

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

RESUMEN EJECUTIVO

I. Introducción

1. El asesinato de periodistas y miembros de medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema. Como ha observado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”. Dichas acciones no solo vulneran de un modo especialmente drástico la libertad de pensamiento y expresión de la persona afectada, sino que además afectan la dimensión colectiva de este derecho. Los actos de violencia que se cometen contra periodistas o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo.

2. Mientras en las recientes décadas algunos Estados han reforzado sus garantías legales para el ejercicio del periodismo, otros han comprometido seriamente dichas garantías. Este reporte documenta el alarmante crecimiento de los niveles de violencia contra periodistas en las Américas, y ofrece soluciones mediante la citación de estándares interamericanos y la identificación de actuales prácticas nacionales para proteger a los y las periodistas, prevenir los crímenes en su contra y procesar a los responsables.

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

3. El asesinato de periodistas y miembros de medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema. El ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento. Los actos de violencia que se cometen contra periodistas o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y además, atentan contra los derechos de todas las personas a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo.

4. La impunidad de estos delitos fomenta la reiteración de actos violentos y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras. En efecto, la impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves.

5. Si bien es cierto que algunos Estados han aumentado las garantías legales para el ejercicio del periodismo en las últimas décadas, incluyendo la creación de programas especializados de protección, el fortalecimiento de la independencia y la capacidad técnica del poder judicial y la creación de cuerpos de investigación y jueces especializados, lo cierto es que en muchos lugares dichas garantías se han visto seriamente comprometidas. En efecto, los asesinatos y agresiones graves contra periodistas

siguen siendo particularmente preocupantes y a nivel regional no parecen existir medidas suficientes y adecuadas para proteger a los y las comunicadoras en riesgo y afrontar decididamente la deuda de justicia con las víctimas. Asimismo, fenómenos como el aumento de grupos altamente violentos de delincuencia organizada (que no solo amedrentan a la población sino que, incluso, en algunos lugares tienen la capacidad de atemorizar e infiltrar a las propias autoridades) y las denuncias locales sobre corrupción han amenazado, de manera muy preocupante, el ejercicio del periodismo.

6. La información recabada por la Relatoría Especial indica que esta situación de violencia e impunidad se ha agudizado en los últimos años en algunos lugares de la región. Según las cifras reportadas, entre el 1 de enero de 2010 y el 1 de noviembre de 2013, al menos 78 periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios habrían sido asesinados en la región por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su profesión. Decenas más habrían sido desaparecidos o desplazados de sus lugares de trabajo y otros cientos recibieron amenazas o fueron hostigados o atacados como respuesta a sus actividades profesionales.

7. La violencia contra periodistas en la región responde a motivos complejos. Según la información recibida en algunos casos este tipo de violencia continuaría siendo ejercida por actores estatales, especialmente en el contexto de operativos de seguridad pública y manifestaciones públicas o de casos que involucrarían denuncias sobre corrupción e ilicitudes cometidas por autoridades especialmente locales. No obstante, en los últimos años han aumentado en número y tamaño las organizaciones del crimen organizado, como carteles de narcotráfico y otros grupos de delincuencia organizada, que representan en la actualidad una de las principales amenazas para la vida y la integridad de los y las periodistas.

8. En algunas regiones, las instituciones estatales son demasiado débiles para responder de una manera efectiva a las amenazas creadas por el crimen organizado. La debilidad de las instituciones estatales deja a los y las periodistas sin una protección efectiva contra los ataques perpetrados por el crimen organizado y el efecto inmediato es la autocensura. Un segundo desafío para la protección de periodistas frente al crimen organizado está presente en aquellas regiones en las cuales las propias instituciones locales son infiltradas o capturadas por estructuras criminales. En ese contexto, los y las periodistas resultan amenazadas tanto por el crimen organizado como por los funcionarios institucionales justamente encargados de defenderlos lo que los ubica en una grave situación de vulnerabilidad. Una tercera situación que compromete seriamente la seguridad de los y las periodistas, en regiones afectadas por el crimen organizado es aquella que se presenta cuando las autoridades estatales enfrentan el crimen organizado por medio de instituciones que no tienen protocolos adecuados o que actúan con la mentalidad de “guerra” (amigo-enemigo), según la cual la prensa crítica es identificada con el enemigo que se encuentran enfrentando.

9. Pese a la gravedad de la violencia perpetuada contra los y las periodistas para evitar que puedan informar a la sociedad sobre asuntos de notable interés público, la situación de impunidad no ha mejorado. El estudio efectuado por la Relatoría Especial sobre asesinatos de periodistas cometidos entre 1995 y 2005 comprobó que la gran mayoría de las investigaciones avanzaban muy lentamente y existían graves deficiencias que impedían recabar evidencias relevantes de manera adecuada y oportuna, además de falencias en las líneas lógicas de investigación y en la determinación de posibles patrones. Varias de las investigaciones se encontraron con obstáculos y obstrucciones que afectaron negativamente el grado de diligencia y efectividad con que fueron impulsadas. La mayor parte de las investigaciones no se habían concluido. Del mismo modo, fueron pocos los casos en que se identificó a alguno de los responsables y solo en casos muy excepcionales se determinó quiénes eran los autores

intelectuales. También fueron muy pocas las investigaciones que concluyeron con condenas y en diversos de los casos en que esto sí sucedió las penas aún no se habían hecho efectivas.

III. Violencia contra periodistas: estándares internacionales y prácticas nacionales

10. La violencia contra periodistas compromete los derechos a la integridad personal, a la vida y a la libertad de pensamiento y expresión de periodistas, sus pares y de toda la sociedad. Asimismo, la falta de debida diligencia en la investigación, persecución y sanción de todos los responsables puede generar una violación adicional a los derechos al acceso a la justicia y a las garantías judiciales de las personas afectadas y sus familiares. La garantía efectiva de estos derechos supone tanto obligaciones positivas como negativas. Se puede decir que las personas que están sujetas a la jurisdicción de un Estado pueden ver afectados sus derechos fundamentales a causa de acciones de agentes estatales o bien de conductas perpetradas por terceros, las cuales si no son diligentemente investigadas darán lugar a responsabilidad estatal por el incumplimiento de la obligación de garantizar la protección.

11. Con respecto a las obligaciones *negativas*, conforme a los principios del derecho internacional el Estado es responsable por todos los actos y omisiones en que intervengan sus agentes en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando excedan los límites de su ámbito de competencia. Los Estados Miembros de la OEA están obligados a asegurar que sus agentes no interfieran con los derechos a la vida y a la integridad personal. Es decir, los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar actos que puedan vulnerar en forma directa estos derechos, como cometer actos de violencia. Actualmente en la región continúan produciéndose casos de agentes estatales que cometen actos de violencia contra periodistas, especialmente en el marco de acciones policiales o militares destinadas a combatir la delincuencia o controlar manifestaciones y en casos de denuncias de corrupción o ilicitudes cometidas por autoridades locales. Asimismo, como se ha explicado, las denuncias recibidas demuestran que, en términos generales, hoy en día muchos de los actos más graves de violencia contra periodistas en las Américas — homicidios, desapariciones, secuestros y ataques armados contra medios de comunicación, entre otros — son cometidos por actores no estatales, sobre todo poderosos grupos delictivos.

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

A. La obligación de prevenir

13. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas trabajadores de los medios de comunicación. Esta obligación resulta particularmente importante en países en los cuales existe un riesgo de que se produzcan estos hechos y en situaciones concretas en que las autoridades saben o deberían haber sabido que hay un riesgo real e inmediato de que se cometan tales delitos. En aquellos países o regiones en las cuales los y las periodistas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por el contexto de violencia dirigida contra este

grupo de personas, el Estado tiene una responsabilidad reforzada en sus obligaciones de prevención y protección. En este sentido, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, prevé que la promoción de la seguridad de los y las periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas de las causas profundas de la violencia contra los periodistas y de la impunidad.

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

14. La Corte Interamericana ha destacado que la obligación de garantizar los derechos a la libertad de expresión y a la integridad personal requiere que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que expongan a periodistas y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia. La Relatoría Especial ha señalado en el mismo sentido la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales de mantener un discurso público que no exponga a los y las periodistas a un mayor riesgo de violencia. A este respecto, la Relatoría ha recordado, entre otras cosas, que una medida de protección simple pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno. De igual forma, es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones contra periodistas y alienten a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables.

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

15. Instruir adecuadamente a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática constituye un paso importante para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación. Por este motivo, la Relatoría Especial ha recomendado que los Estados adopten mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra quienes trabajan en medios de comunicación, incluida la capacitación de funcionarios públicos, en especial las fuerzas policíacas y de seguridad y si fuere necesario, la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión. En este sentido, el informe menciona buenas prácticas en la materia, como en el caso de un memorando adoptado por el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York.

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

16. El derecho de los periodistas a no divulgar las fuentes contribuye a asegurar que no se atente contra su vida como testigos potenciales. La protección de las fuentes confidenciales no solo contribuye al rol fundamental de vigilancia de la prensa sino que además ayuda a prevenir que los periodistas sean víctimas de actos de violencia por el temor de una fuente ser identificada. Por eso, por ejemplo, se debe garantizar que ningún funcionario público procediera a irrespetar dicha reserva. El informe resalta las decisiones judiciales que han protegido esta importante garantía.

4. La obligación de sancionar la violencia contra periodistas

17. Como se desarrolla en el acápite del informe sobre la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente, para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada al daño cometido. Sobre el tema, el informe menciona como buenas prácticas las reformas penales realizadas en México y en Colombia que sancionan de manera especial algunos crímenes cometidos contra periodistas.

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

18. Comprender la magnitud y la modalidad de los actos de violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es una condición fundamental para poder implementar políticas efectivas de prevención, como por ejemplo, el diseño de mapas de riesgo confiables. En sentido general, la CIDH ha enfatizado que las autoridades estatales deben producir datos de calidad que puedan ser usados para planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal que favorezcan las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo. El diseño y mantenimiento actualizado de estadísticas e indicadores confiables sobre los diferentes factores que propician hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, que representa una pieza clave de cualquier política pública. En la actualidad, pese al incremento de la violencia contra periodistas, en la gran mayoría de los Estados de la región no existen este tipo de estadísticas. En consecuencia, no resulta fácil diseñar una política adecuada de prevención de la violencia estas materias. Como mínimo, estas estadísticas deberían incluir: el nombre, género y empleador de la víctima, el lugar y fecha y las circunstancias de la agresión, el tipo de delito cometido (homicidio, secuestro, etc.), la fuente o el tema de trabajo de la persona agredida, la existencia de amenazas previas, la persona y/o grupo presuntamente responsable (cuando se sepa), la autoridad a cargo de la investigación y el número o código de referencia de la investigación y el estado actual de la investigación y/o el proceso judicial.

B. La obligación de proteger

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

19. Conforme a las normas de derechos humanos del sistema interamericano, los Estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. La obligación de adoptar medidas concretas de protección está supeditada al conocimiento de que existe una situación de riesgo real e inminente para un individuo o grupo de individuos determinado y la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese daño. En este sentido, la obligación de protección de un periodista en riesgo puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de los beneficiarios. Sin embargo, cuando en un determinado país existe una situación estructural sistemática y grave de violencia contra los y las periodistas y trabajadores de medios, los Estados deberían establecer programas especiales de protección para atender a estos grupos.

20. La Relatoría señala la importancia de que los programas de protección tengan en cuenta la necesidad de garantizar a los comunicadores la posibilidad de dar continuidad al ejercicio de su actividad periodística y las necesidades específicas de su profesión (como la privacidad necesaria para

reunirse con fuentes) al diseñar las medidas de protección disponibles, teniendo en consideración las circunstancias de cada caso concreto, en consulta con el potencial beneficiario. Asimismo, resulta fundamental que los estudios de riesgo y la decisión sobre la adopción de medidas de protección sean realizados teniendo en cuenta el contenido del trabajo periodístico y de las investigaciones que realiza el potencial beneficiario o el medio de comunicación del cual hace parte.

21. Particularmente debe hacerse hincapié en la importancia de garantizar los recursos financieros y el personal necesario la operación de dichos programas de protección; asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la adopción de medidas de prevención, protección y procuración de justicia; garantizar la participación efectiva de la sociedad civil y los y las beneficiarias en el funcionamiento de los programas; realizar evaluaciones de riesgo adecuadas que permitan determinar el modo más efectivo de proteger a los y las beneficiarias, teniendo en cuenta circunstancias específicas del contexto y adoptar medidas de protección idóneas y efectivas que se adecuen específicamente a la protección tanto de la vida como de la integridad de los beneficiarios y que permitan que continúen su actividad profesional.

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

22. En la región, algunos países, como Colombia, han establecido programas de protección especiales para periodistas. En el caso colombiano, el programa de protección a periodistas, que opera desde el año 2000, configura el más antiguo y consolidado de la región. Asimismo, otros países han tomado medidas para incluir a los y las periodistas y trabajadores de medios como personas beneficiarias en programas de protección ya existentes. En este sentido, el informe hace referencia a los más recientes mecanismos de protección creados en la región, como por ejemplo en el caso de México y Brasil.

C. La obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente

23. El tercer y último elemento de una política estatal integral para abordar la violencia contra periodistas es la investigación, persecución y sanción de quienes cometen dichos actos de violencia. La Relatoría Especial ha instado en reiteradas ocasiones a los Estados a realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social.

24. Los Estados tienen el deber de investigar, identificar, juzgar y sancionar a todos los autores de estos delitos, incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de derechos humanos cometidas.

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

26. Lamentablemente, es poco común que en las Américas se juzgue a todo el espectro de personas involucradas en los asesinatos de periodistas. En su *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas*, la Relatoría Especial comprobó que en la gran mayoría de los casos analizados, las investigaciones no han sido concluidas y en la mayoría de los casos no fueron

identificados los autores intelectuales. En este sentido, en tan solo 32 de los 157 casos se había dictado una condena de cualquier tipo y solamente en 4 algún de los autores intelectuales fue condenado.

27. Las explicaciones sobre la impunidad generalizada que se observa en los casos de violencia contra periodistas resultan diversas. En algunos casos, es posible apuntar a deficiencias normativas, como leyes de amnistía o la aplicación de beneficios desproporcionados. También puede haber falencias institucionales, como la falta de capacidad técnica, recursos adecuados y personal especializado por parte de los organismos de investigación. En este sentido, la mayoría de los países de la región no cuentan con protocolos especiales que obliguen a las autoridades a agotar la línea de investigación relativa al ejercicio de la profesión en casos de delitos cometidos contra periodistas, lo que obstaculiza la persecución penal de estos crímenes y es un factor especial en la impunidad de los autores intelectuales. La demora, la omisión y las fallas en la práctica oportuna y adecuada de diligencias probatorias, especialmente respecto a los trámites iniciales de las investigaciones – como el análisis de la escena del crimen, el examen de cuerpo de delito y la toma de declaraciones de testigos – son elementos que pueden contribuir de manera considerable para que casos específicos queden impunes. Asimismo, otro factor fundamental en muchos casos es la ausencia de independencia e imparcialidad de las autoridades responsables de adelantar las investigaciones y los procesos judiciales correspondientes. Este fenómeno es especialmente preocupante en aquellos casos en los cuales se sospecha de la participación de las fuerzas de seguridad o de autoridades estatales en los delitos cometidos.

28. Sin embargo, la complejidad de este fenómeno sugiere que pueden intervenir además otros factores, como falta de voluntad política para iniciar investigaciones efectivas o incluso la existencia de una cultura de intolerancia frente a la crítica o la aceptación tácita de los delitos cometidos, especialmente en casos en que la violencia es cometida contra periodistas que denuncian irregularidades cometidas por autoridades estatales.

29. Por último, hay otros factores sociales de considerable relevancia que no pueden ser ignorados y que se relacionan con la existencia de poderosos grupos delictivos que, en algunos lugares, podrían debilitar gravemente la capacidad del Estado de defender, garantizar y promover los derechos humanos. Sin duda, en las zonas donde existe una presencia activa de la delincuencia organizada, otro factor importante es la presión indebida que se ejerce sobre el sistema judicial a través de la intimidación y en algunos casos, complicidad de policías, fiscales y jueces, así como de testigos y partes civiles. En este sentido, la falta de medidas de protección y de una investigación adecuada ante las agresiones o incluso el asesinato de testigos, personas vinculadas con la investigación o los presuntos autores, obstaculiza de manera significativa el aclaramiento de los hechos y la posibilidad de persecución penal de los responsables.

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

30. La existencia de un marco institucional adecuado resulta crucial para que el Estado pueda investigar, juzgar y sancionar penalmente los crímenes contra periodistas. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar que los marcos institucionales no estén diseñados de manera tal que conduzcan promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos.

31. El primer factor determinante para cumplir con esta obligación consiste en asignar la responsabilidad de investigar y juzgar estos delitos a las autoridades que están en mejores condiciones para resolverlos y que cuenten con autonomía e independencia para actuar. Los Estados deben asegurar

no solamente la independencia jerárquica e institucional de las autoridades responsables de adelantar las investigaciones y los procesos judiciales, sino también que dicha independencia se pueda verificar de manera práctica en el caso concreto. En particular, los órganos interamericanos han señalado que cuando los servicios de seguridad del Estado hubieren presuntamente cometido violaciones de derechos humanos, incluidos actos de violencia contra periodistas, en ninguna circunstancia podrá admitirse que estos casos sean investigados y juzgados por el sistema de justicia militar. Es especialmente importante la posibilidad del ejercicio de la jurisdicción federal cuando las autoridades locales tienen una capacidad de investigación acotada y/o están más expuestas a presiones por parte de organizaciones delictivas. En los Estados que poseen una forma centralizada de gobierno, las normas pertinentes deberían permitir la asignación de la competencia para la investigación y sanción de estos casos a autoridades fuera del ámbito de influencia de los funcionarios denunciados o del accionar de la organización criminal concernida. En este sentido, el informe menciona buenas prácticas en la región de países que aprobaron reformas legales que permiten que la investigación y juzgamiento de crímenes cometidos contra periodistas no sea realizado por autoridades locales, como por ejemplo en el caso de México.

32. El segundo elemento de esa obligación es el deber de definir claramente la competencia formal de las autoridades encargadas de investigar y procesar estos delitos. Esta obligación es especialmente fundamental para la definición de la capacidad de atracción, en aquellos casos en que el marco jurídico interno prevé la posibilidad de que autoridades federales o de autoridades radicadas en una jurisdicción distinta a aquella en la que se cometió el crimen asuman las investigaciones.

33. En tercer lugar, se deberían adoptar las medidas necesarias para proteger a jueces, fiscales, testigos y otras personas que intervienen en investigaciones penales a fin de resguardarlos frente a presiones externas, como amenazas, ataques y otras formas de intimidación.

34. En cuarto lugar, se deberían asignar oportunidades de capacitación suficientes a la policía investigativa, fiscales y jueces para asegurar que las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión sean exhaustivas, rigurosas y efectivas y que todos los aspectos de tales delitos se examinen minuciosamente.

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

36. Finalmente, en contextos en los cuales exista un riesgo continuo de que se produzcan actos de violencia contra periodistas y donde prevalezca la impunidad, los Estados deberían crear unidades de investigación especializadas encargadas de investigar delitos contra la libertad de expresión.

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

37. La Corte Interamericana ha destacado que la obligación de debida diligencia implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación. En particular, la “debida diligencia” exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión asegurando que no haya omisiones en la recopilación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. Este

aspecto es crucial para que los Estados cumplan con su deber, indicado previamente, de investigar, perseguir penalmente y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales.

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

3. La obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable

39. A través de varios de sus pronunciamientos, la Corte Interamericana ha establecido que una demora excesiva en la investigación de actos de violencia puede constituir *per se* una violación de las garantías judiciales. Las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial del derecho.

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

40. La CIDH ha llamado la atención especialmente acerca del uso de las leyes de amnistía generales para obstaculizar la investigación de hechos de graves violaciones de derechos humanos cometidas contra periodistas. Asimismo, varios organismos internacionales también han expresado su preocupación por el efecto de las disposiciones sobre prescripción respecto de la investigación y sanción penal de los más graves delitos contra periodistas como consecuencia del ejercicio de su profesión. Los Estados tienen el deber de garantizar que la sanción aplicada a las personas condenadas por actos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de medios en el ejercicio de su profesión sea proporcionada y efectiva. En este sentido, la Corte Interamericana ha determinado que para que el Estado satisfaga su obligación de investigar, juzgar y en su caso, sancionar y reparar graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo su jurisdicción, debe observar, entre otros, el principio de la proporcionalidad de la pena y el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, si bien la existencia de beneficios penales son legítimos en una sociedad democrática, su aplicación en el caso concreto, especialmente respecto a graves actos de violencia, como el asesinato, la tortura y la desaparición forzada, debe darse de acuerdo con los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Sobre este punto, el informe menciona algunas buenas prácticas, como por ejemplo la reforma penal en Colombia que amplió el plazo de la prescripción en homicidios cometidos contra periodistas.

5. Obligación de facilitar la participación de las víctimas

41. Las normas interamericanas de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de garantizar que las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y en el juicio correspondiente, de acuerdo con el derecho interno y las normas de la Convención Americana. Esto debe incluir amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una compensación.

D. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflictividad social

42. La Comisión Interamericana ha brindado especial atención a la situación de los periodistas que informan sobre situaciones de conflictividad social, dada la situación de riesgo especial en la cual se encontrarían. En este sentido, la Relatoría ha constatado que en aquellos lugares en los cuales se vive una exacerbada tensión social, grupos de civiles de todos los extremos han agredido a comunicadores que pertenecen a medios que no han adoptado su punto de vista. Asimismo, la Relatoría Especial ha encontrado que la mayoría de los Estados no cuenta con protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social y ha constatado un alto número de agresiones a comunicadores y comunicadoras en el contexto de protestas y manifestaciones públicas.

43. En consecuencia, los Estados tienen el deber de garantizar que periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de manifestaciones públicas y situaciones de alta conflictividad social no sean detenidos, amenazados, agredidos o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión. El material y las herramientas de trabajo de los y las periodistas no debe ser destruido ni confiscado por las autoridades públicas. Asimismo, el Estado no debe prohibir ni criminalizar las transmisiones en directo de los hechos y debe abstenerse de imponer medidas que regulen o limiten la libre circulación de información a través de Internet y demás plataformas de comunicación. En estos contextos, es de especial importancia la obligación del Estado de respetar el derecho de los y las periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales. Asimismo, las autoridades deben tener en cuenta que sus declaraciones no pueden constituirse en formas de injerencia directa o indirecta en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública. Es fundamental que condenen enérgicamente las agresiones cometidas contra periodistas y comunicadores en estas circunstancias y actúen con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables.

44. La Relatoría Especial observa que los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y otros actores pueden jugar un rol fundamental en la prevención de la violencia contra los periodistas y en su protección en estos contextos, por medio de acciones como capacitación y cursos de autoprotección para situaciones de manifestaciones y conflictividad social. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado manuales de autoprotección específicos para periodistas que cubren estas situaciones.

E. Las obligaciones de los Estados respecto a periodistas en situaciones de conflicto armado

45. Una forma especialmente grave de conflictividad social es el conflicto armado. A ese respecto, la Relatoría Especial ha constatado que donde aún existen conflictos armados internos, la agresividad e intolerancia característica de los actores armados sigue constituyendo una amenaza muy grave para la vida y la integridad de los periodistas, críticos y disidentes. Asimismo, la CIDH ha reconocido que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

46. Los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del derecho internacional—particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción. Son de especial importancia también en situaciones de conflicto armado las obligaciones de los Estados de respetar el derecho de los y las periodistas a la reserva de sus fuentes de información, de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas y de instruir a las fuerzas armadas y a las fuerzas de seguridad sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática. Respecto a este último punto, el informe menciona algunas buenas prácticas, como por ejemplo la Directiva No. 19/2010 dirigida a las fuerzas armadas de Colombia.

F. Violencia contra mujeres periodistas

47. Los estándares interamericanos y las prácticas nacionales en materia de prevención, protección e investigación de la violencia contra periodistas anteriormente expuestos, ponen de presente la necesidad de contar con una política estatal diseñada en atención a los factores que generan esta violencia según cada contexto social y sus consecuencias en la vida de las personas afectadas. Un aspecto relevante de este trabajo es indagar sobre la situación de las mujeres que ejercen el periodismo en nuestra región y los múltiples y específicos riesgos que enfrentan por el uso de su derecho a la libertad de expresión. Esto implica comprender cómo operan las desigualdades de género y las prácticas sexistas en el fenómeno de la violencia contra periodistas y con ello favorecer la definición de medidas de prevención, protección y procuración de justicia adecuadas.

48. La información recopilada por la Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres periodistas por el trabajo que realizan tiene particularidades, como resultado de construcciones sociales de género y la discriminación a la que tradicionalmente han estado sujetas. Esta violencia se manifiesta de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, incluido el acoso sexual hasta la intimidación, abuso de poder y amenazas basadas en el género. De acuerdo con la información disponible, la violencia contra las mujeres es perpetrada por distintos actores, como funcionarios del Estado, fuentes de información o colegas y tiene lugar en diversos contextos y espacios, incluyendo la calle, el lugar de trabajo y las oficinas o instituciones estatales.

49. Poco se ha documentado sobre la situación de las mujeres que ejercen el periodismo y la violencia a la que se enfrentan como consecuencia del ejercicio de su profesión en las Américas. En general, la precariedad y la falta de coordinación en los sistemas de información para obtener estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres ha sido identificado por la CIDH como un obstáculo relevante para examinar causas y tendencias del fenómeno.

50. Los Estados tienen la obligación de prevenir, proteger, e investigar, juzgar y sancionar a los responsables de estos crímenes. Según la jurisprudencia interamericana, en casos de violencia contra las mujeres, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas señaladas, una obligación reforzada de actuar con debida diligencia a partir de las disposiciones existentes en materia de los derechos de las mujeres, como la Convención Belém do Pará.

51. Asimismo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de protección en casos específicos en los que determinadas mujeres periodistas corren un riesgo especial de ser víctimas de violencia. En esta tarea, los Estados deben tomar en consideración el particular riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos que enfrentan diversos sectores de mujeres, en razón de la

intersección de distintas formas de discriminación por otros motivos conexos, como su raza, etnia, edad, orientación sexual, entre otros.

52. En cuanto a la obligación de investigar, resulta relevante destacar que ésta tiene un alcance adicional en el caso de los crímenes cometidos contra las mujeres periodistas. En todo caso, resulta indispensable que las autoridades encargadas sean debidamente capacitadas en materia de género.

G. El rol de otros actores: terceros Estados, medios de comunicación y ONG

53. La Relatoría Especial considera pertinente mencionar el importante rol que pueden desempeñar otros actores en la tarea de prevenir, evitar y sancionar la violencia contra los y las periodistas.

54. Un actor fundamental en la protección de periodistas es la comunidad internacional y, en particular, los terceros Estados a cuyo territorio se ha trasladado un periodista en riesgo o donde pretende ser recibido para evitar ser alcanzado por una amenaza inminente contra su vida o integridad. La cooperación bilateral y multilateral debería enfocar una proporción significativa de sus esfuerzos en la defensa de periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos recursos financieros para garantizar su protección, asistencia técnica para impulsar las investigaciones en curso y solidaridad internacional en la acogida de los periodistas o activistas que han debido desplazarse solos o con sus familias a causa de sus opiniones, denuncias o investigaciones.

55. Un segundo actor que desempeña un rol clave en la seguridad de los periodistas son los propios medios de comunicación. En este sentido, la Relatoría Especial ha instado a los propietarios de medios de comunicación a “proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos” para su seguridad. Además de las medidas de seguridad adoptadas dentro de las organizaciones de medios, la experiencia en la región muestra que la solidaridad y la cooperación entre medios puede contribuir notablemente a la seguridad de los periodistas. Asimismo, en aquellos sistemas legales que así lo permiten, las organizaciones de medios y de periodistas pueden tener una actuación importante como parte civil o coadyuvante. La Relatoría Especial también observa que la adhesión voluntaria de periodistas y medios a normas y códigos de ética y programas y protocolos adecuados de autoprotección puede tener un impacto positivo general en su seguridad y en la disminución de la violencia direccionada a estos.

56. El tercer actor que desempeña un rol valioso en la prevención de agresiones, la protección de periodistas y la lucha contra la impunidad por dichos crímenes son las organizaciones de la sociedad civil. En general, las organizaciones locales e internacionales cumplen un rol fundamental al asesorar y vigilar las medidas adoptadas por los Estados respecto a sus deberes de prevenir los crímenes contra periodistas, proteger a estas personas, investigar y sancionar los responsables por dichos crímenes. En muchos países el trabajo de monitoreo de estas organizaciones constituye la única fuente de estadísticas existentes respecto a la violencia cometida contra periodistas. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un rol importante asesorando a periodistas y medios de comunicación para que puedan acceder a mecanismos de prevención y protección en sus Estados o a medidas cautelares dictadas por órganos internacionales. La asesoría legal de organizaciones de la sociedad civil no sólo en el diseño y en la implementación de medidas de prevención y protección, pero también en las investigaciones de los ataques perpetrados contra periodistas es fundamental, especialmente en aquellos ordenamientos jurídicos que permiten a la víctima a actuar como parte civil o

auxiliar en los procesos penales. Diversas organizaciones también han desarrollado guías y códigos de seguridad para comunicadores.

IV. Conclusiones y recomendaciones

57. Los actos de violencia contra periodistas tienen un triple efecto: vulneran el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones e información; generan un efecto amedrentador y de silenciamiento en sus pares y violan los derechos de las personas y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo. Las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves.

58. La Relatoría Especial culmina este informe con un aparte de conclusiones y recomendaciones. El objetivo de esta práctica es entablar un diálogo fluido con los Estados miembros que permita mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en toda la región:

- a. Adoptar mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra los comunicadores, incluida la condena pública a todo acto de agresión, omitiendo cualquier declaración que pueda elevar el riesgo para los periodistas, el respeto del derecho de los periodistas a la reserva de las fuentes de información; el entrenamiento y capacitación a los funcionarios públicos y en especial de las fuerzas policíacas o de seguridad y si fuere necesario, la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión, la determinación de sanciones adecuadas de manera proporcionada al daño cometido; así como la elaboración de estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas.
- b. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, ya sea que las amenazas provengan de agentes del Estado o de particulares. Las medidas o programas de protección deben resultar adecuadas y suficientes para cumplir su propósito, de conformidad con lo expresado en este informe.
- c. Realizar investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación, de conformidad con lo expresado en este informe. Esto supone la existencia de unidades y protocolos de investigación especiales, así como la identificación y el agotamiento de todas las hipótesis criminales posibles que vinculen la agresión con el ejercicio profesional de la víctima.
- d. Juzgar por tribunales imparciales e independientes a todos los responsables de los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación por causa del ejercicio de la libertad de expresión, remover los obstáculos legales a la investigación y sanción de dichos delitos, asegurar a las víctimas y sus familiares una participación lo más amplia posible en la investigación y procesos judiciales, así como una reparación adecuada y eliminar las barreras de género que obstaculizan el acceso a la justicia.

- e. Adoptar las medidas necesarias para que quienes trabajan en medios de comunicación y debieron desplazarse o exiliarse por estar en una situación de riesgo puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Cuando no fuese posible que estas personas regresen, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar que elijan en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para conservar su trabajo y la vida familiar.
- f. Adoptar medidas especiales para proteger a los y las periodistas que cubren situaciones de conflicto armado y alta conflictividad social y garantizar que no sean detenidos, amenazados, agredidos, ni sus derechos limitados en cualquier forma por estar ejerciendo su profesión; que su material y herramientas de trabajo no sean destruidos ni confiscados por las autoridades públicas, de conformidad con lo expreso en este informe y la elaboración de protocolos especiales para proteger a la prensa en circunstancias de conflictividad social.
- g. Adoptar medidas específicas, adecuadas y efectivas para prevenir los ataques y otras formas de violencia perpetrados contra mujeres periodistas y para enjuiciar y castigar a sus responsables. El Estado debe adoptar medidas eficaces para promover la denuncia de la violencia contra mujeres periodistas y para luchar contra la impunidad que caracteriza a estos crímenes.