pérez Molina nombró un comité para analizar si Guatemala aun necesitaba a la CICIG.<sup>110</sup> El comité contó con la participación del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Ministro de Gobernación y el Director General del Instituto de Defensa Pública Penal.<sup>111</sup> En su informe,<sup>112</sup> presentado en abril del 2015, el comité recomendó por unanimidad que se prorrogara el mandato, de manera que el Presidente decidió solicitar dicha prórroga a la ONU.<sup>113</sup> La ONU ha manifestado su disposición de mantener activa a la CICIG.<sup>114</sup>

### 3.c Federalización de los delitos cometidos contra los periodistas

Por último, como forma de combatir los asesinatos de periodistas y la impunidad en tales casos, los países de América Latina han federalizado los delitos cometidos contra periodistas. El cometido de la federalización es facultar a los órganos de investigación federales para perseguir penalmente a los autores de atentados contra la libertad de expresión, el acceso a la información y la prensa, en casos que, de lo contrario, habrían sido de competencia de las autoridades locales. En general, la sociedad percibe al Gobierno federal como un poco más capaz de luchar contra la corrupción y la intimidación que impiden a las autoridades locales diligenciar tales casos de manera adecuada.

Por ejemplo, en junio del 2012, México promulgó una enmienda al artículo 73 de su Constitución para dar a “las autoridades federales la potestad de conocer de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”.<sup>115</sup> En abril de 2013, la Cámara de Diputados de México promulgó una ley complementaria que garantiza la implementación de dicha enmienda y habilita a fiscalías como la FEADLE a perseguir penalmente a los autores de delitos no clasificados como federales.<sup>116</sup> Con el aumento de la violencia, Brasil también ha estado analizando proyectos de ley de federalización.<sup>117</sup> En marzo de 2014, la Ministra de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia dijo que se incluiría en la reforma a la Ley 10.466/2002 la federalización de los delitos cometidos contra periodistas.<sup>118</sup> Sin embargo, a pesar de las reiteradas solicitudes de la sociedad civil a favor de la federalización, dicha legislación aún no se ha aprobado.

108 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, págs. 77-78.

109 IJM (2015). Véase nota 143 anterior.

110 IJM (2015). Véase nota 143 anterior.

111 Ibid.

112 [http://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe\\_cicig.pdf](http://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_cicig.pdf).

113 IJM (2015). Véase nota 143 anterior.

114 Ibid.

115 Article 19 (14 de junio del 2012), “Mexico: Constitution amended, federal authorities given powers to prosecute crimes against free expression” (México: Enmienda constitucional confiere potestad a autoridades federales para procurar justicia en crímenes contra libertad de expresión). México. <https://www.artide19.org/resources.php/resource/3330/en/mexico-constitution-amended-federal-authorities-given-powers-to-prosecute-crimes-against-free-expression>.

116 Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ) (25 de abril del 2013). “CPJ commends new Mexican legislation” (CPJ elogia nueva legislación mexicana). Nueva York. <https://www.cpj.org/2013/04/cpj-commends-new-mexican-legislation.php>.

117 CPJ (26 de mayo del 2015). “Second Journalist killed in Brazil in less than a week” (Segundo periodista asesinado en Brasil en menos de una semana). Nueva York. <https://cpj.org/2015/05/second-journalist-killed-in-brazil-in-less-than-a-week.php>.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

Toda amenaza o acto violento contra un trabajador de los medios no solo pone en riesgo la capacidad de ese individuo de ejercer su derecho a la libertad de expresión, sino que también socava los derechos de muchos otros integrantes de la sociedad a recibir y acceder a la información libremente. Esta situación se perpetúa con la impunidad. Es más, las estadísticas demuestran que existe una correlación entre los altos índices de violencia contra los periodistas y la impunidad en general.

La preocupación por las agresiones contra periodistas y la impunidad es uno de los temas abordados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas que orientarán muchas decisiones políticas en todo el mundo entre el 2016 y el 2030. A la fecha de preparación del presente documento, entre los ODS, se incluía el Objetivo 16 titulado “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Por ser un reflejo de los problemas sociales en general, la cuestión de la impunidad de las agresiones a periodistas es de gran pertinencia para lograr la justicia para todos como objetivo de desarrollo. Además, se relaciona especialmente con tres metas específicas del Objetivo 16:

16.1 Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo;

16.3 Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos;

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Con el fin de evaluar el avance de cada sociedad en la consecución de las tres metas anteriores, la ONU está elaborando los indicadores correspondientes. Un indicador que han sugerido la UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos es el “número de casos verificados de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y tortura de periodistas, personal asociado a los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los 12 meses anteriores”.

De esta forma, es probable que la cuestión de la seguridad de los periodistas y la impunidad de quienes los agredan se incorpore de manera transversal a la agenda de desarrollo mundial para los próximos 15 años. Esto demuestra que la seguridad de los periodistas y el combate a la impunidad no son solo un tema de derechos, sino que forman parte integral de la visión que se tiene de desarrollo duradero.

Lo anterior ayuda a contextualizar lo expresado en el 2014 por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO al referirse a la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad como “vía de acceso clave para alcanzar el Objetivo 16” en lo que se refiere a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, así como el acceso a la justicia para todos mediante la reducción de la violencia y el delito.<sup>119</sup>

Este entendimiento es lo que ha llevado a varias organizaciones intergubernamentales y tribunales internacionales de diversas regiones a dedicar cada vez más atención al tema, mediante resoluciones, declaraciones, sentencias y propuestas de políticas. Sus esfuerzos sugieren la existencia de un consenso

118 Universal Human Rights Research Association (UHRRA) (22 de marzo del 2014). “Human Rights Secretariat in Brazil proposes actions to increase the safety of journalists” (Secretaría de Derechos Humanos de Brasil propone medidas para mejorar la seguridad de los periodistas). <http://uhrra.org/human-rights-secretariat-in-brazil-proposes-actions-to-increase-the-safety-of-journalists/>.

119 [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc29EN\\_IPDC29\\_FULL\\_DECISIONS\\_FINAL.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/IPDC/ipdc29EN_IPDC29_FULL_DECISIONS_FINAL.pdf).

internacional creciente de que la mejor manera de prevenir la violencia contra los periodistas es responsabilizar a quienes la cometen. Para eliminar la impunidad, hacen falta investigaciones oportunas y eficaces, además de la persecución penal de todos los responsables de tales delitos, incluidos sus autores intelectuales y patrocinadores. Además, pueden ser necesarios programas de protección de los medios de comunicación o de testigos, capacitaciones para personal policial y militar, así como campañas para la concientización de los políticos, los jueces y el público en general. Varios Gobiernos latinoamericanos, cuyos países están entre los más afectados por el problema de los crímenes contra los periodistas y la impunidad, han puesto en práctica algunas de estas recomendaciones, aunque de manera imperfecta. Lamentablemente, los índices de violencia e impunidad se mantienen a niveles elevados.

Hay diversas medidas que pueden tomar los Estados para incrementar la eficacia de tales programas y políticas. Una forma de combatir la impunidad con más eficiencia es promover la coordinación entre las fiscalías locales y federales, la policía, los legisladores y demás instituciones gubernamentales. Lo anterior es tan importante como que los Gobiernos se cercioren de que los entes de investigación y persecución penal de los delitos contra los medios cuenten con los recursos necesarios para realizar sus labores. Sin el presupuesto adecuado y con una dotación insuficiente de personal, las investigaciones seguirán siendo lentas e imperfectas, de manera que serán poco frecuentes los casos procesados de manera eficaz. Es fundamental dar prioridad a este asunto, coordinar los esfuerzos de las distintas instituciones gubernamentales y dotar de fondos suficientes a las entidades encargadas, para poner fin a la violencia contra los periodistas y la impunidad en la región.

Asimismo, los Gobiernos deberían tener presentes la “medidas propuestas” en el Plan de Acción de la ONU sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, mencionadas anteriormente, principalmente en las etapas de diseño e implementación de políticas para poner fin a la impunidad en los delitos cometidos contra periodistas. De manera más puntual, deberían “elaborar leyes y mecanismos que garanticen la libertad de expresión e información, comprendida, por ejemplo, la exigencia de que los Estados investiguen eficazmente y persigan penalmente los crímenes perpetrados contra la libertad de expresión”. Además, los Estados deberían perfeccionar su legislación relativa a la protección de los periodistas y tomar medidas para evitar que sean agredidos.

Entre los operadores de justicia, existe la oportunidad de crear más conciencia sobre la importancia de proteger a los periodistas como medio para garantizar la libertad de expresión y fortalecer el Estado de Derecho en sentido más amplio. Existen normas sólidas que pueden orientar las decisiones y ayudar a atraer atención hacia el problema. También hay jurisprudencia en evolución de distintas partes del mundo, así como un conjunto creciente de buenas prácticas para investigar casos de forma que puedan presentarse a los tribunales para su debida evaluación. En resumen, es evidente que a los abogados, jueces, fiscales y a la policía les corresponde desempeñar un papel fundamental, dentro de sus potestades, a la hora de poner fin a un flagelo de gran visibilidad y con importantes consecuencias para la sociedad.

En conclusión: ¿Cómo se puede acometer con eficacia el problema de la violencia contra los periodistas y la impunidad en dichos casos? A la postre, si se crean fiscalías especializadas para investigar tales delitos, se generará un impulso para que los fiscales investiguen todos los delitos con más eficacia y diligencia. Así, si bien el problema de la impunidad de las agresiones contra periodistas es solo una manifestación de un fenómeno sistémico mucho más abarcador, estos delitos representan un punto de partida para atacar el problema en términos más amplios. Combatir la violencia contra los periodistas de manera concertada, es, por lo tanto, una forma estratégica de luchar contra problemas más amplios, como la corrupción, la impunidad en general y la debilidad del sistema judicial. A fin de cuentas, la erradicación de la impunidad en agresiones contra periodistas beneficiaría a la sociedad y a la justicia como un todo.

## ANEXO:

### Programas de protección

Uno de los programas de protección más grandes y antiguos en funcionamiento en América Latina es el de Colombia. Se trata de una iniciativa que surgió como reacción de emergencia a una crisis vivida por Colombia en que se presentaban índices muy altos de amenazas y asesinatos de periodistas y otras poblaciones vulnerables.<sup>120</sup> Si bien el programa se creó como algo transitorio, actualmente protege a 7500 personas en peligro a un costo total de US\$600 000 por día.<sup>121</sup> Tan solo en el 2015, la Unidad Nacional de Protección (UNP) recibió una asignación presupuestaria de COL\$371 251 885 905 (unos US\$115 000 000) en enero<sup>122</sup> y luego una partida adicional de COL\$57 422 058 541 en abril.<sup>123</sup>

La Ley 199/95 creó el marco regulatorio inicial y el Decreto 1592/2000 instituyó el programa para proteger específicamente a los periodistas.<sup>124</sup> Las medidas de protección que se ofrecen incluyen desde la entrega de chalecos a prueba de balas y la instalación de sistemas de seguridad hasta escoltas armadas con vehículos a su disposición e incluso asistencia para salir del país, en los casos de mayor riesgo.<sup>125</sup> Desde el año 2000, el programa se ha reestructurado varias veces. Su reforma más reciente se efectuó a través de los Decretos 4065/2011<sup>126</sup> y 4912/2011.<sup>127</sup> El Decreto 4065 creó la UNP, unidad encargada principalmente de la puesta en práctica de las medidas de protección, mientras que el Decreto 4912 instituyó el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que se ocupa de evaluar las amenazas y recomendar medidas de protección. A pesar de los numerosos cambios realizados, en su mayoría, los elementos fundamentales del programa y las personas que participan en él siguen siendo los mismo.<sup>128</sup>

El órgano rector de la UNP es el Comité Directivo, integrado por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y el Director de la Dirección de Derechos Humanos o su respectivo delegado.<sup>129</sup> El Director General de la UNP asiste a las reuniones del comité con voz pero sin voto.<sup>130</sup> En diciembre del 2014, el

120 Centro de Estudios Sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (CELE). Natalia Torres y Eduardo Bertoni (abril del 2012). "Diseño institucional y efectividad de las agencias encargadas de proteger periodistas e investigar crímenes contra la prensa: México, Colombia y Guatemala". Argentina. <http://www.palermo.edu/cele/pdf/english/Internet-Free-of-Censorship/Institutional-Design.pdf>. Versión en castellano: [http://www.palermo.edu/cele/pdf/acceso-informacion/Documento1\\_Informe\\_Completo.pdf](http://www.palermo.edu/cele/pdf/acceso-informacion/Documento1_Informe_Completo.pdf).

121 Dieste, Alina (noviembre del 2014). "High price of keeping Colombians alive" (El alto precio que supone mantener vivos a los colombianos). Bogotá. <http://news.yahoo.com/high-price-keeping-colombians-alive-041525106.html>.

122 UNP. Resolución 001 del 02 de enero del 2015. <http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/Resolucion%200001.pdf>.

123 UNP. Resolución 198 del 8 de abril del 2015. <http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/Resolucion%20No%200198%20del%208%20de%20abril%20de%202015.pdf>. Minhacienda. Resolución 967 (13/4/2015). <http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/Resl%20No%20967%20de%202015.pdf>.

124 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 45.

125 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 53.

126 Decreto 4065 del 2011. <http://www.unp.gov.co/Documents/decretos/dec406531102011.pdf>.

127 Decreto 4912 del 2011. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>.

128 Freedom House, Fundación Para La Libertad de Prensa (FLIP) (2012). "El programa colombiano de protección a periodistas". Colombia. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/El%20Programa%20Colombiano%20de%20Protecci%C3%B3n%20a%20Periodistas.pdf>. Pág. 7.

129 Decreto 4065. Véase nota 84 anterior, 2.

130 Ibid. 3.

Director General renunció por solicitud del Presidente debido a críticas sobre la gestión financiera de la institución.<sup>131</sup> Su sucesor no tiene experiencia en el sector público, ni en temas de seguridad o derechos humanos.<sup>132,133</sup>

Si bien la UNP está facultada para otorgar medidas de protección de forma transitoria en casos de emergencia, el CERREM es el órgano responsable de evaluar casos, decidir qué medidas de protección son necesarias y supervisar su implementación.<sup>134</sup> Los miembros permanentes del comité son el Director de la Dirección de Derechos Humanos, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y el Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o sus correspondientes delegados.<sup>135</sup> Los invitados permanentes a las sesiones del CERREM son un delegado del Procurador General de la Nación,<sup>136</sup> un delegado del Defensor del Pueblo, un delegado del Fiscal General de la Nación, un delegado representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (cuando corresponda), además de cuatro delegados de las poblaciones cuyos casos son objeto de análisis y cualquier otra institución pública o privada cuya presencia se considere pertinente.<sup>137</sup> El CERREM siempre se ha destacado por la participación clave de la sociedad civil en el proceso.<sup>138</sup>

Otro ejemplo de un programa de protección vigente en América Latina es el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México (en adelante, el “Mecanismo”).<sup>139</sup> Si bien los periodistas y otros grupos vulnerables ya contaban con distintas organizaciones a las cuales recurrir, en el 2010, la sociedad civil comenzó a hacer incidencia para que se creara esta institución como recurso más centralizado, eficaz, célere, flexible y confiable para obtener protección.<sup>140</sup> El 7 de julio del 2011, el Presidente Felipe Calderón y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, firmaron un decreto presidencial que autoriza a la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a elaborar tal programa y ponerlo en marcha.<sup>141</sup> El 30 de abril del 2012, el Congreso promulgó una ley de apoyo y el Mecanismo entró en funcionamiento en noviembre del mismo año.<sup>142</sup>

131 Noticias RCN (19 de enero del 2015). “Diego Fernando Mora, nuevo director de la Unidad Nacional de Protección”. Colombia. <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/diego-fernando-mora-nuevo-director-unidad-nacional-proteccion>.

132 Colombia Reports (febrero del 2015). “Colombia’s system to protect journalists ‘presents serious flaws’: Report” (Sistema colombiano de protección a periodistas presenta graves fallas: Informe). <http://colombiareports.com/colombias-system-protect-journalists-presents-serious-flaws-report/>.

133 Organigrama completo: <http://www.unp.gov.co/la-unp/PublishingImages/organigrama/ORGANIGRAMA.pdf>.

134 Decreto 4912. Véase nota 85 anterior, 9-10.

135 Ibid. 23-24.

136 En la versión en inglés del presente documento, “Procurador General de la Nación” se traduce como “Attorney General’s Office” y, “Fiscal General de la Nación”, como “Inspector General’s Office”.

137 Decreto 4912. Véase nota 85 anterior, 24.

138 CELE (2012). Véase nota 78 anterior, 50.

139 Conocido también como el Comité de Protección a Periodistas.

140 Washington Office on Latin America (WOLA) (enero del 2015). “El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: Desafíos y Oportunidades”. Washington, D.C. <http://www.wola.org/sites/default/files/MX/-Jan%202015-The%20Mechanism%20to%20Protect%20Human%20Rights%20Defenders%20and%20Journalists%20in%20Mexico.pdf>. Versión en castellano: [http://www.wola.org/sites/default/files/MX/En-ero%202015\\_El%20Mecanismo%20de%20Protección%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/MX/En-ero%202015_El%20Mecanismo%20de%20Protección%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf).

141 Ibid. 9.

142 Ibid. 9.

El Mecanismo está compuesto por tres unidades: la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la Unidad de Evaluación de Riesgo y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Evaluación.<sup>143</sup> Dichas unidades se ocupan de recibir solicitudes de protección, tramitarlas mediante un análisis de riesgo y otorgar medidas cuando sean necesarias.<sup>144</sup> La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar las acciones entre las diferentes áreas del Mecanismo.<sup>145</sup> Además, existe una Junta de Gobierno a cargo de supervisar el Mecanismo, integrada por representantes —a nivel de Subsecretario o equivalente— de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y cuatro representantes del Consejo Consultivo, que representa a la sociedad civil.<sup>146</sup> La Junta de Gobierno es presidida por el representante de la SEGOB.<sup>147</sup> Por último, en el 2013, se creó el Comité Técnico del Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con el fin de supervisar las operaciones financieras del Mecanismo, dado que al mismo se le asignan más de MXN\$170 000 000.<sup>148</sup>

En el 2014, tras el reconocimiento por parte del Secretario del Interior de que el Mecanismo había fracasado, se realizaron ingentes esfuerzos para reestructurarlo, reducir la acumulación de casos atrasados y hacer cumplir las medidas recomendadas.<sup>149</sup> El 10 de abril del 2014, se nombró al nuevo titular de la SEGOB, que suscribió un contrato con Freedom House para capacitar personal y recibir asistencia técnica para reducir la acumulación de casos.<sup>150</sup> Algunos ejemplos de medidas de protección otorgadas por el Mecanismo son rondas policiales periódicas por el domicilio u oficina del beneficiario, botones de pánico y teléfonos satelitales que se pueden activar en situaciones de emergencia, así como la instalación de cámaras y sistemas de alarma.<sup>151</sup> Además, el Mecanismo mantiene varias casas seguras en todo el país.<sup>152</sup>

Más recientemente, en abril del 2015, Honduras promulgó la Ley de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia y creó así el Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos.<sup>153</sup> El sistema cuenta con cinco componentes: Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, como ente rector; Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia; Dirección General del Sistema de Protección; Comité Técnico del Mecanismo de Protección y el

143 Ibid. 8-9.

144 Ibid. 8-9.

145 Ibid. 9.

146 Ibid. 9.

147 Ibid. 9.

148 Ibid. 10.

149 Ibid. 1-2.

150 Ibid. 2.

151 Ibid. 3-4.

152 Ibid. 4.

153 Orellan, Xiomara (15 de abril del 2015). "Protección a periodistas la definirá comité especial". Tegucigalpa. <http://www.laprensa.hn/honduras/831422-410/proteccion-a-periodistas-la-definir-comite-especial>

Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.<sup>154</sup> Además, la ley crea un Fondo Especial de Protección financiado con recursos provenientes de la Tasa de Seguridad.<sup>155</sup>

El Consejo Nacional de Protección funge como el órgano de supervisión del sistema. Entre sus responsabilidades se cuentan, por ejemplo, recomendar técnicas eficaces de implementación y analizar los informes anuales de otros departamentos.<sup>156</sup> El Consejo está integrado por un delegado del ente rector, la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, el Poder Judicial, el Colegio de Abogados de Honduras, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, el Colegio de Periodistas de Honduras, la Asociación de Prensa Hondureña, las Asociaciones de Jueces y Magistrados y la Asociación de Fiscales, además de dos representantes elegidos por las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil, que se conocerán como Comisionados Nacionales de Derechos Humanos.<sup>157</sup> El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el representante en Honduras de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos participan en calidad de invitados sin derecho a voto.<sup>158</sup>

Por último, el Comité Técnico del Mecanismo de Protección es el órgano encargado de evaluar riesgos y definir qué medidas de protección son necesarias. El comité, presidido por el Director General del Sistema de Protección, está integrado por 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.<sup>159</sup> El comité está encargado, principalmente, de llevar a cabo análisis de riesgo que aborden los niveles de riesgo y el alcance en cuanto a beneficiarios, las medidas de protección que correspondan, así como la necesidad de adoptarlas de manera celeré o inmediata.<sup>160</sup> Dichos análisis de riesgo, que deben actualizarse cada seis meses, se presentan a la Dirección General del Sistema de Protección, que deberá tomar las medidas pertinentes.<sup>161</sup> En determinados casos, para implementar las medidas de seguridad, se debe coordinar parte o la totalidad del trabajo con el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.<sup>162</sup> En casos graves, las medidas de prevención y protección dictadas pueden incluir la asignación de un equipo de seguridad y, en situaciones extremas, se puede optar por la evacuación o reubicación de los beneficiarios.<sup>163</sup>

154 Decreto 34-2015. <http://focus.protectionline.org/es/2015/06/23/ley-protection-honduras/>

155 Orellan (2015). Véase nota 111 anterior.

156 Decreto 34-2015. Véase nota 112 anterior. 9, 11.

157 Ibid. 9-10.

158 Ibid. 10.

159 Ibid. 13.

160 Ibid. 13.

161 Ibid. 13.

162 Decreto 34-2015. Véase nota 112. 14.

163 Fox News Latino (15 de junio del 2015). "Entra en vigor ley en Honduras para proteger a periodistas y defensoras DDHH". Honduras. <http://latino.foxnews.com/latino/espanol/2015/06/15/entra-en-vigor-ley-en-honduras-para-proteger-periodistas-y-defensores-ddhh/>.