



# CAMINOS HACIA LA PROTECCIÓN

POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS DE LOS MECANISMOS  
EN CONSTRUCCIÓN PARA PROTEGER A PERIODISTAS Y  
COMUNICADORES EN AMÉRICA LATINA

CHILE • ECUADOR • GUATEMALA • PARAGUAY • PERÚ

**RSF** REPORTEROS  
SIN FRONTERAS

#### FICHA TÉCNICA

**Caminos hacia la protección: potencialidades y desafíos de los mecanismos en construcción para proteger a periodistas y comunicadores en América Latina**

**Director general:** Thibaut Bruttin

**Directora editorial:** Anne Bocandé

**Director de advocacy y asistencia:** Antoine Bernard

**Director de la Oficina de RSF en América Latina:** Artur Romeu

**Coordinación, edición y revisión técnica:** Bia Barbosa

**Investigación y redacción:** Daniel Giovanaz

**Colaboración:** César Baeza Hidalgo (Chile), Eric Samson (Ecuador), Jacqueline Fowks (Perú), José María Costa (Paraguay), Luis Ovalle (Guatemala)

**Maquetación:** Elizângela Araújo/Hiperativa Comunicação Integrada

**Portada:** Protestas en Santiago (Chile), el 14 de noviembre de 2019, contra las medidas adoptadas por el Gobierno del presidente Sebastián Piñera. © Martín BERNETTI / AFP

**Apoyo:** Unesco



Con el apoyo del  
Fondo Mundial de la UNESCO  
para la Defensa de los Medios

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNESCO sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores. Estas no son necesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Octubre 2024

# RESUMEN

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>1 CHILE</b> .....	<b>7</b>
1/Contexto de elaboración.....	7
2/Diseño institucional y financiación.....	8
3/Público beneficiario y medidas.....	10
4/Desafíos y perspectivas.....	11
<b>2 PARAGUAY</b> .....	<b>13</b>
1/Contexto de elaboración.....	13
2/Diseño institucional y financiación.....	15
3/Público beneficiario y medidas.....	17
4/Desafíos y perspectivas.....	17
<b>3 ECUADOR</b> .....	<b>19</b>
1/Contexto de elaboración.....	19
2/Diseño institucional y financiación.....	20
3/Público beneficiario y medidas.....	22
4/Desafíos y perspectivas.....	23
<b>4 GUATEMALA</b> .....	<b>25</b>
1/Contexto de elaboración.....	26
2/Diseño institucional y financiación.....	28
3/Público beneficiario y medidas.....	28
4/Desafíos y perspectivas.....	29
<b>5 PERÚ</b> .....	<b>30</b>
1/Contexto de elaboración.....	31
2/Diseño institucional y financiación.....	32
3/Público beneficiario y medidas.....	33
4/Desafíos y perspectivas.....	34
<b>6 REFLEXIONES PARA EL FUTURO</b> .....	<b>37</b>
<b>7 DIEZ ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA UN MECANISMO EFICAZ DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS</b> .....	<b>39</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>43</b>



# INTRODUCCIÓN

Al menos 144 periodistas y comunicadores han sido asesinados en América Latina en los últimos diez años como consecuencia de su labor informativa<sup>1</sup>. Otros muchos son silenciados por formas de violencia cotidiana, desde la estigmatización, los ataques digitales y el acoso judicial hasta las amenazas de muerte, las agresiones físicas, los secuestros y las detenciones arbitrarias. Este conjunto de violaciones puede provocar problemas de salud mental, desplazamientos forzosos y el cierre de medios de comunicación, entre otras formas de censura.

Brasil, Colombia, Honduras y México, que figuran entre los países más peligrosos para la prensa en la región, fueron los primeros Estados en crear mecanismos de protección para los periodistas. Asimismo, en Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú se están elaborando, tramitando o se encuentra en fase inicial de aplicación iniciativas con objetivos similares.

Tras haber publicado en 2022 un estudio exhaustivo sobre los mecanismos ya en funcionamiento en América Latina<sup>2</sup>, Reporteros Sin Fronteras (RSF) centra ahora su atención en este último grupo de países a fin de conocer las potencialidades y los desafíos que entrañan los procesos de construcción de dichas políticas públicas, fortaleciendo los debates sobre el tema. El objetivo es colaborar con los responsables políticos y las organizaciones de defensa del periodismo que trabajan en la agenda de protección de periodistas y comunicadores en sus esfuerzos por desarrollar políticas más eficientes para esta población, basándose en la experiencia de países vecinos.

Al mismo tiempo, buscamos organizar una serie de características estructurantes de las políticas de protección consideradas como esenciales y paradigmáticas para cualquier mecanismo que pretenda salvar la vida de comunicadores y periodistas en riesgo, garantizando que continúen produciendo y distribuyendo información en sus territorios.

Implementados dentro de la estructura del Estado para responder a la violencia estructural contra determinados grupos, los mecanismos son en la mayoría de los casos el resultado de la presión de la sociedad civil y de organizaciones internacionales a favor de medidas que protejan la integridad de las personas amenazadas.

**Los mecanismos son en la mayoría de los casos el resultado de la presión de la sociedad civil y de organizaciones internacionales a favor de medidas que protejan la integridad de las personas amenazadas**

<sup>1</sup> Barómetro RSF, con datos de marzo de 2014 a marzo de 2024. Disponible en: <https://rsf.org/es/barometro>.

<sup>2</sup> REPORTEROS SIN FRONTERAS. *Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina*. Febrero de 2022. Disponible en: [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_esp\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf).

No existe un único camino o modelo político que se aplique a todos los países. En algunos casos, estos programas son creados por el Estado incluso antes de que se haya aprobado un marco jurídico sobre la materia, lo que puede debilitar su aplicación. El camino también puede ser inverso, comenzando con un proyecto de ley que sienta las bases para la posterior creación de un mecanismo.

Es el caso de Paraguay y de Chile, analizados en este informe, que cuentan con proyectos de ley que se están debatiendo en la legislatura, con posibilidad de aprobación en 2024. En Guatemala, mientras tanto, la política pública de protección está siendo revisada por el Ejecutivo después de más de una década de reivindicaciones, sin pasar por el Congreso. Perú y Ecuador, por su parte, disponen de mecanismos incipientes, creados recientemente por decreto, pero aún sin la estructura para garantizar una protección efectiva a los beneficiarios.

A partir del análisis de los proyectos de ley y del marco jurídico y normativo vigente en estos cinco países, así como de las casi 30 entrevistas con gestores públicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, este estudio se divide en cuatro ejes: contexto de elaboración; diseño institucional y financiación; público beneficiario y medidas; y retos y perspectivas. Al final del mismo, se enumeran diez aspectos imprescindibles para un mecanismo eficaz de protección de periodistas y comunicadores.

Queremos dar las gracias a todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recopilación de estos datos y también a la Unesco, que desde 2001 apoya los esfuerzos de RSF para colaborar técnicamente con el fortalecimiento de las políticas de protección. Además de analizar y hacer recomendaciones a los países, entre 2022 y 2023 nuestro equipo promovió reuniones con los gestores y técnicos de los mecanismos, elaboró y distribuyó materiales de apoyo y ofreció talleres de formación para periodistas sobre autoprotección y acceso a políticas públicas.

Con esta publicación, RSF amplía su visión sobre el tema en América Latina y refuerza su labor en defensa del periodismo en una de las regiones más peligrosas del planeta para la prensa.

# 1 | CHILE

*Estatus: proyecto basado en la Ley Modelo de Protección a Periodistas. Actualmente en proceso legislativo*



*Un fotógrafo se aleja de un agente de policía durante la cobertura del estallido social el 14 de noviembre de 2019. © JOHAN ORDÓÑEZ / AFP*

Si bien Chile no enfrenta un escenario de violencia estructural como otros países latinoamericanos, los registros de agresiones a la prensa en el contexto de manifestaciones, casos de violación del secreto de las fuentes y de uso del aparato judicial para silenciar a los periodistas de investigación han hecho saltar las alarmas en los últimos años.

La recurrencia de estas y otras restricciones a la labor informativa y la preocupación por un posible avance del crimen organizado en la región norte del país han planteado la necesidad de reforzar el marco legal vigente y establecer nuevas obligaciones para el Estado en esta materia.

El proyecto de ley actualmente en proceso le-

gislativo no dispone de presupuesto ni de un diseño institucional que defina el organismo responsable de aplicar la política de protección a periodistas en riesgo. Por otra parte, representa un avance significativo al sentar las bases de acciones que garanticen la libertad de prensa.

## 1. CONTEXTO DE ELABORACIÓN

La elaboración de un proyecto de ley sobre la protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones en el Congreso Nacional de Chile es el resultado de dos movimientos paralelos. Por un lado, una propuesta que comenzó a debatir el Colegio de Periodistas de Chile como reacción a los crecientes ataques a la

prensa durante el estallido social de 2019<sup>3</sup>. Por otro, el trabajo del periodista de investigación chileno Mauricio Weibel<sup>4</sup>, que comenzó en 2020 con el apoyo de la Unesco<sup>5</sup>, para la redacción de una Ley Modelo de Protección a Periodistas y Personas Trabajadoras de las Comunicaciones<sup>6</sup>.

El objetivo de este esfuerzo sin precedentes era crear un “mecanismo global” para la protección de los periodistas, que debería encuadrarse tanto en los tratados internacionales de derechos humanos como en las directrices de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

El texto de la Ley Modelo se concluyó en diciembre de 2021 en Montevideo, Uruguay, durante el Primer Encuentro Latinoamericano y Caribeño por la Seguridad y Protección de Periodistas, Comunicadoras y Comunicadores. El mismo contiene 24 artículos que, en su conjunto, exigen de los Estados que garanticen la libertad de prensa y de expresión, el acceso a la información y la gobernanza democrática. La presentación oficial del documento también se llevó a cabo en Uruguay en mayo del año siguiente, durante la inauguración de las actividades del Día Internacional de la Libertad de Prensa.

Desde 2001, Chile cuenta con una Ley de Prensa<sup>7</sup> que garantiza la libertad de opinión e información y regula la actividad periodística. Sin embargo, se considera insuficiente para prevenir las agresiones a periodistas y comunicadores y luchar contra la impunidad de estos delitos.

Chile fue el primer país en acoger favorablemente la propuesta de la Ley Modelo y adaptarla a su realidad. El proceso avanzó en gran medida gracias a la elección de Nathalie Castillo a la Cámara de Diputados del país, en representación del Partido Comunista de Chile (PCCh), en noviembre de 2021. Exdirigente del Colegio de Periodistas, Castillo había seguido de cerca los debates sobre la iniciativa, y su equipo empezó a trabajar en el texto en los primeros días del período parlamentario (2022-2026).

El Colegio de Periodistas participó activamente en el proceso de adaptación y revisión del documento<sup>8</sup>, que se presentó oficialmente al Parlamento el 10 de mayo de 2022, una semana después de su publicación en Uruguay. Desde el principio, contó con el apoyo del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile.

El período estuvo marcado por el asesinato de la periodista chilena Francisca Sandoval, el primero desde la redemocratización del país en 1990. Reportera del canal comunitario de televisión *Señal 3*, de la región de La Victoria, Sandoval recibió un impacto de bala en la cabeza en Santiago mientras cubría las manifestaciones del 1 de mayo. Pasó doce días en el hospital, pero no resistió ante la gravedad de sus heridas<sup>9</sup>.

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

El proyecto de ley actualmente en trámite legislativo tiene como objetivo prevenir los hechos de violencia y establecer un marco normativo con

3 El “estallido social” fue una serie de manifestaciones masivas originadas en Santiago y desencadenadas por un aumento de las tarifas del transporte público que se propagaron por el país entre octubre de 2019 y marzo de 2020.

4 Autor del libro *Traición a la Patria*, Weibel foi víctima de uno de los episodios más sonados de violación de la libertad de prensa en Chile desde el final de la dictadura militar (1973-1990). El periodista, que ya había sido amenazado en diversas ocasiones por su labor investigadora, sufrió espionaje ilegal tras hacer público un caso de malversación en el Ejército en 2015. El escándalo se saldó con la detención del exdirector de Inteligencia del Ejército, Schafik Nazal.

5 Además de la Unesco, el proceso de elaboración de la Ley Modelo contó con el respaldo de la Fundación Heinrich Böll, de la Sociedad de Corresponsales en Latinoamérica y el Caribe y de la Escuela Latinoamericana de Periodismo.

6 Disponible en: [https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB\\_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf).

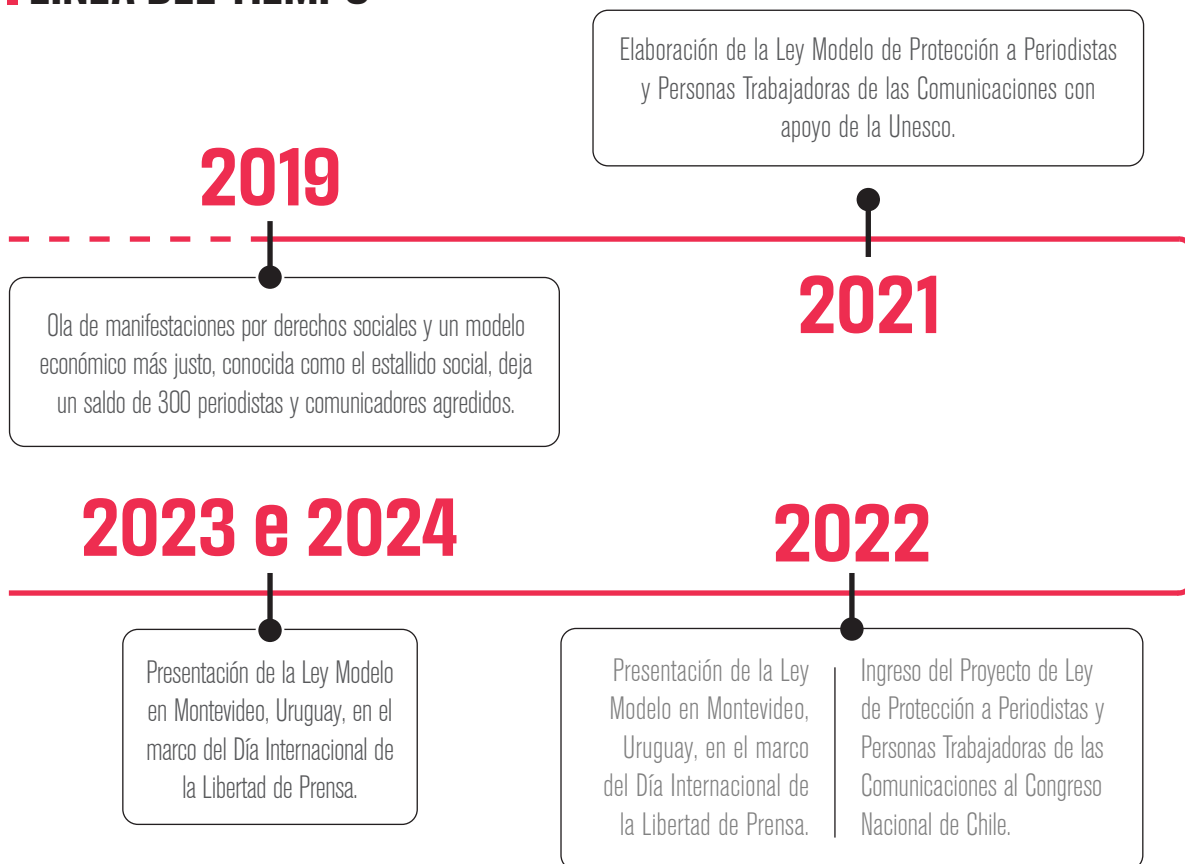
7 Ley n° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/havegar?idNorma=186049>.

8 Texto original disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=67690&formato=pdf>.

9 La Fiscalía Metropolitana Centro Norte pide 25 años de cárcel para el principal imputado por el homicidio, que espera su juicio en prisión preventiva. Información adicional disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/caso-francisca-sandoval-fiscalia-pide-25-anos-de-carcel-para-imputado-por-el-homicidio-de-reportera-del-canal-3-la-victoria/W2EG5HPKJJA65AUXGHXVFWFU4M/>.



## LÍNEA DEL TIEMPO



“mecanismos adecuados y efectivos de protección de periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones en su labor, que incluya una respuesta adecuada frente a vulneraciones, incluidas medidas de investigación, sanción y reparación, así como garantías de no repetición”. Para ello, se menciona la necesidad de instrumentos metodológicos de evaluación de amenazas, incluidos factores como contextos sociohistóricos y la existencia de discursos que estigmaticen o criminalicen al público beneficiario.

El concepto de agresión se define como cualquier acto que atente contra la vida, integridad física, psíquica y sexual de periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones en el ejercicio de su labor comunicacional. Entre ellas, se consideran las desapariciones forzadas, homicidios, secuestros, torturas, violencia

física, intimidación, amenazas, detenciones ilegales o arbitrarias y ataques discriminatorios, censura, violación de las comunicaciones, espionaje, vigilancia ilegal, toda forma de violencia sexual, entre otras. En caso de que los hechos revistan carácter de delito, la investigación será competencia del Ministerio Público.

El texto establece la obligación de proteger a los comunicadores que investigan el crimen organizado y otros asuntos de interés público, y va más allá al determinar la protección de las familias de los trabajadores en situación de riesgo.

Sin embargo, no detalla el diseño institucional de la política que se aplicará. La mayoría de las obligaciones se dirigen de manera genérica al Estado, y no a un organismo, departamento o institución concretos<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Una rara excepción es el artículo 10 del proyecto, que obliga al Instituto Nacional de Derechos Humanos a registrar todos los antecedentes sobre hechos denunciados por periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones, además de alertar a las instituciones correspondientes cuando haya indicios de posibles agresiones a fin de prevenirlas.

Una vez aprobada la ley, su aplicación efectiva dependerá de un reglamento posterior, que establecerá las funciones a cada entidad estatal. Queda por definir, por ejemplo, qué organismos se encargarán de realizar las evaluaciones de riesgos, recibir y tramitar las denuncias y decidir las medidas de protección.

Durante la tramitación del texto en la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara, se propuso la inclusión en el mismo del plazo de un año para que el gobierno convoque una mesa interinstitucional que ayude a elaborar un programa de protección para periodistas y comunicadores. En Chile, sin embargo, sólo el Ejecutivo puede presentar proyectos que afecten directamente al presupuesto público<sup>11</sup>.

### 3. PÚBLICO BENEFICIARIO Y MEDIDAS

La definición de periodistas y trabajadores de las comunicaciones fue uno de los aspectos más controvertidos de la redacción del proyecto, dada la diversidad de interpretaciones y opiniones dentro del propio Colegio de Periodistas. También surgieron divergencias en el Parlamento.

En Chile, según la Ley de Prensa, el título universitario es un requisito para que un ciudadano sea considerado periodista. Sin embargo, al igual que en otros países de América Latina, no sólo los titulados conforman el ecosistema de la comunicación. Comunicadores comunitarios sin estudios superiores, por ejemplo, que en teoría estarían ejerciendo su profesión de manera ilegal, producen información de interés público y se encuentran entre los grupos más vulnerables a los ataques, por lo que no pueden ser ignorados en una ley de protección. El principal reto consistía en establecer criterios para distinguir a quienes divulgan información falsa en las redes sociales.

El texto presentado a la legislatura reflejaba los esfuerzos por ampliar la definición vigente en el

país, acercándola a las normas internacionales. Así, se utilizó el concepto de “personas trabajadoras de las comunicaciones” con el fin de abarcar a todos aquellos “que regularmente se dediquen a la recopilación, tratamiento y difusión de la información al público por cualquier medio de comunicación tanto online como offline, incluyendo: reporteros y reporteras, camarógrafos y camarógrafas, fotógrafos y fotógrafas, el personal de apoyo técnico, chóferes e intérpretes, revisores, traductores, editores, productores, difusores y distribuidores”. La versión actual del proyecto, sin embargo, incluye la idea de “personas cuya actividad principal consista en”, con lo que se corre el riesgo de excluir a los comunicadores que trabajan voluntariamente en medios comunitarios.

En cuanto a las pocas medidas previstas en el texto, el proyecto establece la necesidad de un discurso público de protección a la prensa y pretende cambiar la forma en que actualmente son recibidos y tratados los ataques a periodistas y comunicadores en los diferentes poderes del Estado.



“Si hoy en día un periodista sufre una agresión y pone una denuncia, la lectura que hacen los tribunales es muy azarosa: puede ser que la denuncia sea interpretada como una vulneración a la libertad de prensa, y puede que ni siquiera considere esta hipótesis. Por eso es tan importante lo que establece el proyecto de ley. De los 300 casos de agresiones a periodistas y comunicadores en el contexto del estallido social, solo uno tuvo un fallo a favor de un periodista”.

Rocío Alorda, presidenta del Colegio de Periodistas de Chile

El proyecto prevé que el Estado deberá tomar todas las medidas investigativas necesarias para esclarecer los hechos y sus responsables, es-

<sup>11</sup> Informe de la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones recaído en el Proyecto de Ley que regula la Protección de los Periodistas y Personas Trabajadoras de las Comunicaciones, de 6 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME_COMISION).

El proyecto de ley introduce novedades importantes, como el derecho de los periodistas chilenos a ser reubicados en lugares seguros y a la protección de sus familias, según el riesgo evaluado. Sin embargo, no especifica qué organismo público debe recibir las solicitudes, evaluar los riesgos, deliberar e implementar las medidas de protección necesarias.

pecialmente cuando hayan sido provocados por funcionarias o funcionarios públicos, además de velar por hacer efectiva la responsabilidad administrativa cuando corresponda. Paralelamente, se establece la obligación de actuar con debida diligencia a partir de las disposiciones existentes en materia de los derechos de las mujeres y disidencias sexuales, adoptando medidas concretas, adecuadas, integrales y efectivas para hacer visible los ataques y otras formas de abuso perpetrados, prevenirlos y, a través del Ministerio Público, investigarlos y sancionarlos, todo con perspectiva de género.

El proyecto pasó su primera votación en el pleno de la Cámara de Diputadas y Diputados en julio de 2023 y, tras la última votación en marzo de 2024, fue enviado al Senado para su análisis, donde se encuentra en este momento<sup>12</sup>.

## 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Periodistas y organizaciones defensoras del derecho a la comunicación que no participaron en la redacción del proyecto consideran que hubo cierta precipitación a la hora de adaptar la Ley Modelo y comenzar a tramitar el texto en la legislatura. Consideran que si hubiera habido un debate con actores más diversos antes de su presentación al Congreso<sup>13</sup>, el texto podría haber adquirido mayor densidad normativa, estab-

leciendo efectos jurídicos más concretos y obligaciones precisas para cada entidad estatal. Según el Observatorio del Derecho a la Comunicación (ODC), faltó incorporar medidas contra la impunidad, previstas en la Resolución 33/2 de 2016 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como la creación de dependencias especiales de investigación o comisiones independientes. Asimismo, faltó también insistir en problemas recurrentes en el ejercicio del periodismo en Chile, como la falta de formación de la policía en sus relaciones con la prensa y el tratamiento penal de delitos como la injuria y la calumnia.

También se señalaron como necesarias medidas para prevenir el acoso judicial y la violencia digital y la creación de espacios intersectoriales para diálogos regulares sobre prevención y protección entre el gobierno, la policía y las organizaciones de periodistas.

Dado que algunas de las sugerencias implicarían gasto público, algunos creen que habría sido más estratégico asegurar que el proyecto lo presentara el Ejecutivo. El presidente chileno Gabriel Boric pertenece al mismo partido que Nathalie Castillo, y el Gobierno está comprometido con la aprobación de la ley, habiendo puesto urgencia al proyecto.

“Lo que hemos estado haciendo como Colegio, junto a la diputada [Castillo], es conversar con el Ejecutivo para que puedan, en la segunda discusión en el Senado, efectivamente poner indicaciones de mecanismos con recursos para apoyo concreto a periodistas amenazados”, afirmó Rocío Alorda.

Una de las propuestas consiste en que la nueva ley establezca un fondo de defensa legal para periodistas, sobre la base del informe “Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile”<sup>14</sup>, publicado en diciembre de

12 Actualizaciones sobre el proceso están disponibles en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=15468&prmlBOLETIN=14964-24>.

13 Además de los debates en el ámbito del Colegio de Periodistas, se promovieron audiencias públicas y reuniones con académicos de periodismo de universidades públicas y privadas, representantes de trabajadores de decenas de medios de comunicación de la Federación de Medios de Comunicación Social para debatir acerca del texto.

14 Disponible en: [https://miciencia.gob.cl/uploads/filer\\_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe\\_ii-comision\\_contra\\_la\\_desinformacion-04-12-23.pdf](https://miciencia.gob.cl/uploads/filer_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe_ii-comision_contra_la_desinformacion-04-12-23.pdf).

2023 por la Comisión Asesora Contra la Desinformación a pedido del Ministerio Secretaría General de Gobierno y del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimiento.

También habría que establecer la relación entre la futura ley y un protocolo que entrará en vigor en el país antes de finales de 2024, firmado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Defensoría Penal Pública, los Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. El “Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos”<sup>15</sup> reconoce el deber del Estado de adoptar medidas para prevenir e investigar ataques, amenazas e intimidaciones como consecuencia de actividades de defensa de los derechos humanos. Aunque el protocolo no menciona expresamente a los periodistas, las normas internacionales de protección de periodistas los reconocen como defensores de los derechos humanos.

Para el periodista Mauricio Weibel, coautor de la Ley Modelo, es probable que la puesta en marcha de un mecanismo de protección en Chile requiera muchos esfuerzos una vez promulgado el texto.



“Hoy en día, si un periodista escribe sobre los narcotraficantes, y estos lo amenazan, no tenemos ninguna forma de protegerlo. Es un fenómeno que no existía antes y exige dialogar con quienes crearon los mecanismos en México, Colombia. Seguro que en Chile será un mecanismo coherente con su realidad, pero hay que conocer la experiencia de otros países”.

Mauricio Weibel, periodista, coautor de la Ley Modelo



“Para la sociedad civil, hay un dilema. Queremos introducir mejoras al proyecto de ley, pero si hacemos demasiadas propuestas y presionamos mucho, puede que estemos obstaculizando o retrasando la aprobación del proyecto”.

Javier García, director del ODC

“Chile ha sido un país muy estable en las últimas décadas, y por mucho tiempo se consideró que hablar de un mecanismo de protección en Chile era como hablar de un mecanismo en Suiza”, analizó Weibel.

Uno de los desafíos para la aprobación de la ley es que la oposición conservadora de derechas es mayoría en el Senado, lo que podría suponer obstáculos en el proceso o incluso retrocesos en los derechos previstos. Si los senadores modifican sustancialmente el texto, la Cámara tendrá que ser consultada sobre estos cambios.

Teniendo en cuenta que se trata de un gobierno que apoya el proyecto, el reto sería definir lo que es urgente y no puede quedar al margen de la ley. El resto podría construirse de otras maneras.

Mauricio Weibel reiteró que el reglamento de la ley será decisivo para que la política de protección llegue a buen puerto. “Pero, primero hay que garantizar que el Senado la apruebe. Hay cosas que mejorar en el texto, pero hay que apurarlo, porque luego viene un período de elecciones municipales, y después presidenciales. Si demoramos, ya no lo aprobamos”, opinó.

Las elecciones municipales en Chile se celebran en octubre de 2024 y las presidenciales en noviembre de 2025.

15 Disponible en: <https://www.derechoshumanos.gob.cl/protocolo-de-proteccion-a-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>.

# 2 | PARAGUAY

*Estatus: Proyecto de ley para la creación de un mecanismo de protección sometido a análisis en el Senado*



*Periodistas cubren una protesta contra los cambios constitucionales que autorizan la reelección presidencial frente al Congreso en Asunción el 31 de marzo de 2017. © CÉSAR OLMEDO / AFP*

Los periodistas que cubren la seguridad pública e investigan casos de corrupción son blanco frecuente de la violencia en Paraguay. Las regiones fronterizas, especialmente con Brasil, azotadas por el narcotráfico, son particularmente peligrosas para la prensa. Los grupos criminales y las autoridades aprovechan el clima de impunidad para impedir la circulación de informaciones contrarias a sus intereses.

Si bien la Constitución establece la amplia libertad de prensa y el libre ejercicio del periodismo, en la práctica el Estado paraguayo no cuenta con instrumentos eficaces para proteger este derecho.

Desde abril de 2023, se debate en el Senado un proyecto de ley para crear un mecanismo de protección a periodistas y defensores de los dere-

chos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la elaboración del texto esperan que sea posible convertirlo en ley en 2024, aunque la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento no es alentadora en este sentido. Frente a un Congreso con mayoría conservadora, estas organizaciones trabajan entre bastidores para recabar apoyos a la agenda y evitar que se desvirtúen los puntos centrales del proyecto.

## 1. CONTEXTO DE ELABORACIÓN

El número de crímenes contra periodistas desde los años 90 y la intensificación de los ataques a la prensa a principios de la década de 2010 están en la raíz de la demanda de un mecanismo

de protección en Paraguay. Según el Observatorio de Violencia contra Periodistas<sup>16</sup>, desde 1991 se han registrado más de 600 casos de violencia. Solamente en la región fronteriza con Brasil, al menos tres comunicadores fueron asesinados entre 2013 y 2014<sup>17</sup>. La mayoría de los delitos han quedado impunes. En medio de esta ola de violencia, Paraguay recibió en el Examen Periódico Universal (EPU)<sup>18</sup> de 2015 la recomendación de implementar una ley que refuerce la protección a periodistas.

En su momento, el Sindicato de Periodistas del Paraguay lideró el primer intento de coordinar la redacción de un proyecto de ley de protección en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Sin el seguimiento político adecuado, el proceso no avanzó y el texto quedó archivado.

En noviembre de 2016, representantes de los tres Poderes firmaron una carta de intención propuesta por la Unesco comprometiéndose a cumplir el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. El texto establecía, entre otras disposiciones, la creación de una mesa de trabajo con representantes del Estado y del gremio periodístico<sup>19</sup>.

Así, se instaló en febrero de 2017 la Mesa para la Seguridad de Periodistas, la cual funciona como un canal de articulación entre la sociedad civil y el Estado y busca obtener respuestas rápidas de las autoridades frente a situaciones de riesgo. De los 98 casos reportados por la Mesa entre enero de 2020 y abril de 2024, 64 han sido investigados, 22 solucionados y nueve resultaron en la

implementación de medidas de protección<sup>20</sup>.

En su primer año de funcionamiento, la Mesa logró que la Policía Nacional adoptara un protocolo de seguridad para periodistas en situación de riesgo<sup>21</sup>, lo cual sirvió para mejorar la coordinación y la gestión de los casos. A pesar de ello, muchas medidas de protección siguen sin implementarse con la celeridad necesaria. El Ministerio Público también encargó a la fiscalía especializada en Derechos Humanos el manejo de todos los casos de delitos que afectan a periodistas y profesionales de la prensa<sup>22</sup>, y emitió instrucciones internas para orientar la investigación y el enjuiciamiento de los casos de violencia contra esta población<sup>23</sup>.

Sin embargo, pese a los esfuerzos y la iniciativa de sus miembros y a los resultados positivos obtenidos hasta ahora por la Mesa, no existe ninguna ley que establezca la obligación del Estado de participar en este espacio o de llevar a cabo procedimientos con base en sus contribuciones.

El hecho más reciente que impulsó la creación de un mecanismo estatal se produjo a fines de 2022, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Paraguay por el asesinato del periodista Santiago Leguizamón, ocurrido en 1991 en la ciudad de Pedro Juan Caballero, en la frontera con Brasil. Entre otras medidas de reparación, la sentencia obligó a Paraguay a promover la aprobación de una ley de protección para periodistas y defensores de derechos humanos y a asignar recursos presupuestales a la Mesa para la Seguridad de Periodistas hasta que se ponga en marcha un mecanismo público<sup>24</sup>.

16 Impulsado por la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay. Disponible en: <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio2/>.

17 Marcelino Vázquez, director de la emisora 98.5 FM Sin Fronteras (asesinado el 06/02/2013); Fausto Gabriel Alcaraz, presentador de Radio Amambay (16/05/2014); y Pablo Medina, corresponsal del diario ABC Color (16/10/2014).

18 Mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante el cual, cada cuatro años y medio, los Estados miembros se someten a un análisis acerca de sus acciones en materia de derechos humanos. Durante el EPU, los países presentan informes sobre las medidas adoptadas y reciben recomendaciones de los demás miembros, basadas en las aportaciones de la sociedad civil.

19 Disponible en: <https://seguridadperiodistas.org.py/carta-de-intencion-para-establecer-un-mecanismo-de-seguridad-de-periodistas-entre-el-gobierno-de-la-republica-del-paraguay-y-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-para-la-educacion-la-ciencia-y-la-c/>.

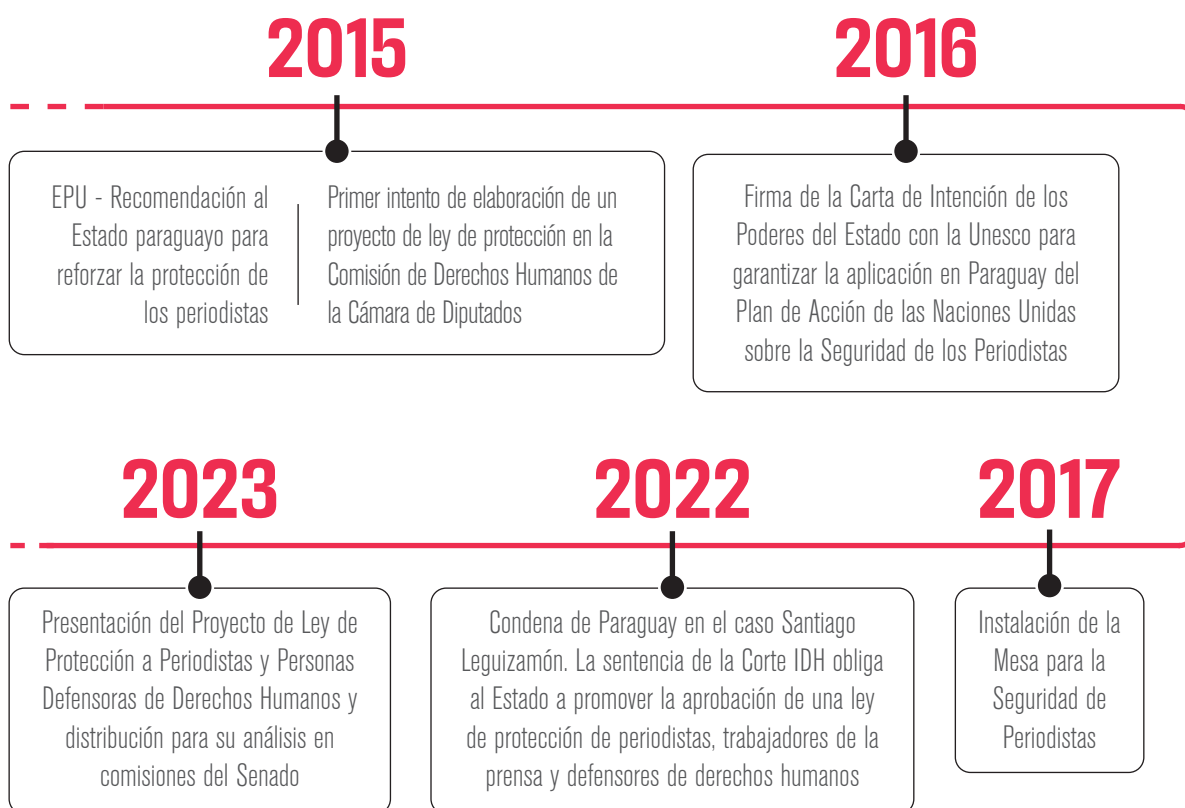
20 La comunicación se desarrolla a través de un grupo de WhatsApp en el que participan representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Tecnologías de las Comunicación e Información, y Educación y Cultura; de la Comisión Nacional Paraguaya de Cooperación con la Unesco; de la Corte Suprema de Justicia; del Ministerio Público; del Sindicato de Periodistas del Paraguay; del Fórum de Periodistas Paraguayos; de la Asociación de Reporteros Gráficos del Paraguay; de la Red Activa Paraguay y de la Sociedad de Comunicadores del Paraguay. Los datos están disponibles en: <https://seguridadperiodistas.org.py/monitoreo-ods/violencia-contra-periodistas/>.

21 Disponible en: <https://seguridadperiodistas.org.py/resolucion-n-538-por-la-que-se-aprueba-el-protocolo-de-seguridad-para-periodistas-en-situacion-de-riesgo/>.

22 Más información en: <https://seguridadperiodistas.org.py/fiscalia-de-ddhh-investigara-violencia-contra-periodistas/>.

23 Disponible en: <https://seguridadperiodistas.org.py/instructivo-f-a-dd-hh-n-01-2022-del-ministerio-publico/>.

## LÍNEA DEL TIEMPO



Incluso antes de la decisión de la Corte, el Sindicato de Periodistas ya había reanudado sus esfuerzos para formular una nueva propuesta legislativa. La iniciativa fue recibida esta vez por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, que convocó una mesa técnica para debatir el texto. Varias organizaciones de la sociedad civil y de periodistas se sumaron a la discusión del proyecto original

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

El Proyecto de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos<sup>25</sup> se presentó oficialmente al Senado el 26 de abril de 2023, Día del Periodista en Paraguay y ani-

Una de las diferencias con respecto al primer intento fue la participación en los debates de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), que agrupa a 40 organizaciones de la sociedad civil. El actual secretario ejecutivo de Codehupy es el abogado Dante Leguizamón, hijo del periodista asesinado hace 33 años. Codehupy buscó recomendaciones de organismos internacionales para aprender de los avances y desafíos de experiencias previas en la construcción de mecanismos de protección en el continente.

versario de la muerte de Santiago Leguizamón. El objetivo del texto es garantizar la vida, la integri-

24 Más información en: <https://seguridadperiodistas.org.py/historico-fallo-de-la-corte-idh-condena-a-paraguay-por-homicidio-de-santiago-leguizamón/>.

25 Antecedentes, texto y detalles del proyecto de ley disponibles en: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128109>.

dad, la libertad y la seguridad de todas las personas que se encuentren en situación de riesgo por ejercer el periodismo y defender los derechos humanos. Para ello, la iniciativa prevé la puesta en marcha de un mecanismo independiente y autónomo basado en la coordinación entre diferentes entidades del Estado.

Según el texto, el mecanismo Nacional de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos (MPPD) contará con representantes de los tres Poderes, de la Defensoría Pública, del Ministerio Público y de la sociedad civil. Los miembros se dividirán en dos órganos: Comisión de Protección y Secretaría Ejecutiva.

La Comisión de Protección será la máxima autoridad del MPPD, y estará compuesta por un viceministro del Interior; un fiscal adjunto de la Unidad Especializada de hechos punibles contra los Derechos Humanos; un integrante del Tribunal de Apelación del Poder Judicial; un defensor público adjunto; un representante electo por el gremio de periodistas; un representante electo por organizaciones defensoras de derechos humanos; y una persona de comprobada experiencia en temas de libertad de expresión, seguridad y derechos humanos.

Esta última será asignada por las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados a partir de una lista de nombres propuestos por asambleas de organizaciones de periodistas y de defensa de los derechos humanos. Para participar en las asambleas, las organizaciones deberán acreditarse en la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

Corresponderá a la Comisión de Protección, entre otras labores, presentar el presupuesto del MPPD al Ministerio de Economía; aprobar la reglamentación necesaria para el funcionamiento del mecanismo; confirmar, modificar o rechazar las medidas de protección ordenadas por la Secretaría Ejecutiva; y coordinar acciones para ejecución de las medidas de seguridad.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva estará compuesta por una persona designada por las organizaciones de periodistas; otra nombrada por organizaciones defensoras de derechos humanos; y una persona con experiencia comprobada en temas de libertad de expresión, seguridad y derechos humanos, que será designada por las asambleas de organizaciones de periodistas y de derechos humanos. Su mandato tendrá una du-

ración de cinco años y no podrán ser reelegidos.

Entre las funciones de la Secretaría Ejecutiva están: elaborar un reglamento, protocolos de actuación, directrices, manuales y otros instrumentos internos; recibir las solicitudes de protección y definir el nivel de riesgo de los peticionarios; elaborar un plan de protección para su posterior evaluación por la Comisión de Protección; adoptar medidas de protección urgentes o extraordinarias y someterlas a la evaluación de la Comisión de Protección; y monitorear el cumplimiento de las medidas.

Según el texto original del proyecto, la evaluación primaria del riesgo deberá realizarse en un plazo de 48 horas a partir de la solicitud del beneficiario. El resultado del análisis debe comunicarse a la Comisión de Protección para su ratificación o modificación en un plazo de 24 horas. En el procedimiento ordinario, la Secretaría Ejecutiva debe presentar a la Comisión de Protección un plan de protección en un plazo inferior a 30 días. Una vez aprobado el plan, debe iniciarse la coordinación con las autoridades competentes para aplicar las medidas. Si se presume un riesgo inminente, el plazo para aplicar las medidas urgentes será de hasta seis horas. En este caso, el procedimiento se denomina extraordinario.

El proyecto no prevé la asignación de un presupuesto mínimo al mecanismo. Tan solo se estipula que, "para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley le impone, contará con los recursos necesarios y suficientes del Presupuesto General de la Nación". Si se aprueba el proyecto, el MPPD también podrá recibir recursos de "las contribuciones y subvenciones de instituciones; las donaciones, herencias y legados, así como la cooperación nacional e internacional (...); y las que les otorguen leyes especiales".

El salario de los miembros de la Comisión de Protección correría a cargo de la institución a la que representan. Además de los nombres propuestos por las organizaciones de periodismo y de defensa de derechos humanos, el texto no menciona la contratación de un equipo técnico para el mecanismo, como analistas de riesgo.





“Pediremos lo menos posible para la burocracia administrativa, y lo más que podamos para las medidas de protección”.

Santiago Ortiz, secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay

Una de las preocupaciones centrales es garantizar, en el proceso de reglamentación de la ley, que los criterios de asignación y utilización de los recursos sean flexibles y tengan en cuenta la especificidad del mecanismo en relación con otros organismos o entidades locales. La intención es evitar, por ejemplo, que la aplicación de medidas urgentes se retrase debido a obstáculos burocráticos o de licitación.

### 3. PÚBLICO BENEFICIARIO Y MEDIDAS

Según el proyecto, los potenciales beneficiarios del mecanismo son “todas aquellas personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio del periodismo, trabajo de prensa, la libertad de expresión o la defensa y promoción de los derechos humanos”.

La definición de periodista que figura en el texto es amplia y acorde con las normas internacionales de libertad de expresión. Engloba a las “personas que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto”. A fin de evitar interpretaciones restrictivas, el proyecto cita textualmente a todas las personas que “trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las ‘periodistas ciudadanos/as’, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público”.

Se prevén once tipos de medidas de protección personal, en función del riesgo analizado. Van desde la visibilización de las amenazas, capacitación sobre

estrategias de autoprotección y acompañamiento psicológico hasta chalecos antibalas, vehículos blindados, cerraduras seguras, cámaras o reubicación domiciliaria nacional o internacional temporal.

Las medidas también pueden ser comunitarias, como seguir, advertir o notificar el movimiento a las fuerzas de seguridad y/o a los grupos de apoyo de periodistas o personas defensoras de derechos humanos.

En el proyecto de ley se refleja la preocupación de ofrecer protección desde una perspectiva integral, que tenga en cuenta el contexto y el entorno en que se inserta el beneficiario. Las medidas destinadas a mitigar los impactos de las medidas de seguridad personal en el entorno familiar, laboral y económico de la persona solicitante o la comunidad se denominan medidas complementarias. Incluyen, por ejemplo, la instalación de infraestructura para asegurar la continuidad del trabajo en caso de reubicación y acompañamiento psicológico familiar para manejar el impacto de las medidas de protección.

Aunque la participación de representantes designados por las organizaciones de periodistas tanto en la Comisión de Protección como en la Secretaría Ejecutiva es relevante, el proyecto de ley no se detiene en las especificidades de la labor informativa en relación con la defensa de los derechos humanos en sentido amplio.

Los periodistas que siguen el proceso en el Senado destacan la importancia de desarrollar protocolos, tras la aprobación del proyecto, que valoren las particularidades de su actividad para evitar esquemas de protección que limiten la libertad de prensa o les impidan continuar con su trabajo.

### 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Dos semanas después de la presentación del proyecto de ley en el Senado, el 30 de abril de 2023, se celebraron las elecciones generales en Paraguay. El Congreso pasó a estar compuesto por una mayoría conservadora, y decenas de parlamentarios fueron elegidos con una retórica de ataque a las organizaciones de derechos humanos. El tradicional Partido Colorado, que está en el poder desde 1947<sup>26</sup>, tiene mayoría en el Legislativo y

26 A excepción del periodo comprendido entre 2008 y 2013, cuando el país estuvo gobernado por Fernando Lugo (Frente Guasú), con Federico Franco (Partido Liberal Radical Auténtico) como vicepresidente.

está hegemonizado por políticos de derechas. Así, la sociedad civil ve en esta composición un posible obstáculo para la aprobación del proyecto de ley.

Las organizaciones que supervisan el proyecto de ley dependen en gran medida de los votos de los parlamentarios de la oposición, que suelen ser favorables al proyecto. A fin de conseguir apoyo suficiente para la sanción del proyecto, se considera esencial identificar a los diputados y senadores colorados que estén más cerca del centro del espectro ideológico y, por lo tanto, dispuestos a debatir la propuesta.

También existe la posibilidad de que, en algún momento del proceso, se proponga excluir del texto a los defensores de derechos humanos, manteniendo a los periodistas como únicos beneficiarios. Teniendo en cuenta el contexto político de Paraguay, una ley que se centre únicamente en los periodistas podría encontrar menos resistencia por parte de los parlamentarios. Una proporción significativa de los periodistas cree incluso que un mecanismo de protección específico serviría mejor a este sector de la población, al ser capaz de reconocer riesgos específicos a los que se enfrentan en su vida cotidiana.

No obstante, merece la pena recordar que la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de Santiago Leguizamón se refiere a los defensores en un sentido amplio, y que el sistema universal de derechos humanos entiende que los periodistas forman parte de este grupo.

Una vez aprobado el texto, el primer reto será poner en marcha un mecanismo cuya estructura y composición sean funcionales en cuanto a su efectividad y eficacia. Una de las tareas será garantizar que la sociedad civil esté efectivamente representada en la composición del mecanismo. En Paraguay existen varios sindicatos y organizaciones que representan a los periodistas y trabajadores de la prensa, pero la mayoría de los profesionales no están vinculados a ninguno de ellos. Además, existe el riesgo de que el Legislativo excluya del texto cualquier tipo de participación social en la composición del MPPD, por iniciativa de parlamentarios con retórica “anti-ONG”.

Otra preocupación latente es que el proyecto se apruebe sin que se defina el presupuesto, como suele ocurrir cuando se sancionan leyes orgánicas en Paraguay.

El proyecto de ley se distribuyó entre mayo y agosto de 2023 a seis comisiones del Senado: Derechos Humanos; Hacienda y Presupuesto; Asuntos Constitucionales; Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado; y Desarrollo Social. Ninguna de ellas ha emitido hasta el momento su dictamen acerca del proyecto. Una vez concluida esta primera etapa de análisis, el texto se votará en el pleno del Senado y se remitirá a continuación a la Cámara de Diputados. Si no hay cambios en el texto aprobado por el Senado, la ley se enviará para su sanción.

Aunque es afiliado al Partido Colorado, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Mario Varela, fue sensible desde el principio a la demanda de protección de la prensa. Abogado, profesor y hermano de periodista, Varela convocó una audiencia pública en octubre de 2023 para tratar el proyecto. En aquella ocasión, senadores de diferentes partidos hicieron hincapié en el hecho de que el fortalecimiento de la democracia depende de la protección de las personas que se dedican a informar y a promover los derechos humanos.

“Hay un consenso público de la necesidad de protección de periodistas. Difícilmente algún senador o diputado salga directamente a decir que esta ley no tiene razón de ser. Pero pueden inutilizar la ley, retirando, agregando o cambiando aspectos fundamentales.”

Dante Leguizamón, secretario ejecutivo de Codehupy

Se considera que la composición de la Cámara de Diputados es más desfavorable que la del Senado. Obtener una postura clara del Poder Ejecutivo en apoyo de la iniciativa resulta un paso fundamental para la aprobación del texto.

Las organizaciones que siguen el proceso prevén que la ley se apruebe antes de finales de 2024.

# 3 | ECUADOR

*Estatus: Mecanismo incipiente, sin presupuesto propio y en fase de elaboración de protocolos*



Soldados patrullan la sede del canal TC Televisión, en Guayaquil, después de que un grupo de delincuentes irrumpiera en el estudio de la emisora y retuviera a periodistas como rehenes en vivo el 9 de enero de 2024. © MARCOS PIN / AFP

Rebeliones, atentados y un conflicto armado interno. La crisis de seguridad pública que se agrava desde hace por lo menos tres años en Ecuador afecta gravemente la integridad física de periodistas y comunicadores.

La ubicación del país es estratégica para el narcotráfico internacional, lo que hace que las zonas fronterizas sean especialmente peligrosas. El aumento de las pandillas y carteles delictivos coincide con la intensificación de los ataques a la prensa, generando autocensura y comprometiendo el trabajo periodístico en todo el territorio nacional.

Las respuestas del Estado hasta el momento no están a la altura de los retos que impone la situación. El ritmo de implementación del Meca-

nismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico, regulado por un decreto ejecutivo en 2023 y todavía sin presupuesto propio, no es compatible con la crisis que vive el país y enciende una luz de alerta en lo que respecta a las prioridades del gobierno actual.

## 1. CONTEXTO DE ELABORACIÓN

El pedido de creación de una política de protección a periodistas en Ecuador ganó impulso a raíz de un crimen brutal que tuvo lugar en 2018 y continúa impune. El secuestro y asesinato de Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, trabajadores del diario *El Comercio*, a manos de disidentes de

las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las FARC), se transformó en uno de los marcos de la lucha por la libertad de prensa en el país.

Ante las exigencias de la sociedad civil y de organismos internacionales, el Gobierno del entonces presidente Lenín Moreno creó en 2019 un Comité Interinstitucional para la Protección de Periodistas y Trabajadores de la Comunicación. El objetivo era establecer las directrices para la creación de mecanismos de protección, además de monitorear y responder de forma articulada a las necesidades de periodistas en peligro.

Sin el sostén de un marco legal, la efectividad del comité dependía de la voluntad política de las autoridades de diferentes organismos de gobierno, y nunca cumplió plenamente su función de proteger el periodismo.

El paso más importante en ese sentido se dio en noviembre de 2022, con la reforma de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC)<sup>27</sup>, en el Gobierno de Guillermo Lasso. Además de revocar artículos utilizados para cercenar la labor informativa, la reforma determinó la creación del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico, una nueva instancia técnica estatal cuyo propósito consistía en evaluar riesgos, promover medidas de protección a los beneficiarios, recomendar la creación de unidades de prevención, protección, monitoreo y evaluación; identificar patrones de agresión y mapas de riesgos; y elaborar directrices y protocolos.

El fundamento jurídico del mecanismo no llegó hasta el final del mandato de Lasso, cuando el país ya estaba inmerso en una grave crisis de seguridad pública, que saltó a los informativos internacionales tras el asesinato del periodista y entonces candidato a la presidencia Fernando Villavicencio. Si bien llevaba años alejado del periodismo, Villavicencio era reconocido por su trabajo como reportero del diario *El Universo*, que incluía denuncias sobre corrupción y el crimen organizado.

El 23 de agosto de 2023, dos semanas después del asesinato del candidato, Lasso firmó el De-

creto Ejecutivo 850, que estableció el Reglamento de la Ley de Comunicación y sentó las bases para la puesta en marcha del mecanismo. Incluso las organizaciones que seguían el tema se sorprendieron con la iniciativa, basada sobre todo en las recomendaciones de la propia sociedad civil y en reflexiones acumuladas por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación<sup>28</sup>.

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

El Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico es un organismo técnico estatal creado en el marco del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Su objetivo es estipular medidas de prevención, protección y procuración de justicia que garanticen la labor periodística a través de políticas de seguridad basadas en una evaluación técnica de la situación de riesgo de los peticionarios.

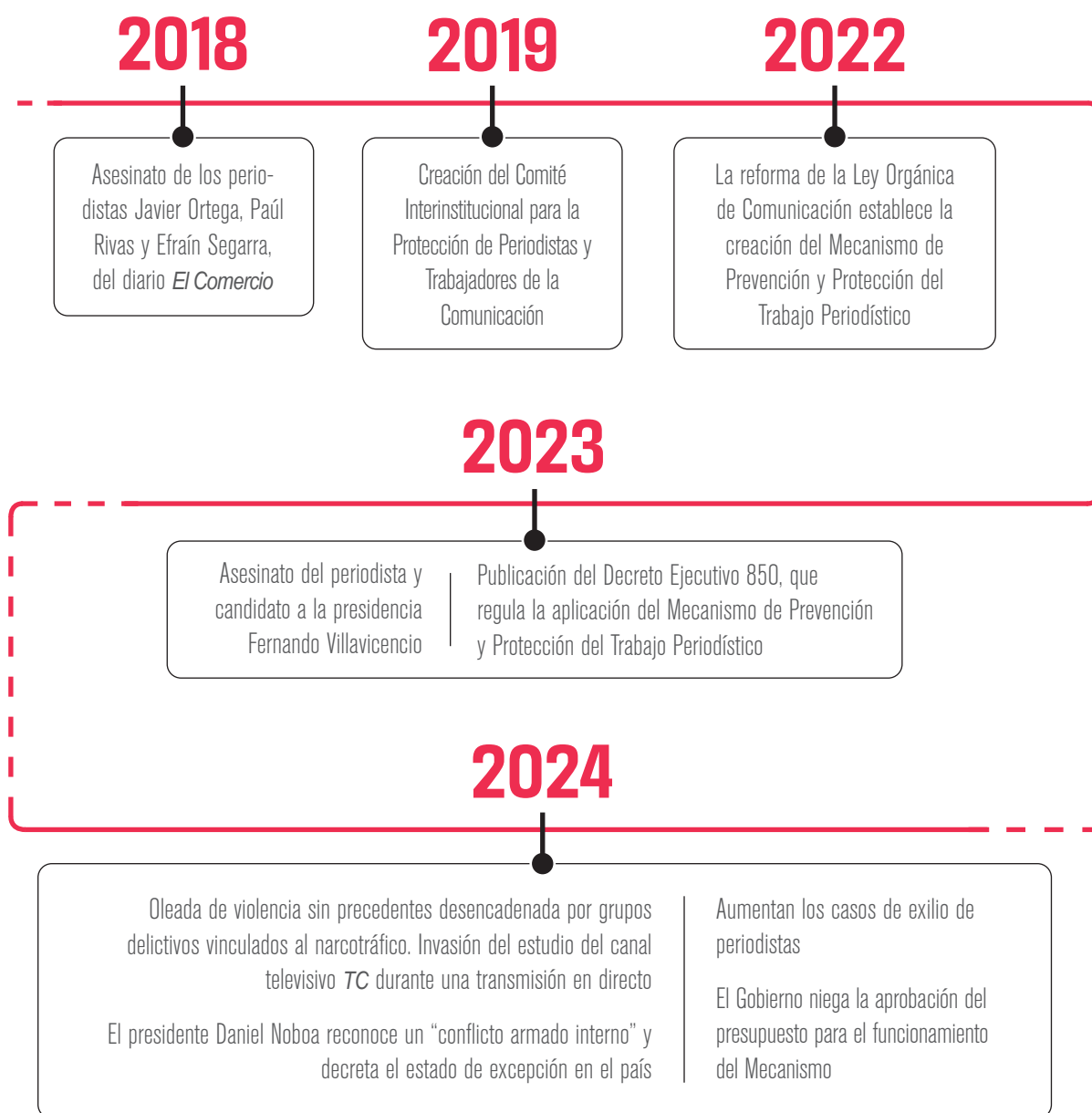
No hay paridad en la representación de la sociedad civil y del poder público en el Mecanismo. El mismo está compuesto por delegados de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de la Mujer y Derechos Humanos, de Defensa Nacional, de la Secretaría de Gestión de Riesgos, de la Fiscalía General del Estado y del Consejo Nacional Electoral (en este caso, tan solo durante el período electoral). Del lado de la sociedad civil, cuenta con un representante de los trabajadores de los medios de comunicación privados, públicos y comunitarios y uno de la sociedad civil organizada. Entre ellos, se elige al presidente.

Desde enero de 2024, el Mecanismo es presidido por Ricardo Rivas, hermano de Paúl Rivas, fotógrafo del diario *El Comercio* asesinado en 2018. El mismo debe funcionar como una mesa técnica independiente dotada de recursos para formar su propio equipo con unidades de prevención, pro-

<sup>27</sup> Disponible en: [https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188\\_2022.pdf](https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188_2022.pdf).

<sup>28</sup> El Consejo es un colegiado con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera y con recursos del Presupuesto General del Estado cuya función es articular la participación de las instituciones públicas y privadas en la aplicación de normas y mecanismos para promover y proteger los derechos a la comunicación y la información en Ecuador. Se creó también mediante la reforma de la Ley Orgánica de Comunicación en 2019.

## LÍNEA DEL TIEMPO



tección, monitoreo y evaluación de agresiones contra periodistas. Entre sus competencias estarán el diagnóstico, las estrategias para reducir los factores de riesgo y la evaluación de la eficacia de iniciativas de prevención y protección.

El Decreto Ejecutivo 850 prevé dos formas de financiación del mecanismo: la asignación de recursos del Estado por medio del Ministerio de Finanzas y fondos de cooperación o convenios, cuyos

detalles dependerán de la normativa del Consejo.

La actual presidenta del Consejo, Jeannine Cruz, aboga por que el mecanismo cuente con un fondo independiente para, por ejemplo, contratar a agentes de seguridad privados que protejan a los beneficiarios hasta que se reduzca el riesgo a su integridad.

"Muchos periodistas no confían en las instituciones del Estado, no quieren un agentes policial les

resguardando, y es entendible”, valoró Cruz al citar investigaciones recientes de la Fiscalía que identificaron la presencia del crimen organizado en organismos estatales. La desconfianza también está relacionada con el hecho de que agentes del Estado figuran a menudo entre los agresores de la prensa.

Dado que el Estado ecuatoriano todavía no ha destinado recursos al funcionamiento del mecanismo, la atención de los periodistas en riesgo se encuentra actualmente en manos del cuerpo técnico del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Una vez que el mecanismo esté plenamente constituido, corresponderá al Consejo la aprobación de la evaluación de riesgos elaborada por el mecanismo, así como la determinación de las obligaciones de las entidades estatales.

Cabe destacar que los ministerios y demás entidades vinculadas al mecanismo también necesitarán recursos públicos para llevar a cabo sus respectivas funciones. De conformidad con el reglamento del organismo, corresponde a los Ministerios de Defensa y del Interior, por ejemplo, el mapeo de las zonas de riesgo del país<sup>29</sup> a fin de socializar información con posibles beneficiarios para evitar amenazas y formas de violencia.

El presupuesto solicitado para 2024 y 2025 en base al Plan Operativo Anual del Mecanismo fue de cerca de 780 mil dólares. El Gobierno de Noboa rechazó la petición en mayo de 2024.

### 3. PÚBLICO BENEFICIARIO Y MEDIDAS

Los beneficiarios del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico son trabajadores de la comunicación cuyas vidas corren peligro como consecuencia de su actividad profesional. La definición es amplia y se ajusta a las normas internacionales.



“El presupuesto solicitado es muy básico, para personal administrativo, equipos de seguridad, capacitación, ayuda para reubicación. Es algo muy ajustado, entendiéndolo la crisis económica que enfrenta el país”, informó Ricardo Rivas. “Sin dinero no podemos hacer monitoreo, mapeo, nada. Y el presupuesto actual del Mecanismo es cero.”

Ricardo Rivas, presidente del Mecanismo

Son sujetos protegidos “quienes recopilan, difunden, intercambian y analizan información de manera sistemática; profesionales que facilitan y garantizan las actividades de creación, producción y difusión de contenidos informativos; quienes trabajan en cualquier otra calidad en medios de comunicación públicos, privados y comunitarios; y en general, a toda persona que participe de forma directa o indirecta en la producción y distribución de contenido informativo y que colaboran en la elaboración de noticias y contenido periodístico”.

Se consideran dos categorías de agresión: verbal (discurso estigmatizador, acoso, hostilidad e intimidación) y contra la vida y la integridad física (todas aquellas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal del país). También hay dos categorías de posibles agresores: estatales (autoridades gubernamentales y funcionarios) y no estatales (agentes privados, empresarios, directores de medios de comunicación, líderes sindicales, etc.).

Desde la reforma de la LOC en 2022, quedó establecido que las medidas de prevención y protección deben considerar “la naturaleza específica del trabajo periodístico, medios escritos y digitales”.

Figuran como ejemplos de medidas de prevención que el mecanismo habrá de adoptar los siguientes: el mapeo de los tipos de riesgo y tipos de agresión, y del perfil de las víctimas y de los agresores; elaboración de protocolos y manuales que contengan

29 Información detallada en: <https://www.periodistassincadenas.org/guillermo-lasso-podria-dejar-el-poder-sin-instalar-el-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas/>.

buenas prácticas y recomendaciones de seguridad; medidas para prevenir la difusión de información falsa que pueda poner en riesgo la seguridad de los periodistas; campañas de sensibilización; y discursos públicos que contribuyan a prevenir la violencia.

Por su parte, las medidas de protección aparecen en el reglamento del Mecanismo de forma menos detallada. El artículo 32 menciona, básicamente, dar seguimiento a las denuncias sobre amenazas y/o atentados a periodistas; coordinar y evaluar periódicamente los riesgos; y “establecer y ordenar la implementación de medidas de protección más adecuadas, acorde con la valoración de cada riesgo particular”.

El Decreto 850 también cita medidas urgentes. El texto establece que corresponde al Estado solicitar a la autoridad competente la aplicación de medidas en el plazo de cinco días desde el momento en que se tome conocimiento de una amenaza inminente y grave.

Se prevén enfoques diferenciales e interseccionales y medidas especiales para proteger a las mujeres trabajadoras de la comunicación. La perspectiva de género debe ser observada en cada acción e iniciativa, y el diseño de medidas especiales es responsabilidad del Consejo, en coordinación con el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Si bien no cuenta con un equipo propio, el Mecanismo se apoya en la consultoría que ofrecen organizaciones de la sociedad civil para elaborar protocolos y construir una hoja de ruta que establezca un proceso paso a paso, desde las solicitudes de protección hasta la aplicación de medidas.

Actualmente, los pedidos de protección son analizados por el pleno del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Es este órgano colegiado el que remite y vigila el cumplimiento de las responsabilidades por parte de las demás instituciones del Estado. En cada caso, el Consejo entra en contacto con el periodista, obtiene los datos para rellenar un formulario técnico y pide autorización para enviar la denuncia a la Fiscalía. De forma

paralela, se informa al Ministerio del Interior del riesgo y de la necesidad de cooperación.

Ante amenazas de muerte, el Consejo solicita a la Fiscalía la concesión de medidas de protección para víctimas y testigos. La intención es garantizar el acompañamiento de agentes de seguridad mientras se ultima el análisis de riesgos. Aunque se trata de una medida de emergencia destinada a asegurar la vida y la integridad física en situaciones extremas, es una clara limitación de la atención prestada por el mecanismo. Al fin y al cabo, las medidas y protección dirigidas a víctimas y testigos en general no tienen en cuenta las especificidades de la labor informativa, lo que puede conllevar restricciones a la libertad de prensa.

En 2023, el Consejo identificó 232 alertas de agresión, de las cuales 189 iban dirigidas a trabajadores de la comunicación y 43 a medios de comunicación. Los tipos de agresión más frecuentes en el período analizado fueron las amenazas (69), la estigmatización (26), la obstrucción de la labor periodística (22) y el ciberacoso (21). Entre los tipos de agresores identificados en el período encontramos la ciudadanía (85), agentes del Estado (29) y la fuerza pública (9). Las provincias ecuatorianas con más casos registrados fueron Pichincha (89) y Guayas (66).

En la práctica, sin embargo, las acciones del mecanismo han sido muy limitadas. Además de los talleres de capacitación para la prevención y apoyo jurídico, las medidas se limitan a recibir, registrar y remitir denuncias, sin garantía de que el Estado adopte respuestas concretas de protección.

## 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Hasta la fecha, el mecanismo carece de personal, protocolos de funcionamiento y presupuesto propio para financiar la estructura administrativa y garantizar la aplicación de las medidas de protección. Si bien el reglamento de 2022 establece el deber del Estado de financiar la iniciativa, la obligación no se menciona en el texto de la Ley de Comunicación.

El Consejo también ha desarrollado líneas de apoyo y cooperación internacional para crear el citado fondo independiente a fin de ofrecer medidas de protección que no impliquen directamente a la policía y otros organismos estatales.

“Hubiera sido importantísimo que esté en la ley, para tener un peso mucho mayor, una obligación más mandatoria que simplemente el Reglamento.”

Cesar Ricaurte, director de la organización Fundamedios y representante de la ciudadanía en el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.

“Estamos golpeando la puerta de todas las embajadas de países afines a regímenes democráticos para que haya apoyo en el caso de que el Mecanismo necesite, por ejemplo, chalecos, o que pueda pedir asistencias o capacitaciones.”

Jeannine Cruz, presidenta del Consejo

También están en marcha asociaciones para fines de financiación con la sociedad civil. La organización Fundamedios, por ejemplo, apoyó la contratación de una consultoría externa para crear un modelo de gestión para el Mecanismo.

“Es importante fijar muy bien cómo se toman las decisiones, quiénes son los responsables por llevar a la práctica las medidas. Este modelo de gestión contemplará la parte financiera, de gobernanza, y el repertorio de acciones de prevención y protección que debe tener el mecanismo a su alcance. En este momento no está muy claro.”

Cesar Ricaurte

En este sentido, cabe destacar que los ministerios y la Fiscalía General del Estado no están obligados a participar en las sesiones convocadas por el Mecanismo, lo que impide que se consoliden como un espacio de deliberación sobre la política. No es infrecuente que los representantes de los

departamentos no participen en reuniones urgentes, y muchos funcionarios enviados como delegados no tienen poder de decisión, dependiendo de la validación de sus superiores para que se tomen medidas. Algunos ocupan puestos de comunicación en sus respectivos organismos, sin experiencia en cuestiones de prevención y protección.

Por ello, es habitual que las decisiones no se cumplan, al menos no con la rapidez esperada. La presidencia del Mecanismo ha buscado alternativas para eludir el problema. “Lo que estamos haciendo ahora es visitar los ministerios, para que conozcan qué es el Mecanismo y por qué es importante enviar delegados que realmente puedan tomar decisiones”, explicó Ricardo Rivas.

Al mismo tiempo, se pretende hacer frente a la falta de protocolos para tratar las especificidades del trabajo periodístico, desde los criterios de análisis de riesgos hasta la forma de aplicar las medidas, teniendo en cuenta las necesidades de los periodistas ecuatorianos con distintos perfiles. Se han entablado diálogos con mecanismos de protección de otros países de la región, como México y Colombia, además de cursos de formación para periodistas, que incluyen asuntos como la autoprotección en contextos de conflicto interno.

No obstante, el Gobierno del presidente Daniel Noboa, electo en 2023, todavía no ha adoptado una postura acerca de la necesidad de proteger a la prensa ante el hecho de que periodistas y comunicadores se hayan convertido en blanco de grupos criminales. A pesar de haber reconocido la existencia de un “conflicto armado interno” y de haber decretado el estado de excepción, e incluso después de la invasión del estudio del canal TC, el gobierno no ha adoptado medidas concretas para que el mecanismo sea plenamente operativo.

Así pues, la sociedad civil ha invertido en reforzar sus propias redes de protección, como la Mesa de Articulación para la Protección de Periodistas, que trata de responder a casos de riesgo inminente para la vida de periodistas y la libertad de prensa. Compuesta por medios de comunicación y organizaciones especializadas, la Mesa registró 10 casos de exilio de periodistas entre febrero de 2023 y enero de 2024, y está elaborando protocolos y material de capacitación con organizaciones internacionales para reaccionar más rápidamente ante amenazas graves.



# 4 | GUATEMALA

*Estatus: Una política pública en fase de elaboración puede sentar las bases para la creación de un mecanismo*



Una fotógrafa sujeta un cartel con el hashtag #NoNosCallarán durante una manifestación de periodistas contra la criminalización del equipo del diario elPeriódico en la Ciudad de Guatemala el 4 de marzo de 2023. © JOHAN ORDÓÑEZ / AFP

Tras una serie de intentos frustrados por la falta de voluntad política de los distintos gobiernos, Guatemala está a punto de dar un paso importante para reforzar la protección de periodistas y comunicadores.

El país tiene una larga historia de conflictos, empezando por la guerra civil que dejó un saldo de 200 mil muertos entre 1960 y 1966. Según la organización Grupo de Apoyo Mutuo, 342 periodistas fueron asesinados durante ese período y 126 continúan desaparecidos<sup>30</sup>. La violencia y la impunidad no cesaron tras los acuerdos de paz firmados entre el Estado y la guerrilla. Aunque la Constitución garantiza la libertad de prensa, la

situación se deterioró entre 2018 y 2023. Los periodistas que investigan casos de corrupción y violaciones de derechos humanos suelen ser objeto de agresiones, estigmatización, acoso y procesos penales abusivos.

El caso de mayor repercusión es la persecución de José Rubén Zamora, fundador del tradicional diario *elPeriódico*, que durante dos décadas denunció la corrupción de la clase política guatemalteca. Blanco de amenazas y acoso judicial, Zamora está en prisión desde julio de 2022, acusado sin pruebas de blanqueo de capitales y otros delitos. El diario cerró sus puertas en mayo de 2023. Según el informe de la Red Rompe el

30 Información detallada en: [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala\\_WEB.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala_WEB.pdf).

Miedo<sup>31</sup> Guatemala, entre enero y junio de 2024 se registraron 34 episodios de amenazas, intimidaciones y ataques online contra periodistas<sup>32</sup>.

Al tomar posesión de su cargo en enero de 2024, el presidente Bernardo Arévalo asumió la responsabilidad de devolver el país a la senda de la democracia. Una de sus promesas es poner en marcha una política de protección de personas defensoras de derechos humanos, incluidos periodistas y comunicadores. El proceso está en plena construcción, con la participación de la sociedad civil. El reto consiste en asegurar que el texto de la política pública no sea una mera declaración, sino que sienta las bases de un mecanismo eficaz, en línea con las normas internacionales.

## 1. CONTEXTO DE ELABORACIÓN

Desde hace más de una década, se reclama al Estado guatemalteco que ponga en marcha medidas concretas para responder al aumento de la violencia contra la prensa<sup>33</sup>. En octubre de 2012, ante las Naciones Unidas, el país se comprometió por primera vez a elaborar un Programa de Protección a Periodistas. En aquel momento, la agencia de noticias Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) ya había empezado a trabajar con la Unesco para formular un mecanismo que, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil en diferentes frentes, nunca llegó a concretarse.

La promesa hecha durante el EPU de 2012 fue formalizada como compromiso por el Gobierno de Pérez Molina al año siguiente. Encargada de coordinar el proceso de construcción del programa, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia creó en ese momento una Mesa de Alto Nivel con representantes del Ministerio de Gobierno (MinGob), de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)<sup>34</sup> y del Ministerio Público, bajo la su-

pervisión de la Unesco y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La función de la Mesa de Alto Nivel era crear, supervisar y dar directrices políticas a una Mesa Técnica, responsable de formular la política pública.

El Gobierno contrató una consultoría para elaborar un diagnóstico y una propuesta de política pública. Los mismos se debatieron durante 2015 en talleres realizados en los departamentos y regiones del país, a los que asistieron cerca de 200 periodistas. El resultado fue un nuevo documento gubernamental publicado el mismo año.

La forma en que se llevó a cabo el proceso divide opiniones. Parte de las organizaciones del ámbito periodístico considera que el diagnóstico fue relevante, señalando sendas para que la política pública pueda funcionar. Por otro lado, las principales críticas se refieren a la ausencia de periodistas en la primera etapa de redacción del texto y a la poca credibilidad de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, lo que pondría en riesgo la legitimidad de la propuesta.

No obstante, el proceso de construcción de lo que entonces se conocía como el Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico se detuvo con la renuncia del presidente Pérez Molina en medio de acusaciones de corrupción en septiembre de 2015. El siguiente gobierno, de Jimmy Morales (2016-2020), no demostró voluntad de reanudar las discusiones. Además de desmantelar los espacios de diálogo con la sociedad civil para la construcción del mecanismo, el gobierno de Morales cerró la unidad policial encargada de proteger a los defensores de derechos humanos.

La situación se agravó durante el mandato presidencial de Alejandro Giammattei (2020-2023), marcado por el deterioro de las condiciones para el ejercicio de la libertad de prensa y por un enfoque militarizado de la seguridad, consagrando el abandono de la agenda de prevención.

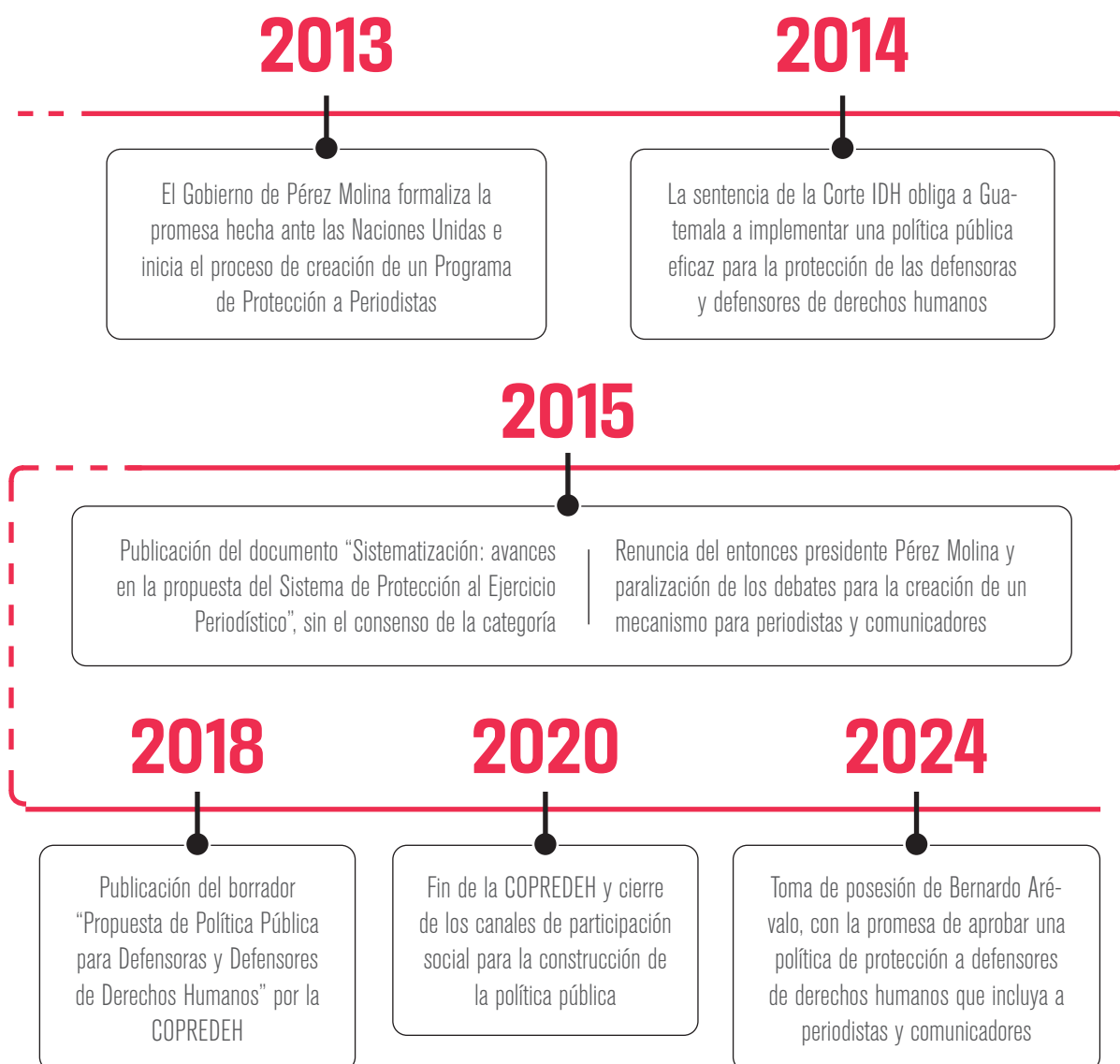
31 Iniciativa creada en 2020 por organizaciones de la sociedad civil para promover acciones de defensa de la libertad de expresión y aunar esfuerzos en iniciativas de prevención y atención de casos de violencia contra periodistas, comunicadores sociales y comunitarios.

32 Disponible en: <https://redrompeelmiedoguatemala.org/2024/10/informe-de-agresiones-contrala-prensa-en-guatemala-resultados-del-primer-semestre-de-2024/>.

33 Según datos de la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) presentados a las Naciones Unidas durante el EPU de 2012, se presentaron 489 denuncias de amenazas y agresiones de trabajadores de la comunicación en el país entre 2002 y 2010. Entre 2000 y agosto de 2024, 10 periodistas fueron asesinados según el monitoreo de RSF.

34 Creada en 1991, la Comisión funcionó hasta 2020 con las funciones de coordinar las medidas del Ejecutivo en materia de protección de los derechos humanos y en cuanto a la garantía de la cooperación entre la Presidencia de la República, la Justicia y la Fiscalía de Derechos Humanos.

## LÍNEA DEL TIEMPO



Cabe destacar que, además de los debates para crear un mecanismo específico para la protección de periodistas y comunicadores, desde 2014 Guatemala tiene la obligación de implementar una política pública de protección a personas defensoras de derechos humanos. Se trata de una de las determinaciones de la sentencia del caso *Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala*<sup>35</sup>, de

la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Inicialmente, la COPREDEH se encargó del cumplimiento de la sentencia, promoviendo debates sobre una política de protección a defensores hasta 2020, cuando fue abolida y posteriormente sustituida por la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH), que ya no contaba con la misma estructura y respaldo político.

<sup>35</sup> La sentencia consideró que el Estado guatemalteco fue responsable del asesinato a tiros del defensor Florentín Gudiel, que tuvo lugar en 2004. La Corte determinó que, a pesar de que la situación de riesgo de Gudiel y su familia era evidente, el Estado dejó de investigar las amenazas y agresiones, no ofreció protección efectiva a la víctima y su familia y no investigó adecuadamente el delito. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf).

Tras dos gobiernos de retrocesos en materia de derechos humanos y libertad de expresión en Guatemala, la toma de posesión del presidente progresista Bernardo Arévalo en enero de 2024 ha reavivado la esperanza sobre el tema en diferentes sectores de la prensa y la sociedad civil.

En septiembre de 2023, incluso antes de asumir oficialmente su cargo, Arévalo se reunió con periodistas y propietarios de medios de comunicación y prometió aprobar, en los primeros cien días de mandato, una política pública de protección a personas defensoras de derechos humanos que incluiría a periodistas y comunicadores. El organismo designado para formular la política es la COPADEH.

## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

La política pública de protección está en plena fase de construcción. Los detalles de su diseño institucional están siendo revisados por la sociedad civil y dependen de la aprobación de la Presidencia. El borrador publicado a partir de los debates promovidos por la extinta COPREDEH fue retomado por la sociedad civil y por la COPADEH a finales de 2023.

De conformidad con la sentencia de la Corte IDH, la política debe abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a las denuncias; crear un modelo de análisis de riesgo; diseñar planes de protección; promover una cultura de legitimación y protección de la labor de defensa de derechos humanos, entre otros requisitos. La sentencia también exige “la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes, que responda a las necesidades reales de protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos”.

La propuesta que se ha considerado más viable hasta la fecha es la creación, dentro del Ministerio de Gobierno, de una Dirección de Derechos Humanos. El Ministerio de Gobierno sería responsable, entre otras cosas, de desarrollar protocolos y metodologías, coordinar la implementación de medidas de protección con otras entidades e institucionalizar un sistema de alertas tempranas, que funcionaría conjuntamente

con la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

Según el documento base de 2018, estas últimas tres instancias también serían responsables de promover mesas de trabajo con defensores, organizaciones y comunidades para definir protocolos de actuación. Asimismo, se crearía un Consejo Nacional de Prevención y Protección a personas defensoras de derechos humanos.

La COPADEH, por su parte, se encargaría de coordinar la aplicación de la política de manera transversal, asesorando a las demás entidades estatales, que tendrían cometidos específicos. La política sentaría las bases para la posterior creación de un mecanismo de protección, en línea con las normas internacionales.

La propuesta también prevé, entre otras medidas, la capacitación de funcionarios y la sensibilización de periodistas acerca de la actividad de defensa de los derechos humanos; la divulgación de informes anuales sobre la situación de los defensores; y la evaluación regular de la eficacia de las metodologías adoptadas.

La intención es que el Poder Ejecutivo facilite la entrada en vigor de la ley mediante un Acuerdo Gubernativo, sin pasar por el Legislativo. La política tendría un presupuesto inicial de aplicación, pero cada organismo o ministerio habría de asignar parte de su propio presupuesto al cumplimiento de las nuevas obligaciones.

## 3. PÚBLICO BENEFICIARIO Y MEDIDAS

La política pública de protección a defensores de derechos humanos tendrá entre once y doce grupos beneficiarios, entre los cuales se encuentran los periodistas y comunicadores.

La propuesta que se debate no incluye una definición de periodistas y comunicadores que quedarán cubiertos por la política pública, pero el texto de 2018 muestra un esfuerzo por evitar interpretaciones restrictivas, teniendo en cuenta “todas las perspectivas de la defensa de los derechos y sin exclusión alguna”.

Para aplicar las medidas, la política deberá con-

“Los periodistas se han enfrentado a tipos particulares de ataques, y vamos a tener que desarrollar, junto a las asociaciones de periodistas, protocolos específicos para la unidad de análisis para disminución del riesgo.”

Oswaldo Samayoa, entonces director ejecutivo de la COPADEH

tar con un eje de prevención (con iniciativas de capacitación y educación y con la participación directa de los defensores); un eje de protección (teniendo en cuenta la condición particular de cada defensor y construyendo un modelo de protección integral, con medidas individuales y colectivas, incluyendo apoyo psicológico); y un eje final de procuración de justicia (incluyendo el derecho a una reparación digna y transformadora).

La propuesta de 2018 establece, por ejemplo, la creación de una unidad de investigación especializada en la atención de defensores y oficinas regionales para la Fiscalía de Derechos Humanos.

## 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Cuando, a finales de 2023, la COPADEH reanudó los debates con la sociedad civil para construir la política pública, se percató de que aún había un largo camino que recorrer hasta la aprobación del texto. Sería necesario revisar y discutir lo que se había diseñado hasta entonces; actualizar el diagnóstico y la justificación de la importancia de la política en la actualidad; elaborar técnicamente el proceso de monitoreo de la política; y someter la propuesta a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia para su dictamen.

La primera tarea todavía no se ha completado, y depende de un amplio acuerdo entre los distintos sectores de la sociedad civil que están siendo escuchados por el gobierno de Arévalo en este proceso. El objetivo hasta ahora ha sido garantizar la participación más amplia posible en los debates.

Es importante considerar que el Gobierno de Arévalo asumió en medio de amenazas de golpe de Estado por parte de sectores conservadores que no aceptaban los resultados de las urnas. La corre-

cción de fuerzas en el Congreso de la República se considera desfavorable para la libertad de prensa y de los derechos humanos, así como para propuestas que vengan del Ejecutivo con estos objetivos, lo que hace que resulte imposible aprobar una ley que respalde la política de protección en la actual legislatura (hasta 2028). Incluso la creación de una Dirección de Derechos Humanos dentro del Ministerio de Gobierno ha encontrado una fuerte oposición en el Parlamento guatemalteco.

El Ejecutivo también enfrenta desafíos en su relación con sectores del Sistema Judicial y del Ministerio Público, que habrían sido cooptados por el Gobierno anterior. Organizaciones de la sociedad civil afirman que ya no pueden contar con el Ministerio Público para investigar ataques y amenazas contra defensores de derechos humanos, lo que limita la eficacia de la política pública incluso antes de su creación. La falta de perspectivas para la aprobación de una

“La situación en Guatemala es todavía muy inestable, por eso estamos trabajando para que la política salga lo más pronto posible. Necesitamos aprovechar cualquier espacio de oportunidad, como el que tenemos ahora.”

Evelyn Blanck, miembro del equipo coordinador de la Red Rompe el Miedo, que participa en el proceso de construcción de la política de protección

ley que dé seguridad jurídica a la política es un motivo adicional para buscar acelerar su aplicación dentro del Ejecutivo. Un cambio de rumbo en las próximas elecciones presidenciales pondría en riesgo una política pública todavía en proceso de consolidación.

Pero aún queda consenso por construir entre la sociedad civil. Para muchas organizaciones, es fundamental seguir exigiendo la creación de un mecanismo de protección con presupuesto y personal suficientes para garantizar la protección efectiva de los grupos beneficiarios (al menos durante el mandato de Bernardo Arévalo).

El presidente ya ha cumplido 250 días en el cargo y el texto final de la política todavía no ha sido validado. La nueva previsión de la COPADEH es que se apruebe en 2024.

# 5 | PERÚ

*Estatus: Mecanismo creado mediante decreto, sin un marco legal sólido y poco conocido entre comunicadores*



Cobertura de la campaña de la candidata a la presidencia Verónica Mendoza en Lima, el 25 de marzo de 2021, durante la pandemia de COVID-19. © ERNESTO BENAVIDES / AFP

Perú atraviesa una crisis institucional que dura ya cerca de diez años, con repercusiones para la seguridad de los periodistas y limitaciones a la libertad de prensa. Las condiciones negativas se agravaron en diciembre de 2022, cuando se produjo el intento de autogolpe de Estado y la destitución del entonces presidente Pedro Castillo y la toma de posesión de Dina Boluarte, apoyada por sectores ultraconservadores que perdieron las elecciones en 2021.

Los ciudadanos que salieron a la calle para pedir nuevas elecciones sufrieron una dura represión. Asimismo, los medios digitales sin ánimo de lucro se convirtieron en el blanco favorito de los ataques por denunciar la violencia policial en las protestas e investigar la corrupción de la clase

política. Al uso excesivo de la fuerza, se suma la estigmatización de los comunicadores que denuncian los impactos adversos de proyectos mineros y petroleros privados en el interior del país.

El Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos de 2021 no responde totalmente a esos grandes problemas. Con un presupuesto y personal exiguos y sin un marco legal sólido que obligue a las entidades públicas a trabajar en conjunto, la política pública carece de credibilidad y es poco conocida por los comunicadores en zonas de riesgo. Amenazados, muchos dependen de la ayuda de organizaciones de la sociedad civil y se ven obligados a elegir entre producir informaciones de interés público y proteger su integridad física.

## 1. CONTEXTO DE ELABORACIÓN

Las primeras reivindicaciones para la creación de un mecanismo de protección en Perú se remontan a abril de 2016. En un contexto de intensificación de los ataques contra líderes sindicales, organizaciones de la sociedad civil denunciaron la falta de respuestas efectivas por parte del Estado durante una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En ese momento, los debates no se centraban en los riesgos para el trabajo de la prensa, sino que exigían una política pública de protección de las personas defensoras de derechos humanos, con una concepción amplia del término. La reacción inmediata del Estado peruano fue una resolución ministerial que prometía la elaboración de un protocolo de protección en el plazo de dos meses.

Pasaron más de dos años hasta que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjush) publicó el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de los derechos humanos en el Perú, en abril de 2019, en el ámbito del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2023<sup>36</sup>. A partir de entonces, los defensores de derechos humanos se convirtieron en uno de los trece grupos con protección especial en el país. Para cada uno de ellos se pusieron en marcha mesas de trabajo que reunieron las contribuciones de la sociedad civil.

Sin embargo, las atribuciones del Protocolo se limitaban al Minjush y el documento tenía un carácter meramente declarativo, con escasa eficacia práctica. Su contenido fue duramente criticado por las organizaciones que entonces formaban el Consejo Nacional de Derechos Humanos, respaldadas por la Defensoría del Pueblo.

También en 2019, el Estado acordó abrir un diálogo con la sociedad civil para construir un nuevo dispositivo legal acorde con las normas

internacionales de protección. Los debates contaron con una amplia participación social y dieron lugar al primer borrador del Mecanismo Intersectorial.

No obstante, las presiones de las grandes empresas han retrasado su aplicación. Entre las víctimas frecuentes de los ataques se encuentran ecologistas y líderes comunitarios que suelen oponerse a la expansión de proyectos privados, sobre todo del sector extractivo en el interior del país. Quienes se oponen al narcotráfico y a las mafias madereras también son blanco de ataques.

El proceso se estancó hasta la visita a Perú del entonces relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst, en febrero de 2020. Antes de abandonar el país, el representante de la ONU expresó su preocupación por la falta de entendimiento entre las autoridades estatales, las empresas privadas y los medios de comunicación sobre la importancia de las actividades de defensa de los derechos humanos, y pidió medidas urgentes contra la criminalización de los defensores<sup>37</sup>.

Un año después, el entonces presidente Francisco Sagasti publicó el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, que formalizó la creación del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos<sup>38</sup>.

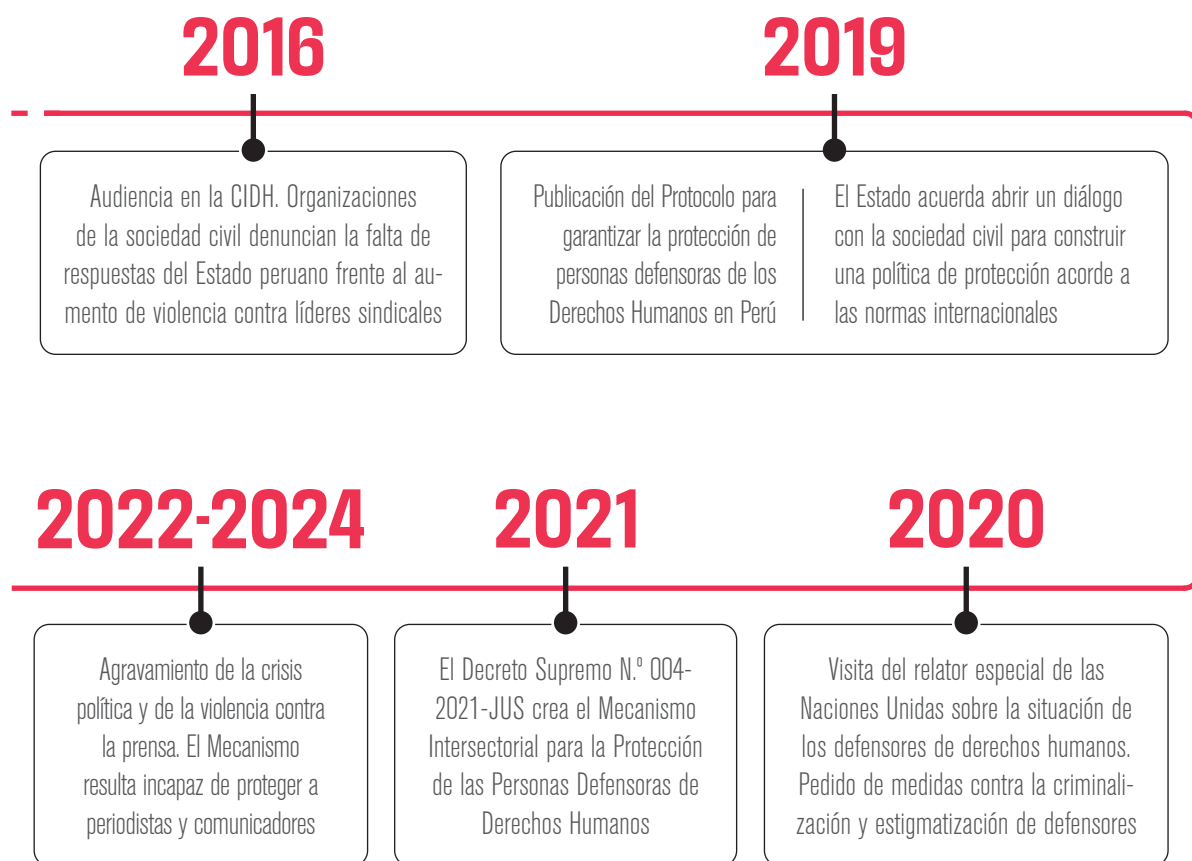
A pesar de la insistencia de la sociedad civil, el texto que da origen al Mecanismo no recoge la criminalización entre las formas de violencia contra defensores que pueden ser protegidos. La exclusión de este punto es vista como una concesión a la presión del sector empresarial.

36 Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1612558-4>.

37 NACIONES UNIDAS. *Perú: Las personas defensoras de la tierra y el ambiente están en peligro, según experto de la ONU*. Lima, 3 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/peru-land-and-environmental-defenders-are-risk-says-un-expert>.

38 Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946184-4>.

## LÍNEA DEL TIEMPO



## 2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

A diferencia del protocolo vigente hasta 2021, el Decreto Supremo abarca ocho ministerios. Además del Minjusdh, los siguientes departamentos ministeriales pasaron a incluir funciones relacionadas con la política: Ministerio del Interior; del Ambiente; de Cultura; de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; de Relaciones Exteriores; de Energía y Minas; y de Desarrollo Agrario y Riego. En 2022, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) se incorporó al Mecanismo con el objetivo de reforzar la protección de los defensores in-

dígenas cuyas comunidades se ven afectadas por el narcotráfico. La coordinación y ejecución de la política pública son responsabilidad de la Dirección General de Derechos Humanos del Minjusdh, que en 2014 contaba con seis funcionarios dedicados al Mecanismo entre especialistas y analistas.

Hay dos formas de activación del Mecanismo frente a situaciones de riesgo. La primera es el procedimiento de alerta temprana, en el que la Dirección General de Derechos Humanos evalúa las solicitudes de manera preliminar y determina si el caso requiere tramitación ordinaria o extraordinaria y emite un informe sobre el mismo en el plazo de dos días hábiles.



En este proceso, se realiza un análisis de riesgos, que incluye entrevistas con los peticionarios y el contraste de información con el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP) y organizaciones de la sociedad civil o indígenas. A continuación, la PNP desarrolla un plan para la aplicación de medidas de protección. Con estos elementos, la Dirección General emite un acto administrativo que cita las medidas que deben concederse y empieza a coordinar su aplicación.

El plazo estipulado en el decreto para procesos ordinarios es de 30 días hábiles. En los casos en los que se detecte un peligro grave o inminente, el límite establecido es de 15 días laborables. El Ministerio de Justicia admite, sin embargo, que esos plazos casi nunca se cumplen. El principal obstáculo es el retraso en la aprobación burocrática de cómo se financiarán las medidas de protección y quién será responsable de aplicarlas y supervisarlas.

Según el Decreto, el Mecanismo se financiaría con cargo al presupuesto de las entidades públicas implicadas, sin requerir recursos adicionales del Tesoro. También según el texto, estas decisiones formarían parte de un Protocolo de Actuación, que se aprobaría en coordinación con el Ministerio del Interior en el plazo de 30 días a partir de la publicación del decreto, en 2021. A fecha de publicación de este informe, dicho protocolo no ha sido aprobado.

Frente a este obstáculo burocrático, la Dirección Nacional de Derechos Humanos desarrolló, a finales de 2022, una segunda vía para activar el Mecanismo: el monitoreo permanente de situaciones de riesgo, que funciona las 24 horas. El equipo del Ministerio se organiza en turnos para tratar los casos que llegan por correo electrónico o teléfono. Si hay indicios de riesgo inminente, el caso se remite a la PNP antes de evaluar si la persona es de hecho un defensor de derechos humanos y si la situación cumple los requisitos del decreto.

Según el Minjusdh, en los casos en que la policía alega que no tiene dinero suficiente para implementar las medidas, los funcionarios del Mecanismo buscan alternativas para hacer viables los recursos. La coordinación con otros organismos, gobiernos regionales y con la sociedad civil se facilita mediante mesas de trabajo.



“Hay personas que están en zonas alejadas, días de bote río arriba, por ejemplo, y eso va a requerir una coordinación para llegar. El gobierno regional puede brindar el recurso para la embarcación; el Ministerio Público, a través de sus fiscales especializados, acompaña a la Policía Nacional. En algunos casos, la coordinación se hace en horas, y se pueden brindar garantías especiales en un plazo de 3 días. Con eso, emplazas al potencial agresor diciéndole que si es que comete una agresión o un ataque contra la persona que solicita las garantías, él es una de las personas que se va a investigar primero”.

Angel González, director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del Minjusdh y portavoz del Mecanismo Intersectorial

El monitoreo permanente es hoy la vía predominante de activación del Mecanismo.

### 3. PÚBLICO BENEFICIARIO Y MEDIDAS

La definición de defensores de derechos humanos incluye a todos aquellos que actúan “de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, individuales y/o colectivos de manera pacífica”.

Los periodistas y comunicadores no figuran literalmente en el Decreto como beneficiarios. En la gama de actividades consideradas “de defensa de los derechos humanos”, sin embargo, se incluye la “recopilación y difusión de información sobre violaciones de derechos humanos”. De forma aislada, este punto sería contrario a las normas internacionales, ya que condicionaría la protección de periodistas a un tema concreto de cobertura: los derechos humanos. No obstante, el texto abre margen para “otras acciones

o actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos”, permitiendo una interpretación más amplia para incluir la actividad periodística en general<sup>39</sup>.

Para ser consideradas, las amenazas o agresiones deben haber sido motivadas por el ejercicio de actividades de defensa de derechos humanos y afectar a un conjunto de derechos de la víctima. Además de la vida y la integridad física, el texto menciona la libertad de opinión, expresión y el acceso a la información entre los derechos que deben protegerse.

Entre los tipos de agresión registrados, se encuentran los atentados contra la vida o la integridad; las detenciones arbitrarias; acoso; delitos contra el honor, la imagen y/o la reputación; formas de discriminación y represalias; destrucción de la propiedad o de modos de vida; estigmatización y mensajes de odio; y violencia de género, incluyendo la violencia física, sexual, psicológica o económica.

Las medidas de protección ofrecidas se dividen en dos categorías, en función de su gravedad o el peligro inminente. Las medidas urgentes o extraordinarias consisten en el alejamiento de la zona de peligro y la protección policial del beneficiario. Las no extraordinarias, por su parte, incluyen patrullas policiales, declaraciones y visitas públicas de apoyo al defensor, así como asistencia jurídica.

El organismo responsable de su aplicación varía según el tipo de medida de protección; en todos los casos, la coordinación de las mismas recae en la Dirección General de Derechos Humanos del Minjusdh.

En enero de 2024, el Mecanismo había identificado 303 situaciones de riesgo que afectaron a 539 defensores de derechos humanos y sus familias. De este total, 452 eran defensores de un medioambiente saludable y de los pueblos indígenas. La defensa del derecho a la libertad de expresión era la segunda categoría con más casos registrados: 36 en total. Sin embargo, no

existen protocolos específicos para evaluar el riesgo o tratar los casos que afectan a periodistas y comunicadores.

El 2 de septiembre de 2024, un informe del Estado peruano en respuesta a los relatores de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas señaló, en relación con las agresiones y el acoso al periodista de investigación Gustavo Gorriti, que el Mecanismo Intersectorial “no recibió ningún informe de situaciones de riesgo”. La respuesta del Estado a los relatores ignora decenas de declaraciones públicas y denuncias a autoridades nacionales y organismos internacionales realizadas desde los ataques contra el director de IDL-Reporteros y su equipo empezaron en 2018.

Los líderes sindicales y organizaciones de la sociedad civil que siguen el funcionamiento del mecanismo subrayan que por lo general, los periodistas no se ven como potenciales beneficiarios de la política de protección. Las razones aducidas son la escasa divulgación del mecanismo por parte del Estado y la falta de credibilidad de la política.

## 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Desde diciembre de 2022, el régimen liderado por Dina Boluarte, en alianza con el fujimorismo y otros grupos políticos del Congreso, ha llevado a cabo contrarreformas en materia de derechos humanos y del equilibrio de poderes en Perú. Asimismo, ha modificado la legislación del país para facilitar la actuación de grupos delictivos que se dedican a la tala ilegal, a la minería ilegal y al narcotráfico. Los más afectados por esas normas son los líderes locales que defienden sus territorios y también los comunicadores que denuncian tales acciones.

Desde que Boluarte y exfuncionarios de su gobierno fueron acusados por la Fiscalía General por el asesinato de 50 ciudadanos y los cientos

---

39 En 2022, el entonces viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Guillermo Vargas Jaramillo, señaló que los periodistas, al ejercer su profesión, cumplen la función de defender los derechos humanos, tanto en relación con el ejercicio de la libertad de expresión como en cuanto a la promoción del acceso a otros derechos que un medio de comunicación permite: “En consecuencia, este mecanismo de protección también protege a los y las periodistas”. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/657654-minjusdh-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-ddhh-ampara-tambien-a-periodistas>.

de civiles heridos en la represión de las protestas de 2022 y 2023, el régimen ha tratado a las organizaciones y a los defensores de derechos humanos como enemigos. Además, se descalifica sistemáticamente a los periodistas que denuncian la corrupción del régimen o los actos que buscan la inmunidad de los delitos cometidos contra civiles.

En este preocupante contexto, los seis miembros que componen el equipo del Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos se encargan de atender una creciente demanda de solicitudes. Entre 2021 y 2023, el presupuesto del mecanismo creció un 41 %, mientras el número de casos atendidos aumentó en casi un 500 % (fueron 40 casos en 2021); 79 en 2022 y 237 en 2023.

En 2021, el monto destinado al Mecanismo fue de 124 mil soles; al año siguiente, 164 mil; y en 2023, cerca de 175 mil (aproximadamente 45 mil dólares), lo que incluye, además de los salarios del equipo, gastos por contratación de servicios, pasajes y gastos de transporte.

A finales de 2023, el Minjusdh presentó al Congreso de la República las necesidades presupuestarias del mecanismo para 2024. Se solicitaron aumentos en cuatro ámbitos: equipos, mobiliarios y materiales; gastos logísticos; reuniones y talleres; y recursos humanos. En mayo de 2024, fecha de la última actualización obtenida por RSF, los requisitos no habían sido cumplidos.

Se calcula que el número de funcionarios debería subir de seis a quince. Para la Dirección General, sería todavía más importante garantizar que las entidades que componen el mecanismo tengan los recursos suficientes para aplicar las medidas.

Otro reto para la política es la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición y la implementación de las medidas de protección. El decreto por el que se creó el mecanismo sólo

establece que la evaluación de riesgo, el diseño y la aplicación de las medidas y su monitoreo y eventual levantamiento de las medidas deben contar con la participación del beneficiario.

El principal espacio de diálogo y seguimiento de la política pública con organizaciones representativas de las poblaciones protegidas son mesas regionales de trabajo, que se reúnen dos veces al año. En junio de 2024, sin embargo, se habían instalado mesas de trabajo en tan solo 7 de las 25 regiones del país.<sup>40</sup>

La Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos afirma que facilita datos sobre las situa-



“Si bien hemos tenido oportunidad de participar de reuniones en las que se estuvo discutiendo el reglamento, fallas en la implementación, hemos llevado tres casos de periodistas al mecanismo y nunca nos han podido dar respuestas. Ellos fueron entrevistados, pero nunca se activaron medidas. Cada vez que hay ataques, los notificamos, pero dejamos de insistir. Ya no contamos con el mecanismo”

Zuliana Lainez, presidenta de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP)

ciones de riesgo y las medidas aplicadas siempre que se lo solicitan, y está trabajando para poner en marcha una plataforma con estadísticas actualizadas periódicamente sobre los casos atendidos.

El organismo es visto como “accesible” y “bien intencionado” entre las organizaciones de la sociedad civil, pero no está al alcance de sus funcionarios solucionar problemas estructurales de la política pública. Los principales obstáculos para el funcionamiento del Mecanismo provienen de la falta de un marco legal que establezca las competencias de cada entidad estatal, que asegure la participación social en los procesos de gobierno y el presupuesto suficiente para implementar las medidas.

40 Más información en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/980211-minjusdh-coordina-y-articula-intervenciones-frente-a-situaciones-de-riesgo-contr-personas-defensoras-de-derechos-humanos>.

Ante la dificultad de obtener financiación del Estado peruano, el 28 de junio de 2024, el Minjusdh informó que financiará respuestas a situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos en colaboración con la Unión Europea y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Perú como parte de un proyecto de fortalecimiento del Mecanismo<sup>41</sup>.

Al establecer el ámbito de la política, el Decreto de 2021 afirma que sus principios, medidas y procedimientos “vinculan” a los ocho ministerios mencionados. Sin embargo, no está claro en qué consiste esta vinculación. Faltan, por ejemplo, parámetros sobre la asignación de recursos a las medidas de protección y sobre cómo cada departamento ministerial debe informar al Minjusdh.

En 2020, incluso antes del decreto que creó el Mecanismo, se presentaron al Poder Legislativo dos proyectos de ley destinados a crear un marco legal para la protección de las personas defensoras de derechos humanos<sup>42</sup>, pero su tramitación no avanzó. En la coyuntura actual, se considera inviable aprobar un proyecto de

este tipo, dado que el Congreso tiene mayoría conservadora y la mayor parte de sus líderes están siendo investigados por corrupción y otros delitos. Por otro lado, desde diciembre de 2022, el Ejecutivo se ha sometido a la voluntad del Congreso para aprobar contrarreformas y cambios ilegales a la Constitución con el fin de favorecer intereses particulares y eliminar la separación de los poderes del Estado o facilitar su cooptación.

Más que proponer avances en la esfera legislativa, las organizaciones de la sociedad civil se han dedicado a tratar de frenar retrocesos sociales y medidas que comprometen el trabajo informativo y de defensa de los derechos humanos, posibilitando por sí mismas medidas de protección para casos urgentes.

Mientras tanto, esperan el fin de la actual legislatura para contribuir de manera más eficaz al perfeccionamiento del Mecanismo. Las próximas elecciones a la Presidencia de la República y a los 160 escaños del Congreso de Perú están previstas para abril de 2026.



Los fotógrafos Walter Hupiu, freelancer, y Eitan Abramovich, de la AFP, que toman la foto, son atacados por policías durante la cobertura de una protesta contra la violencia contra las mujeres en Lima, el 24 de noviembre de 2006. © EITAN ABRAMOVICH / AFP

41 Nota de prensa: “MINJUSDH coordina y articula intervenciones frente a situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos”. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/980211-minjusdh-coordina-y-articula-intervenciones-frente-a-situaciones-de-riesgo-contra-personas-defensoras-de-derechos-humanos>.

42 Proyectos de ley N.º 6625/2020-CR y N.º 6762/2020-CR, con foco en defensores ambientales.

# 6 | REFLEXIONES PARA EL FUTURO

No basta con que la Constitución de cada país y los tratados internacionales ratificados por los mismos garanticen, sobre el papel, la libertad de prensa y un entorno seguro para ejercer el periodismo.

La información presentada en este informe demuestra una preocupante falta de diligencia por parte de los distintos gobiernos a la hora de garantizar unas condiciones mínimas para el trabajo informativo. Además de carecer de protección efectiva, los periodistas y comunicadores son a menudo tratados como enemigos por las autoridades públicas, que promueven discursos estigmatizantes y actúan para silenciar las voces críticas.

De ahí los esfuerzos de RSF por acompañar los procesos de desarrollo e implementación de políticas de protección, sistematizar la información y ponerla a disposición con una perspectiva crítica constructiva, sobre todo para los gestores y organizaciones de la sociedad civil que participan en estos procesos.

Puesto que el objeto de este estudio está en plena transformación, es posible y deseable que pronto haya noticias sobre la marcha de los proyectos de ley analizados en Chile y Paraguay, y de las iniciativas en curso en Ecuador, Guatemala y Perú. Esperamos, por tanto, que esta publicación sirva de fuente de consulta e inspiración para gobiernos, parlamentarios y organizaciones sociales y sindicales de estos cinco países, que se encuentran en fases muy diferentes de esta tarea.

En Chile, donde una de las intenciones del proyecto de ley que se debate en el Senado es precisamente evitar un posible deterioro de las condiciones para ejercer el periodismo en los próximos años, la creación de un mecanismo concreto, con presupuesto y personal propios, parece todavía un desafío a medio plazo.

En Paraguay, la versión actual del proyecto que se analiza en el Senado obliga al Estado a implementar un mecanismo inmediatamente después de la sanción de la ley. Sin embargo, debido a la correlación de fuerzas en el Parlamento, existe el riesgo de que se produzcan retrocesos en el texto en discusión, lo que ha movilizó los esfuerzos de la sociedad civil para preservar aspectos fundamentales del proyecto de ley.

En Guatemala, la aprobación de una política de protección, reclamada durante décadas por periodistas y personas defensoras de derechos humanos, es uno de los compromisos del Gobierno de Arévalo, con perspectivas positivas de entrar en vigor próximamente. Sin embargo, hacerla efectiva, dada la complejidad de la situación del país y la ausencia de un marco legal que vincule y establezca obligaciones a los diferentes entes del Estado, exigirá mucho más que la voluntad política del nuevo presidente y su equipo.

**La información presentada en este informe demuestra una preocupante falta de diligencia por parte de los distintos gobiernos a la hora de garantizar unas condiciones mínimas para el trabajo informativo**

Los ejemplos de Ecuador y Perú son emblemáticos en este sentido. Aunque formalmente cuentan con mecanismos de protección para los periodistas, ninguno de los dos países han logrado todavía dotarlos de los recursos, el personal técnico y el respaldo institucional para cumplir con su misión.

Ecuador atraviesa una gravísima crisis de seguridad, con claras repercusiones para la libertad de prensa. Cuando se empezó a elaborar este estudio, en enero de 2024, el presidente Daniel Noboa declaró la existencia de un “conflicto armado interno” y decretó el estado de excepción en el país. Una de las escenas que dio la vuelta al mundo fue la invasión de grupos delictivos a un canal de televisión, transmitido en vivo. Aún así, hasta la fecha no ha habido una respuesta efectiva del Ejecutivo para fortalecer el Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico.

En Perú, pese a los esfuerzos del equipo técnico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por mantener en funcionamiento el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, la cúpula del Gobierno de Boluarte ha implementado reformas que van en contra de la protección de los derechos humanos y ha inhabilitado a sus defensores, entre ellos periodistas y comunicadores.

El panorama muestra de manera evidente que los caminos para aplicar políticas de protección son diversos y responden a cambios coyunturales. Recorrerlos depende no sólo de gobiernos e instituciones públicas comprometidos, sino también de los medios de comunicación, la sociedad civil y los propios periodistas y comunicadores.

Entendiendo que, cuando se trata de políticas públicas, nunca habrá un momento en que la sociedad civil pueda dar por terminada su misión, RSF continuará su diálogo con las organizaciones locales y los gestores públicos, cooperando para que las iniciativas en curso descritas en esta publicación puedan fortalecerse y consolidarse. Es lo que espera el periodismo en América Latina, una de las regiones más inseguras del planeta para el trabajo de la prensa.



*Policías arrestan a un reportero cinematográfico en una protesta contra la reforma educativa que tuvo lugar en Santiago de Chile, el 10 de junio de 2014. © CLAUDIO REYES / AFP*

# 7 DIEZ ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA UN MECANISMO EFICAZ DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS

Desarrollar políticas de protección para periodistas no es una tarea trivial. La realidad histórica y el contexto de violencia estructural de cada país son aspectos fundamentales que deben considerarse a la hora de diseñar e implementar mecanismos de protección, a riesgo de que se pierdan vidas por la actuación insuficiente del Estado.

Sin embargo, no existe un modelo ideal a seguir. La formulación de políticas públicas es invariablemente objeto de negociaciones entre diversos sectores, con intereses y prioridades diferentes. Y el calendario de aplicación de un mecanismo repercutirá sin duda en aspectos como su presupuesto y su capacidad de articulación con otros organismos públicos.

No obstante, el monitoreo y análisis detallado de los diferentes mecanismos de protección de periodistas en América Latina durante los últimos años ha permitido a RSF elaborar un conjunto de 10 aspectos fundamentales para dichas políticas. Lejos de presentar una receta fija a seguir, la intención es proporcionar referencias y recomendaciones para los gestores públicos y las organizaciones de la sociedad civil, con vistas a desarrollar y mejorar los mecanismos.

**la intención es proporcionar referencias y recomendaciones para los gestores públicos y las organizaciones de la sociedad civil, con vistas a desarrollar y mejorar los mecanismos**

Cabe destacar que ninguno de los mecanismos de protección de periodistas que actualmente se desarrollan y operan en América Latina contempla estos 10 aspectos en su totalidad. Aun cuando existe voluntad política por parte de los gobernantes, los obstáculos para la operatividad de las medidas de protección y para avanzar en el tratamiento de los problemas que han surgido han sido muy graduales. En algunos casos, las respuestas a las deficiencias sólo salen a la luz cuando se materializa un episodio de violencia contra un beneficiario del mecanismo en cuestión.

Al compartir estas recomendaciones, RSF refuerza su compromiso y voluntad de contribuir a la seguridad de los periodistas y comunicadores y a reforzar las iniciativas de protección en curso en todo el mundo.

## 1. MARCO LEGAL SÓLIDO

La seguridad de los periodistas y comunicadores no puede depender de la voluntad política de los gobiernos de turno. Es imprescindible que un mecanismo de protección esté respaldado por leyes vinculantes, que establezcan obligaciones precisas para las distintas entidades estatales y garanticen un presupuesto suficiente para el funcionamiento de la política pública a nivel nacional. Igual de importante es que la ley prevea la independencia institucional, estatutaria y funcional del mecanismo con respecto al gobierno

Los gobiernos que, por razones circunstanciales, han creado mecanismos de protección sin disposiciones legales, deben colaborar con el Poder Legislativo para construir un marco jurídico sólido para la política pública. En la elaboración de la legislación, deben participar necesariamente todos los actores afectados por la política pública, como las organizaciones que representan a los periodistas, los comunicadores y los medios de comunicación.

## 2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Todo mecanismo de protección debe funcionar de manera articulada con los organismos públicos responsables, por un lado, para atajar las causas estructurales de la violencia que sufren sus beneficiarios; y, por otro, con las instituciones responsables de investigar y exigir responsabilidades a los agresores, facilitando el acceso a la justicia de los beneficiarios y haciendo frente a la impunidad.

Cuando sea institucionalmente factible, RSF recomienda que los mecanismos de protección puedan recibir directamente las denuncias de particulares y/o de organizaciones de la sociedad civil sobre los agresores de sus beneficiarios, tengan capacidad para llevar a cabo investigaciones sobre estos casos y los lleven directamente ante la justicia.

También es recomendable construir espacios de coordinación con instancias estatales de diferentes niveles (local, estatal, nacional) para que la política de protección no funcione como un mecanismo aislado incapaz de garantizar una protección integral a periodistas y comunicadores en riesgo.

## 3. DEFINICIÓN INCLUSIVA DEL PÚBLICO BENEFICIARIO

La protección del Estado no puede estar condicionada a la posesión de un título universitario ni al tema de la cobertura o los medios de difusión de la información producida por los periodistas y comunicadores. De acuerdo con las normas internacionales de protección de la libertad de prensa, la definición de periodista adoptada por los mecanismos debe ser amplia y reconocer los diferentes papeles que intervienen en la garantía de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en una sociedad.

Así pues, es esencial que los mecanismos atiendan no sólo a reporteros, presentadores, editores y directores de medios de comunicación, sino también a todos los que participan en la producción y distribución de información y que puedan correr peligro como consecuencia de su trabajo. Es el caso de camarógrafos, blogueros, periodistas autónomos, dibujantes e incluso conductores que transportan equipos de noticias.



## **4. PROTECCIÓN INTEGRAL**

Garantizar la integridad física de periodistas y comunicadores es fundamental, pero no basta para asegurar que se siga ejerciendo el periodismo en situaciones de riesgo. La provisión de medidas de apoyo psicosocial y jurídico que alcancen el entorno del periodista amenazado –como familiares, compañeros de trabajo y miembros de la comunidad– es un aspecto fundamental para conseguir una protección integral.

Un enfoque integral significa también mitigar los impactos que las propias medidas de seguridad pueden generar. Sacar a los periodistas de las zonas de riesgo para reubicarlos, por ejemplo, debe incluir a sus familias en condiciones económicas y sociales dignas, como el acceso de niños y adolescentes a la educación y a la atención sanitaria.

## **5. PROTOCOLOS ESPECÍFICOS PARA PERIODISTAS**

La dinámica del trabajo periodístico presenta una serie de particularidades que lo diferencian de otras actividades de defensa de los derechos humanos. Incluso entre periodistas, las rutinas suelen variar. Los reporteros están sometidos a riesgos diferentes de los que corren los editores que trabajan en una redacción. Estas especificidades deben tenerse en cuenta en los análisis de riesgos y en los protocolos de elaboración y aplicación de los planes de protección de un mecanismo.

Las medidas ofrecidas también deben ser flexibles, para no entorpecer la actividad periodística. Por ejemplo, deben preverse desplazamientos más frecuentes, plazos más breves para solicitar escoltas y, siempre que se solicite, acceso privado a las fuentes de información.

## **6. ENFOQUES DIFERENCIALES DE GÉNERO, RAZA, ETNIA Y DIVERSIDAD SEXUAL**

Cualquier mecanismo de protección debe incluir un enfoque diferencial que contemple aspectos transversales como el género, la raza, la etnia, la diversidad sexual, la procedencia urbana o rural y la participación en movimientos sociales comunitarios y colectivos en las evaluaciones de riesgo y en la construcción de los planes de protección. Estos aspectos pueden aumentar los niveles de riesgo de los beneficiarios y ser decisivos para la eficacia de las medidas de protección adoptadas. La posible superposición de factores sociales que definen la identidad de cada persona también debe tenerse en cuenta al tratar a los beneficiarios de las políticas estatales de protección.

## **7. PRESUPUESTO PERMANENTE Y FLEXIBLE**

Los mecanismos de protección requieren fuentes de financiación permanentes y flexibles que garanticen la rápida aplicación de las medidas de protección, la contratación y capacitación de funcionarios y la gestión eficaz de la política pública. Las medidas urgentes no pueden, por ejemplo, estar condicionadas a procedimientos de licitación que generalmente se aplican a las compras realizadas por la administración pública. Debe garantizarse la rapidez, especialmente en casos de riesgo inminente, y la flexibi-

alidad presupuestaria en caso de cambios en la situación económica que provoquen un aumento repentino de las solicitudes de protección.

En un contexto de escasez de recursos financieros, los procesos de gestión deben optimizarse para garantizar el suministro mínimo de medidas de protección para los casos de alto riesgo.

## **8. PERSONAL TÉCNICO CAPACITADO**

Para que los mecanismos de protección sean eficientes, es necesario contar con personal con formación continua en materia de derechos humanos y sobre la importancia que tiene para las democracias la libertad de expresión, de prensa y el acceso a la información. En particular, quienes integran las unidades receptoras de casos deben tener la capacidad técnica para evaluar el contexto en el que se produjo la violencia, sin prejuicios ni estigmas, para no negar protección en casos urgentes.

También corresponde a los gestores del mecanismo recomendar a otras instituciones con obligaciones relacionadas con políticas públicas, sobre todo la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial, que desarrollen protocolos y procesos de capacitación interna para sus empleados.

## **9. PARTICIPACIÓN SOCIAL**

El éxito de una política de protección es directamente proporcional a la permeabilidad de la participación social en su diseño y aplicación. En primer lugar, debe garantizarse la participación de los beneficiarios en las decisiones sobre la evaluación de su riesgo y su plan de protección. Las organizaciones que representan a las poblaciones atendidas también deben tener derecho a participar en los análisis de riesgo y en la decisión sobre las medidas que deben aplicarse.

Un mecanismo efectivamente participativo debe incluir no solo consejos consultivos, sino también espacios de deliberación de composición paritaria entre el Estado y la sociedad civil, en los que las organizaciones sociales tengan derecho a voto sobre los casos analizados. También corresponde al Estado desarrollar espacios de escucha y diálogo permanente con la población y la comunidad periodística, ampliando su capacidad para diagnosticar escenarios de riesgo y responder a ellos.

## **10. FIABILIDAD Y TRANSPARENCIA ACTIVA**

Ningún mecanismo de protección será eficaz si no goza de la confianza del público al que pretende proteger. Para ello, son imprescindibles procedimientos de transparencia activa y campañas permanentes de divulgación y clarificación de su funcionamiento. Entre la información que debe divulgarse activamente figuran los criterios utilizados en los procesos de análisis y reanálisis de riesgos, para denegar casos y definir planes de protección.

La información anonimizada sobre el funcionamiento de la política también debe ponerse periódicamente a disposición del público en general. Los informes necesitan incluir, como mínimo, el número de personas y grupos atendidos, desglosados por región/estado, la población beneficiaria, su sexo, género, raza y etnia, las medidas ofrecidas y el presupuesto anual ejecutado. Asimismo, se recomiendan indicadores transparentes de evaluación de la política de protección y de la efectividad de las medidas aplicadas, con el fin de obtener subvenciones para mejorarlas continuamente. RSF recomienda que se presente un informe anual del mecanismo de protección al parlamento nacional.

## REFERENCIAS

- ARTÍCULO 19. *Guatemala: Estado contra la prensa y la libertad de expresión*. Ciudad de México, 19 de abril de 2021. Disponible en: [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala\\_WEB.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala_WEB.pdf)
- CHILE – CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS. *Informe de la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones recaído en el Proyecto de Ley que regula la Protección de los Periodistas y Personas Trabajadoras de las Comunicaciones*. Valparaíso, 6 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME_COMISION)
- CHILE – MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. *Ley n° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo*. Santiago, 4 de junio de 2001. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186049>
- CHILE – MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN. *Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile. II Informe de la Comisión Asesora contra la Desinformación*. Santiago, diciembre de 2023. Disponible en: [https://minciencia.gob.cl/uploads/filer\\_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe\\_ii-comision\\_contra\\_la\\_desinformacion-04-12-23.pdf](https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe_ii-comision_contra_la_desinformacion-04-12-23.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros VS. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. San José, Costa Rica, 2014. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Santiago Leguizamón Zaván y Otros VS. Paraguay*. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. San José, Costa Rica, 2022. Disponible en: [https://www.eods.eu/elex/uploads/files/64551836509f8-IA-CHR\\_LeguizamonZavan\\_Paraguay.pdf](https://www.eods.eu/elex/uploads/files/64551836509f8-IA-CHR_LeguizamonZavan_Paraguay.pdf)
- ECUADOR – ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación*. Año I, N° 188. Quito, 14 de noviembre de 2022. Disponible en: [https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188\\_2022.pdf](https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188_2022.pdf)
- FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL. *Ley modelo de protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones*. Ideas verdes: análisis político. Número 36, abril de 2022. Bogotá, Colombia. Disponible en: [https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB\\_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf)
- NACIONES UNIDAS. Perú: *Las personas defensoras de la tierra y el ambiente están en peligro, según experto de la ONU*. Lima, 3 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/peru-land-and-environmental-defenders-are-risk-says-un-expert>
- PARAGUAY – HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Proyecto de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos*. Asunción, 26 de abril de 2023. Disponible en: <https://silpy.congreso.gov.py/web/descarga/expediente-150508?preview>
- PERÚ – DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO. *Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Aprueban Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima, 1 de febrero de 2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1612558-4>

PERÚ – DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO. *Decreto Supremo N° 004-2021-JUS. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos*. Lima, 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946184-4>

PERÚ – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. MINJUSDH: *Mecanismo para la protección de personas defensoras de DDHH ampara también a periodistas (nota de prensa)*. Lima, 5 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/657654-minjUSDH-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-ddhh-ampara-tambien-a-periodistas>

REPORTEROS SIN FRONTERAS. *Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina*. Febrero de 2022. Disponible en: [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_esp\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf)



REPORTEROS SIN FRONTERAS actúa por la libertad, el pluralismo y la independencia del periodismo. Es reconocida como entidad consultiva por las Naciones Unidas y la Unesco y, además de su sede en París, cuenta con 13 oficinas y secciones en diversos puntos del planeta, con presencia en más de 130 países.