

# Mecanismos de protección para periodistas en las Américas: Mejores prácticas y recomendaciones

2022 -2023



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



Consejo Centroamericano de Procuradores  
y Procuradoras de los Derechos Humanos  
(CCPDH)



# Contenido

Introducción.....	5
1. Qué son los mecanismos de protección .....	7
2. Mecanismos existentes, funcionamiento y mejores prácticas .....	9
2.1 <b>Colombia:</b> Unidad Nacional de Protección (UNP) y Programa de Prevención y Protección.....	10
2.1.1 Origen .....	10
2.1.2 Estructura y funcionamiento .....	12
2.1.3 Medidas de protección del mecanismo .....	14
2.1.4 Dificultades y desafíos .....	17
2.1.5 Mejoras prácticas.....	17
2.2 <b>Brasil:</b> Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH).....	20
2.2.1 Origen .....	20
2.2.2 Estructura y funcionamiento .....	22
2.2.3 Medidas de protección del mecanismo .....	24
2.2.4 Dificultades y desafíos .....	26
2.2.5 Mejoras prácticas.....	26
2.3 <b>México:</b> Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas .....	28
2.3.1 Origen .....	28
2.3.2 Estructura y funcionamiento .....	30
2.3.3 Medidas de protección del mecanismo .....	33
2.3.4 Dificultades y desafíos .....	34
2.3.5 Mejoras prácticas.....	35
2.4 <b>Honduras:</b> El Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP).....	37
2.4.1 Origen .....	37
2.4.2 Estructura y funcionamiento .....	39
2.4.3 Medidas de protección del mecanismo .....	41
2.4.4 Dificultades y desafíos .....	44
2.4.5 Mejoras prácticas.....	46
2.5 <b>Paraguay:</b> Mesa para Seguridad de Periodistas y Protocolo de Seguridad .....	49
2.5.1 Origen .....	49
2.5.2 Estructura y funcionamiento .....	50
2.5.3 Dificultades y desafíos .....	51
2.5.4 Mejoras prácticas.....	51
2.6 <b>Ecuador:</b> Comité Interinstitucional para la Protección a Periodistas y los Trabajadores de la Comunicación .....	52
2.6.1 Origen .....	52
2.6.2 Estructura y funcionamiento .....	52
2.6.3 Dificultades y desafíos .....	52
2.7 <b>Perú:</b> Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos .....	54
2.7.1 Origen .....	54
2.7.2 Estructura y funcionamiento .....	56

<b>2.7.3</b> Medidas de protección del mecanismo.....	58
<b>2.7.4</b> Dificultades y desafíos .....	59
<b>2.7.5</b> Mejoras prácticas.....	59
<b>3.</b> Recomendaciones sobre los criterios para la creación de políticas, medidas, acciones, programas o mecanismos de protección .....	61
<b>3.1</b> Marco normativo e institucional y coordinación .....	64
<b>3.2</b> Recursos financieros y personal .....	65
<b>3.3</b> Participación de sociedad civil y otros actores .....	65
<b>3.4</b> Medidas que ofrecen y definición de planes de protección.....	65
<b>3.5</b> Atención para periodistas y comunicadores .....	66
<b>3.6</b> Metodologías y procedimientos.....	67
<b>3.7</b> Monitoreo y evaluación .....	67
<b>3.8</b> Transparencia y comunicación .....	68
<b>3.9</b> Lucha contra la violencia estructural.....	68
<b>3.9.1</b> Prevención .....	68
<b>3.9.2</b> Justicia .....	69
Referencias.....	71
Entrevistas individuales.....	74
Anexos .....	75

## **Mecanismos de protección para periodistas en las Américas: Mejores prácticas y recomendaciones**

**2022 -2023**

### **Equipo de investigación:**

Marielos Monzón  
Wendy Santa Cruz

### **Con la colaboración del:**

Consejo Centroamericano de Procuradores  
y Procuradoras de los Derechos Humanos

Este documento fue desarrollado gracias al financiamiento del proyecto *Global Drive for Media Freedom and Safety of Journalists*, una iniciativa apoyada por el Reino de los Países Bajos y ejecutada globalmente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNESCO.

La información contenida en este documento es el resultado de una investigación realizada entre 2022 y 2023 en diferentes fuentes que incluyen: documentos académicos, entrevistas a expertos y expertas, informes oficiales y documentos desarrollados dentro del Sistema de las Naciones Unidas, entre otros (ver sección de "referencias" al final del documento). Las recomendaciones presentadas en el documento fueron creadas por el equipo de investigación desde una perspectiva académica.

Las opiniones emitidas en este documento no deben ser tomadas como una posición oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

# Introducción

De acuerdo con el registro de Reporteros Sin Fronteras (2022, p. 7), entre 2011 y 2020, “al menos 139 periodistas y comunicadores fueron asesinados por causas directamente relacionadas con su labor periodística en México, Brasil, Honduras y Colombia”, cantidad que representa un aproximado del 80% del total de casos que esta organización ha documentado en América Latina. La mayoría de estos periodistas trabajaba para medios locales de ciudades pequeñas y medianas, cubría temas vinculados con política, corrupción y crimen organizado y, al menos el 92 %, había recibido amenazas previo a ser asesinados.

Los asesinatos son la expresión extrema de la censura hacia las y los periodistas y parten de un contexto más amplio de violencia estructural en América Latina. También se registran otro tipo de ataques como agresiones físicas y/o verbales, amenazas, acoso, secuestros, espionaje, detenciones arbitrarias, encarcelamiento, procesos judiciales sin sustento, destrucción de equipos, denegación de acceso a la información, entre otros.

Ante esta situación de permanente agresión y al reconocer su papel clave en el ejercicio de la libertad de expresión como derecho fundamental para la existencia de sociedades democráticas, libres y participativas, así como para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de autoridades públicas y gubernamentales, organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatoría Especial sobre la libertad

de opinión y de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA han insistido en la obligación de los Estados de adoptar medidas de protección para periodistas y demás trabajadores/as de los medios de comunicación.

En ese marco, en abril de 2012 se aprobó el Plan de Acción de la ONU sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad con el objetivo de contribuir al “establecimiento de un entorno libre y seguro para los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación” a través de un “planteamiento global, coherente y orientado hacia la acción, para el conjunto de las Naciones Unidas” (ONU, 2012, p.5-6).

Este plan propone medidas orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de las Naciones Unidas, a la cooperación con los Estados miembros, a la colaboración con otras organizaciones e instituciones intergubernamentales y de sociedad civil y a la sensibilización, fomento de iniciativas de seguridad y establecimiento de mecanismos de seguimiento.

Su aplicación fue revisada entre noviembre de 2014 y junio de 2017. De estas revisiones surgieron recomendaciones para reforzar el plan y se establecieron pasos voluntarios para diversos actores. En el caso de los Estados, se acordó la adecuación del marco normativo del Plan de las Naciones Unidas a la legislación, políticas y prácticas nacionales, así como a garantizar

el respeto, protección y cumplimiento del derecho a la libertad de expresión y otros derechos humanos; tomar medidas para garantizar la seguridad de periodistas; prestar atención a los ataques específicos contra mujeres periodistas, y la investigación pronta, independiente y eficaz, entre otros.

En América Latina surgieron algunos mecanismos de protección para periodistas como en el caso de Colombia (2000) y Brasil (2004) que se anticiparon a este esfuerzo multilateral. Otros nacieron en respuesta a esa iniciativa y en el marco de la discusión internacional en relación con la necesidad de desarrollar mecanismos de protección y su promoción ante un contexto cada vez más riesgoso para el ejercicio del periodismo, como en el caso de México (2012) y Honduras (2015) y más

recientemente, Paraguay (2017), Ecuador (2019) y Perú (2021).

El mecanismo colombiano ha servido de modelo para el planteamiento de otros mecanismos que se establecieron posteriormente.

En este documento se explica qué son los mecanismos de protección y se caracterizan los siete mecanismos existentes en Latinoamérica en cuanto a su origen, estructura y funcionamiento; las medidas de protección que ofrecen; sus dificultades y desafíos, así como las buenas prácticas existentes. Finalmente, se incluyen recomendaciones sobre los criterios para la creación de políticas, medidas, acciones, programas y mecanismos para la protección de las y los periodistas en la región.

# 1

## **¿Qué son los mecanismos de protección?**

Los mecanismos o programas de protección son medidas enfocadas a garantizar la integridad de las personas en riesgo o amenazadas como resultado de su labor. Por lo general estos se han estructurado para atender a defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, ambientalistas, periodistas y comunicadores e, incluso, operadores de justicia.

Cada uno es particular, pero tienen algunas similitudes al compartir componentes como: la recepción de denuncias de amenazas, la evaluación de los riesgos, la deliberación sobre la necesidad y tipos de medidas a adoptar, el ingreso al mecanismo o programa quedando de forma oficial bajo la protección del Estado, la implementación de medidas de protección y acompañamiento a la persona beneficiaria.

Los mecanismos dirigidos a la protección de periodistas han sido impulsados como políticas públicas por los gobiernos de algunos países, a instancias de la sociedad civil y organismos internacionales, ante la necesidad de mejorar la capacidad de los Estados para cumplir con su obligación de proteger a este sector (RSF, 2022). En general, surgen en contextos poco propicios para el ejercicio del periodismo.

Uno de los desafíos que con frecuencia se menciona en torno a estos sistemas de protección es la necesidad

de que transiten de ser reactivos a ser preventivos, debido a que sus acciones han ido más encaminadas a proveer de protección cuando ya existen riesgos y amenazas.<sup>1</sup>

Las acciones implementadas por los mecanismos no siempre están acompañadas de políticas públicas que contribuyan a reducir la impunidad e incrementen la prevención y/o generen un ambiente más propicio para el ejercicio del periodismo. Sin embargo, han jugado un importante rol para crear más conciencia sobre las fuentes de riesgo y la necesidad de adoptar protocolos de seguridad por parte de periodistas y medios de comunicación.

A pesar de los desafíos, sin duda alguna, son herramientas importantes para la protección de periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación que pueden y deben ser fortalecidas.

En el siguiente capítulo se hace referencia a los siete mecanismos existentes en Latinoamérica. Conocer el contexto de su surgimiento, marco regulatorio, diseño institucional o estructura, funcionamiento (recursos humanos y financieros), y las medidas de protección y prevención que ofrecen puede contribuir a su fortalecimiento y a la adopción en otros países donde las y los periodistas corren riesgo.

---

<sup>1</sup> Las medidas más comunes que suelen aplicarse son, por ejemplo: patrullas policiales regulares, botón de pánico para un contacto inmediato con las fuerzas de seguridad, escoltas, vehículos blindados, chalecos antibalas, instalación de cámaras de vigilancia, reubicación en otra ciudad.



**2**

**Mecanismos existentes,  
funcionamiento y  
mejores prácticas**

**9**

## 2.1 Colombia: Unidad Nacional de Protección (UNP) y Programa de Prevención y Protección

### 2.1.1 Origen

Los mecanismos de protección en Colombia tienen sus antecedentes en la Ley de Orden Público de 1997, que estableció la obligación del Estado de poner en funcionamiento “un programa de protección a personas<sup>2</sup> que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país”<sup>3</sup> (Artículo 81).

De 1997 hasta el año 2021, el marco jurídico en materia de protección ha sido modificado en varias oportunidades a partir de los Decretos 1592 del año 2000; 4065, 4912 y 4800 del año 2011; 1225 del año 2012, el 1139 del año 2021 y el 1064 del 2022. Asimismo, a través de las Decisiones de la Corte Constitucional T-719 y 1037, así como de la sentencia T-025. También mediante la Ley 1448, en la cual se pone énfasis en la seguridad integral en los programas de protección, así como a considerar las características específicas de los diferentes grupos de población y se mandata para que los programas de protección se articulen con los de atención a víctimas.

A través de la aprobación del Decreto 1592, el 18 de agosto de 2000, se creó el programa de protección a

periodistas y comunicadores sociales “que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario y que, por tal circunstancia, se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado que padece el país” (Artículo 1º). Inicialmente estuvo a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y, posteriormente, fue integrado en la Unidad Nacional de Protección (UNP).

La UNP es la responsable de articular y coordinar la prestación del servicio de protección, así como de implementar la mayoría de las medidas de protección ofrecidas por el Estado de este país, desde hace poco más de una década. Fue creada mediante el Decreto 4065 de 2011 con autonomía administrativa y financiera, el carácter de organismo nacional de seguridad y el objetivo de:

Articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de

---

2 Incluyó las siguientes categorías: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos. Posteriormente fueron incorporándose otras poblaciones objetivo, hasta las 16 actuales, a las y los periodistas se les incluyó desde el año 2000 mediante el Decreto 1592 del año 2000.

3 De acuerdo con la FLIP (2018), entre 1977 a 2021 en Colombia han sido asesinados 162 periodistas por razones de oficio. De acuerdo con el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) citado por Reporteros Sin Fronteras (2022, p. 37), en 2018 hubo 155 asesinatos, 805 casos de violencia, el 55.5% de los cuales fueron atribuidos a estructuras paramilitares, no se especifica la cantidad de periodistas.

la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (Artículo 1.2.1.4)

La estructura y gestión de la UNP se actualizó con el Decreto 1066 de 2015, definiendo su alcance a todo el territorio colombiano (RSF, 2022). Este Decreto y sus reformas establecen también las atribuciones de diversas entidades y órganos que participan en los

procesos de prevención y protección. Su estructura organizacional se modificó nuevamente en 2017 con el Decreto 300.

En tanto que por medio del Decreto 4912 se organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la Integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que unificó todos los programas específicos en la UNP e integró 16 grupos poblacionales como objeto de su atención, uno de estos el de periodistas y comunicadores. El Decreto 1225 de 2012 concretó este programa.

Actualmente, el Programa está bajo la responsabilidad de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior en articulación con otras entidades.

### **Línea de tiempo** **Momentos más relevantes desde la creación del Mecanismo**

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
1997	Se aprueba la Ley 418, Ley de Orden Público, que estableció la obligación del gobierno nacional de implementar un programa de protección.
2000	Se aprueba el Decreto 1592 que crea el programa de protección a periodistas y comunicadores sociales y el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) a ser integrado por cinco representantes del Estado y tres de organizaciones de periodistas nominadas por el Ministerio del Interior.
2003	La Corte Constitucional de Colombia a través de la Decisión T-719 define en qué situaciones le corresponde al Estado adoptar medidas específicas de protección, mediante el establecimiento de una escala de riesgos.
2004	La sentencia T-025 ordena al gobierno desarrollar un instrumento técnico para la evaluación de riesgos y adoptar medidas de protección específicas de acuerdo con la naturaleza de los riesgos enfrentados por la población protegida.
2008	La Corte Constitucional reconoce a través de la Decisión 1037 el derecho de los periodistas a participar en un programa de protección que permita la continuidad de sus actividades profesionales.
2009	La Corte reitera al gobierno la decisión del año previo para que diseñe de un instrumento propio de evaluación de riesgo.
2010	Se modifica la estructura del programa al ser liquidado el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) al salir a luz los más de 10 años de espionaje, actos de sabotaje e intimidación contra 16 periodistas, al menos diez medios de comunicación, políticos y magistrados.
2011	Se aprueba la Ley 1448 que aborda la protección integral en los programas respectivos. Establece criterios para concretar ese carácter integral, define aquellos a considerar para la evaluación de riesgo, que se consideren especificidades de género, discapacidad, edad y cultura, que las medidas a implementar se conozcan previamente por las personas beneficiarias de los programas y que estos se articulen con los de atención a víctimas.  El Decreto 4065 crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), establece su propósito y estructura, así como las responsabilidades para las autoridades locales y nacionales en relación con la implementación de las medidas de protección. Amplía el alcance de las personas beneficiarias y

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2011	encomienda al Ministerio del Interior adoptar protocolos y reglamentos específicos atendiendo a las particularidades de cada grupo objetivo. El Decreto 4912 organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Contempla el apoyo de la UNP a la Estrategia de Prevención que tiene como propósito evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición.
2012	El Decreto 1225 concreta el Programa de Protección al realizar modificaciones parciales al 4912, unificando los programas de protección específicos dentro de la UNP que, en adelante, pasó a atender 16 poblaciones objetivo, incluyendo periodistas y comunicadores.
2015	Se aprueba el Decreto 1066 que incorpora modificaciones al reglamento del Sector Administrativo del Interior vinculadas con la organización, estructura y alcance de la UNP.
2016	A través del Acuerdo de Paz se busca reforzar instancias para la protección y fortalecer la efectividad de herramientas como el sistema de alertas tempranas para prevenir violaciones masivas de derechos.
2015-2017	Se inicia a ofrecer medidas de protección colectiva como: fortalecimiento organizacional y comunitario, apoyo para infraestructura de protección, fortalecimiento de la presencia institucional y la promoción de medidas jurídicas y administrativas para enfrentar factores que generan situaciones de riesgo colectivo.
2018	Decreto 2137 crea la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) a fin de formular una política pública de prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios, y periodistas, en el marco de la firma con el Ministerio Público del Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y personas Defensoras de Derechos Humanos. Se impulsa un programa específico dirigido a comunidades y territorios bajo la responsabilidad de la UNP en conjunto con la Policía Nacional.
2021	Decreto 1139 actualiza la estructura y gestión de la UNP, reduce los plazos en la tramitación de casos y reforma la oferta de medidas. Incluye la atención psicosocial colectiva y con enfoque de género, así como medidas materiales e inmateriales para fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización (Artículo 22, numerales 9 y 10).
2022	Decreto 1064 que realiza adiciones en lo relacionado con los sujetos de protección y modificaciones en el nivel de riesgo enfrentado por algunos de estos sujetos.

**Nota.** Elaboración propia con información de Reporteros Sin Fronteras (2022) y decretos mencionados.

### 2.1.2 Estructura y funcionamiento

La UNP cuenta con un Consejo Directivo, Dirección General y varias Subdirecciones que actúan como órganos asesores relacionados con la oferta de medidas de protección, estas son: Subdirección de Evaluación del Riesgo, Subdirección de Protección y Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.<sup>4</sup> Además, tiene una Secretaría General y una Subdirección de Talento Humano como responsables de las funciones administrativas y financieras.<sup>5</sup>

El Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, a la Libertad a la Integridad y a la Seguridad de las Personas, Grupos y Comunidades se concretó y organizó mediante el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011. A través de este se establecieron los principios del programa, conceptos, los grupos objetivo y las medidas de prevención y protección que ofrece. Asimismo, los procedimientos, compromisos y las responsabilidades de las entidades del Estado

<sup>4</sup> Resolución 1409 del 28 de septiembre de 2021 y Resolución 1527 del 19 de octubre de 2021, ambas de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

<sup>5</sup> Ibid.

colombiano en materia de prevención, así como en el marco de la estrategia de protección de las personas. Actualmente tienen acceso como beneficiarios un total de 16 grupos objetivo, uno de ellos el de periodistas y comunicadores sociales.

Este mecanismo de protección cuenta con un órgano de apoyo interinstitucional (CTRAI) que incluye el **Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) responsable de los casos individuales o Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Ruta de protección colectiva (CTARC)** como responsable de los casos colectivos, según el Decreto 1066 y sus reformas. Este órgano está a cargo de la Subdirección de **Evaluación del Riesgo** y se integra por funcionarios de la UNP y de la Policía Nacional.

El CTRAI realiza monitoreos y análisis sobre la situación de riesgo de personas, grupos y comunidades como insumos para la UNP; sistematiza información de variables que generan riesgos, al ingreso de las y los beneficiarios y para la reevaluación del programa de protección desarrollando metodologías y estrategias para su evaluación en casos extraordinarios y extremos.

Como parte de la estructura de protección, se estableció un Grupo de Valoración Preliminar de carácter permanente que está integrado por delegados o representantes de varias instituciones públicas y algunas autoridades como invitadas.<sup>6</sup> Entre sus atribuciones están: analizar en cada caso la situación de riesgo a partir de la información provista por CTRAI, presentar al **Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM)** su determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto de medidas idóneas a implementar, así como elaborar la evaluación o reevaluación de nivel de riesgo.

El CERREM es el órgano deliberativo del Programa. Tiene como misión evaluar en forma integral el riesgo en cada caso, definir medidas de protección y recomendar medidas complementarias a partir de los estudios y

recomendaciones del CTRAI. Es presidido por el Ministerio del Interior y está integrado por el viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de la Defensa, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o a quien deleguen estos últimos cuatro (RSF, 2022, p. 41).

Se cuenta con un CERREM específico para casos colectivos, otro para casos de mujeres y es la beneficiaria quien elige si su caso es analizado por este último o por el Comité ordinario. El CERREM se reúne al menos una vez al mes y su Secretaría Técnica es ejercida por un funcionario de la UNP. A sus sesiones es invitado permanente un representante de las siguientes instituciones y organismos: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y también de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuando hay casos de poblaciones desplazadas bajo análisis.

Asimismo, participan cuatro delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección en el análisis de los casos, representantes de entidades de carácter público cuando existan casos relacionados con sus competencias, y del grupo poblacional al que representan. El CERREM, cuando lo considera oportuno, puede invitar también a un representante de alguna entidad privada para acompañar la sesión. Todos los mencionados solo tienen carácter de invitados con voz pero sin derecho a voto (Artículo 2.4.1.2.37, Decreto 1066 y sus reformas).

Entre las organizaciones que han participado en este espacio como representantes de periodistas se puede mencionar a la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), la Federación Colombiana de Periodistas

---

<sup>6</sup> Un delegado: de la Unidad Nacional de Protección responsable de su coordinación, del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Asimismo, participa de forma permanente como invitado especial, un representante: del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Defensor del Pueblo, así como un delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT). Además, puede participar cualquier autoridad pública del nivel nacional, departamental distrital o municipal, en calidad de invitados, cuando así lo decidan los miembros del Grupo.

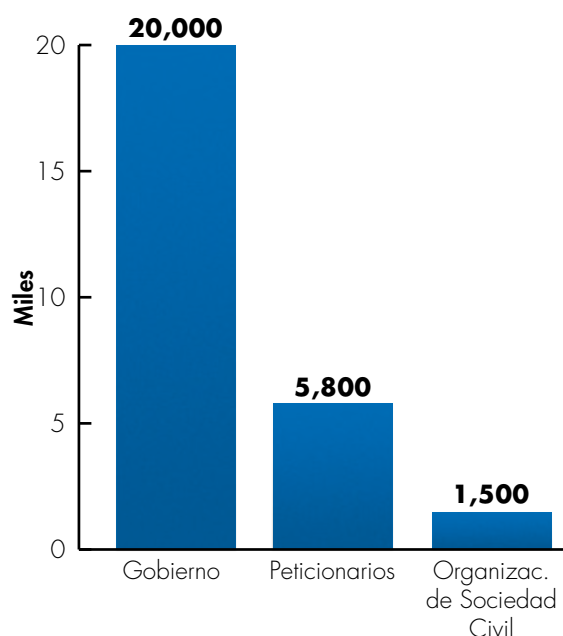
**De acuerdo con Reporteros Sin Fronteras (2022) la Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene el mayor presupuesto anual en relación con otros mecanismos existentes en el país.**

(Fecolper), la Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos (Andiarios) y la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (Asomedios), aunque en 2017 se retiró la FLIP al considerar que sus aportes no eran tomados en cuenta en el tratamiento de los periodistas beneficiarios y en riesgo (RSF, 2022, p. 42).

De acuerdo con Reporteros Sin Fronteras (2022) la Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene el mayor presupuesto anual en relación con otros mecanismos existentes en el país y este se ha incrementado progresivamente. Los 240,500 millones de pesos (US\$ 54,313.13)<sup>7</sup> con que contaba en 2012 se han cuadruplicado hasta alcanzar 975,600 millones de pesos (US\$ 220,323.85)<sup>8</sup> en 2019, en tanto que para 2021 el presupuesto supera el billón de pesos (más de 263 millones de dólares), utilizando el 70% para compra de bienes y servicios, así como un 10% en personal. Hasta agosto de 2021, su personal sumaba un total de 6,632 funcionarios y trabajadores contratados (RSF, 2022).

### 2.1.3 Medidas de protección del mecanismo

La UNP no actúa de oficio, sino que el ingreso al programa de protección inicia mediante solicitud directa de las personas afectadas, del gobierno y de la sociedad civil. De acuerdo con un estudio de Reporteros Sin Fronteras (2022, p. 42) en 2018 las solicitudes de protección de todas las poblaciones objetivo sumaban aproximadamente 35 mil al año y las 27,300 solicitudes recibidas entre enero y julio de 2021 se distribuyeron por solicitante de la siguiente forma:



El marco jurídico respectivo establece que para ser aceptadas por el Programa, las personas deben demostrar el vínculo causal entre la amenaza recibida y la actividad que desarrollan. Asimismo, que las medidas de protección son de carácter temporal y están sujetas a revisión periódica, de manera que si un nuevo análisis concluye que el riesgo se ha extinguido, estas ya no son renovadas (RSF, 2022, p. 39).

Sin embargo, la mayoría de las solicitudes no cumplen con criterios de vínculo causal que exige la ley por lo que “menos del 20% tiene la ruta de evaluación de riesgo iniciada y otro tanto no llega a la aprobación de las medidas” (RSF, 2022, p. 43). Lo descrito genera a la UNP una carga operativa significativa en la etapa de recepción de casos.

La recepción de la solicitud de protección, el diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos, el análisis de la pertinencia del solicitante y la existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que se desarrolla son los primeros pasos en el marco del procedimiento ordinario del programa de protección establecido en el Artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066.

<sup>7</sup> Tipo de cambio COP \$1 = a US\$ 0.00023 o US\$ 1.00 = COP \$4403.65 al 19 de septiembre de 2022, de acuerdo con información de Google Finance.

<sup>8</sup> Ibidem.

El siguiente paso es el inicio de la evaluación del riesgo por parte del CTAR. El caso se asigna a uno de los 180 analistas disponibles para la realización de una primera entrevista de contacto. A partir de la confirmación del nexo causal, inicia la recolección de información con las autoridades para verificar la existencia de registros de la situación denunciada por el peticionario.

Según el Decreto 1066, el CTAR presenta el resultado de la evaluación del riesgo al CERREM, en un máximo de 30 días hábiles a partir del consentimiento para ingresar al Programa, y este procede al análisis, valoración del caso y la recomendación de medidas a la UNP. Este Comité también puede sugerir acciones complementarias y proponer recomendaciones a los órganos del Estado colombiano a fin de contribuir a la protección integral del beneficiario (RSF, 2022). El director de la UNP adopta una decisión mediante una resolución y se notifica a la persona protegida e implementa la decisión.

Si la información preliminar evidencia que se trata de un caso de riesgo inminente, el analista puede solicitar al director de la UNP, medidas provisionales de protección mientras concluye el análisis de riesgo y se informa al CERREM ya que este, posteriormente, recomendará las definitivas (Artículo 2.4.1.2.9., Decreto 1066). Estas medidas de emergencia también pueden ser solicitadas por la Policía. El trámite, según lo establecido, debe ser aplicado en tres días a fin de garantizar la seguridad inmediata del peticionario por hasta un periodo de tres meses (RSF, 2022, p. 43). Si al completarse la evaluación se determina que se trata de un caso ordinario, las medidas son retiradas.

Reporteros Sin Fronteras (2022) refiere que, en 2018, se estableció mediante las evaluaciones que en más del 25% de los casos el riesgo era ordinario, 73% extraordinario y solo 1% extremo, presentando ambos un crecimiento progresivo desde que existe la UNP.

En los casos ordinarios, la UNP trabaja con un plazo de ocho días para poner en práctica los esquemas de protección recomendados por el CERREM. Esta etapa está bajo la responsabilidad de la Subdirección de Protección que opera con diversos grupos de trabajo de acuerdo con las medidas que son ofrecidas por la UNP.

Cuando se presentan casos de emergencia y de medidas cautelares derivadas de decisiones judiciales, el director general puede presentar a esta Subdirección una solicitud de forma directa. Asimismo, el análisis de riesgo por beneficiario se realiza anualmente o en caso de nuevas amenazas y agresiones; en tanto que para desvincularse del programa se requiere solicitud del beneficiario o la decisión del CERREM al desaparecer el riesgo o por el uso indebido de las medidas otorgadas.

En el Decreto 1066 y sus reformas se incluyen medidas de prevención y medidas de protección individuales y colectivas que en el marco de la UNP pueden adoptarse, siendo las siguientes:

---

### Prevención

---

- Formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial.
- Curso de autoprotección para las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial.
- Patrullaje.
- Revista (inspección) policial.

---

### Protección

---

#### En virtud del riesgo

---

- Esquema de protección. Contempla cinco diferentes tipos que incluye la combinación de vehículo (corriente o blindado), conductor/es, escolta/s, según el caso particular.
- Recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad que consisten, entre otros, en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.
- Medio de movilización. Pueden ser tiquetes aéreos internacionales o nacionales, apoyo de transporte fluvial o marítimo.
- Apoyo de reubicación temporal. Asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno y tres salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>9</sup>, según las particularidades del grupo familiar, para facilitar su asentamiento

---

<sup>9</sup> A partir del 1° de enero de 2022 el salario mínimo legal mensual vigente en Colombia asciende a la suma de COP \$1.000.000, es decir, un millón de pesos colombianos que equivalen a US\$ 225.83, según el tipo de cambio del 19 de septiembre de 2022 consultado en Google Finance.

en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este se aprueba hasta por tres meses y es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado.

- Apoyo de trasteo, es decir, el traslado de muebles y enseres de quienes deban cambiar de domicilio.
- Medidas de comunicación para mantener el contacto con los organismos del Estado correspondientes y el Programa de Protección ante emergencia o reportar su situación.
- Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, siempre que el caso lo amerite por existir un nivel de riesgo extremo.
- Otras medidas de protección diferentes a las anteriores, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. También se pueden implementar medidas psicosociales de atención primaria cuando lo requieran las personas que solicitan medidas de protección.
- Botón de Apoyo. Dispositivo electrónico de ubicación satelital entregado a los protegidos con el objeto de que puedan alertar sobre una situación de emergencia.

#### En virtud del cargo

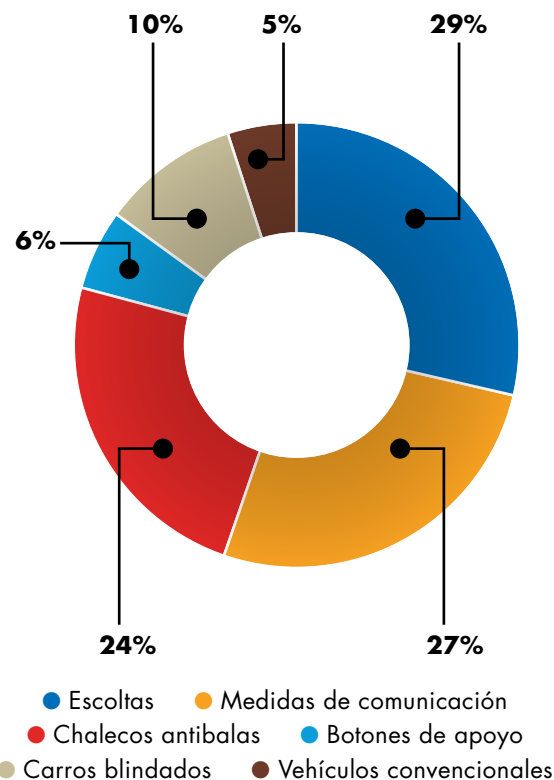
- Esquema de protección. Existen siete tipos (A, B, C, D, E, F, G) que varían entre un/a hasta seis hombre/s o mujer/es de protección o un número indeterminado.

#### Medidas complementarias

- Diseño y ejecución de medidas de protección, atención y asistencia complementarias a las medidas materiales de protección individual y colectiva con carácter diferencial territorial y poblacional por parte de la UNP en coordinación con las entidades del gobierno nacional competentes, gobernaciones y alcaldías.
- Las mismas tienen como finalidad reconocer la legalidad y legitimidad de las organizaciones sociales y no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y de las víctimas, la no estigmatización de su accionar, el rechazo de toda forma de violencia que afecte el libre ejercicio de sus derechos, promover alternativas pacíficas de solución de conflictos y el respeto por las diferencias, entre otras.

El CERREM también puede designar otras medidas de protección al considerar el enfoque diferenciado, el nivel de riesgo y los factores territoriales, y le corresponde al Comité determinar su plazo de vigencia y cuándo el beneficiario debe someterse a una reevaluación. (RSF, 2022, p. 42).

De acuerdo con información de RSF (2022, a agosto de 2021, la UNP atendía a 7,947 beneficiarios, asignando un total de 24,169 medidas, distribuidas de la siguiente forma



El estudio de Reporteros Sin Fronteras (2022, p. 44) establece que a esa misma fecha “entre la población de periodistas y comunicadores protegidos -175 en total- más del 40% contaba con escoltas”, siendo esta la medida más aplicada en este grupo. El número de atentados a integrantes del programa de protección disminuyó entre 2019 y agosto de 2021, pasó de 45 a 13; en tanto que el número de asesinatos disminuyó de ocho a dos en el mismo periodo, por lo que la UNP es valorada positivamente por parte de sus beneficiarios (RSF, 2022, p. 46).



De acuerdo con el informe “Bajo Riesgo: cómo superar las deficiencias de los programas de protección a periodistas en América Latina” de la organización RSF, el programa de protección colombiano es el “más antiguo, extenso y mejor estructurado de la región, con medidas de seguridad física individual que ciertamente han contribuido a reducir el número de atentados y asesinatos contra sus beneficiarios en casi una década de funcionamiento de la UNP”.

#### 2.1.4 Dificultades y desafíos

Tras poco más de una década de funcionamiento se señala que este mecanismo “no ha servido para concretar ... la interrupción de los ciclos históricos de violencia provocados por grupos armados, organizaciones criminales, paramilitares y también miembros de las fuerzas de seguridad del Estado” (RSF, 2022, p. 46). A pesar de ser el más estructurado de la región, de contar con presupuesto propio y recurso humano, de ofrecer medidas preventivas y de protección que, de acuerdo con las cifras disponibles, ha contribuido a reducir los ataques atentados y asesinatos contra sus beneficiarios, se pueden identificar varias dificultades y desafíos, entre estos:

- La interacción con la UNP es compleja, se requiere que sea directa y que responda a las quejas planteadas.
- La falta de respuesta a las solicitudes de protección incide en que haya desplazamiento interno o necesidad de exilio.
- El modelo de funcionamiento de la UNP se basa en la contratación de personal externo y rotación de los equipos de atención a los beneficiarios, esto ha causado algunos problemas,<sup>10</sup> la contratación es insuficiente pero también se ha considerado como inviable que la UNP dependa exclusivamente de funcionarios públicos por su dinámica de trabajo.
- La diversidad de leyes y decretos vinculados con la política de protección puede ser un obstáculo

para que la población pueda apropiarse de su derecho a la protección integral y de la obligación del Estado de garantizarlo.

- El marco jurídico del mecanismo solo extiende las medidas de protección a las personas que integran la familia de la persona afectada cuando esta se encuentra en un nivel de riesgo extraordinario. Tampoco se incluye un concepto amplio de familia.
- La sociedad civil colombiana considera que se ha retornado a un enfoque en la seguridad física inmediata, a través de la protección armada (equipo, vehículos y personal) -que puede resultar muy onerosa en algunos esquemas- y no un enfoque de derechos humanos que parta de la aplicación de medidas que contribuyan a evitar el crecimiento del riesgo y a enfrentar el problema.<sup>11</sup>
- Organizaciones sociales plantean como debilidad que las evaluaciones de riesgo y los esquemas de protección se construyan a partir de perspectivas individualistas y no consideren las particularidades de los grupos objetivos.
- La UNP no proporciona apoyo psicosocial y familiar, esta es una demanda, en especial para quienes tienen que ser movilizados a un refugio temporal.

En ese marco, algunos actores han planteado ciertos desafíos. La CIDH (2021) ha instado al Estado colombiano a “reforzar las estrategias de prevención y establecer medidas de protección integral y especializadas, con pertinencia cultural, que consideren enfoques diferenciales, interseccionales y colectivos”.

#### 2.1.5 Mejores prácticas

Con la firma entre el Ejecutivo y el Ministerio Público del Pacto por la Vida y la Protección de Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos en 2018, en alguna medida, se dio impulso a acciones de fortalecimiento al marco de la protección.

10 Por ejemplo, en 2014 la UNP enfrentó denuncias de corrupción relacionadas con la contratación de empresas, sobrecostos y gastos innecesarios, el desvío de 5 millones de dólares que después hicieron falta en el presupuesto y produjo conflictividad laboral por atraso del pago de salarios a escoltas conduciendo a una huelga y dejando desprotegidos a los beneficiarios (RSF, 2022, p. 44). En tanto que en 2019 hubo un atraso en los análisis de riesgo, ya que eran asignados entre 12 y 15 casos a cada analista en un mes, a pesar de que se recomienda que sean solo cinco, estimándose entonces que era necesario contratar 175 evaluadores de riesgo más y 25 analistas de control de calidad (RSF, 2022, p. 44-45). Desde la sociedad civil colombiana se plantea que algunas empresas de seguridad privada son dirigidas por exfuncionarios del Estado (RSF, 2022, p. 47).

11 Se considera problemático que al interno de la institución haya personas que consideren el tratamiento psicológico, médico, apoyo familiar, acceso a empleo u otras como medidas accesorias que corresponden a otras entidades (RSF, 2022, p. 48).

Se emitió el Decreto 2137 que creó la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) a fin de desarrollar finalmente el Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas. El proceso para la elaboración del PAO (2018) y de discusión intersectorial de la propuesta de Política Pública de Protección Integral y Garantías para los grupos que abarca el Plan se consideran buenas prácticas.

El PAO consideró más de 80 recomendaciones efectuadas por CIDH, FLIP, Somos Defensores, entre otros, aunque no contempló la consulta directa con la sociedad civil; en tanto que el Ministerio del Interior lideró el proceso de discusión de la Política con 370 defensores de 17 departamentos, a través de la realización de más de una centena de mesas de trabajo (RSF, 2022).

El PAO cuenta con tres ejes e incluye 26 estrategias y 212 actividades, una de estas es fortalecer la presencia institucional de la UNP en los territorios a fin de ofrecer mejores medidas de protección y prevención junto con entidades locales y regionales desde un enfoque diferencial, así como de ampliar la cobertura del mecanismo (RSF, 2022).

Otro eje se enfoca en el desarrollo de estrategias de comunicación orientadas en dar a conocer el programa y abordar la estigmatización del trabajo de las poblaciones protegidas, parte de un estudio en cinco ciudades sobre cómo se produce y sus consecuencias.<sup>12</sup>

Otra práctica positiva fue la aprobación de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos que tiene como objetivo “Fortalecer las garantías para el ejercicio del liderazgo

social y defensa de los derechos humanos”, la cual fue presentada por el Ejecutivo a fines de 2019. La misma establece directrices para garantizar y respetar la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia.

El Protocolo Específico con enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres, creado por el Ministerio del Interior mediante Resolución No. 0805 del 14 de mayo de 2012. Establece directrices para el acompañamiento y la atención a las mujeres periodistas, la observancia del enfoque de derechos humanos de las mujeres en todas las etapas del Mecanismo, medidas específicas para ellas y sus familias, así como capacitación y sensibilización de las y los funcionarios a cargo de la prevención y protección en todo el país. Asimismo, dispone la creación de un Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM) para Mujeres. (RSF, 2021, p. 99)

La presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las defensoras de derechos humanos, establecida por la Corte de Constitucional de Colombia (2013), que obliga al Estado a garantizar que las medidas de protección respondan a las implicaciones multidimensionales de género (individual, familiar, colectiva y comunitaria) y al tipo de riesgo. (RSF, 2021, p. 100).

El Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras, se estableció en 2018 y en 2020 se lanzó en su tercera versión que incluyó los aportes de las plataformas sociales de mujeres, organizaciones internacionales, entidades del orden nacional y de la UNP (UNP, 2020). Establece criterios para el estudio del riesgo de esta población, integrando enfoques de género, étnicos, interseccionales y territoriales.

El Decreto 1066 de 2015 modificó el funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección, incluyendo directrices y normas de política pública de prevención a violaciones de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, grupos y

---

12 Otro de los ejes del PAO se enfoca en el desarrollo de estrategias de comunicación orientadas en dar a conocer el programa y abordar la estigmatización del trabajo de las poblaciones protegidas. La estrategia de comunicación, ya en desarrollo, se basa en un estudio de campo en cinco ciudades que tuvo el objetivo de comprender cómo se produce la estigmatización y sus consecuencias (RSF, 2022, p. 45).

El PAO también incluye un eje que prevé una acción del gobierno en los territorios más afectados por la delincuencia y sin presencia institucional del Estado, desde un enfoque coercitivo y una perspectiva de defensa militar. Este eje ha sido muy criticado por las organizaciones de derechos humanos al considerar que “incrementar la presencia militar en las regiones en conflicto puede potencializar las hostilidades entre grupos armados donde ya hay comunidades en riesgo”. (RSF, 2022, p. 45).

comunidades. Cuenta con cuatro ejes: desarrollo de estrategias en territorio, articulación institucional, elaboración de productos estratégicos y capacitaciones para explicar el funcionamiento de la UNP. También

existe un Sistema de Alertas Tempranas, coordinado por la Defensoría del Pueblo que efectúa recomendaciones puntuales a la UNP para el desarrollo anticipado de acciones.

## **2.2 Brasil: Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH)<sup>13</sup>**

### **2.2.1 Origen**

Fue creado por el Estado brasileño a través de la resolución 14/2004 del Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos (CDDPH) de la Secretaría Especial sobre Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Estableció como su objetivo central la coordinación e implementación de medidas para la protección de los defensores de derechos humanos en todo el país. En sus inicios, el Programa no hizo distinción o mención del gremio periodístico, ni estableció atención especial para periodistas, se les incluyó como defensores de derechos humanos (Lima, 2010; Reporteros Sin Fronteras [RSF], 2022).

De acuerdo con un informe realizado por la organización Reporteros Sin Fronteras (2022), el Programa inició funciones en 2005 a través de esfuerzos pilotos en los estados de Pará, Espírito Santo y Pernambuco. Su estructura fue concebida para operar en asociación con los gobiernos estatales, pero nunca se logró alcanzar ese acuerdo institucional. Hasta 2021 se había logrado la aprobación de normas para su funcionamiento local junto con el gobierno federal en apenas una cuarta parte de los 26 estados brasileños.

Además, a través del Decreto N.º 6.044, se aprobó la Política Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos que establece principios, reglas y directrices generales como: la articulación con la sociedad civil; formación de agentes del Estado;

prestación de asistencia social, médica, psicológica y material; transferencia de residencia y cooperación entre los órganos de seguridad pública y el poder judicial. Asimismo, se autorizó al gobierno federal y a los estados la adopción de “medidas urgentes de protección inmediata, provisional, cautelar e investigativa para garantizar la integridad física, psíquica y patrimonial de los defensores de derechos humanos bajo riesgo”; y también se determinó la elaboración de un Plan Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, pero este nunca fue elaborado.

Fue hasta 2012 que el entonces Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana creó un grupo de trabajo específico, integrado por representantes del Estado y de la sociedad civil, para discutir los derechos de los profesionales de la comunicación en Brasil a fin de proponer medidas para perfeccionar las políticas públicas y directrices para la seguridad de periodistas y comunicadores frente a situaciones de riesgo en el ejercicio de su profesión. En 2016, el programa quedó establecido mediante el decreto, el N.º 8.724, y quedó adscrito al Ministerio de la Mujer, Igualdad Racial, Juventud y Derechos Humanos. Dos años después, su nombre cambió por el de Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH) mediante el Acto Administrativo N.º 300/2018. El decreto indicado ha sido modificado en varias oportunidades a través del N.º 9.937/2019 y el N.º 10.815/2021.

---

13 Este apartado se basa principalmente en el informe “Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina (Brasil, Colombia, Honduras y México)” de Reporteros Sin Fronteras (2022), obtenido de [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_esp\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf) No se encontraron otras fuentes documentales, adicionales a la legislación nacional, que abordaran este mecanismo. Para facilitar la lectura se ha omitido la cita de esta fuente en los párrafos, solo se incluye la cita correspondiente cuando se ha tomado como referencia otra fuente o más de una.

**Línea de tiempo**  
**Momentos más relevantes desde la creación del mecanismo**

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2004	Se crea el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos mediante la Resolución 14/2004 del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana.
2005	Inician esfuerzos piloto en los estados de Pará, Espírito Santo y Pernambuco.
2007	Aprueban Política Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Decreto N.º 6.044.  La Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República lanza el Manual de Procedimientos de los Programas de Protección a Defensores de Derechos Humanos. Este incluye orientaciones para perfeccionar el monitoreo de casos. Se crea la Coordinación Nacional de Protección por el entonces Consejo de Defensa de los Derechos Humanos, formada por diversos órganos del Estado y cinco entidades de la sociedad civil.
2009	Se impulsa el proyecto de ley N.º 4575 que busca establecer un marco legal del PPDDH. Se introduce, como uno de los cambios en su funcionamiento, la paridad de representación del Estado y la Sociedad Civil en el Condell, aunque se considera el texto insuficiente ante las necesidades existentes. Aunque quedó listo para votación en la Cámara de Diputados desde 2011, su avance quedó estancado y se cree que ahora no existen condiciones políticas para promoverlo.
2012	El Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana crea grupo de trabajo específico bipartito para discutir los derechos de los profesionales de la comunicación en Brasil y proponer medidas para perfeccionar las políticas.
2013	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), recomienda al grupo de trabajo específico que es necesario que el programa adopte medidas para adecuar la protección de periodistas y comunicadores para satisfacer sus necesidades y difundir la existencia de este a este gremio.
2014	El grupo de trabajo específico señala en su informe final la necesidad de fortalecer las acciones de seguridad para periodistas y comunicadores. La Coordinación Nacional de Protección se transforma en Consejo Nacional de Derechos Humanos.
2015	Se crea Comité Brasileño de Defensores como una red de protección impulsada por organizaciones sociales como una alternativa al mecanismo estatal.
2016	El mecanismo queda establecido mediante el Decreto No. 8.724. Crea el Consejo Deliberativo y modifica la participación de la sociedad civil, la cual se considera queda más limitada. Editan nuevo Manual de Procedimientos de Programas de Protección a Defensores de Derechos Humanos.  El Consejo Nacional de Derechos Humanos crea un grupo de trabajo para abordar el retorno de las entidades de sociedad civil en el acompañamiento, monitoreo y deliberación de la política pública de protección de defensores pero esto no se logra concretar.
2018	El Acto Administrativo N.º 300/2018 del Ministerio de los Derechos Humanos, con el fin de perfeccionar los procedimientos para la ejecución del Programa de Protección, planteó que este debería garantizar la seguridad necesaria para que el defensor continúe ejerciendo sus actividades salvo riesgo a su integridad física y también proporcionó una definición amplia de comunicadores. Sin embargo, restringió la protección a quienes participan de la difusión de información enfocada en promover y defender los derechos humanos y que, en consecuencia, enfrente situaciones de amenaza o violencia para intimidarle o impedirle.  Se lanza la campaña #RespeiteoComunicador en redes sociales.  Se presenta cartilla con estándares internacionales de protección de derechos humanos de periodistas y comunicadores
2019	El gobierno federal revoca el Decreto N.º 8.724/2016, mediante el Decreto N.º 9.937/2019.

Año	Descripción
2019	Mantiene lo previsto originalmente, detalla apenas el funcionamiento del Consejo Deliberativo (Condel), dispone que quede adscrito al ahora denominado Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos y también la participación de la sociedad civil en grupos temáticos o comisiones temporales del Condel, modificando el estatutos de su participación.
2021	El Decreto N.º 10.815/2021 alteró el funcionamiento del Programa, en especial en la composición del Condel que de tres representaciones del Estado pasa a contar con seis y tres de sociedad civil, por lo que se ha cuestionado el equilibrio de esta composición y la falta de autonomía para elegir a las entidades que representan a las organizaciones sociales. El Instituto Vladimir Herzog lanza en agosto la Red para la Protección de Periodistas y Comunicadores, que busca ofrecer visibilidad, apoyo legal y psicológico y tendrá un articulador por región y estado de Brasil.

**Nota.** Elaboración propia con información de Reporteros Sin Fronteras (2022).

### 2.2.2 Estructura y funcionamiento

El PPDDH se operacionaliza en la mayoría de los estados a través del gobierno federal que a junio de 2021 cubría 19 en total. El equipo técnico federal ha estado desde 2010 bajo la responsabilidad de la organización Vida y Juventud, que se encarga de capacitar a los nuevos equipos de los estados, así como de coordinar el proceso de transición de casos, según refiere Reporteros Sin Fronteras (2022). La misma fuente indica que además se realizan seminarios nacionales y regionales, talleres de formación y capacitación continua para los equipos, aunque se considera que estos espacios son reducidos.

A 2021, este mecanismo funcionaba de forma descentralizada en siete estados<sup>14</sup> y a nivel federal se realizaban acciones enfocadas en concretar su funcionamiento en otros estados<sup>15</sup>. La Coordinación General es la responsable de monitorear cada mes mediante una reunión en la que se presenta un informe y las demandas del periodo, realiza visitas presenciales a los estados durante las cuales se reúne con los equipos técnicos (RSF, 2022).

Como parte de su estructura cuenta con una Coordinación General y una Coordinación Nacional (JPRO WIKI, 2018). El Consejo Deliberante (Condel)<sup>16</sup> es el responsable de la formulación, acompañamiento y evaluación de las acciones del Programa, la definición de las estrategias de articulación con otros poderes del Estado y las decisiones relacionadas con el otorgamiento de medidas y su plazo, entre otras. Se reúne cada dos meses ordinariamente y de forma extraordinaria al ser convocado.

En tanto que la Secretaría Ejecutiva del Condel la ejerce la Coordinación General para la Protección de Testigos y Defensores de Derechos Humanos de la Dirección de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría Nacional de Protección Global del de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.

La sociedad civil tuvo hasta 2016 una participación limitada en la instancia deliberativa con solo cinco organizaciones integradas al Condel. Con el Decreto

<sup>14</sup> Bahía, Ceará, Maranhao, Minas Gerais, Pará, Pernambuco y Río de Janeiro (RSF, 2022).

<sup>15</sup> A junio de 2021 había un proceso avanzado de acuerdo con tres estados y con dos más se avanzaba en el diálogo (RSF, 2022).

<sup>16</sup> De acuerdo con el Decreto N.º 10.815/2021, el Condel está integrado por dos representantes del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos; dos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (uno de la Secretaría de Seguridad Pública de la Nación y uno de la Policía Federal); uno de la Fundación Nacional del Indio (Funai); uno del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra); tres de organizaciones de la sociedad civil que actúan en tres temáticas distintas (uno para la protección de los defensores de derechos humanos, uno de protección y defensa del medio ambiente, uno para proteger a los comunicadores); todos con derecho a voto. Adicionalmente, el Coordinador del Consejo Deliberativo puede invitar a participar en las reuniones, sin derecho a voto, a un representante de las siguientes instituciones: Ministerio Público, Poder Judicial; Defensoría Pública de la Unión. Todos cuentan con su respectivo suplente.

N.º 8.724 de ese año se abolió esa participación. La interlocución se mantiene fuera del Condell a través de la Comisión Permanente de Defensores de Derechos Humanos del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Foro Nacional de Entidades Gestoras (FNEG) que está integrado por las organizaciones que ejecutan los tres programas de protección en Brasil (RSF, 2022, p. 21).

El PPDDH cuenta con un presupuesto anual y la contrapartida del gobierno regional en los estados con los que se ha firmado convenios, donde su implementación también está a cargo de una organización de la sociedad civil. Este creció de 2,21 millones de reales en 2007 (USD 418,125.15<sup>17</sup>) a 14 millones en 2018 (USD 2,648,756.60), pero en 2021 disminuyó a 5,5 millones de reales (USD 1,040,582.95), sin embargo se ha considerado como suficiente para cubrir las necesidades de los planes de trabajo en curso, aunque no para introducir mejoras.

En cuanto a los recursos humanos de este mecanismo es importante mencionar que de acuerdo con datos de 2021, el gobierno federal solo cuenta con cuatro funcionarios para el acompañamiento de todos los equipos, mientras que el equipo técnico federal cuenta con 27 personas y el tamaño promedio de los equipos en cada estado es de un aproximado de 10 personas (técnicos, técnicos, financieros y asistentes), por lo general, profesionales del Derecho, Psicología y Asistencia Social.

El ingreso al PPDDH se produce mediante solicitud de la persona beneficiaria o de los órganos o entidades que tengan conocimiento de la amenaza, directamente en el estado en que funciona o a través del gobierno federal en aquellos en que todavía no funciona, siendo el Condell la instancia que aprueba el ingreso de beneficiarios a partir de la evaluación que realiza el equipo técnico federal.

Cuando es un caso ordinario se programa una atención calificada con técnicos de las áreas de derecho, psicología y asistencia social para definir

una intervención adecuada. Se contacta a la persona defensora, se analiza la relación entre la amenaza y sus actividades, se verifica que el ataque se relacione con su labor de promoción o defensa de los derechos humanos y, en ocasiones, se solicitan documentos como insumos para analizar el contexto y el riesgo, y de resultar pertinente, se remite el caso al equipo técnico que califica la demanda a partir de un cuestionario estándar.

El equipo técnico federal se traslada al estado de la persona beneficiaria o transporta al defensor o defensora a Brasilia y, en un proceso que dura un aproximado de dos meses, realiza un análisis conversando con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil reconocidas en la región<sup>18</sup>, con indagaciones en Internet, entrevistas con personas cercanas a las señaladas por la persona afectada y solicita un análisis de riesgo a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) correspondiente.

A partir de ese análisis se busca estructurar escenarios, hipótesis y posibilidades de riesgo para plantear las estrategias de intervención que se necesiten y aunque no se cuenta con una metodología en general se consideran aspectos como:

- Perfil de la persona atendida (género, edad, lugar de residencia).
- Perfil de quien amenaza.
- Redes de apoyo.
- Posibilidades de articulación con el poder público local.
- Origen y motivación de las amenazas.

Las valoraciones son presentadas por el equipo técnico federal en la reunión bimestral del Condell que determina, a partir de estas, si el caso es incluido en el Programa. Una vez admitido, este equipo procede a preparar en conjunto con la persona defensora un Plan de Articulación de Acción Protectora (PAAP), considerando elementos que pueden vulnerar o fortalecer la protección y medidas adoptadas, estas son otorgadas por un plazo de dos años y el plan es reevaluado cada tres o seis meses de acuerdo con el riesgo detectado.

17 Tipo de cambio BRL 1 = a USD 0.19 o USD 1.00 = BRL 5.29 al 27 de diciembre de 2022, de acuerdo con información de Google Finance.

18 A partir del inicio de la pandemia por covid-19 esta fase fue realizada a distancia y no se cuenta con información de que haya sido retomada plenamente.

El Programa también se ocupa de averiguar previamente si el defensor ya cuenta con una red de protección y contacto en la SSP, ya que de ser así se coordina para que ese contacto sea designado desde el organismo policial para acompañar el caso. Cuando no existe apoyo previo, el equipo solicita al gobierno federal la coordinación respectiva con la SSP para que un profesional sea designado. El defensor o comunicador debe permanecer en contacto con este profesional ante nuevas amenazas, pero el Programa también mantiene comunicación periódica con el beneficiario, los equipos técnicos actúan bajo un régimen de turnos para la atención de los defensores a fin de que permanezcan en su lugar de acción.

Ante situaciones de emergencia, la Coordinación General del Programa puede decidir la adopción de medidas urgentes de protección a la integridad física así como la inclusión en acogimiento provisional de la persona.

Este programa todavía no considera aspectos particulares de los ataques a periodistas y comunicadores: muchos de estos son difusos y desorganizados, las agresiones virtuales que afectan a mujeres comunicadoras de formas particulares, comprender que para continuar trabajando en el mismo territorio estos profesionales tienen que mantener el anonimato e, incluso, ponerse en riesgo.

Las valoraciones son presentadas por el equipo técnico federal en la reunión bimestral del Condel que determina, a partir de estas, si el caso es incluido en el Programa. Una vez admitido, este equipo procede a preparar en conjunto con la persona defensora un Plan de Articulación de Acción Protectora (PAAP), considerando elementos que pueden vulnerar o fortalecer la protección y medidas adoptadas, estas son otorgadas por un plazo de dos años y el plan es reevaluado cada tres o seis meses de acuerdo con el riesgo detectado.

El Programa también se ocupa de averiguar previamente si el defensor ya cuenta con una red de protección y contacto en la SSP, ya que de ser así se coordina para que ese contacto sea designado desde el organismo policial para acompañar el caso. Cuando no existe apoyo previo, el equipo solicita al gobierno federal la coordinación respectiva con la SSP para que un profesional sea designado. El defensor o comunicador debe permanecer en

contacto con este profesional ante nuevas amenazas, pero el Programa también mantiene comunicación periódica con el beneficiario, los equipos técnicos actúan bajo un régimen de turnos para la atención de los defensores a fin de que permanezcan en su lugar de acción.

Ante situaciones de emergencia, la Coordinación General del Programa puede decidir la adopción de medidas urgentes de protección a la integridad física así como la inclusión en acogimiento provisional de la persona.

Este programa todavía no considera aspectos particulares de los ataques a periodistas y comunicadores: muchos de estos son difusos y desorganizados, las agresiones virtuales que afectan a mujeres comunicadoras de formas particulares, comprender que para continuar trabajando en el mismo territorio estos profesionales tienen que mantener el anonimato e, incluso, ponerse en riesgo.

### **2.2.3 Medidas de protección del mecanismo**

De acuerdo con la Ordenanza N.º 507 (21/02/2022), en el marco del PPDDH pueden adoptarse entre las medidas de protección, las siguientes:

- Realizar visitas al lugar donde actúan las personas defensoras para analizar el caso y la situación de riesgo o posible amenaza;
- Realización de audiencias públicas, mesas de diálogo, reuniones y otras acciones que puedan contribuir a la solución o reducción de riesgos y amenazas;
- Articulación de acciones para la visibilización de las actividades en la promoción, protección, realización y defensa de los derechos humanos fundamentales ante las empresas y cualquiera de los poderes de la Unión (Estado), estados, Distrito Federal y municipios, excepto cuando tales medidas agravan el riesgo o la amenaza para las personas defensoras de los derechos humanos;
- Articulación de acciones para la adopción de medidas con cualquiera de los poderes de la Unión (Estado), estados, Distrito Federal y municipios, tendientes a la superación o reducción de las causas que puedan generar o agravar la amenaza;
- Articulación con otros órganos de las unidades de la Federación, así como con cualesquiera entidades públicas o de la sociedad civil, para la ejecución de políticas públicas, acciones o programas que se

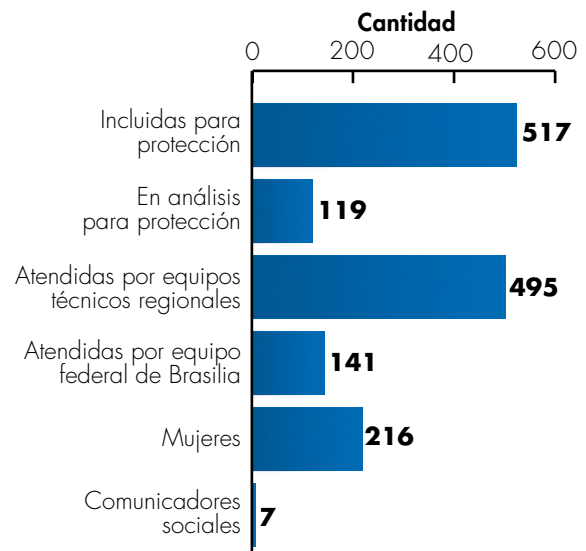


relacionen con el ámbito de la militancia de las y los defensores de derechos humanos, con miras a reducir el riesgo o superar la amenaza;

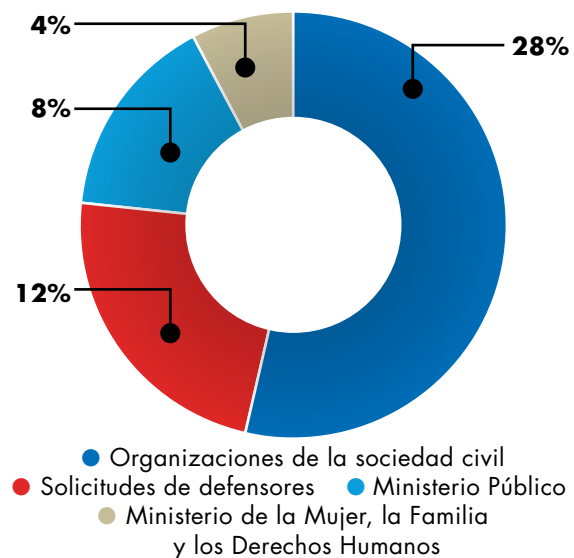
- Seguimiento de investigaciones, denuncias y procesos judiciales y administrativos en los que sean parte personas defensoras de derechos humanos y que tengan relación con sus actuaciones;
- Seguimiento periódico del trabajo de las y los defensores de derechos humanos para verificar la permanencia de la situación de riesgo y amenaza;
- Solicitud de protección y establecimiento de medidas de seguridad e inteligencia a los órganos de seguridad pública, en caso de grave amenaza;
- Articulación con los órganos de la Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal para la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras de derechos humanos;
- Formación y educación en derechos humanos, autoprotección y medidas de resolución consensuada de conflictos, cuando corresponda;
- Articulación de escolta policial, cuando se demuestre la necesidad<sup>19</sup>;
- Provisión de mecanismos o equipos de seguridad<sup>20</sup>, protección y comunicación para los casos incluidos, siempre que se verifique la necesidad y se compruebe la gravedad de la situación de amenaza o riesgo, mediante adquisición, instalación y mantenimiento, o contratación de servicio especializado;
- Recepción provisional, que a razón de la especificidad de la actuación de la persona defensora, especialmente de comunicadores y ambientalistas, así como del tipo y forma de la amenaza que se ejerce contra ella, podrán ser adoptadas otras medidas de protección que resulten adecuadas al contexto o situación de riesgo;
- Acogida provisional como acción de emergencia, provisional y excepcional con el objeto de preservar la integridad física de las personas defensoras de derechos humanos y sus familias, mediante su traslado a un lugar distinto al de la amenaza, cuando la gravedad de la amenaza o riesgo se verifica.

Además, a petición del Condel o de la coordinación estatal, se pueden otorgar otro tipo de medidas como asistencia y acompañamiento jurídico, psicológico y social.

En abril de 2021, de acuerdo con lo reportado por Reporteros Sin Fronteras (2022), 636 personas eran atendidas en el país:



Además, una parte de los casos que conoce el Programa se reciben por intermediación de actores diversos:



<sup>19</sup> Por presentar un alto riesgo.

<sup>20</sup> Como cámaras y circuito cerrado de TV para ser instalados en la residencia del defensor, infraestructura comunitaria.

Si bien es un hecho positivo el incremento en el alcance del Programa, un desafío adicional es la ampliación de la atención a periodistas, ya que para junio de 2021 solamente se encontraban 7 incorporados al programa de protección.

Durante la existencia de este programa, “el número de comunicadores atendidos (los incluidos bajo protección y los de análisis) por el equipo federal nunca pasó de 3 por año” (RSF, 2022, p. 21). La mayoría de las y los defensores beneficiarios están vinculados a la lucha por el derecho a la tierra y el territorio o son ambientalistas.

#### **2.2.4 Dificultades y desafíos**

De acuerdo con el estudio realizado por Reporteros Sin Fronteras (2022, p.22) al que se ha venido haciendo referencia, en los más de tres lustros de funcionamiento, este programa no ha logrado consolidarse a nivel nacional como un mecanismo de protección que actúa con celeridad y garantiza la integridad física de sus beneficiarios, además de que muchas personas defensoras y comunicadoras de Brasil se encuentran desprotegidos y no conocen de la existencia del Programa.

En ese marco, algunos actores (RSF, 2022; JPRO Wiki, 2018) han identificado dificultades y desafíos de distinta naturaleza que enfrenta este mecanismo para llegar a ser funcional, entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- La carencia de un registro sistemático y centralizado de los casos que son atendidos por este Programa a nivel nacional, solo existe un registro incompleto.
- La inexistencia de protocolos de tratamiento, acceso y almacenamiento de datos.
- El recurso humano del equipo federal es insuficiente y el de los estados debería considerar aspectos como el tamaño del territorio y el nivel de violencia existente.
- Es necesario que el PPDDH mejore el proceso de análisis de riesgo para su correcta evaluación a partir de metodologías claras, instrumentos adecuados y parámetros estructurados. Asimismo, el seguimiento a los casos que hasta 2021 se realizaba de forma muy esporádica (cada tres meses) y principalmente por teléfono o correo electrónico.
- La desaparición de la Coordinación Nacional ha restringido el diálogo entre Estado y Sociedad Civil

sobre los desafíos del programa, solo se mantiene en el marco del Consejo Nacional de Derechos Humanos.

- El que el PPDDH esté establecido únicamente por decreto presidencial, lo hace susceptible a cambios estructurales con cada nuevo gobierno y no permite la sostenibilidad de procesos de coordinación, la articulación en los estados a partir de una metodología estandarizada ni que haya compromiso de otros organismos federales y de los mismos estados con este mecanismo que requiere de celeridad de respuesta y flexibilidad.
- La inexistencia de una ley de carácter nacional que conduzca este Programa en todo el territorio limita su ampliación hacia otros estados del territorio brasileño, su reconocimiento, ejecución plena y consolidación de la protección a defensores y comunicadores como política de Estado.
- La metodología no se adaptó ante las necesidades particulares de periodistas y comunicadores, así como su dinámica de trabajo, el contexto en que estos actúan y las violaciones vinculadas con la libertad de expresión en el país.
- Los equipos técnicos no realizan una búsqueda activa de casos, aunque existe el interés por parte de la Coordinación General de avanzar en esa dirección.
- El diseño del Plan Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos es un tema pendiente, ya que a pesar de haber sido previsto en el Decreto No. 6.044 casi década y media atrás, no ha sido desarrollado.
- El atraso en la transferencia de los recursos, tanto por parte del gobierno federal como de los estados, afectando la garantía de protección.
- Se considera que su diseño puede ser limitado en relación con el hecho de que las organizaciones contratadas para implementar el Programa no necesariamente cuentan con una estructura que permita garantizar una adecuada elaboración de los PAAP y efectiva protección en la medida que se requiere y su selección no siempre garantiza la adjudicación a aquellas que cuentan con amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos.

#### **2.2.5 Mejores prácticas**

Una buena práctica en el marco del Programa ha sido la presencia de organizaciones de la sociedad

civil en la gestión de este mecanismo en los estados en que existen convenios con el gobierno federal. Esto es positivo porque puede contribuir al impulso de una perspectiva de derechos humanos y de una protección más integral. Asimismo, se ha considerado positivo por la posibilidad de autonomía política y de mayor confianza por parte de las personas defensoras. (RSF, 2022, p. 29).

El hecho de que se cuente con un presupuesto específico y la contrapartida en los estados, a través de convenios, es otra práctica positiva porque esto puede generar autonomía financiera y compromiso en los territorios y no a distancia a través del equipo técnico federal que se encuentra saturado.

Otra buena práctica es el hecho de que ofrezca medidas más amplias, como asistencia legal y psicológica, acciones que propician articulaciones con instituciones enfocadas en la identificación de las causas de la violencia, por lo que es importante mantener y reforzar este tema.

También puede considerarse como práctica positiva, el hecho de que desde 2019 el PPDDH ha buscado fortalecerse a partir de conversaciones con organizaciones internacionales de protección y otros mecanismos de la región, así como la contratación de una consultoría para el diseño de una matriz de riesgo (RSF, 2022).

La Red para la Protección de Periodistas y Comunicadores<sup>21</sup>, que el Instituto Vladimir Herzog y Artículo 19 lanzaron en agosto de 2021, también puede considerarse una buena práctica. Se trata del resultado de una articulación entre organizaciones de la sociedad civil, periodistas y comunicadores<sup>22</sup> de este país para la defensa de la libertad de expresión y la seguridad de periodistas y comunicadores que también cuenta con el apoyo de Reporteros Sin Fronteras, Interozvos (Colectivo Brasil de Comunicação Social) y la Associação Profissão Jornalista (APJor).

La Red (2021) tiene como objetivo combatir el avance de ataques y amenazas a la libertad de expresión, a través de acciones como: denuncias de casos, procesos de capacitación, estrategias para asegurar la participación de actores que pueden y deben contribuir a la seguridad de los profesionales de la prensa. Asimismo, se ha propuesto ofrecer visibilidad, apoyo legal y psicológico, así como tener un articulador por región y estado de Brasil.

Parte de los recursos de la Red proviene de una enmienda parlamentaria<sup>23</sup>, que en Brasil exige ser ejecutada en alianza con una entidad pública, en este caso se trata del PPDDH, cuyas autoridades esperan que la Red contribuya a facilitar y viabilizar el ingreso de periodistas al programa e incrementar a futuro la capacidad del Estado para construir una política pública estructurada para este grupo (RSF, 2022).

---

21 Rede Nacional de Proteção de Jornalistas e Comunicadores, en portugués.

22 Entidades representativas del periodismo como sindicatos de periodistas, FENAJ, Abraji e Associação Profissão Jornalista; Colectivos de medios y vehículos comunitarios siendo 32 los colectivos que ya participan en las actividades de la Red y 36 más mapeados en todo Brasil; Iniciativas internacionales, por el momento Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP); Organizaciones legales como bufetes de abogados (pro bono), colectivos de abogados y Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); y del Estado como el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos (PPDDH), Ministerio Público y Defensoría Pública.

23 Recursos públicos destinados por los parlamentarios para potenciar iniciativas que beneficien a la población y la sociedad brasileña.

## 2.3 México: Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

### 2.3.1 Origen

México es considerado uno de los países más peligrosos del continente para el ejercicio del periodismo, siendo en el que más asesinatos han ocurrido entre 2019 y 2021 en la región. Algunos elementos que señala Reporteros Sin Fronteras en un reciente informe<sup>24</sup> acerca de la violencia y ataques contra periodistas y comunicadores en este país son los siguientes:

- Persistencia de las amenazas, agresiones físicas y digitales; uso arbitrario del sistema de justicia; desapariciones y asesinatos; incremento de las campañas de desprestigio; hostigamiento e intimidaciones a organizaciones y medios de comunicación.
- Una parte considerable de los asesinatos, desapariciones y secuestros ha ocurrido en sitios geográficos con fuerte presencia del crimen organizado.
- En algunas regiones la violencia e intimidación han sido atribuidas a grupos armados con posibles vínculos con grupos políticos.
- Las personas afectadas han sido principalmente reporteros que cubrían noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, violencia, seguridad pública y temas relacionados; al menos 74 de los asesinatos de periodistas mexicanos ocurridos entre 2011 y 2020 se inscriben en ese contexto.
- La impunidad prevalece en la mayoría de los casos y entre los sospechosos de crímenes contra la libertad de expresión figuran funcionarios públicos

de varias instituciones que son los responsables de garantizar la seguridad y el acceso a la justicia.<sup>25</sup>

Fue precisamente debido al aumento de asesinatos en ese país durante la década del 2000, que una fuerte presión interna y externa tuvo como resultado el que se dieran los pasos iniciales para la creación de un mecanismo de protección a comunicadores y comunicadoras. Este se concretó en 2012, impulsado por una fuerte demanda de la sociedad civil mexicana en el marco de un contexto internacional que favorecía la creación de este tipo de política pública de protección como una obligación de los Estados.

**El Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** fue creado mediante la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Esta Ley tiene por objeto:

Establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. (Artículo 1)

La Ley considera la integridad física, psicológica, moral o económica de estos grupos, sus familias y

<sup>24</sup> [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_esp\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf)

<sup>25</sup> Esta información es confirmada en un informe especial de Artículo 19 (2020, p. 126) que indica que “el 69% de las agresiones contra periodistas durante la cobertura de la situación creada por el COVID-19 provino de agentes estatales”. Otro informe de Artículo 19 (2019, p. 17) refiere que de las 10 sentencias condenatorias derivadas de las investigaciones que ha abierto la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) en ocho años, “al menos 6 de ellas han sido por delitos en los que está relacionado algún servidor público en la comisión del mismo”.

las organizaciones o movimientos sociales en los que participen (Artículo 24). Adicionalmente, proporciona una definición amplia de periodistas, que es afín a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), siendo la siguiente:

Personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole, cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar,

editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen. (Artículo 2)

De acuerdo con Reporteros Sin Fronteras: “la inclusión de los periodistas en el proyecto y la visibilidad que ganó el tema en territorio mexicano contribuyeron para que, desde un comienzo, muchos comunicadores se reconocieran como defensores de derechos humanos y entraran a acceder al mecanismo” (RSF 2022, p. 79).

### **Línea de tiempo** **Momentos más relevantes desde la creación del mecanismo**

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2010	El gobierno firma un decreto presidencial. Establece un Convenio de Coordinación con otras instituciones para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas en el ámbito federal. Este es suscrito por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública, la entonces Procuraduría (hoy Fiscalía) General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Crea un Comité Consultivo para recibir solicitudes de protección. Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), que depende de la Fiscalía General de la República (FGR). Es la autoridad responsable a nivel federal de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones, así como de perseguir los delitos cometidos en contra de periodistas o por el ejercicio del derecho a la información y el de libertad de prensa y expresión.
2012	Se aprueba la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Esta creó un mecanismo dirigido hacia las dos poblaciones y sentó las bases legales para la política pública de protección a personas en situación de riesgo de estos grupos. También se aprobó el reglamento de esta ley el cual establece su funcionamiento, coordinación, organización (estructura) y procedimientos a realizar por las instituciones, organismos o dependencias que intervienen en la implementación del Mecanismo.
2013	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) alerta de un aumento de 700% en los ataques a comunicadores en un periodo de tres años, por lo que realiza un llamado a las autoridades a acabar con la impunidad y garantizar las medidas de protección a las y los periodistas que cubren temas sensibles y a reparar los daños causados a las víctimas.
2017	La Conferencia Nacional de Gobernadores de México aprueba y firma con el mecanismo federal el Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Este busca articular las iniciativas que algunos estados replicaron a nivel local con órganos propios de protección independientes del programa operado por el Gobierno federal. Además se crean las Unidades Estatales de Protección (UEPs) en los estados que todavía no contaban con mecanismos propios.
2018	Se crea el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión como herramienta para agentes del Ministerio Público y de la Policía a fin de contribuir a que se resuelvan con mayor eficacia estos delitos.
2019	El mecanismo federal cambia de metodología para el análisis de riesgo, pasando de un enfoque policial a uno integral. Considera, además del aspecto policial, una perspectiva política y social, a fin

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2019	de distinguir las fuentes de riesgos que pueden atenuarse o disminuir de acuerdo con las capacidades instaladas del Mecanismo.
2021	El gobierno firma nuevos convenios con gobernadores para la implementación de las UEP a fin de lograr mayor efectividad en la articulación. Da mayor divulgación a datos sobre violencia contra periodistas en el país y la responsabilidad de los estados para enfrentar esta problemática. Se plantea la implementación de un Sistema Nacional de Prevención y Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Se reforma la Ley para la Protección mediante el Diario Oficial de la Federación (DOF) 20-05-2021.
2022	Se empieza a discutir el planteamiento de una Ley General que permita crear el Sistema. Propuesta de Ley en el Parlamento mexicano para que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) se integre a la Junta de Gobierno y pueda proponer Planes de Atención Integral a los beneficiarios del mecanismo. Se concreta una nueva reforma a la Ley para la Protección (DOF 28-04-2022).

**Nota.** Elaboración propia con información de Reporteros Sin Fronteras (2022).

### 2.3.2 Estructura y funcionamiento

El mecanismo es operado por la Secretaría de Gobernación y forma parte de su estructura. Está integrado por tres órganos: **Junta de Gobierno, Consejo Consultivo y Coordinación Ejecutiva Nacional**. La máxima instancia es la Junta de Gobierno, como principal órgano de toma de decisiones. Esta incluye nueve integrantes permanentes con derecho a voz y voto: cuatro representantes del Estado<sup>26</sup>, un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y cuatro representantes del Consejo Consultivo.<sup>27</sup>

La Junta de Gobierno es responsable de analizar, evaluar y decidir el otorgamiento o no de las Medidas Preventivas y de Protección, su modificación o suspensión a partir de las propuestas y valoraciones de la Unidad de Evaluación de Riesgo. También de evaluar la suspensión o modificación de las Medidas Urgentes de Protección determinadas y emitidas por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, a partir de la información que proporcione la Unidad de Evaluación de Riesgo (Artículos 22 y 23 del Reglamento).

El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno especializado en la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se integra por nueve consejeros designados

por organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en la defensa y protección de los derechos humanos o el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, a partir de una convocatoria que realiza la Junta. De acuerdo con la Ley para la Protección, en su composición se debe buscar un equilibrio entre las personas expertas de ambas temáticas y garantizar el principio de paridad de género.

Entre sus funciones está la de formular opiniones solicitadas por la Junta de Gobierno, así como recomendaciones a los programas y actividades de la Coordinación y trasladar las inconformidades de las personas beneficiarias sobre la implementación de las medidas. Asimismo, comisionar estudios de evaluación de riesgo independientes y realizar labores de difusión del Mecanismo, entre otras.

La Coordinación Ejecutiva Nacional es el órgano técnico operativo responsable de la aplicación de las medidas de protección y de la articulación institucional con las entidades federativas y otras instituciones públicas a nivel federal. Está vinculada a la Secretaría de Gobernación y cuenta con tres unidades operativas: **Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, Unidad de Evaluación de Riesgos y Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis**, cuyos representantes integran la Coordinación.

<sup>26</sup> Secretaría de Gobernación, Fiscalía General de la República (suele ser representada por la FEADLE), Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Secretaría de Relaciones Exteriores (RSF, 2022, p. 80).

<sup>27</sup> Representantes de organizaciones de la sociedad civil, dos especialistas en defensa de los derechos humanos e igual cantidad en el ejercicio de la libertad de expresión (RSF, 2022).

El Reglamento de la Ley respectiva dispone en su Artículo 43 que cada una de estas unidades debe contar con al menos una persona especializada en libertad de expresión y periodismo. La Coordinación también cuenta desde 2020 con una Dirección General.

Derivado de la aprobación del Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en 2017, se estableció la creación de **Unidades Estatales de Protección (UEP)** en las entidades federativas en las que no existiera Mecanismo de Protección. Las mismas se conformaron inicialmente por enlaces designados por el Estado en cada lugar, a quienes se les delegaron tareas de monitoreo de riesgos y agresiones; reacción inmediata frente a agresiones que requieren de intervenciones urgentes; implementación y seguimiento de medidas de protección e intercambio de información para la producción de análisis más robustos (Secretaría de Gobernación, 2017; RSF, 2022).

En relación con el presupuesto del Mecanismo de Protección Federal, RSF (2022, p. 84) refiere que los gastos operativos son cubiertos por el presupuesto federal y, hasta 2020, contó con un Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que funcionó a través de un fideicomiso público<sup>28</sup> que se destinaba a la implementación y operación de medidas de prevención, protección y urgencia.

Al ser extinguido el fideicomiso por el Congreso, los pagos para la aplicación de las medidas fueron asumidos por la Secretaría de Gobernación lo que, de acuerdo con RSF (2022), ha implicado menor flexibilidad para la implementación de medidas urgentes, además de haber sido necesarios recursos adicionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cubrir los gastos anuales. En 2021, el Ejecutivo aprobó un presupuesto de 227.9 millones de pesos (US\$ 11.420.112,30)<sup>29</sup> y 189 millones adicionales, unos 9.470.825,91 dólares estadounidenses, para la implementación de medidas,

siendo la mayor cantidad de recursos con los que ha contado el mecanismo desde su creación. Se calcula que de allí proviene un aproximado del 85% de los servicios que ofrece el Mecanismo.<sup>30</sup>

En su estudio, Reporteros Sin Fronteras (2022) indica que el mecanismo federal mexicano contaba en 2021 solamente con 45 trabajadores, personal insuficiente frente a las necesidades existentes: en la Unidad de Evaluación de Riesgos trabajaban seis analistas y siete personas laboraban para la Unidad de Seguimiento como responsables de monitorear la implementación de las medidas. Debido a este déficit, las autoridades del Mecanismo solicitaron la creación de 40 nuevos puestos de trabajo. El personal recibe capacitaciones anuales en temas de derechos humanos, administración pública, análisis de riesgos, transparencia e igualdad de género.

La **Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida** es la responsable de recibir las solicitudes para la incorporación al mecanismo. De acuerdo con el Artículo 53 del Reglamento, el defensor o periodista puede hacer su solicitud por escrito, de forma verbal o por los canales de comunicación oficiales de esta unidad.<sup>31</sup> Asimismo, por recomendación de organizaciones de la sociedad civil, a través del CNDH y por investigación de fuentes abiertas realizada por los funcionarios (RSF, 2022, p. 81).

Luego de conocerse el caso, este es asumido por el equipo interno responsable de incorporar a periodistas<sup>32</sup>. Este equipo establece un primer contacto telefónico para explicar al comunicador el funcionamiento del mecanismo y sus alcances, conocer su situación de riesgo e indagar sobre posibles agresores, siendo este el momento en que algunas personas deciden cancelar la solicitud, aunque otras pueden ser canceladas si el mecanismo no recibe respuesta del peticionario por correo electrónico dentro de los tres meses posteriores al primer contacto.

A partir de la primera entrevista se confirman criterios de causalidad, si se trata de un caso extraordinario

28 Este fondo recibía aportes anuales del presupuesto federal y donaciones de personas naturales o jurídicas.

29 Tipo de cambio 1 MXN = a 0,050 USD o 1 USD = 19,94 MXN al 11 de octubre de 2022, de acuerdo con información de Google Finance.

30 "La Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene un presupuesto 20 veces mayor que el mecanismo mexicano para un público beneficiario seis veces mayor" (RSF, 2022, p. 94).

31 Página web, correo electrónico, teléfono 24 horas y aplicación de mensajes.

32 Otro equipo es responsable de los defensores de derechos humanos.

u ordinario y se inicia la incorporación. Cuando un solicitante declara que su vida y/o integridad corren un riesgo inminente<sup>33</sup>, se le atiende de forma extraordinaria a fin de que se realice un estudio de evaluación de acción inmediata que permita determinar el carácter del riesgo y las medidas, esto debiera darse en un lapso de hasta tres horas desde la recepción de la solicitud.

Los casos extraordinarios se incorporan con la apertura inmediata de un expediente para la asignación de medidas urgentes de protección o con la extracción del o la periodista (o defensor) del lugar en el que corre peligro. Aún si existe duda del nivel de riesgo, el Mecanismo opta por la aprobación de las medidas determinadas por el estudio. De acuerdo con el Artículo 87 y el 88 del Reglamento respectivo, estas deben ser efectivas en un lapso que no exceda las nueve horas y mantienen su vigencia hasta que la Junta de Gobierno decide sobre el caso.

La persona beneficiaria indica con qué autoridades y cuerpos de seguridad se siente segura o no; se establece el enlace policial del Mecanismo en el estado correspondiente o, en su defecto, mediante contrato con el Servicio de Protección Federal<sup>34</sup> para realizar la extracción en las siguientes horas. Luego se realiza la reubicación temporal y el Mecanismo procede a instalar al beneficiario en un departamento temporal en otra ciudad y le otorga recursos para su alimentación (RSF, 2022).

En caso de ser un procedimiento ordinario<sup>35</sup>, el equipo responsable solicita documentos para elaborar un análisis de riesgo futuro<sup>36</sup>, otorga medidas inmediatas de autoprotección y medidas políticas que consisten en notificar, en acuerdo previo con la persona beneficiaria, a las autoridades policiales, ejecutivos de estados y municipios, Fiscalía General y a otros organismos sobre

el nuevo caso en estudio a fin de que la persona no quede desprotegida mientras se realiza la evaluación.

El Reglamento establece un plazo de hasta 10 días para realizar el análisis de riesgo pero, por lo general, este periodo se amplía en la práctica (RSF, 2022). A partir del riesgo -que resulta de la matriz de análisis- el equipo propone un plan con medidas preventivas y de protección para cada caso. El analista responsable presenta una síntesis en la reunión de la Junta de Gobierno<sup>37</sup> cada fin de mes; el plan se discute con todos los participantes, incluyendo al beneficiario; y, una vez aprobado, es la Unidad de Seguimiento quien se encarga de notificarlo a las instancias responsables, en un plazo de hasta 72 horas como máximo. Su implementación debe concretarse en un lapso no mayor de 30 días (Artículo 29 de la Ley).

Las medidas pueden ser individuales o colectivas y tienen como objetivo reducir al máximo la exposición al riesgo, ser eficaces, temporales y acordes a los estándares internacionales. De acuerdo con información de la Dirección General del Mecanismo citada por RSF, en 2021 el 30% de las medidas implementadas estaban bajo la responsabilidad de estados y municipios, las cuales consistían en patrullajes, rondas y vigilancia policial, así como enlaces con las fuerzas de seguridad en emergencias.

Las medidas otorgadas son revisadas periódicamente a los 3, 6, o 12 meses. La revisión también puede darse a solicitud del equipo de seguimiento o si se registra un nuevo incidente en contra del o la periodista; esto podría resultar en el incremento o modificación de estas. Si en alguna de las evaluaciones se concluye que el riesgo se ha reducido hasta ser inexistente, se suspenden las medidas con la posibilidad de que el beneficiario las reactive en caso de enfrentar nuevas amenazas (RSF, 2022).

33 Se entiende como aquel que puede materializarse en un corto tiempo y causar daños graves.

34 Ente público vinculado a la Secretaría de Seguridad que a través de contrato atiende las demandas del órgano en todo el país. Hasta diciembre de 2021, los beneficiarios también contaban con la opción de una empresa privada de seguridad contratada por el Estado.

35 RSF 2022, p. 82.

36 Antes de la pandemia involucraba, además de información general de diversos elementos del contexto y sobre la existencia previa de otras medidas de protección, visita domiciliar, al lugar del trabajo, análisis del contexto local y los trayectos recorridos por la persona para identificar: la intencionalidad del daño, el impacto producido, la vulnerabilidad del peticionario y la inminencia de la agresión. Al 2021 ya no se realiza esta etapa por los plazos para la conclusión de estos estudios, en tanto que la metodología se revisa periódicamente (RSF, 2022, p. 82).

37 Además de las entidades que la integran participa la persona beneficiaria, representantes del Congreso, del Poder Judicial, de los estados y de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México (RSF, 2022).



Todas las gestiones mencionadas deben contar con la participación o colaboración de las Unidades Estatales de Protección (UEP) o del Mecanismo correspondiente, según el Protocolo. De existir impedimentos materiales o humanos para la adopción de medidas, se deben notificar por escrito y de inmediato al mecanismo federal para que este identifique otras alternativas de seguridad para las y los periodistas y personas defensoras (RSF, 2022).

Si se identifican hechos constitutivos de delito contra el beneficiario, las UEP y otros mecanismos locales deben auxiliarle para la presentación de la denuncia correspondiente (Artículos 76 y 77 del Reglamento). Reporteros Sin Fronteras menciona que, en el caso de que la persona haya sido extraída de su residencia y trabajo, es el mecanismo federal quien debe articular con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) aspectos como gastos en salud o educación de sus hijos u otros, aunque se afirma que los criterios de cumplimiento de esta institución no siempre se ajustan a las situaciones que viven las y los periodistas y defensores de derechos humanos<sup>38</sup>.

### 2.3.3 Medidas de protección del mecanismo

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (capítulo VII) y su Reglamento (capítulos III y IV), establecen medidas de prevención, preventivas, de protección y urgentes a ser aplicadas por el Mecanismo. Asimismo, la Ley y el reglamento definen e incluyen Medidas de Prevención concebidas como el conjunto de acciones y medios dirigidos a desarrollar políticas públicas y programas para reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones, combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición, algunas enumeradas en el capítulo IV del Reglamento.

De acuerdo con los Artículos 32 al 34 de la Ley, así como los Artículos del 63 al 68 de su Reglamento, las medidas preventivas, urgentes de protección y de protección que se otorgan, son las siguientes:

---

#### Medidas Preventivas

- Instructivos y manuales;

- Cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos;
- Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.
- Las demás que sean necesarias para evitar cualquier tipo de afectación a la integridad del beneficiario.

---

#### Medidas Urgentes de Protección

- Evacuación;
- Reubicación temporal;
- Escoltas de cuerpos especializados;
- Protección de inmuebles.
- Las demás que sean necesarias para evitar cualquier tipo de afectación a la integridad del beneficiario.

---

#### Medidas de Protección

- Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital;
- Seguridad de inmuebles e instalación de sistemas de seguridad: instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona;
- Chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados y otros medios físicos de protección;
- Resguardo del beneficiario y, en su caso, los medios necesarios para su subsistencia durante la implementación de la medida;
- Servicios relacionados con cuestiones de logística y operación.
- Las demás que sean necesarias para evitar cualquier tipo de afectación a la integridad del beneficiario.

---

#### Medidas de Prevención

- Difusión a nivel federal, estatal y municipal del Mecanismo y las obligaciones de las autoridades con las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en cuanto a su protección;
- Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas sobre derechos humanos y periodistas, la Ley, el Reglamento, evaluación de riesgo, entre otros;
- Difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y

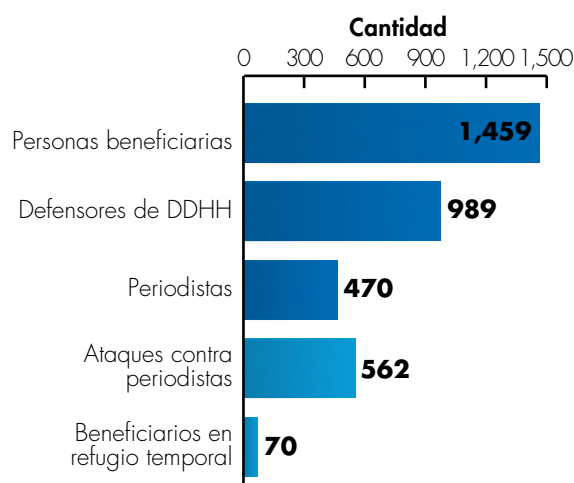
---

38 Un grupo de periodistas creó en 2017, la Asociación Mexicana de Periodistas Desplazados y Agredidos, ante el impacto de los procesos de desplazamiento forzado y la falta de respuesta del Estado. Ha estado apoyando con recursos propios a decenas de profesionales (RSF, 2022).

Periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, entre otros;

- Creación de conciencia pública de la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, los instrumentos internacionales relevantes en materia de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, y
- Recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios.

Reporteros Sin Fronteras (2022) indica que un total de seis estados concentra la mitad de los casos de agresión contra defensores y en el caso de los periodistas en su mayoría trabajaba en medios digitales, cubría temas de política y seguridad, y estaba ubicada en los estados de Guerrero, Tamaulipas, Quintana Roo, Veracruz y Puebla, además del Distrito Federal.



- Personas atendidas por el Mecanismo, a junio de 2021
- Otras cifras hasta diciembre de 2020

En tanto que la FEADLE, citada por Aguirre (2022), reporta los siguientes datos, correspondientes al periodo de junio 2010 a diciembre 2021:

39 RSF, 2022, p. 93.

40 Desde 2010 del total de 3,419 investigaciones por agresiones a periodistas y comunicadores iniciadas por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), solo 28 han llegado a sentencias contra los responsables y, en once años, del total de 94 asesinatos de periodistas, solo se obtuvieron seis sentencias por el delito de homicidio (Aguirre, 2022). En 2021 fueron asesinados siete y entre enero y febrero de 2022, otros cinco, incluyendo a una mujer periodista bajo protección (RSF, 2022, p. 76). De los 111 comunicadores y defensores asesinados en México desde diciembre de 2018 hasta julio de 2021, 9 estaban bajo el amparo del Mecanismo (RSF, 2022, p. 96).

## 510 Periodistas solicitaron medidas de protección



- Rondines domiciliarios
  - Botón de pánico
  - Chalecos antibalas

### 2.3.4 Dificultades y desafíos

Después de aproximadamente una década de funcionamiento se considera que si bien su existencia es positiva y reconocida por el papel que desempeña, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no ha logrado garantizar siempre la protección de las y los periodistas.<sup>39</sup> Los asesinatos en México muestran una tendencia al crecimiento y con altos índices de impunidad y algunos de estos han sido cometidos contra periodistas que estaban bajo protección del Mecanismo.<sup>40</sup>

En ese marco, Amnistía Internacional (2018), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2019) y Reporteros Sin Fronteras (2022) señalan entre las dificultades y los desafíos, los siguientes:

#### Dificultades

- El marco jurídico no es vinculante u obligatorio para las autoridades de los estados y municipios de México, por lo que el establecimiento de

Unidades Estatales de Protección (UEP) depende de la voluntad política, asunto percibido como una discrepancia entre el propósito de impulsar una articulación federativa y su funcionamiento en la práctica.

- El Mecanismo cuenta con muy poco personal en las unidades técnicas en relación con la cantidad de personas beneficiarias atendidas, situación que resulta en una sobrecarga de trabajo, afecta el cumplimiento de la metodología de la etapa de evaluación de riesgos, de los plazos de entrega de los análisis y de la incorporación de las personas en peligro, así como de la comunicación periódica con las personas beneficiarias.
- En la práctica existe una demora en los plazos establecidos para la realización de los análisis de riesgo y la aprobación de las medidas para la incorporación de las personas beneficiarias.

### **Desafíos**

- Identificación de los elementos que necesitan ser fortalecidos para advertir los riesgos, prevenir homicidios u otro tipo de agresiones y acabar con la impunidad existente desde una mirada integral.
- Fortalecimiento de la coordinación y el compromiso interinstitucional para la implementación de las medidas aprobadas por la Junta de Gobierno. Esto implica garantizar la participación y el compromiso de instituciones como la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en ese espacio, a fin de que haya cooperación entre los distintos órganos y no se debilite el rol de coordinación del Mecanismo y su capacidad operativa.
- Desarrollo de un Sistema Nacional de Prevención y Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos, a partir de compromisos mínimos comunes.
- Reforma de la legislación para adoptar una Ley General de Protección que establezca la corresponsabilidad entre autoridades. Su construcción debiera desarrollarse mediante un proceso participativo y transparente.
- Fortalecimiento del perfil profesional del personal técnico -tanto del Mecanismo como de los entes que aplican las medidas- mediante capacitaciones sobre la perspectiva de derechos humanos e

interseccionalidad, la especificidad de cada región y de cada beneficiario y la no revictimización.

- Capacitación al personal especializado en comunicación y/o tecnologías de la información, la gestión de recursos humanos y la articulación institucional.
- Fortalecimiento del presupuesto del Mecanismo, así como lograr una mayor flexibilidad y transparencia en su ejecución.
- Ampliación del catálogo de medidas de protección ofrecidas por el mecanismo, en especial, medidas de seguridad digital y atención a la salud mental.
- Evaluación de la percepción de las personas beneficiarias sobre las medidas preventivas y de protección recibidas, así como de quienes las aplican.
- Adecuación de las medidas preventivas y de protección a la realidad de la labor de las y los periodistas.
- Desarrollo de campañas permanentes para reconocer y valorar el trabajo periodístico y de defensa de derechos humanos, así como la obligación de respetarlo.

### **2.3.5 Mejores prácticas**

El Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas incluye la participación de la sociedad civil en su Consejo Consultivo como instancia deliberativa, esto ha sido de gran importancia para su creación y funcionamiento, siendo México el único país -de los analizados- en que representantes de la sociedad civil tiene derecho a voto y opinan sobre la inclusión de casos y las medidas a ser otorgadas.

Este modelo es un referente en la región y ha contribuido a incrementar la confianza en el Mecanismo. En tanto que la alianza entre la representación de la sociedad civil y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha permitido avances importantes.

Otro aspecto positivo es que la Ley que da vida al mecanismo aporta una definición bastante amplia de periodistas que atiende las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la materia.

También es una buena práctica el proceso que se tiene previsto para concretar en 2022 la certificación internacional

de todos los analistas. Asimismo, la coordinación entre las autoridades del Mecanismo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha permitido la elaboración de un diagnóstico del Mecanismo en 2019 y el acompañamiento cercano de la implementación de las recomendaciones que la ONU hizo al gobierno mexicano.

El reglamento de la Ley de Protección de México establece que el mecanismo debe incorporar la perspectiva de género, norma que se respeta en el protocolo vigente para el análisis de riesgo a partir del cual se evalúa

si el riesgo de la periodista involucra a su familia o a personas de su ámbito laboral. Sin embargo, por lo general se aplica designando a escoltas mujeres para atender a las beneficiarias, existe desconocimiento en cuanto a la mejor forma de aplicarlo.

A lo largo de los años también ha sido una buena práctica el desarrollo de una mejor comprensión acerca de la protección a periodistas y comunicadores y la libertad de expresión, a lo cual ha contribuido el diálogo con la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos.

## 2.4 Honduras: El Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP)

### 2.4.1 Origen

El Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP) de Honduras fue creado en 2015 mediante la aprobación y publicación del Decreto Legislativo N.º 34-2015 "Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia". Para su diseño se tuvo en cuenta las experiencias de México y Colombia y su reglamento fue publicado en agosto de 2016.

Tanto en la ley como en su reglamento se establecen también los criterios de articulación y coordinación de todos los actores del Estado responsables de proteger, respetar y garantizar los derechos de los grupos objetivo. Sus antecedentes se sitúan a finales de 2010 a través de una propuesta y demanda planteada por la sociedad civil hondureña en el marco de la primera participación de Honduras en el Proceso de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), misma que se fue consolidando hasta su aprobación.

La Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia establece que:

Las medidas de protección deben ser decretadas e implementadas, ordenadas, sistematizadas, coherentes, eficientes y armonizadas por las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y demás autoridades relacionadas,

para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de su población objeto. (Artículo 3, numeral 6)

En su definición de periodistas, la ley incluye a comunicadores sociales, fotógrafos, camarógrafos y reporteros gráficos en los medios de comunicación y les define como: "personas naturales que realizan labores de recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital, de imagen o de otra índole" (Artículo 5, numeral 3).

El derecho a protección de quienes ejercen el periodismo y de otros defensores de los derechos humanos se vincula con los riesgos que se derivan de su ocupación. La Ley define el riesgo como la "probabilidad de ocurrencia de un peligro o agresión al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones" (Artículo 5, numeral 4).

El contenido del marco legal del Mecanismo responde a estándares internacionales para la protección de la libertad de expresión al incluir "una definición ampliada del periodismo ... medidas individuales y colectivas de prevención, protección y responsabilización"<sup>41</sup> y establece la obligación del Estado de prevenir cualquier acto u omisión constitutivo de violaciones a los derechos humanos de los sujetos a quienes la ley ya indicada protege.

41 RSF, 2022, p. 61

Por otra parte, determina como actores de la prevención de las violaciones a los derechos humanos al Gobierno, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los investigadores y los medios de comunicación (Artículo 13). Asimismo, que toda autoridad civil, policial o militar, así como

particulares, están obligados a brindar información y colaboración a las instancias responsables de su cumplimiento (Artículo 7). Además, obliga a la cooperación de los tres poderes del Estado y demás instituciones a auxiliar con carácter preferente y urgente al SNP en su cumplimiento.

### **Línea de tiempo** **Momentos más relevantes desde la creación del Mecanismo**

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2010	Se manifiesta la demanda de crear un Sistema Nacional de Protección para defensores, periodistas y operadores de justicia en el marco de la participación de Honduras en el proceso de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.
2012	Se discute la creación de un sistema de protección en el marco de la visita de la Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos.
2013	La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ordena a Honduras diseñar e implementar una política pública integral de protección a defensores, por el caso de "Carlos Antonio Luna López". Ese año se crea la política.
2015	Se aprueba y publica el Decreto Legislativo N.º 34-2015, Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Establece el SNP.
2016	Se aprueba y publica el Reglamento General de la Ley de Protección a través del Acuerdo Ejecutivo N.º 059-2016.
2018	Se crea la Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH). RSF indica que esta institución ha operado con pocos recursos, sus condiciones la han limitado a brindar atención solo a un número reducido de casos por año. Hasta 2021 no había logrado la judicialización de ningún caso y los expedientes suelen cerrarse con la justificación de que carecen de sustento legal, sin que se haya realizado una investigación que lo establezca.
2019	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos instó al Estado hondureño a incrementar el presupuesto del Mecanismo a fin de que se atienda el aumento de la demanda de medidas de protección y su efectiva implementación. El gobierno se comprometió con una mayor dotación de recursos técnicos y financieros, pero aún no se hace plenamente efectiva.
2021	El Consejo Nacional de Protección solicitó una evaluación de la política y la OACNUDH en Honduras inició en mayo un proceso de diagnóstico que a fines del año estaba aún en elaboración. Se aprueba el Decreto N.º 106-202 que reformó la Ley Especial de Protección a Altos Funcionarios y Exfuncionarios en Riesgo Extraordinario y creó la Unidad Especial de Protección (UEP), adscrita a la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, para brindar los servicios de seguridad para el grupo objetivo respectivo, cuya operación es asignada a la Tasa de Seguridad Poblacional y entra a competir por los recursos junto al Mecanismo.
2022	Se crea un Plan de Acción en Derechos Humanos en el marco de la política, casi una década después de su creación.

Elaboración propia con información de Reporteros Sin Fronteras (2022) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021).

#### 2.4.2 Estructura y funcionamiento

El **Sistema Nacional de Protección** (SNP) administrativamente está vinculado con la Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos (SEDH) a través de una Dirección, siendo la SEDH el órgano rector en materia de protección de los derechos humanos. Su estructura está conformada por el **Consejo Nacional de Protección** (CNP), el **Comité Técnico del Mecanismo de Protección** (CTMP) y la **Dirección General del Sistema de Protección**.

El CNP es el ente deliberativo y de asesoría al SNP que ejerce funciones de supervisión, acompañamiento, control y evaluación del sistema. Es coordinado por la Secretaría aunque prevé una coordinación rotativa entre el Estado y la sociedad civil. Según la Ley, está integrado por siete instituciones del Estado<sup>42</sup> y un representante de cada una de las siguientes entidades: Colegio de Abogados de Honduras (CAH), Colegio de Periodistas de Honduras (CPH), Asociación de Prensa Hondureña (APH), Asociaciones de Jueces y Magistrados, Asociación de Fiscales. También dos representantes de las organizaciones de Derechos Humanos acreditados por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, el Comisionado/a y el representante en Honduras de OACNUDH en calidad de observadores, con voz pero sin voto. (RSF, 2022).

El Consejo se reúne en sesión ordinaria una vez al mes con el mínimo de la mitad más uno de sus integrantes. El Reglamento de la Ley (Acuerdo Ejecutivo No. 59-2016), en su Artículo 11, establece que el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (OACNUDH) contarán con facultades para monitorear el cumplimiento de los acuerdos y las decisiones del Consejo; podrán solicitar informes de actividades, brindar observaciones, recomendaciones o requerir acciones específicas.

La **Dirección General del Sistema de Protección** es parte de la estructura orgánica de la SEDH y actúa como órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Protección,

siendo la instancia que recibe y da seguimiento a las solicitudes de protección, coordina el cumplimiento de las medidas con las instituciones estatales, la sociedad civil y otros entes, entre otras atribuciones. Asimismo, le corresponde presentar informes semestrales sobre la efectividad general de las medidas adoptadas y las acciones desarrolladas (Artículo 29 de la Ley).

El **Comité Técnico** es el órgano que delibera y decide sobre los casos de protección; ordena, modifica, suspende y/o cancela las medidas de protección otorgadas y efectúa los dictámenes de análisis de riesgo para lo cual debe asesorarse de personas expertas en esta especialidad. Está integrado por el Director General del SNP quien lo preside, un representante de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía de Derechos Humanos y del Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, quienes deben mantener estricta confidencialidad de la información sobre los casos y procedimientos de protección (Artículo 31 de la Ley). Se reúne una vez por semana y, a partir de los análisis presentados por la Dirección General, otorga medidas de protección individuales o colectivas (RSF, 2022).

La Dirección sostiene reuniones mensuales, cuenta con procedimientos, un Manual de Funciones y criterios de selección de la empresa que presta servicio para suministrar las medidas de protección vinculadas con infraestructura y tecnología. (RSF, 2022, p. 61). Cuenta con cuatro unidades técnicas: la **Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata**, la **Unidad de Análisis de Riesgo**, la **Unidad de Implementación y Seguimiento** y la **Unidad de Prevención y Análisis de Contexto** (SEDH, 2022). Es responsable de la implementación de todas las medidas cautelares concedidas a las y los hondureños por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (RSF, 2022, p. 62).

La Unidad de Prevención y Análisis de Contexto es responsable de elaborar diagnósticos enfocados en riesgo, mapas de riesgo por región del país, contextos y patrones de las agresiones, así como la elaboración

42 La Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; el Ministerio Público; el Poder Judicial; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad; la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, cuyo representante debe ser el titular de la respectiva institución y su suplente debe tener el puesto de Subsecretario de Estado, Fiscal General Adjunto, Subprocurador, según lo que corresponda (Artículo 21 de la Ley).

y presentación ante el Consejo Nacional de un informe anual con base en las denuncias de violaciones a los derechos humanos de las personas beneficiarias, según describe Reporteros Sin Fronteras (2022, p.67) en un estudio. Además, esta Unidad ha generado planes de prevención para defensores de derechos de las comunidades LGBTQ+ y de pueblos indígenas.

La Ley de protección establece la construcción de un protocolo y una metodología de Alerta Temprana, de protocolos para el manejo seguro de la información física y digital de los diferentes órganos del SNP y también uno sobre confidencialidad en el manejo de la información de los casos para evitar fugas de información que comprometan la seguridad de las personas beneficiarias (Artículos 25 y 27 de la Ley).

Los recursos para financiar las medidas que se otorgan provienen de la recaudación de la Tasa de Seguridad Poblacional que financia al Mecanismo<sup>43</sup>, según se establece en el Artículo 66 de la Ley de Protección. RSF indica que el monto solicitado al gobierno para las medidas de protección en los últimos dos años (2020, 2021) fue de 20 millones de lempiras (US\$ 808,455.20)<sup>44</sup>, pero no se tiene garantía de que el monto de la transferencia se haga efectivo ni una fecha fija. Incluso se han enfrentado demoras de más de seis meses en el desembolso, siendo este un obstáculo para la ejecución presupuestal.

En relación con el recurso humano, el Sistema Nacional de Protección en Honduras tenía 26 funcionarios en total para atender 172 casos en 2021, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata contaba solo con dos personas, la Unidad de Análisis de Riesgo tenía seis integrantes entre abogados, psicólogos y trabajadores sociales. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata es responsable de hasta 10 casos y en la Unidad de Implementación y Seguimiento, cada profesional se encarga de unos 30 casos al mes.<sup>45</sup>

El personal de análisis de riesgo ha tenido oportunidades de formación y acompañamiento tanto por entidades como Freedom House y el Programa de Apoyo a los

Derechos Humanos en Honduras de la Unión Europea, así como mediante cursos que la Secretaría de Derechos Humanos y del Servicio Civil ofrecen semestralmente. El SNP impulsa jornadas de sensibilización y capacitación en derechos humanos para integrantes de las Secretarías de Seguridad y Defensa.

La inclusión en el Sistema Nacional de Protección hondureño tiene como requisitos, según el Artículo 43 de la Ley de Protección: que la persona solicitante sea de la población objeto de la ley, que exista consentimiento del o la solicitante salvo causa grave y/o excepcional, que exista un nexo causal entre la situación de riesgo (indicios) y la actividad laboral y/o de defensa de derechos humanos.

Los comunicadores y demás sujetos de la ley pueden contactar a la Dirección del SNP durante las 24 horas del día, de forma personal o mediante terceros que los representen, verbalmente o por escrito, a través de teléfono o correo electrónico (SNP, s.f.). El equipo de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata también monitorea las redes sociales y medios de comunicación para identificar a posibles beneficiarios y, además, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil también pueden referir casos al Mecanismo (RSF, 2022, p. 63).

Una vez recibida la solicitud o identificada la persona, la Unidad de Recepción le contacta para proporcionarles información sobre el Mecanismo y verificar que cumpla con los requisitos contemplados en la Ley para ser incluida. Cuando no cumple con los requisitos, se deriva el caso a las autoridades correspondientes y se asesora a la persona sobre sus derechos, en ocasiones también se envían comunicaciones a otros organismos públicos para solicitar “la garantía y respeto a la labor de defensores, comunicadores y operadores de justicia” (RSF, 2022, p. 63).

Al establecer que se cumple con los requisitos, se explica el procedimiento de la evaluación del caso y se programa una entrevista para realizar el Análisis Preliminar de Inminencia en que se aplican instrumentos técnicos con perspectiva de género, transversalidad y

43 También financia a la Policía Nacional, al Ejército y a otras instituciones (2022, p. 65).

44 Tipo de cambio al 26 de septiembre de 20022: HNL 24.74 por US\$ 1.00.

45 RSF, 2022, pp. 63, 92.



enfoque de derechos humanos. Este contiene diferentes elementos de medición para valorar situaciones que pueden incrementar su vulnerabilidad, como por ejemplo, que sea una mujer indígena, campesina, ama de casa, además comunicadora social y la zona en que realiza su labor (CONADEH, comunicación personal, 22 de septiembre de 2022).

A partir de la información recopilada, la Unidad elabora una matriz y mediante puntuación define el tratamiento para el caso: **ordinario** cuando no se identifica riesgo inminente o **extraordinario** si ocurre lo contrario y, de existir atentados previos, se opta inmediatamente por este último (RSF, 2022, p. 63). Le corresponde entonces a la Dirección General emitir una resolución en la que determina si corresponde tramitar la solicitud de forma ordinaria o extraordinaria por la existencia de un riesgo inminente (Artículo 44 de la Ley).

De acuerdo con los funcionarios de la CONADEH entrevistados para este informe, cuando el riesgo es "ordinario", el caso se traslada a la Unidad de Análisis de Riesgo para la elaboración de un Plan de Protección Integral, en el cual se complementan los insumos de la primera unidad con el desplazamiento a la zona para realizar trabajo de campo y un análisis más exhaustivo.

Para un caso "extraordinario" se realiza un análisis de riesgo prioritario y el expediente se remite al Comité Técnico para evaluar las medidas de protección urgentes (por ejemplo, enlaces policiales, patrullas y escoltas), con el consentimiento informado del beneficiario. La Dirección General, en un plazo máximo de 72 horas, deberá solicitar su implementación a la Secretaría de Seguridad que tiene un máximo de ocho horas para realizarlas a partir de que recibe la Resolución que decreta la medida (Artículo 45 de la Ley). El Mecanismo también ofrece al beneficiario medidas de autoprotección y en ocasiones resulta necesaria una extracción o reubicación inmediata (RSF, 2022).

Estas medidas urgentes se mantienen hasta que el Comité Técnico las modifique o cancele a partir de un análisis de riesgo detallado que se realiza entre una a dos semanas posteriores (Artículo 45 de la ley). La persona ya protegida pasa a ser atendida por la Unidad de Implementación de Seguimiento hasta completar el análisis indicado, se le da seguimiento una vez por semana, manteniendo

una línea de comunicación permanente entre analista y beneficiario para que cualquier nuevo episodio pueda darse a conocer de forma inmediata (RSF, 2022, p. 63-64).

Los casos ordinarios son comunicados por la Dirección General al Comité Técnico, que se debe reunir cada semana para realizar la evaluación del riesgo preliminar y emitir una opinión (3-5 días) y luego llevar a cabo una investigación más detallada en un plazo establecido de dos a cuatro semanas, aunque hay casos que requieren de más tiempo (Artículos 46 y 47 de la Ley). En ocasiones se requiere más información para determinar la situación de riesgo y el Comité podrá requerir la presencia de la persona afectada, sus familiares u organización que lo represente para ampliarla. En estos casos se pueden solicitar medidas interinas de protección mientras se establecen las definitivas. Los casos colectivos también son enviados a la Unidad de Prevención y Análisis de Contexto.

El Comité Técnico establece si se trata de un riesgo moderado, grave o muy grave y determina las medidas de protección que amerite cada caso, se procura que haya consenso con la persona beneficiaria o su representante (Artículo 48 de la Ley). Las medidas deben ser implementadas en un máximo de 48 horas a partir de la recepción de la Resolución; aquí se involucra la Unidad de Implementación y Seguimiento para la articulación con las autoridades correspondientes o con la empresa que presta servicios de infraestructura y tecnológicos, según sea el caso, así como realizar seguimiento (RSF, 2022).

Las medidas implementadas tienen una duración de seis meses, al final de este período se reevalúan a partir de un nuevo análisis de riesgo. También se realiza una reevaluación en aquellos casos en que se presenta un nuevo episodio de amenaza o violencia durante la ejecución de las medidas. Se puede determinar que el riesgo disminuyó o incrementó y esto puede implicar cambios en las medidas otorgadas o su finalización, según lo determine el Comité Técnico.

### **2.4.3 Medidas de protección del mecanismo**

El Sistema ofrece medidas preventivas y de protección tanto de naturaleza individual como colectiva. De acuerdo con el Artículo 36 de la Ley de Protección,

estas tienen por objeto “disuadir y reducir el riesgo denunciado” y en lo posible “no deben restringir las actividades habituales de las personas beneficiarias, ni implicar vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales”. La Ley de Protección (Artículos 54 y 55) y su Reglamento (Artículos 54 y 55) establecen un catálogo de medidas, que no es limitativo ni restrictivo, que incluye, entre otras, las siguientes:

#### **Medidas de protección**

- Evacuación;
- Reubicación temporal de la persona beneficiaria o su núcleo familiar hasta por un máximo de seis (6) meses;
- Escoltas de cuerpos especializados o de particulares;
- Protección de inmuebles;
- Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, botones de pánico o aplicaciones con funcionalidad similar;
- Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona;
- Chalecos antibalas;
- Detector de metales;
- Autos blindados.

#### **Medidas preventivas**

- Instructivos y manuales de protección y autoprotección;
- Cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos;
- Reconocimiento por parte de las autoridades nacionales, departamentales o municipales de la labor que estas personas realizan;
- Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas;
- Llamado a las autoridades que representan al Estado para abstenerse de obstaculizar la labor de la persona beneficiaria, reconocer sus acciones y omitir las campañas de señalamiento o estigmatización realizadas por actores públicos o privados.

#### **Medidas colectivas de protección**

- Se determinan con base en el protocolo específico diseñado por la Unidad de Análisis de Riesgo de acuerdo con el contexto, realidades sociales y necesidades de las personas beneficiarias.

#### **Medidas frente a la existencia de riesgo extensivo**

- Las medidas preventivas y de protección para el núcleo familiar de la persona beneficiaria, se determinarán a partir del estudio de evaluación de riesgo realizado a las personas peticionarias o beneficiarias para establecer si el riesgo se hace extensivo al cónyuge, pareja, ascendientes, descendientes, y dependientes. Este criterio también aplica respecto de las personas que participan en las mismas actividades, organización, colectivo o movimiento social de la persona beneficiaria.

Entre las medidas de protección colectivas que se ofrecen están: la instalación de alarmas y de infraestructura para la comunicación, refugios de seguridad comunitarios, acciones enfocadas en la atención del impacto psicológico y social de la violencia contra las personas defensoras y periodistas o comunicadores, sus familias y organizaciones en las que participan (RSF, 2022, p. 61).

El Artículo 52 de la Ley de Protección establece que el SNP es la institución responsable del cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en coordinación con la Procuraduría General de la República. El CTMP debe realizar un análisis de riesgo adicional para determinar si estas medidas son suficientes para proteger a las personas beneficiadas, y no puede suspender, revocar ni disminuir la protección otorgada por dichos organismos regionales.

De acuerdo con el estudio de RSF, las medidas más habituales para periodistas y comunicadores son las de carácter preventivo como la notificación a las autoridades en busca de un reconocimiento público, la garantía y la no estigmatización de la labor periodística. Sin embargo, también hay periodistas que cuentan con medidas de infraestructura en su vivienda que, en ocasiones, se extienden a su lugar de trabajo y casos colectivos de medios de comunicación en que se parte de una lista de las y los periodistas más expuestos o con mayor vulnerabilidad.

Las medidas cautelares otorgadas por la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se dirigen a través de la Cancillería y es la Procuraduría General de la República quien dirige las respuestas a través de dicha institución a los órganos internacionales; la Procuraduría las

remite a la Dirección del Sistema de Protección y dirige la comunicación para la atención de estas medidas. Si la persona beneficiaria desea el mecanismo conozca sus medidas debe dar su consentimiento, de lo contrario la Procuraduría las remite a la Secretaría de Seguridad (Zuniga, B., entrevista, 22/09/2022).

En relación con los casos de agresión por parte de las fuerzas de seguridad, el CTMP “envía comunicados a las instituciones competentes solicitando una investigación rápida y eficaz de los hechos”, también notifica al Comisionado Nacional de Derechos Humanos e insta a las personas beneficiarias y/o a sus representantes a que formalicen las denuncias para que se inicie un proceso administrativo o penal (RSF, 2022, p. 73).

Algunas de las medidas son implementadas por las Fuerzas Armadas a través de escoltas militares, en tanto que la puesta en práctica de las medidas policiales otorgadas a los beneficiarios del Mecanismo<sup>46</sup> le corresponde al Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad, el cual está obligado por la Ley de Protección a adoptar un reglamento interno y protocolos que regulen la ejecución de tales medidas (Artículo 35 de la Ley de Protección).

La Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, a través de la Dirección General del Sistema de Protección, también está obligada a crear protocolos que desarrollen las medidas de protección, según el Artículo 38 de la Ley de Protección. Asimismo, norma que los protocolos que se adopten deben considerar aspectos de género, edad, origen étnico, situación socioeconómica, orientación sexual e identidad de género, diferencias geográficas urbanas y rurales u otros.

En relación con este tema, la licenciada Brenda Zúñiga, asistente ejecutivo de Despacho de la oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) de Honduras y exfuncionaria de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata, indicó lo siguiente:

“El mecanismo de protección cuenta con un protocolo para la atención de periodistas y comunicadores

### **Entre los beneficiarios de este mecanismo, las y los periodistas representan entre una quinta y una tercera parte del total.**

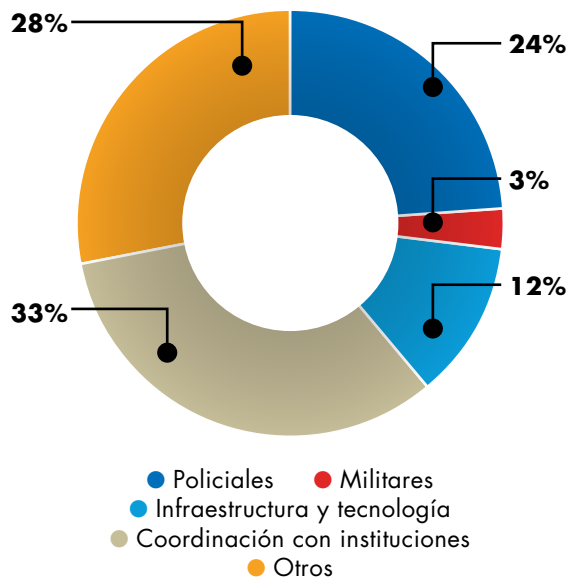
sociales en la defensa de la libertad de expresión, entonces se aplica ... enfoque de género, interseccionalidad, enfoque de derechos humanos y, de esa manera, (se) van orientando los recursos. Los elementos que recaben dentro de una entrevista de primer contacto para el abordaje de los periodistas ... son (si existen) las campañas de desprestigio o cuándo es una agresión física, verbal, cibernética; todos estos elementos se deben abordar en el caso de periodistas y comunicadores sociales. Ahora bien desconozco si al momento el nuevo personal esté aplicando estos instrumentos”. (Entrevista, 22 de septiembre de 2022).

Entre los beneficiarios de este mecanismo, las y los periodistas representan entre una quinta y una tercera parte del total. A finales de 2017 el SNP había atendido 143 casos, 20 de estos correspondientes a la aplicación de medidas cautelares otorgadas por el Sistema Interamericano y 30% correspondiente a periodistas y comunicadores bajo protección, porcentaje que en 2021 decreció al 21% de beneficiarios (RSF, 2022, p. 62).

Desde su creación hasta el 2021, 60 comunicadores contaron con medidas otorgadas por el SNP y de los 172 casos activos para abril de 2021, 31 eran de periodistas y comunicadores, entre estos nueve casos colectivos que abarcaban al conjunto de trabajadores de emisoras de radio y televisión (RSF, 2022, p. 63).

46 Entre ellas patrullajes, acompañamientos policiales puntuales, escoltas y los “enlaces policiales” que son personas de contacto directo dentro de la Policía para atender un caso específico, con quienes el defensor o periodista puede establecer una comunicación inmediata en caso de riesgo.

En los últimos cuatro años, el Sistema Nacional de Protección ha otorgado las siguientes medidas a todos sus beneficiarios:



#### 2.4.4 Dificultades y desafíos

Honduras no es un país seguro para el ejercicio del periodismo. De acuerdo con el Índice de Libertad de Prensa de Reporteros Sin Fronteras de 2022, el país ocupa el puesto 165 de un total de 180 países, con un índice de 34.61, presentando una situación muy grave para el ejercicio de este derecho.<sup>47</sup>

Los hechos de violencia como amenazas, ataques y asesinatos de periodistas y comunicadores aumentaron a partir de 2009, tras el golpe de Estado que destituyó al presidente Manuel Zelaya. Distintas fuentes han contabilizado un total de 20 asesinatos en la última década y al menos 43 ataques policiales solo en el primer cuatrimestre de 2021 (RSF, 2022, p. 59).

Existen muchos casos de criminalización y en el marco de la violencia, periodistas y comunicadores se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, en especial aquellos considerados como afines al gobierno depuesto y quienes informan acerca de

derechos sociales, económicos, culturales y ambientales por sus coberturas sobre conflictos de tierra y en comunidades indígenas, de acuerdo con lo reportado por RSF (2022, pp. 58-59).

La misma fuente indica que los numerosos casos de agresiones contra periodistas cometidas por las fuerzas del Estado, la corrupción y el narcotráfico son elementos del contexto que inciden en que no haya un ambiente propicio para el ejercicio del periodismo y que la autocensura sea una práctica cotidiana:

La desconfianza pública en la Policía para investigar los delitos es tan generalizada que, en la opinión de la sociedad civil, sólo se denuncia cerca del 20% de las agresiones y, de este porcentaje, menos del 4% es investigado... se habla de un nivel de impunidad del 99%. (p. 59)

El informe de Reporteros Sin Fronteras (2022) señala que las medidas cautelares de la CIDH en beneficio de las y los comunicadores de este país han aumentado en los últimos años, ante la fragilidad del Estado hondureño cuya capacidad de brindar una respuesta inmediata y prevenir daños irremediables en situaciones graves y urgentes es muy frágil. Asimismo, indica que existe una tensión permanente entre las fuerzas de seguridad y las y los periodistas, para quienes la emigración o el exilio se convierte en la alternativa, algunos buscan apoyo en iniciativas de protección impulsadas por sociedad civil y hay quienes consideran que el SNP sí funciona como herramienta disuasiva a pesar de los obstáculos que enfrenta.

Si bien los avances institucionales y las reformas legislativas en materia de prevención y protección han sido valiosos, no han sido "suficientes para garantizar de forma efectiva el derecho de los comunicadores a ejercer su trabajo de manera libre y segura", indica RSF (2022, p. 59).

En relación con la atención de periodistas y comunicadores, la abogada Zuniga y el abogado López, funcionarios del CONADEH (entrevista, 22/09/2022) mencionaron entre las dificultades y los desafíos la lentitud y la insuficiencia del presupuesto para una actuación adecuada y que las personas

<sup>47</sup> Este índice puede variar de 0 a 100, una puntuación elevada se asocia a un alto grado de libertad de prensa y una baja se interpreta a la inversa.

beneficiarias tengan otras opciones de medidas, adicionales a la seguridad del Estado<sup>48</sup> de la que desconfían con frecuencia las personas beneficiarias. Asimismo, la necesidad de abordar los cuestionamientos en torno a que la misma ley protege a operadores de justicia siendo uno de los sectores del cual provienen la criminalización y las agresiones en contra de periodistas:

Están los policías, algunos jueces y magistrados que... supuestamente han sido parte de la criminalización contra defensores ambientalistas ... también periodistas y comunicadores sociales que han dado cobertura a la lucha que hacen estos defensores de derechos humanos.

Las personas beneficiarias de estos dos grupos han demandado que se haga un abordaje especializado para defensores, periodistas y comunicadores sociales y se han recibido quejas en el CONADEH acerca de la "rigidez" de los requisitos para el ingreso al programa de protección que repercute en la falta de aceptación de solicitudes de incorporación (Zuniga y López, entrevista, 22 de septiembre de 2022).

Otra desventaja mencionada es que el mecanismo forma parte de una Secretaría dentro de una estructura de gobierno y esto repercutió en agosto de 2022 cuando esta institución despidió a 14 funcionarios capacitados y formados, por lo que existe la preocupación de que con cada cambio de gobierno se empieza de cero y se pierda la experiencia y los conocimientos ganados (López, entrevista, 22/09/2022).

Por otra parte, OACNUDH Honduras (2021, p. 21) inició la elaboración de un informe sobre el funcionamiento del mecanismo de protección "Sistema Nacional para la Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia" a partir de la solicitud que le realizará el Consejo Nacional de Protección. El documento destaca que a pesar de que el Consejo debe reunirse cada mes, "en 2021 sólo se realizaron la mitad de las reuniones ordinarias programadas debido a la ausencia reiterada de

algunas instituciones". Este organismo atribuye lo descrito a la falta de corresponsabilidad de las instituciones que forman parte del Consejo y señala que se ha incrementado la tasa de rechazo de solicitudes de protección y se observan debilidades en:

Los espacios de toma de decisiones y al momento de implementar los planes de protección de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia. El Mecanismo de Protección no ha sido priorizado como principal elemento de una política de Estado para la protección de personas defensoras, lo que se refleja, entre otros aspectos, en la insuficiente asignación presupuestaria. (pp. 21-22) A partir del documento de Reporteros Sin Fronteras (2022) también se pueden identificar varias dificultades y desafíos:

### **Dificultades**

- La incertidumbre financiera ha causado renuncias por los retrasos en el pago de los salarios o la sobrecarga de trabajo y ha impedido que el SNP amplíe su equipo humano. Se calcula que se necesitarían al menos 3 personas más para producir los análisis de riesgo en el tiempo establecido.
- Las dificultades financieras también son un obstáculo para que la Secretaría de Seguridad pueda garantizar la alimentación de los escoltas policiales, ya que muchas veces recae sobre las personas beneficiarias. Asimismo limita la contratación de seguridad privada cuando hay desconfianza por parte de las personas beneficiarias hacia las fuerzas de seguridad del Estado.
- Los retrasos de hasta seis meses en la transferencia de los recursos financieros solicitados al gobierno, dificulta que se garantice la aplicación de las medidas de protección, en especial las de infraestructura y tecnológicas o las operaciones de extracción y reubicación inmediata en el tiempo correspondiente.
- En ocasiones, las metodologías y protocolos

48 En su opinión debería de existir la posibilidad de que a través de alguna empresa privada brindara este tipo de seguridad como patrullajes, movilización, vehículos, medidas de autoprotección que puedan sugerir para la persona que está en riesgo y su familia u otras. Sin embargo, se depende del personal de la Secretaría de Seguridad o de Defensa que muchas veces por las zonas o la disponibilidad de vehículos no pueden llegar con prontitud a donde están las personas solicitantes.

para la atención de comunicadores y periodistas beneficiarios de las medidas de protección subvaloran las situaciones de violencia a las que está expuestos y las medidas que se otorgan no están ajustadas a la realidad y a la rutina de la prensa. Además, se hace necesario considerar las diferencias entre los periodistas y trabajadores de los medios, los comunicadores comunitarios y las y los periodistas de investigación para adecuar los protocolos y medidas a las especificidades de su contexto y su labor.

### **Desafíos**

- Valorar y abordar la demanda de un mecanismo independiente del gobierno, con autonomía en la gestión e implementación de medidas.
- Evaluar los requisitos que las personas peticionarias deben cumplir para acceder al Mecanismo a fin de evitar que la "rigidez" de los mismos les mantenga en situación de vulnerabilidad.
- Incrementar el presupuesto para el Mecanismo como lo han demandado al Congreso organizaciones como el Colegio de Periodistas de Honduras (CPH) y la Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos (ASOPODEHU).
- Fortalecer la articulación con el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras para establecer una mejor coordinación con el trabajo del Mecanismo.
- Implementar una unidad especializada para la atención de los casos vinculados con delitos digitales.
- Identificar e implementar medidas económicas, psicosociales y laborales que permitan abordar los efectos de la reubicación temporal de periodistas.
- Contratar más personal para cumplir con los plazos para elaborar los análisis de riesgo de casos ordinarios y personal específico para la atención de la línea de emergencia. Actualmente son los funcionarios de las diferentes unidades quienes se turnan cada semana para atender las llamadas y los mensajes, incluso durante la noche o madrugada.
- Proporcionar acompañamiento emocional a los analistas ante la sobrecarga y el tipo de asistencia que brindan.
- Garantizar al personal el equipo de comunicación, recursos, aplicaciones seguras y medidas de seguridad adecuadas para la asistencia brindada de forma remota.

- Fortalecer el abordaje de los casos en que agentes de las fuerzas de seguridad son responsables de agresiones y criminalización de periodistas, la participación de estas es un motivo importante de desconfianza en el Mecanismo.
- Reforzar los espacios de participación de la sociedad civil para lograr un mayor equilibrio en su participación y la del Estado.
- Incorporar políticas de protección enfocadas en pueblos originarios, población indígenas, género u otros.
- Implementar bancos de información y su análisis a fin de socializar datos pertinentes sobre los resultados del mecanismo, el avance en las investigaciones, la situación por territorio, la aplicación de los recursos e información estadística general de las personas beneficiarias.

### **2.4.5 Mejores prácticas**

El diseño del Sistema Nacional de Protección (SNP) incorpora estándares internacionales de derechos humanos para la protección de la libertad de expresión; parte de una definición amplia de periodismo y contempla medidas individuales y colectivas de prevención, protección y responsabilidad.

Otro aspecto positivo del SNP es la articulación interinstitucional en el marco de la política de protección, las entidades que forman parte del Sistema comparten responsabilidades y esto fortalece las coordinaciones que se requieren para la implementación de las medidas. Además, la estructura del Mecanismo cuenta con unidades especializadas que realizan un trabajo articulado.

Otra característica que destaca a este mecanismo es el establecimiento de medidas preventivas y de combate a la impunidad, aspecto que obliga al Estado de Honduras al diseño e implementación de acciones dirigidas a enfrentar las causas de los riesgos de las poblaciones objeto y no solo a reaccionar ante las agresiones.

Una práctica valiosa del Mecanismo es que evalúa internamente la percepción de las personas beneficiarias sobre las medidas recibidas, lo cual proporciona valiosos insumos para introducir mejoras en la atención de los casos. La participación de la persona beneficiaria

en los comités para consensuar las medidas, procurando no imponerlas, es otro acierto.

El que la Unidad de Seguimiento se reúna de forma periódica con jefes de la Policía para conocer los obstáculos que se enfrentan en el cumplimiento de las medidas, permite dar seguimiento con las autoridades de la PNC a nivel central. Esto también proporciona información valiosa para introducir mejoras en la aplicación de este tipo de medidas y prevenir posibles fallas en una escolta o patrulla. Actualmente el mecanismo puede notificar a la autoridad responsable ante cualquier falla y, si el problema persiste, al Ministerio Público por omisión del agente policial o militar.

Una buena práctica que puede fortalecerse es la participación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección. La Asociación de la Prensa Hondureña, el Colegio de Periodistas de Honduras (CPH) y el Colegio de Abogados tienen un espacio fijo en el órgano mencionado y otros dos espacios están destinados para organizaciones de defensa de los derechos humanos, que se eligen a partir de una convocatoria pública. Además, las organizaciones afectadas por los planes de prevención o que representan a una persona beneficiaria de medidas también son escuchadas en el momento de la validación del proceso. Esta participación puede ampliarse para responder a la demanda que organizaciones han hecho a fin de “equilibrar” la representación de la sociedad civil con respecto al Estado.

La formación y capacitación del personal que se realiza de forma permanente y los procesos de formación específicos para otros actores que intervienen en el mecanismo constituyen también una buena práctica porque fortalece la labor que el SNP realiza. Los analistas de riesgo, por ejemplo, fueron formados y acompañados por Freedom House (2018 y 2019) y por el Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Honduras de la Unión Europea. La Secretaría de Derechos Humanos y del Servicio Civil ofrecen cursos a todo el equipo cada semestre y el SNP realiza jornadas de sensibilización y capacitación en derechos humanos a integrantes de las Secretarías de Seguridad y Defensa.

Otro ejercicio que se considera como buena práctica es la experiencia de elaboración de planes

de prevención, el SNP incluyó en uno de estos a periodistas de la región sur del país, territorio que presenta un elevado número de conflictos que involucran a esta población. Para esto se realizó un proceso de discusión con comunicadores locales y se desarrolló una matriz de riesgo a partir de la cual se elaboró el plan preventivo, que de resultar exitoso en su implementación por parte de instituciones del Estado -policía, fuerzas armadas, Ministerio Público, Comisionado de Derechos Humanos-, podría replicarse en otras regiones de Honduras.

Manual para la Aplicación de los Enfoques de Género e Interseccional aprobado en 2020. Contiene orientaciones para el personal del Sistema Nacional de Protección durante todas las etapas que involucra y fue elaborado con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Se considera como el material más avanzado sobre el tema entre los mecanismos a los que se ha hecho referencia.

Una discusión que continúa vigente es la conveniencia o no de mecanismos de protección para periodistas de carácter estatal conducidos por gobiernos cuyos funcionarios son responsables de una parte considerable de los ataques contra este gremio, existe una profunda desconfianza en el actuar de los Estados. Se plantea que es necesario que estos asuman su responsabilidad y obligación en la materia y se insiste en la importancia de garantizar una participación plena y activa por parte de la sociedad civil en estos mecanismos ya que existen experiencias de incidencia exitosa. Por otra parte se considera que las estrategias de protección más efectivas son las impulsadas por redes solidarias, organizaciones o grupos de periodistas por las capacidades existentes, el diálogo y la confianza. No existen recetas y las políticas deben adaptarse a lo que pueda funcionar mejor en cada contexto.

Más allá del marco jurídico estrictamente vinculado con estos mecanismos, es necesario abordar y avanzar, en cumplimiento con las normas internacionales, en la regulación del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la investigación y persecución penal de las violaciones digitales de los derechos de periodistas, la prensa y la libertad de expresión, no sin

considerar los momentos oportunos en aquellos contextos regresivos en materia de derechos humanos.

La abogada Zuniga (entrevista, 22/09/2022), asistente ejecutiva de Despacho del CONADEH<sup>49</sup>, manifestó que desde el año 2015 sus procedimientos han ido mejorando. Asimismo, agregó que este mecanismo cuenta con un Protocolo para la atención a periodistas y comunicadores sociales en la defensa de la libertad de expresión, se aplica enfoque de género, interseccionalidad, derechos humanos y a partir de estos se van orientando los recursos o

elementos que recaban dentro de una entrevista de primer contacto para el abordaje de estos casos.

Los abogados López y Zuniga (entrevista, 22/09/2022) coinciden en que existen algunas buenas prácticas y avances en relación con temas técnicos, el establecimiento de redes de colaboración para acercarse a las personas amenazadas o beneficiarias que había en comunidades alejadas, los análisis de riesgo y posibilidad de consensuar las medidas con las y los beneficiarios.

---

<sup>49</sup> Fue funcionaria en la Secretaría de Estado y se desempeñó en la Unidad de Recepción de Casos del mecanismo.



## 2.5 Paraguay: Mesa para Seguridad de Periodistas y Protocolo de Seguridad

### 2.5.1 Origen

La Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay es un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil y fue creada en 2017, en respuesta a la recomendación efectuada en 2016 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), según se indica en el Informe nacional presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 2021, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU).

Su creación cobró impulso a partir de la Carta de Intención<sup>50</sup> suscrita el 28 de noviembre de 2016 por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con la participación del Ministerio Público, en el contexto de promoción del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. En ese documento se oficializó la voluntad de crear un mecanismo que promoviera estándares para la seguridad de los periodistas en relación con la prevención, la protección y la procuración de justicia.<sup>51</sup>

En Paraguay también existe un Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situación de Alto Riesgo que fue desarrollado por la Policía<sup>52</sup>. El establecimiento de este protocolo tiene por objeto “brindar seguridad a

periodistas que se encuentran en situación de alto riesgo por amenaza, a raíz del desempeño de su función o a consecuencia de esta”, de acuerdo con la Resolución No. 538 de 2017 [Policía Nacional] por la cual se crea. Fue elaborado por la Comisión Permanente de Estudios de Leyes y Reglamentos (COPELER) en conjunto con integrantes del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y del Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP), según consta en la Resolución No. 538 ya citada, que considera como una situación de alto riesgo:

“Cuando un periodista haya recibido amenaza contra su vida, integridad, o haya sido víctima de un atentado, a consecuencia de la investigación o publicaciones realizadas por el comunicador social, relacionadas a casos de crimen organizado, narcotráfico, rollo tráfico<sup>53</sup>, corrupción, contrabando y otros”.

Por otra parte, el Sindicato de Periodistas de Paraguay junto con otras expresiones organizadas de este gremio y organizaciones de la sociedad civil trabajaron en una propuesta de ley entre 2016 y 2017<sup>54</sup>. El proyecto llamado “Ley sobre Libertad de Expresión, Protección a Periodistas, Trabajadores de Prensa y Defensores de Derechos Humanos” fue diseñado para ser una norma legislativa que creaba un mecanismo de protección a nivel nacional y en su elaboración también se integraron varios representantes del Gobierno (ONU, 2021a).

50 [https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2020/11/CARTA-INTENCION-2016\\_page-0002.pdf](https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2020/11/CARTA-INTENCION-2016_page-0002.pdf)

51 Se acuerda que el mecanismo tendrá por objeto el impulso de iniciativas para el fortalecimiento de la Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental y la seguridad de periodistas; el desarrollo de políticas de prevención contra la violencia a periodistas; el establecimiento de un procedimiento de respuesta rápida de protección ante amenazas inminentes; el seguimiento y documentación de los casos.

52 Wiki para la protección de periodistas, 2018.

53 Se refiere a la tenencia y tráfico ilegal de rollos de madera, la tala ilegal de árboles y la deforestación.

54 Mendieta, 2022.

Esta iniciativa se había mantenido en discusión en el Congreso, pero se estancó (ONU, 2021b).

Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores está trabajando con varias organizaciones, activistas y especialistas en derechos humanos, en un proyecto de ley enfocado en la protección de defensoras y defensores, el cual se denomina "Proyecto de ley sobre protección a personas, grupos de personas y comunidades en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la defensa de los derechos humanos"<sup>55</sup>, el mismo ya fue presentado al Congreso.

### 2.5.2 Estructura y funcionamiento

La Mesa para la Seguridad de Periodistas está integrada por las tres gremiales periodísticas más importantes del país: Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP), Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) y Asociación de Reporteros Gráficos del Paraguay (ARGP)<sup>56</sup> y también otras instancias como la Red Activa Paraguay – Red de Periodistas y Comunicadores y Sociedad de Comunicadores de Paraguay<sup>57</sup>.

En esta Mesa también participan la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Mecanismo de Prevención de la Tortura y el Ministerio de Tecnologías de la Comunicación e Información, entre otras instancias oficiales<sup>58</sup>. La Mesa activa custodias temporales y da seguimiento judicial a las denuncias.

En tanto que la aplicación del Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situación de Alto Riesgo, (Resolución No. 538, 2017), está a cargo la Dirección General de Prevención y Seguridad y de las Direcciones de Policías Departamentales, siendo el procedimiento contemplado y sugerido para periodistas el siguiente:

- Denunciar por escrito el hecho ante la autoridad policial o fiscal y comunicarlo a su empresa periodística o empleador, al Sindicato de Periodistas y al FOPEP.

- Cuando el/la periodista decide hacer la denuncia ante su medio o sus organizaciones gremiales, esta podrá ser remitida a la Dirección General de Prevención y Seguridad.
- Facilitar a la autoridad de contacto, los medios de comunicación que utilizará personalmente durante su tarea (Número de celular, radio, etc.) y los datos de contacto de los familiares y de su grupo de trabajo.
- Comunicarse de forma permanente con la autoridad policial de contacto, a fin de que la misma le brinde protección en caso de realizar tareas en zonas consideradas de riesgo.
- Utilizar equipos de protección personal adecuada.

En tanto que la Policía Nacional ante la presentación de la denuncia por parte de periodistas en situación de alto riesgo por amenaza, debe realizar el siguiente procedimiento:

- Recibir la denuncia e informar inmediatamente a la Dirección de Policía Departamental y remitir los antecedentes al Ministerio Público.
- El director de Policía Departamental debe evaluar la situación, disponer de las medidas necesarias e informar al superior inmediato y a la Dirección General de Investigación Criminal.
- Las medidas de seguridad y protección decididas por el director de Policía deben ser asentadas en el libro de novedades.
- De ser necesaria la designación del personal de custodia, esta es formalizada por una resolución y comunicada a la Dirección General de Prevención y Seguridad.
- En caso de que la denuncia sea radicada ante la Dirección correspondiente, esta procede a disponer de las medidas pertinentes establecidas en el protocolo.

La Dirección General de Prevención y Seguridad es responsable de supervisar todas las medidas de seguridad adoptadas y se establece que para el efecto debe organizar una base de datos en coordinación con SPP y FOPEP. En el protocolo se recomienda conformar

55 Ídem.

56 Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), 2020a.

57 <https://seguridadperiodistas.org.py/>

58 SIP (2020b), <https://seguridadperiodistas.org.py/>.

una mesa de análisis entre representantes de la Institución Policial y los gremios periodísticos. Asimismo, incluye recomendaciones básicas de seguridad para las y los periodistas en caso de amenaza, atentado, secuestro, protesta y desorden civil.

### **2.5.3 Dificultades y desafíos**

El trabajo de la Mesa ha sido intermitente y se le ha calificado de deficiente. El gobierno la reactivó en 2020 tras el asesinato del periodista brasileño Leo Veras ese año. La Sociedad Interamericana de Prensa (2020) ha señalado las siguientes deficiencias:

- No cuenta con presupuesto adecuado ni con fondos o medios para apartar de la zona de peligro a una eventual víctima de agresión o amenaza.
- En cada cambio de gobierno son asignados nuevos funcionarios sin experiencia y conocimiento sobre el tema, hecho que resulta problemático porque no hay continuidad ni estabilidad.

En relación con el Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situación de Alto Riesgo, Wiki para la protección de periodistas (2018) enumera las dificultades

o limitaciones siguientes:

- Al tratarse de una alerta, no aborda el problema a fondo en cuanto a eliminar cualquier tipo de violencia contra el gremio.
- No previene este tipo de situaciones sino que actúa una vez se ha recibido la denuncia.
- No aborda la impunidad que se presenta en casos de homicidios y violencia contra periodistas.
- Fue creado como un sistema de respuesta inmediata pero no como un elemento que evite la violencia e indague sus causas.

### **2.5.4 Mejores prácticas**

Pese a sus deficiencias, la Mesa ha servido para crear protocolos de seguridad, alertas y ha creado conciencia sobre la violencia contra periodistas. En tanto que la elaboración, aprobación y aplicación del Protocolo ha involucrado a las autoridades y periodistas representados por el SPP y trabaja en conjunto y de manera directa con las y los periodistas afectados y con los medios de comunicación empleadores. La Mesa funciona como un sistema de alerta que busca prevenir incidentes de violencia contra los periodistas.

## **2.6 Ecuador: Comité Interinstitucional para la Protección a Periodistas y los Trabajadores de la Comunicación**

### **2.6.1 Origen**

El Comité Interinstitucional para la Protección a Periodistas y Trabajadores de la Comunicación fue creado en abril de 2019 por un acuerdo ministerial con el objetivo de implementar mecanismos de protección para quienes forman parte de este gremio y que, por el desempeño de su labor, puedan poner en riesgo su vida, integridad física y/o su libertad (Ministerio de Gobierno, 2020; Nalvarte, 2019).

Tiene entre sus atribuciones activar mecanismos y acciones para prevenir y proteger a periodistas y otros trabajadores de la comunicación; la formulación de políticas y procedimientos específicos, así como el acompañamiento y seguimiento a casos” (Ministerio de Gobierno, 2020).

En un taller efectuado en junio de 2019, organizado por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y la Comunicación (Cordicom), en el que participaron diversos sectores (académico, organizaciones civiles, periodísticas, nacionales e internacionales), se definieron las situaciones de riesgo para periodistas a ser consideradas por el Comité.

Las mismas quedaron enmarcadas en cuatro temas específicos que contempla la Ley Orgánica de Comunicación (Art. 42.1): (a) Producción, tráfico, transporte, almacenamiento o comercialización de estupefacientes; (b) Contrabando de mercaderías; (c) Trata de personas; y, (d) Corrupción. Esta Ley establece que el Estado y los medios de comunicación protegerán a los trabajadores de la comunicación que enfrenten situaciones de riesgo.

### **2.6.2 Estructura y funcionamiento**

El Comité Interinstitucional está integrado por los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como por el Cordicom y la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia (SIP, 2020; Nalvarte, 2019). Desde la sociedad civil, en especial las asociaciones de prensa, demandaron participar en este Comité por lo que se agregaron posteriormente como integrantes a la Unión Nacional de Periodistas y a Fundamedios (Ministerio de Gobierno, 2020).

La Cancillería tiene como función ser el vínculo entre el Estado ecuatoriano y las instancias internacionales, tanto con las relatorías de Naciones Unidas y la CIDH como con otras entidades internacionales relacionadas con la protección y la promoción de los derechos a la comunicación social y la libertad de expresión, así como con la cancillería colombiana para establecer formas de coordinación (Valencia, 2019).

Por su parte, el Ministerio del Interior tiene como responsabilidad la seguridad de los periodistas, mediante la coordinación con los comandantes de las zonas para que se conozca el desplazamiento de los equipos periodísticos y se les acompañe para que realicen su trabajo con seguridad (SIGNIS ALC, 2019<sup>59</sup>).

### **2.6.3 Dificultades y desafíos**

Diversas organizaciones gremiales han criticado que la reducción del riesgo para las y los periodistas quede limitada a las cuatro áreas especificadas. Esto se considera un error debido a que se excluye al Estado y se afirma que los principales riesgos y agresiones durante

59 Asociación Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación.

los últimos doce años provienen de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de personas y de estupefacientes. Sin embargo, el gobierno aduce que en la Ley Orgánica de Comunicación se indica que se “entenderá por actividades de riesgo, “entre otras” las cuatro ya mencionadas (Art. 42.1).

Otro tema que genera desconfianza es que la Secretaría Técnica sea operada exclusivamente por el Estado. En ese marco, algunas organizaciones gremiales y de defensa de derechos humanos de Paraguay han planteado que se incluya dentro de la misma a representantes de la sociedad civil.

## 2.7 Perú: Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos

### 2.7.1 Origen

El Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos se creó mediante el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS. A través de principios, medidas y procedimientos busca garantizar “la prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades”, según el Artículo 1 del decreto mencionado.

Este decreto también dispone la aprobación, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con el Ministerio del Interior, de un Protocolo de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del ministerio responsable. La ejecución de estas medidas está a cargo de la Policía Nacional del Perú. Este protocolo contiene las estrategias de financiamiento para la implementación del Decreto ya mencionado y los lineamientos del Plan de Actividades para lograr la oportuna ejecución de las medidas.

Uno de los antecedentes de este mecanismo intersectorial es el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 que establecía como objetivo estratégico 1 (numeral 10) “garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos”<sup>60</sup>. Su acción estratégica 1 establece como meta la “implementación de un Mecanismo para la protección de defensoras y

defensores de derechos humanos”, siendo responsables de alcanzarla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Energía y Minas. Este Plan también incluyó como otras de sus metas la creación del Registro de situaciones de riesgo de defensores de derechos humanos<sup>61</sup>.

Otro avance previo dirigido hacia la concreción del Mecanismo, alcanzado en 2019, fue la aprobación del Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos. El mismo se creó mediante la Resolución Ministerial No. 0159-2019-JUS con el objetivo de “establecer acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen, a nivel nacional, un ambiente adecuado para que las personas defensoras de derechos humanos desempeñen sus actividades de promoción, protección y defensa de los derechos humanos”.

La articulación y coordinación del cumplimiento de las acciones, procedimientos y medidas establecidas por el protocolo fue responsabilidad de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), órgano del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. Este instrumento consideraba acciones o actividades de defensa de derechos humanos que posteriormente fueron retomadas, en alguna medida, al establecerse el Mecanismo Intersectorial.

Este Protocolo también estableció una estructura de funcionamiento, definiciones relacionadas con las personas beneficiarias y procedimientos para

60 Fomentar mecanismos para garantizar el ejercicio seguro de la labor pacífica y no violenta, retribuida o gratuita, de las defensoras y los defensores de derechos humanos en todo el territorio nacional.

61 González (2021).

la atención de casos de personas defensoras con necesidades de protección. Estuvo en funcionamiento hasta la aprobación del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS. A manera de transición, el Decreto contempló que las solicitudes de activación del Procedimiento de alerta temprana presentadas con anterioridad a su vigencia, serían evaluadas y resueltas conforme a lo previsto, aunque el mismo estuviera derogado.

Otro paso previo a la instalación del Mecanismo fue la creación del Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>62</sup>. Este incorporó información sobre agresiones, amenazas o situaciones de riesgo y su acervo pasó a formar parte del Registro de igual nombre creado por el Mecanismo intersectorial.

El Registro “fue resultado de un proceso de diálogo participativo y transparente entre actores estatales, personas indígenas, personas defensoras y actores empresariales”, señala González (2021), quien agrega que su principal objetivo fue el de “acopiar, analizar y gestionar información sobre situaciones de riesgo” lo que permitió mapear las regiones del país en que existe mayor cantidad de personas defensoras que enfrentan estas situaciones.

Tras la creación del Mecanismo se fortaleció el acopio y análisis de la información sobre situaciones de riesgo y se dio paso a la instauración del Sistema Informático para el Registro de Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIRIDEH) a través del cual se ha logrado consolidar un nuevo Procedimiento de Alerta Temprana.

El actual Mecanismo intersectorial se encuentra vigente desde el 21 de abril de 2021. El Decreto Supremo que le dio vida establece principios, medidas y procedimientos a través de los cuales se busca garantizar la prevención, la protección y el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades. Parte de su finalidad también consiste en propiciar un entorno adecuado para la realización de

las actividades de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

El Mecanismo parte de la base del Protocolo que luego fue derogado. En relación con las actividades de defensa de derechos humanos, el Decreto Supremo mencionado establece, en su Artículo 3 y numeral 3.1., las siguientes:

- El apoyo a una política pública en materia de derechos humanos;
- El apoyo a víctimas de violaciones a los derechos humanos;
- La contribución a la aplicación de los Tratados de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales;
- Acciones orientadas a la conservación y protección del ambiente, los territorios de los pueblos indígenas u originarios y los recursos naturales;
- El desarrollo de competencias ciudadanas en materia de derechos humanos;
- La recopilación y difusión de información sobre violaciones de derechos humanos;
- Otras acciones o actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos.

Así mismo, en el numeral 3.2. define a las y los defensores de derechos humanos, como la persona natural que:

Actúa 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, dentro del marco del Derecho nacional e internacional.

Adicionalmente, en el numeral 3.3. del mismo artículo se incluye una definición bastante amplia de los actos contra una persona defensora de derechos humanos:

Toda agresión, amenaza o situación de riesgo que se realiza en agravio o con el objetivo de perjudicar a una persona defensora de derechos humanos, o a su entorno familiar o personal, a causa del ejercicio de sus actividades de defensa y que puede afectar su vida, integridad física, psicológica, sexual y/o económica, libertad personal, su imagen, dignidad, honor, propiedad,

62 Creado a través de la Resolución Ministerial N.º 0255-2020-JUS.

intimidad; libertad de opinión, expresión y de acceso a la información; libertad de circulación y de reunión pacífica, asociación, a formar, unirse y/o participar eficazmente en las organizaciones no gubernamentales, colectivos, plataformas y frentes de defensa; derecho a participar en los asuntos públicos; derecho a acceder y comunicarse con órganos internacionales; derecho a la no-discriminación; derecho a un debido proceso; o derechos de carácter individual y colectivo, entre otros.

La norma ya mencionada refuerza lo contemplado antes por el Acuerdo Ministerial que creó el Protocolo, ya que entre los derechos individuales y colectivos que se incluyen, se enumeran los siguientes:

- Atentados contra la vida o integridad;
- Detenciones arbitrarias;
- Acoso y hostilización (incluido el ciberacoso);
- Agravios contra el honor, la imagen y/o la reputación;
- Discriminación y represalias;
- Destrucción de la propiedad o medios de vida;
- Afectación del ambiente y los recursos naturales;
- Obstrucción del derecho de libre tránsito, derecho de reunión o agrupación;
- Obstaculización de la labor de defensa;
- Amenazas a la seguridad en el ejercicio de su labor;
- Estigmatización y mensajes de odio;
- Violencia de género: violencia física, sexual, psicológica o económica;
- Hurto de información;
- Actos de tortura u otros tratos crueles e inhumanos;
- Actos contra el ejercicio de sus derechos culturales;
- Otros.

Puede ser beneficiaria del Mecanismo una persona defensora de derechos humanos, un miembro familiar o dependiente de esta, su representante legal o abogado cuando actúe en su nombre o cuando el defensor sea una persona jurídica. Además, un colectivo o grupo étnico-cultural, asociación, organización, comunidad o red, con quien la persona defensora de derechos humanos esté asociada.

Un aspecto positivo del Mecanismo Intersectorial es que considera y define Principios Generales y Enfoques para

la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Incluye los siguientes principios: prevención, eficacia, oportunidad, simplicidad, confidencialidad y colaboración entre entidades. Además contempla los siguientes enfoques: basado en derechos humanos, de género, diferencial, interseccional (Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, Artículo 4).

También se considera un acierto, el establecimiento del Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos, establecido para el acopio, análisis y gestión oficial de la información y de los patrones de agresión que se enfrentan a nivel local, regional y nacional, así como la identificación de los problemas estructurales que los generan. De su ejecución y gestión se encarga la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS también establece los objetivos de este Registro, las fases para su implementación, sus fuentes de información, los criterios para la clasificación de esta y los aspectos sobre su verificación, la elaboración de estadísticas y de mapas de riesgos (Artículos 9-15).

### **2.7.2 Estructura y funcionamiento**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, es la institución responsable del Mecanismo. La Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del Ministerio realiza un monitoreo permanente de las situaciones de riesgo que incidan sobre las actividades de personas defensoras de derechos humanos e impulsa las medidas de protección o medidas urgentes de protección que correspondan.

Las instituciones vinculadas a la implementación del Mecanismo, de acuerdo con sus competencias, son: (a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; (b) Ministerio del Interior; (c) Ministerio del Ambiente; (d) Ministerio de Cultura; (e) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; (f) Ministerio de Relaciones Exteriores; (g) Ministerio de Energía y Minas; (h) Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos coordina y ejecuta las medidas establecidas en el Mecanismo. Los funcionarios designados como responsables de la



coordinación de las medidas, según las competencias del ministerio respectivo, son designados por cada entidad.

El presupuesto para la implementación de tales acciones se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En el marco de su funcionamiento, el Mecanismo cuenta con un "Procedimiento de alerta temprana" cuya finalidad es evaluar las solicitudes de medidas de protección o medidas urgentes de protección que están enfocadas en eliminar o mitigar los riesgos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos producto de agresiones o amenazas vinculadas con sus actividades o labores. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia es la institución responsable de su tramitación.

Para que este procedimiento se active, las personas defensoras de derechos humanos o un tercero a nombre de ellas pueden presentar una solicitud por escrito, por un medio virtual o a través de la línea telefónica de emergencia. Esta solicitud tiene carácter de declaración jurada y para su admisión, según el Artículo 17 del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Identificación de la potencial persona beneficiaria y descripción de las actividades de defensa de derechos humanos que realiza.
- Contar con el consentimiento de la potencial persona beneficiaria de ser formulada por un tercero, salvo impedimento grave.
- Descripción de la situación de riesgo acompañada de medios probatorios, de ser posible.

La DGDH realiza una evaluación preliminar de las solicitudes a fin de determinar si requiere de una tramitación ordinaria o extraordinaria. Para ello emite un informe en un máximo de dos días hábiles a partir de la recepción de la solicitud. Por lo general se tramitan de forma ordinaria, salvo que se identifique de forma preliminar un riesgo inminente para la vida e integridad de la defensora o el defensor, su entorno personal o familiar (Artículo 18, Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS).

El trámite ordinario se debe llevar a cabo en un plazo máximo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud hasta la emisión de la Resolución Ministerial que aprueba o deniega la alerta temprana y se reduce a 15 días en casos de muerte de una persona defensora, cuando se evidencia gravedad en la situación de riesgo o existe peligro inminente.

Se elabora un informe de evaluación de riesgo que contempla los factores de amenazas, vulnerabilidades y capacidades, así como la probabilidad e impacto para la determinación del nivel de riesgo. Este informe es elevado por la DGDH al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia el cual expide una Resolución Viceministerial que identifica a la persona beneficiaria, el lugar o los lugares donde se implementarán las medidas, las medidas de protección o medidas urgentes de protección y su duración, las entidades responsables y el Plan de Actividades para su implementación.

Esta Resolución es remitida a las entidades correspondientes en un plazo máximo cinco días calendario con el fin de articular su implementación a través del funcionario responsable de su seguimiento. En ese mismo plazo se notifica a la persona defensora beneficiaria o al tercero que la representa. Cuando la solicitud es denegada, en la Resolución se debe consignar con detalle las razones que sustentan la decisión. En este caso la persona solicitante puede interponer un recurso de reconsideración dentro de los 15 días hábiles posteriores a su notificación.

Este recurso de reconsideración también se puede interponer por la persona solicitante cuando se resuelva no otorgar medidas de protección o urgentes de protección; modificar, suspender o cesar las medidas cuando no se esté de acuerdo con esa decisión; cuando la persona beneficiaria estime que la valoración del riesgo no es adecuada y/o las medidas no son proporcionales a la situación de riesgo; o se dé un uso inadecuado de las medidas. El Viceministerio debe resolver dentro de los 20 días hábiles, contabilizados a partir de la fecha de presentación del recurso, y su decisión agota la vía administrativa.

Una vez otorgadas las medidas, la DGDH realiza el seguimiento del caso, solicita informes sobre su

implementación para determinar la producción de variaciones en el nivel de riesgo. Antes de modificar, suspender o cesar las medidas, la DGDH debe entrevistar o solicitar información a las personas beneficiarias sobre la eficacia de las medidas, solicitar a las instituciones vinculadas con el Mecanismo Intersectorial u otras información sobre el contexto de la situación del riesgo que motivó las medidas y su intensidad, así como sobre los avances en la investigación y/o detención de presuntos responsables, según el caso.

A partir de la revisión de la información recibida, la DGDH eleva informe al Viceministerio correspondiente el cual emite una Resolución Ministerial que modifica, suspende o cesa la o las medidas. La misma se notifica a las persona beneficiaria o al tercero solicitante, así como a los ministerios responsables de su implementación. Si se determina un uso inadecuado de las medidas mediante informe por parte de la DGDH, el Viceministerio correspondiente expide una Resolución Viceministerial dejándolas sin efecto.

### **2.7.3 Medidas de protección del Mecanismo**

El marco legal establece que las medidas de protección y medidas urgentes de protección deben cumplir con los siguientes criterios: flexibilidad, no revictimización, simplicidad, participación, no injerencia, idoneidad y efectividad, temporalidad e interseccionalidad. El Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS también establece criterios para determinar la idoneidad y la efectividad de las medidas de protección o urgentes de protección.

Las Medidas de Protección se otorgan cuando se encuentran en riesgo derechos distintos a los de la vida o la integridad de la persona defensora o cuando al estarlo no se identifica un peligro inminente que le afecte. En tanto que las Medidas Urgentes de Protección pueden ser otorgadas cuando la vida o la integridad de la persona defensora beneficiaria se encuentra en riesgo grave e inminente.

Las medidas establecidas en el Decreto correspondiente son las que se enumeran a continuación:

---

#### **Medidas de Protección**

- Realizar patrullajes policiales por los domicilios, lugares de trabajo de los beneficiarios(as) o sedes

institucionales de la organización que integra, salvo limitaciones debidamente justificadas.

- Brindar asistencia legal a través de la defensa pública.
- Brindar declaraciones públicas de apoyo.
- Visitas públicas en la zona de riesgo para brindar respaldo a las actividades de defensa de derechos humanos del beneficiario(a).
- Brindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Proveer visas especiales o permisos de residencia por razones políticas o humanitarias para las personas defensoras extranjeras.
- Brindar apoyo consular a las personas defensoras de derechos humanos y miembros de su familia que habrían sido forzados a huir a otro país debido a la situación de riesgo que enfrentaban.
- Realizar supervisiones ambientales y dictar medidas administrativas, según corresponda, ante posibles situaciones asociadas con la afectación del ambiente y los recursos naturales.
- Interponer las acciones legales que correspondan ante la posible comisión de delitos ambientales.
- Otras pertinentes para los fines de protección del Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

---

#### **Medidas Urgentes de Protección**

- Evacuación de la zona de riesgo del beneficiario(a), salvo limitaciones debidamente justificadas.
- Protección policial del beneficiario(a) o de su propiedad, salvo limitaciones debidamente justificadas.

De acuerdo con González (2021) las situaciones de riesgo en Perú que se vinculan con ataques colectivos se dirigen a personas defensoras de los derechos indígenas y en ese marco se han diseñado medidas de protección enfocadas en la colectividad.

La DGDH establece coordinaciones y articulaciones, para la implementación de ambos tipos de medidas, con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Ministerio de Ambiente (MINAM), Ministerio de Cultura (MINCU), Ministerio de Energía

y Minas (MINEM), Ministerio del Interior (MININTER) a través y previa opinión de la Policía Nacional del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego u otros vinculados con el Mecanismo en el marco de sus competencias.

El marco legal del Mecanismo también contempla la coordinación con entidades del Sistema de Administración de Justicia para la promoción de medidas de acceso a la justicia frente a situaciones de riesgo y colabora con este según lo establecido. Asimismo, para la implementación de programas de formación y capacitación dirigidos a operadores de justicia y a la Policía Nacional del Perú sobre normas, estándares y jurisprudencia internacional para la protección de las personas defensoras, debida diligencia en la investigación de delitos, amenazas o situaciones de riesgo relacionadas y asegurar la ejecución efectiva y oportuna sobre aspectos de justicia ambiental.

Adicionalmente, prevé que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la DGDH, en conjunto con otros ministerios parte del Mecanismo, brinde asistencia técnica en la materia a los gobiernos regionales y locales para la adopción de medidas de prevención de situaciones de riesgo que enfrentan personas defensoras y de reconocimiento a estas.

Un aspecto positivo que destacar es que el Mecanismo se caracteriza por ser multisectorial, vinculante, intergubernamental y participativo, debido a que se requiere de “una respuesta integral por parte de las entidades gubernamentales” (González, 2021).

#### **2.7.4 Dificultades y desafíos**

En relación con las dificultades y los desafíos, se ha valorado que se requiere de alianzas estratégicas y del compromiso de las instituciones y el Poder Ejecutivo para identificar las necesidades de prevención y protección en el ámbito presupuestal para contar con los recursos necesarios para mejorar las acciones del mecanismo (González, 2021).

Aunque existen avances, se sigue considerando importante “reconocer la labor de las personas defensoras en el imaginario social ... la narrativa hostil hacia las personas defensoras se construyó alrededor de que sólo se defendían los derechos humanos de los terroristas” (Abrego, 2021).

Un desafío en relación con la agenda de prevención es la implementación de medidas enfocadas en el abordaje de los problemas estructurales para evitar las consecuencias que estos tienen para las personas defensoras (Abrego, 2021).

Otros desafíos planteados son los vinculados con el tema del autocuidado, el plazo de las medidas y el presupuesto. Siendo que el Estado no tiene la capacidad de sostener las medidas a largo plazo, por contar con recursos limitados, es necesario priorizar el gasto en dirección de las situaciones más riesgosas tomando en consideración las particularidades de cada caso. Además se hace necesario impulsar programas de capacitación sobre herramientas y medidas de autocuidado y autoprotección dirigidas a personas defensoras de derechos humanos.

Otro reto manifestado se vincula a la sostenibilidad y efectividad de las medidas colectivas, frente a las cuales se considera necesario hacer visible la presencia disuasiva del Estado y fortalecer los canales de comunicación entre las comunidades y el gobierno (González, 2021). Las visitas regionales a través de comitivas de alto nivel “han sido fundamentales para las comunidades ya que transmite un mensaje político frente a las situaciones de abandono, desamparo y ausencia del estado” en el marco de la protección (Abrego, 2021).

Posicionar en la agenda pública el tema de la protección integral de las personas defensoras como un reto multisectorial, multinivel y multi poder, también representa un desafío, así como vincular al Poder Judicial “a través de capacitaciones dirigidas a Jueces y Fiscales en un ámbito de colaboración y cooperación” (González, 2021).

#### **2.7.5 Mejores prácticas**

Una buena práctica que rescata González (2021) en relación con el Mecanismo es la participación de diferentes actores en su construcción. Eso le ha otorgado legitimidad y ha permitido su empoderamiento.

Otro acierto fue el paso del Protocolo -que tenía un carácter reactivo- a la creación del Mecanismo que establece un modelo de prevención proactivo. El Registro de situaciones de riesgo, por ejemplo, permite

intervenir de manera estratégica en áreas geográficas identificadas, además de aportar elementos sobre el perfil del agresor y de la persona defensora. Al respecto, sostiene González (2021):

La generación del registro permitió generar estrategias preventivas e intervenir directamente, de esta forma se desincentivan ataques potenciales hacia las personas defensoras.... Se ha logrado cambiar la narrativa hacia la labor de las personas defensoras de derechos humanos en Perú, ya que la concepción social percibía a las personas defensoras como figuras anárquicas en lugar de catalogarlas como agentes fortalecedores del estado de derecho que defienden la colectividad.

También se rescata el vínculo entre ministerios, que permite el fortalecimiento institucional para la atención de las situaciones de riesgo teniendo como resultado un andamiaje estatal más fuerte para la continuidad de los procesos, así como medidas de prevención y protección más eficaces (González, 2021).

Finalmente, el desafío que representa el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad ha sido atendido por el mecanismo de protección "que ha logrado trazar una ruta de trabajo con el Poder Judicial, aunque no puede vincularlo directamente", hecho que "ha contribuido a la lucha contra la impunidad al compartir información y referencias específicas sobre los casos" (Abrego, 2021).

### **3. Recomendaciones sobre los criterios para la creación de políticas, medidas, acciones, programas o mecanismos de protección**

El reconocimiento e incremento de las diversas amenazas (físicas, psicológicas, jurídicas, políticas, tecnológicas y económicas) que colocan en riesgo la seguridad de las y los periodistas y la independencia, libertad y pluralismo de los medios de comunicación, condujeron en 2012 al desarrollo del Plan de acción de la ONU sobre la seguridad de los periodistas<sup>63</sup> y la cuestión de la impunidad.

Este proporciona un importante marco mundial, regional y nacional de referencia para el desarrollo de recomendaciones en relación con el planteamiento de criterios para la creación de políticas, medidas, acciones, programas o mecanismos de protección. El Plan ha guiado las acciones de la OACNUDH en la materia junto a otros organismos de Naciones Unidas, Estados y otras partes interesadas, entre estas, medios de comunicación y organizaciones de periodistas o de sociedad civil.

El Plan resalta la importancia de una acción concertada por parte de todos los actores y establece 120 posibles acciones a ser adoptadas por estos. En 2017, tras una consulta con múltiples partes interesadas, se plantearon formas para reforzar su implementación. Las acciones posibles, propuestas y consensuadas para los Estados en cuanto a su rol, proporcionan un marco propicio para plantear los criterios a los que se ha hecho referencia, a fin de enmarcarlos en este y no de forma desvinculada (ONU, 2017).

Uno de los resultados esperados del Plan es asesorar a los Estados miembros sobre la implementación de normas internacionales existentes a nivel nacional y sobre el desarrollo de mecanismos de seguridad de los periodistas, a través del intercambio de buenas prácticas, entre otras acciones. Además, este abarca tres áreas de intervención: prevención de la violencia contra los periodistas, protección de periodistas en peligro y el enjuiciamiento de los perpetradores.

Este Plan se ha enfocado principalmente en la protección de las y los periodistas frente a amenazas violentas y ataques a su seguridad. Los estándares internacionales de protección se vinculan con las obligaciones de los

Estados respecto de la prevención, la investigación y condena de los responsables de los ataques, a fin de que estos no queden impunes pues es evidente que la impunidad es un fuerte obstáculo para romper el círculo de la violencia contra periodistas.

En relación con lo planteado en los párrafos anteriores, el documento “Fortalecimiento de la implementación del Plan de Acción de la ONU sobre la Seguridad de los Periodistas y el Tema de la Impunidad” (ONU, 2017) plantea prioridades estratégicas y áreas de acción de corto y mediano plazo con posibles formas para mejorar la protección de las y los periodistas y reforzar la implementación del Plan.

Las dos opciones generales que indica para los Estados con respecto a las acciones conjuntas con otros actores se pueden sintetizar en: (a) traducir el marco normativo del Plan de las Naciones Unidas en la legislación nacional, políticas y prácticas; y (b) informar sobre la seguridad de los periodistas. En cuanto a las opciones para cada Estado a nivel individual, vinculadas con la seguridad de este gremio, a continuación se listan de forma resumida algunos de los planteamientos (ONU, 2017):

- Garantizar el respeto, protección y cumplimiento del derecho a la libertad de expresión y otros derechos humanos pertinentes, a través del desarrollo y la revisión de leyes, políticas y prácticas destinadas a garantizar la seguridad de los periodistas.
- Tomar medidas o seguir tomando medidas para garantizar un entorno seguro y propicio para la libertad de prensa y el acceso a la información a fin de que los periodistas puedan realizar su trabajo de manera independiente y sin interferencias indebidas.
- Reconocer e implementar el papel del Estado para garantizar la seguridad de periodistas; así como para asegurar la pronta, independiente y eficaz investigación por cada ataque contra periodistas. Asimismo, reconocer que la impunidad de los crímenes contra periodistas es un problema de fondo que incide en la persistencia de los ataques.
- Integrar la seguridad de los periodistas en los marcos de desarrollo nacional (Agenda 2030).
- Mejorar los sistemas de recolección de información

63 El término “periodistas” también incluye a los trabajadores de los medios y productores de redes sociales que producen cantidades significativas de periodismo de interés público.

y monitoreo sobre la seguridad de los periodistas como base de conocimiento para fortalecer la legislación y las políticas nacionales, así como para informar a mecanismos relevantes de la ONU como el EPU.

- Prestar especial atención a los ataques específicos contra mujeres periodistas, y con base en un análisis integral de género, implementar medidas sensibles que no les impidan realizar sus tareas periodísticas, pero que mejoren su seguridad y les permitan el pleno ejercicio de su profesión.

Asimismo, el documento de fortalecimiento destaca, en particular, las que se sintetizan a continuación:

- Derogar o modificar cualquier legislación incompatible con las obligaciones del Estado sobre la seguridad de los periodistas e introducir o fortalecer las leyes y políticas que contribuyan a crear un entorno seguro y propicio para buscar información y que promuevan la transparencia en cuanto al control estatal y práctica en temas de seguridad e impunidad.
- Garantizar o continuar garantizando la seguridad de los periodistas a través de leyes sensibles al género, políticas y prácticas dirigidas a su protección, rendición de cuentas por violaciones contra este gremio, así como habilitar aspectos para asegurar la confidencialidad de las fuentes periodísticas y respetar la libertad de movimiento de las y los periodistas.
- Adoptar o mantener legislación laboral, en línea con las normas internacionales del trabajo: libertad de asociación, negociación colectiva, regulación de relaciones laborales, protección social, condiciones de trabajo dignas y seguridad y salud en el trabajo efectiva para los periodistas.
- Desarrollar un plan nacional para la seguridad de periodistas que establezca la protección de las distintas partes y/o mecanismos de rendición de cuentas, que pueden incluir unidades dedicadas al seguimiento, investigación y enjuiciamiento, y proporcione los recursos adecuados para este fin.
- Considerar la adopción de un enfoque de todo el gobierno para el tema de la seguridad de periodistas a fin de evitar la fragmentación o la mala coordinación.
- Garantizar, en situaciones de conflicto armado, la protección de los periodistas de conformidad con

el derecho internacional humanitario.

- Aplicar las recomendaciones de los órganos de derechos humanos y las sentencias del tribunal regional y compartir la jurisprudencia internacional y regional pertinente.
- Garantizar la investigación y, cuando sea necesario, el enjuiciamiento de todos los ataques contra periodistas, incluidos ataques contra sus familiares.
- Considerar el uso del Indicador 16.10.1 de los ODS como parte del monitoreo nacional y la presentación de informes sobre problemas de seguridad de los periodistas; y garantizar que los esfuerzos de seguimiento y presentación de informes incluyan la información digital, seguridad física y psicológica de los periodistas, e incorporar en el análisis enfoques sensibles al género.
- Tomar medidas contra la discriminación y la violencia contra las mujeres periodistas, incluidas la violencia sexual en línea y fuera de línea, y garantizar la formación y la sensibilización dentro del gobierno, las fuerzas del orden y las agencias de seguridad, el poder judicial y los medios de comunicación; además de promover los derechos de la mujer y el papel de la mujer periodista en ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información.

En suma, este Plan y las acciones propuestas para su fortalecimiento ponen énfasis en que las medidas para garantizar la seguridad de las y los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben restringirse a la atención de este colectivo una vez que han ocurrido los hechos en su contra, sino que se requieren mecanismos de prevención y medidas dirigidas a resolver las causas estructurales de la violencia en su contra y de la impunidad. En este marco, se insta a los Estados a mejorar la legislación nacional en materia de protección de los periodistas y a asumir una función activa en la prevención de los ataques, además de responder con rapidez cuando estos ocurran (ONU, 2012).

En ese sentido, el Plan llama la atención acerca de la necesidad de desarrollar acciones para enfrentar la corrupción y la delincuencia organizada, así como abordar la legislación que restringe la libertad de expresión, los bajos salarios y las deficientes condiciones laborales de las y los periodistas; la mejora de sus

capacidades, la sensibilización de la población sobre la labor periodística, fortalecer la investigación eficaz y persecución penal de los crímenes perpetrados contra la libertad de expresión, las y los periodistas (2012).

En los capítulos anteriores se ha hecho evidente la importancia que tienen los mecanismos de protección dirigidos a periodistas para salvar vidas. A pesar de sus debilidades y los desafíos que enfrentan se manifiesta la relevancia de su existencia y la necesidad de fortalecer estas políticas públicas.

Las metodologías que los mecanismos revisados implementan no suelen ser adaptadas a la realidad de periodistas y otros trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación, con frecuencia no disponen de los recursos humanos y financieros necesarios para funcionar adecuadamente. Estos enfrentan diversos obstáculos para ofrecer una atención integral que trascienda las medidas duras o físicas de protección y otras que permitan reducir los riesgos y amenazas a su vida e integridad. Asimismo, es común la desarticulación o poca coordinación interinstitucional e insuficiente acceso para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno a estas problemáticas.

Tomando en consideración este marco amplio y la revisión efectuada de los siete mecanismos vigentes en igual número de países de Latinoamérica, puede afirmarse que si bien estos constituyen un paso fundamental y positivo para su protección y seguridad, que han tenido frutos sin los cuales las y los periodistas estarían más desprotegidos, hay una serie de desafíos que requieren ser abordados a fin de fortalecerlos como herramientas de protección.

Se vislumbra como necesaria la identificación de rutas que contribuyan con el perfeccionamiento y fortalecimiento de estos mecanismos en la región, de forma que puedan ser más operativos y funcionen en el marco de un engranaje de protección más amplio que fortalezca las acciones de prevención y de fortalecimiento de la investigación que permita avanzar con contundencia en la identificación, juicio y condena de los responsables.

A continuación se perfilan, a manera de recomendaciones, algunos criterios que podrían ser considerados y que representan retos importantes en el marco de la

creación de políticas, medidas, acciones, programas o mecanismos de protección.

### **3.1 Marco normativo e institucional y coordinación**

Uno de los aspectos clave en la creación de políticas públicas o mecanismos de protección consiste en que estos cuenten con un marco regulatorio fuerte y un diseño institucional eficiente que les proporcione sostenibilidad y sea la base necesaria para operar en el corto, mediano y largo plazo, según las necesidades existentes en cada contexto.

La definición de periodista y comunicador social desde una perspectiva amplia que se adecúe a los estándares internacionales de protección de periodistas es parte de esa base necesaria ante la dinámica cambiante del ejercicio periodístico en la actualidad y los retos, así como posibilidades y amenazas que involucran la digitalización mediática y el ciberespacio.

La coordinación interinstitucional e intersectorial es fundamental para trabajar de manera articulada entre el sector público, privado y la sociedad civil a fin de garantizar la atención de las diversas dimensiones que involucra la seguridad de las y los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, considerando acciones de prevención que permitan abordar las causas estructurales de la violencia, protección a quienes se encuentran en riesgo y la investigación, juicio y condena de los responsables de delitos contra este gremio; así como la libertad de expresión.

La colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones de los Estados federales o unitarios, en el marco de sus funciones y en todos los niveles de los respectivos territorios, son necesarias para que este tipo de políticas públicas o mecanismos funcionen y las medidas se implementen de forma adecuada como parte de su corresponsabilidad en materia de protección y desde una perspectiva integral. El establecimiento de convenios entre el gobierno federal y los estatales para aplicar este tipo de políticas públicas en Estados federales y el compromiso presupuestal compartido contribuye a asegurar su implementación, siendo importante una perspectiva de priorización que considere los índices de violencia contra el gremio en los respectivos territorios.



La firma de convenios de cooperación técnica entre las diferentes entidades estatales involucradas en la ejecución de las medidas de protección es especialmente importante para asegurar la coordinación ya descrita y la efectividad en la implementación de las acciones.

Es esencial el fortalecimiento o el desarrollo de una perspectiva integral y sistémica tanto en el marco normativo como institucional que considere el abordaje de las particularidades (de género, etnia, locales, etc.) de las personas afectadas y de las causas estructurales de la violencia a partir de acciones de prevención, así como la investigación y el procesamiento de los responsables.

### **3.2 Recursos financieros y personal**

Designación (o ampliación) y garantía de un presupuesto propio, estable, suficiente y flexible es importante para que el mecanismo tenga la capacidad de operar adecuadamente, atender situaciones de emergencia y garantizar su sostenibilidad. Asimismo, para que el mismo pueda contar con el equipo humano necesario, la provisión constante de los servicios de protección, la ampliación de su alcance a nivel territorial y de población beneficiaria, así como otras acciones o actividades. La falta de recursos humanos y financieros adecuados para su desarrollo son obstáculos significativos para una implementación exitosa.

Debe asegurarse la capacitación y sensibilización constante del personal en temas relacionados con derechos humanos, libertad de expresión y contexto del ejercicio periodístico y su importancia para las democracias, la igualdad y violencia de género, enfoques diferenciados, diversidad, entre otros. Asimismo, asegurar condiciones adecuadas y seguras para el desempeño de su labor, así como las posibilidades de ampliación de su número de ser necesario ante el incremento de personas beneficiarias admitidas.

En el caso de modelos en que se opta por brindar seguridad física o la instalación de equipos de seguridad mediante la contratación de empresas privadas de seguridad, así como aquellos en que organizaciones de la sociedad civil son responsables de la implementación de medidas de protección, es necesario asegurar la entrega y flujo oportunos de los recursos financieros para evitar que las personas beneficiarias queden desprotegidas. También

debe existir un monitoreo y evaluación constantes, sin dejar de lado la responsabilidad primordial del Estado de brindar esa protección.

### **3.3 Participación de sociedad civil y otros actores**

Las experiencias existentes evidencian que la participación de la sociedad civil -en especial si esta es plena (autónoma, con derecho a voz y voto), constante, activa, diversa y equitativa en relación con los participantes estatales-, ha sido y puede ser fundamental para desarrollar, mejorar y fortalecer este tipo de mecanismos -en cuanto a su institucionalidad, marco jurídico, procedimientos, etc.- y en la deliberación respecto a los niveles de riesgo y la definición de los planes de protección.

Los aportes técnicos de organismos internacionales como OACNUDH, CIDH y UNESCO para el desarrollo de evaluaciones, procedimientos, capacitaciones y recomendaciones son valorados como parte de su fortalecimiento. En los mecanismos existentes se cuenta con experiencias satisfactorias de participación de algunos de estos organismos como invitados.

Se valora como un elemento importante para el fortalecimiento de los mecanismos y de las coordinaciones, el impulso o refuerzo del diálogo entre estos y las organizaciones gremiales, defensoras de los derechos humanos y de la libertad de expresión, así como otras organizaciones con experiencia en prevención, protección y defensa de DDHH.

### **3.4 Medidas que ofrecen y definición de planes de protección**

La participación de las personas beneficiarias en la decisión sobre la evaluación de riesgo y la determinación de su plan de protección es un factor importante para la efectividad en la implementación de estos planes.

La mayoría de los mecanismos existentes en las Américas se enfoca en la atención de los ataques y en las medidas de seguridad física, aspecto que es considerado por algunas organizaciones de DDHH como insuficiente. En ese marco se recomienda realizar esfuerzos por transitar hacia una visión integral de protección que incluya medidas de autoprotección, atención en salud mental, apoyo psicosocial, familiar y legal, así como medidas de seguridad digital.

Se considera importante que se garantice la disponibilidad y se amplíe la oferta de medidas de seguridad física y medidas urgentes de protección para casos de riesgo extraordinario y que se robustezca esa disponibilidad en el desarrollo de nuevas políticas y mecanismos. Asimismo, que estas medidas efectivamente se lleven a cabo de acuerdo con los plazos y las condiciones establecidas en los planes de protección mediante la vigilancia permanente de su cumplimiento.

Si bien algunos de los mecanismos existentes ya plantean una actuación con enfoque de género o perspectivas diferenciadas (género, raza, etnia, origen urbano o rural) su implementación práctica no está garantizada e, incluso, puede ser errática o limitada. Lo anterior amerita generar capacidades en el personal y considerar medidas para su creación y configuración en los procedimientos del programa de protección.

Asimismo es importante tomar en cuenta en la evaluación de riesgos y definición de planes de protección la participación que las personas beneficiarias tienen en movimientos sociales, comunitarios y colectivos para que las medidas de protección sean adaptadas a sus necesidades particulares y a los contextos locales (histórico, político, social y cultural).

La reevaluación periódica de los planes de protección es sustancial, así como la adopción de protocolos y/o procedimientos para que sea realizada con celeridad, sea por oficio o ante la detección de cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias. Además se recomienda la pronta implementación de los cambios, de ser requeridos, en los esquemas de protección.

En casos de reubicación o refugio temporal ante riesgos extraordinarios, resulta necesario construir condiciones para garantizar el desplazamiento del núcleo familiar de la persona directamente amenazada y el apoyo económico.

El respeto de las medidas cautelares y provisionales otorgadas por la CIDH a periodistas, comunicadores y otros trabajadores de los medios de comunicación y que su continuidad no sea finalizada por una decisión individual del personal de los mecanismos es otra recomendación que debería ser atendida.

En el fortalecimiento de los mecanismos existentes y el desarrollo de nuevos es fundamental la inclusión de la protección y seguridad en línea que sigue siendo débil. Existe mucho desconocimiento en cuanto al resguardo de la información privada y sensible en los entornos digitales (internet y redes sociales), a pesar de que la vigilancia, bloqueo, los mensajes violentos y amenazas, la intimidación y acoso digital se han incrementado. En ese sentido, es fundamental la generación de capacidades técnicas en el personal de estos mecanismos para que estos puedan ofrecer protección en la materia y considerar estos aspectos en su configuración.

### **3.5 Atención para periodistas y comunicadores**

Los ataques contra periodistas y contra la libertad de expresión se han extendido en el mundo. Por ello, es necesario que los Estados y sus gobiernos identifiquen la seguridad y protección de periodistas, comunicadores y otros trabajadores de los medios de comunicación como un asunto de derechos humanos, dada la importancia de su labor para el ejercicio de libertades fundamentales y el funcionamiento de las democracias.

Este es un fenómeno complejo debido a que la violencia afecta de manera diferenciada a las y los periodistas por razones de género, religión, origen étnico, preferencia sexual, niveles de criticidad frente a los gobiernos de turno y el sistema, ejercicio del periodismo de investigación, entre otros. Asimismo, por la diversidad de quienes son responsables de esa violencia, que pueden ser gobiernos y agentes no estatales, crimen organizado, empresas multinacionales o transnacionales, ciudadanos u otros; y por la multiplicidad de estrategias y tácticas de ataque contra este gremio en la materialidad y en la virtualidad. En ese sentido requiere de atención específica por parte de los mecanismos de protección existentes o que se construyan en el futuro, así como de respuestas integrales, especializadas e igualmente complejas.

Las mujeres periodistas y comunicadores comunitarios son más vulnerables y experimentan ataques diferenciados en el marco de su ejercicio periodístico, producto de factores sociales, culturales, económicos, geográficos, entre otros, y cuya intersección produce una diferencia mayor en la forma en que la violencia les afecta.

Ejemplos de estos ataques son violaciones a la privacidad, acoso o violencia sexual, manipulación de imágenes;

recepción de amenazas, comentarios estereotipados u ofensivos, mensajes violentos en línea; confiscación de computadores u otros equipos, que pueden exacerbarse en contextos militarizados, autoritarios o fundamentalistas. Es esencial que este tipo de actos se reconozcan también como ataques a la libertad de expresión que tienen efectos negativos en la actividad periodística. Estos deben esclarecerse a fin de identificar y sancionar a sus responsables. Los mecanismos de protección para periodistas deben considerar las características de la labor de este gremio y las especificidades mencionadas en los análisis de riesgo, en el establecimiento de los esquemas de protección, etc., así como contar con personal especializado en la materia o capacitar adecuadamente a su recurso humano para que pueda identificar los actos y manifestaciones particulares, así como dar una atención pertinente y adecuada a estos grupos.

No todos los mecanismos de protección que se abordaron en el capítulo anterior incorporan el enfoque de género y aquellos que sí lo hacen (colombiano, mexicano y hondureño) no necesariamente lo implementan de forma efectiva, estructural y profunda en todas las fases que las personas beneficiarias atraviesan como parte de su admisión, permanencia y salida del mecanismo. Se plantea que la incorporación de este enfoque vaya más allá de la posibilidad de que las periodistas puedan contar con escoltas femeninas y chalecos antibalas adaptados para mujeres, siendo necesario considerar su entorno familiar, social, cultural, entre otros.

### **3.6 Metodologías y procedimientos**

Desarrollo o refuerzo de metodologías, procedimientos, protocolos específicos y esquemas de protección para el manejo de casos de periodistas que eviten su revictimización y permitan el diseño e implementación de esquemas de protección acordes a este tipo de actividad.

Elaboración de procedimientos y protocolos que dirijan cada una de las fases que involucran los mecanismos de protección a fin de garantizar respuestas oportunas ante las emergencias y riesgos inminentes; análisis de riesgo integrales que consideren las vulnerabilidades del entorno y el contexto; enfoques diferenciados y/o la concreción de su implementación práctica.

Construcción y definición de planes o esquemas de protección que incluyan la participación y el consentimiento de las personas y grupos beneficiarios. Desarrollo de un sistema propio con sus respectivos protocolos para la gestión de la información relacionada con los casos, a fin de procesarla y compartirla entre los distintos entes que forman parte del mecanismo.

Definición de procedimientos que permitan el cumplimiento de las metodologías y los plazos que están establecidos para cada fase: admisión, permanencia y salida del mecanismo.

Implementación de acciones para identificar y contactar a personas del gremio como posibles beneficiarias a través de los equipos técnicos.

Simplificación de la recepción y trámite de las solicitudes de ingreso a los mecanismos y reconsideración de ciertos requisitos de admisión.

Desarrollo y establecimiento de protocolos para monitorear de forma periódica las investigaciones con el objetivo de reducir el riesgo en los lugares de origen de las personas beneficiarias y contribuir a la generación de un entorno propicio para las y los periodistas, comunicadores y otros trabajadores de los medios de comunicación.

Elaboración de protocolos para abordar los casos de agresión y criminalización contra periodistas por parte de agentes de las fuerzas de seguridad y otros agentes o funcionarios de gobierno, en especial en aquellos países en que existen prácticas de corrupción entre los operadores de justicia y/o una parte de sus fuerzas de seguridad han construido vínculos con el narcotráfico y/o donde prevalecen altos niveles de corrupción e infiltración, ya que esto aumenta la probabilidad de que funcionarios estatales se vean involucrados en crímenes contra periodistas e impide que los responsables de su investigación actúen de manera efectiva.

### **3.7 Monitoreo y evaluación**

Diseño de mecanismos e indicadores para monitorear la ejecución de los planes anuales y para la evaluación permanente del funcionamiento e impacto de la política de protección, así como la efectividad de las medidas implementadas y del personal o empresas

que las ejecutan, considerando la percepción de las y los beneficiarios, la ejecución presupuestaria y otros aspectos, con el fin de introducir las mejoras necesarias.

### **3.8 Transparencia y comunicación**

Transparentar y comunicar las acciones del mecanismo de forma permanente a través de un sitio web propio, con acceso a datos estadísticos desagregados e información periódica sobre las acciones desarrolladas por el mecanismo de protección, ejecución del presupuesto anual y uso de los recursos, acerca de la subcontratación de empresas privadas (de ser el caso) y otros elementos necesarios para la rendición de cuentas.

Ejecución de acciones de publicidad para transparentar con las y los beneficiarios y sus representantes la actuación en relación con el tratamiento de los casos, los criterios generales, procedimientos, entre otros aspectos, que permitan generar confianza y credibilidad en el mecanismo.

Desarrollo de campañas en todos los niveles (nacional, estatal, local u otros) para dar a conocer al mecanismo, su funcionamiento y el rol de las instituciones que lo integran, así como difundir información acerca de los servicios que presta y ponerlos a disposición de posibles nuevas personas beneficiarias.

Diseño y difusión de campañas públicas y otros productos comunicacionales para reconocer y valorar el trabajo periodístico y su importancia para las democracias y la defensa de derechos, así como el derecho a la libertad de expresión.

Implementación de acciones de comunicación que contribuyan a revertir los discursos que estigmatizan a las y los periodistas, los medios y su labor, visibilizando su importancia y contribuciones. Asimismo, para evitar la naturalización de la violencia hacia el ejercicio periodístico.

### **3.9 Lucha contra la violencia estructural**

#### **3.9.1 Prevención**

Si bien han contribuido a la seguridad de periodistas, comunicadores y otros trabajadores de los medios de comunicación, los mecanismos de protección son en sí mismos insuficientes para resolver las causas estructurales de los ataques. Por este motivo es importante fortalecer

una visión más integral de la protección hacia periodistas, de manera que los mecanismos no estén aislados sino que sean entendidos como parte de un engranaje más amplio y vinculados a la acción de otras entidades públicas.

En el marco de las políticas de protección es esencial que se implementen medidas de prevención que contribuyan a generar un clima propicio para el ejercicio del periodismo y también el fortalecimiento de la investigación y condena de los responsables de los ataques, así como la reparación de los daños causados por estos. El ejercicio del periodismo libre no puede concretarse en contextos en que existen y persisten amenazas, agresiones físicas y/o psicológicas u otros actos que lo impacten negativamente.

Desarrollo de la conciencia de los Estados acerca de los riesgos reales e inmediatos y de acciones para evitar que estos se materialicen, priorizando las políticas de prevención y reducción de riesgos en los territorios.

Monitoreo permanente de agresiones a nivel nacional y local, análisis permanente e identificación de patrones de violencia y fenómenos que generan situaciones de riesgo, con el objetivo de dimensionarlos para fortalecer o adoptar políticas públicas de prevención y protección más efectivas.

Producción y mantenimiento de una plataforma unificada de datos estadísticos actualizados sobre la violencia contra el gremio periodístico, los medios de comunicación y los ataques a la libertad de expresión para identificar patrones de violencia y zonas de mayor riesgo, principales grupos agresores y fenómenos que generan situaciones de riesgo, con el objetivo de adoptar políticas públicas de prevención de la violencia más efectivas y contar con información que nutra los análisis de riesgo y la disponibilidad de planes de protección.

Capacitación continua acerca del mecanismo y en derechos humanos dirigida a integrantes de las fuerzas de seguridad y otros servidores públicos, a nivel nacional y en los territorios, que fomente una visión basada en la no violencia, los enfoques diferenciados y actuación sin prejuicios, la garantía del libre ejercicio de la actividad periodística

Desarrollo de guías de conducta y protocolos para la actuación de las fuerzas de seguridad en protestas, manifestaciones y situaciones relacionadas.

Implementación de espacios de trabajo entre las instituciones locales con el objetivo de desarrollar planes locales de prevención y alerta temprana frente a las agresiones contra periodistas, así como realizar coordinaciones y trabajo conjunto para protegerles antes de que se materialicen las amenazas.

Establecimiento de mecanismos y redes de apoyo a periodistas, comunicadores y otros trabajadores de medios de comunicación para el desarrollo de acciones para reforzar su seguridad y que incrementen sus capacidades de resiliencia para desarrollar su labor.

Desarrollo de mecanismos y criterios para la rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos de todo nivel jerárquico en caso de agresiones a integrantes del gremio periodístico.

Comunicación de un discurso público, por parte de las autoridades estatales en el marco de sus obligaciones, que repudie los ataques y toda forma de violencia contra periodistas, comunicadores y otros trabajadores de los medios de comunicación y que no estigmatice a este gremio ni a los medios y, en cambio, valore la libertad de expresión y de prensa como derechos humanos como cimientos de la democracia. Esto debe ser independiente de la existencia de crítica a las acciones e intereses de los gobiernos por parte del gremio periodístico.

Promoción y desarrollo de herramientas y capacidades para la seguridad digital.

### **3.9.2 Justicia**

Fortalecimiento mediante reforma o creación de marcos normativos adecuados para la identificación y sanción efectiva a los responsables de las agresiones contra periodistas y para quienes instiguen el ataque a personas o instalaciones con la finalidad de lesionar, restringir o menoscabar el derecho a la información o a la libertad de expresión o de prensa, incluyendo penas más severas cuando son cometidos por funcionarios o empleados públicos u otras situaciones particulares y reconociendo los delitos contra estos derechos y libertades mediante una categoría específica o como circunstancia agravante.

También se plantea la importancia de ampliar la prescripción de estos delitos, en especial los más graves. Esto es esencial para inhibir la perpetuación de la violencia contra periodistas y medios de comunicación, la eficacia de la actuación de las autoridades ante las denuncias y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en el derecho nacional e internacional.

Asignación de la responsabilidad de investigar estos delitos a aquellas autoridades con autonomía, independencia y mejores condiciones para resolver estos casos con celeridad y mediante investigaciones serias, imparciales y efectivas. Este tipo de decisiones pueden ser especialmente importantes en Estados federales en que se puede asignar esta competencia a las instituciones federales o desarrollar acciones colaborativas entre las autoridades federales y las estatales, en especial en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

Es fundamental que se concrete la persecución penal, juicio y condena de los responsables y evitar la impunidad ya que esta conduce a la repetición crónica de estas violaciones y a que los agresores continúen atacando.

Desarrollo de medidas de protección de testigos, investigadores, fiscales y jueces a cargo de casos de ataques contra periodistas y medios de comunicación ante presiones externas, amenazas e intimidaciones. La imparcialidad de los juicios y reparación de los daños personales y profesionales causados son fundamentales.

Adopción de estrategias o protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas que conciben los ataques contra comunicadores, periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación como delitos contra la libertad de expresión hasta que se demuestre lo contrario, no como producto de la violencia generalizada.

Incorporar el enfoque de género en las investigaciones de casos de violencia contra las mujeres periodistas y otros enfoques diferenciales. Organismos internacionales han constatado que los estereotipos de género, por ejemplo, afectan la objetividad al procesar las denuncias, cuando se considera la credibilidad de las víctimas y en la evaluación de las pruebas. La creación o fortalecimiento de unidades de investigación especializadas y específicas

de los ataques contra este gremio, independientemente del delito de que se trate, constituye una importante contribución para estos procesos.

Generación de condiciones para evitar que se agrave la impunidad por deficiencias normativas, falta de capacidad técnica, de recursos adecuados, de personal, de independencia e imparcialidad.

Consideración seria de las amenazas y desarrollo de herramientas jurídicas para su abordaje a fin de que estas no lleguen a materializarse.

Adopción, por parte de los mecanismos de protección, de un papel más relevante en la promoción del acceso a la justicia, generando vías de cooperación con las entidades de investigación y persecución penal para promover el acceso a sus casos de las personas beneficiarias y de sus representantes legales.

# Referencias

Abrego Hinostroza, J. (1-2 de diciembre de 2021). Mesa temática 2: Construcción de la agenda de prevención. Encuentro Internacional de Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Informe de Relatoría. México: Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

Aguirre, S. (25 de enero de 2022). Violencia contra periodistas en México: más de 90% de crímenes impunes y mecanismos de protección insuficientes. Animal Político. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/periodistas-asesinados-crimenes-impunidad-mexico/>

Article 19. (2020). Informe Especial Coronavirus, Opacidad, Violencia, Impunidad, Desinformación. Obtenido de [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-V03.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf)

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. (2019). Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas. Análisis de investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión. Obtenido de [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InfomImpunidad\\_final\\_v3.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InfomImpunidad_final_v3.pdf)

Asociación Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación. (2 de mayo de 2019). Comité de Protección para Periodistas. Gobierno ecuatoriano crea Comité de Protección para Periodistas. Obtenido de

<https://signalc.org/gobierno-ecuatoriano-crea-comite-de-proteccion-para-periodistas/>

Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID). (2014). Nuestro Derecho a la Seguridad: La Protección Integral desde la mirada de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/Our%20Right%20To%20Safety\\_SP.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/Our%20Right%20To%20Safety_SP.pdf)

Decreto Supremo N° 004-2021-JUS [Presidencia de la República]. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. (s.f.). 22 de abril de 2021 (Perú).

EFE. (30 de abril de 2019). Gobierno de Ecuador crea comité para proteger labor de periodistas en riesgo. El Periódico. Obtenido de <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190430/gobierno-ecuador-crea-comite-proteger-7431843>

González Ramírez, Á. (1-2 de diciembre de 2021). Presentación sobre el funcionamiento de los Mecanismos de Protección en el hemisferio. Encuentro Internacional de Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Informe de Relatoría. México: Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

Ley 0 y sus reformas de 2019 [Asamblea Legislativa]. Por medio de la cual se expide la Ley Orgánica de

Comunicación. (s.f.). 20 de febrero de 2019 (Ecuador). Registro Oficial Suplemento 22 de 25-jun.-2013.

Lima, L. (2010). A Institucionalização do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos [Trabajo de especialidad, Universidade Católica de Brasília]. Repositorio Institucional - Encontro Brasileiro dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Obtenido de <https://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/a-institucionalizac3a7c3a3o-do-programa-nacional-de-protec3a7c3a3o-aos-defensores-dos-direitos-humanos.pdf>

Mendieta, M. (5 de julio de 2022). Paraguay debe proteger a quienes luchan por los derechos humanos. Agenda Estado de Derecho. Obtenido de <https://agendaestadodederecho.com/paraguay-debe-proteger-a-quienes-luchan-por-los-derechos-humanos/>

Ministerio de Gobierno. (2020 de agosto de 2020). El Comité de Protección a Periodistas se activó ayer frente a las amenazas contra periodistas que han investigado casos de corrupción. Obtenido de [ministeriodegobierno.gob.ec: https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/el-comite-de-proteccion-a-periodistas-se-activo-ayer-frente-a-las-amenazas-contra-periodistas-que-han-investigado-casos-de-corrupcion/](https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/)

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (29 de abril de 2019). "En el Ecuador se aprecia y se vive un nuevo clima de libertad de expresión y protección de los derechos de la comunicación" [Discurso]. Evento de suscripción del "Acuerdo de Creación del Comité Interinstitucional para la Protección de Periodistas y los Trabajadores de la Comunicación en el ámbito nacional y la coordinación de acciones a escala internacional", Ecuador. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/en-el-ecuador-se-aprecia-y-se-vive-un-nuevo-clima.pdf>

Nalvarte, P. (19 de junio de 2019). Ecuador crea nuevo comité de protección a periodistas pero sociedad civil demanda mayor participación. *LatAm Journalism Review*. Obtenido de <https://latamjournalismreview.org/es/articulos/ecuador-crea-nuevo-comite-de-proteccion-a-periodistas-pero-sociedad-civil-demanda-mayor-participacion/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras. (2022). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Honduras.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019). Diagnóstico sobre el Funcionamiento del Mecanismo. Obtenido de [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2021a). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Paraguay. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/044/34/PDF/G2104434.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas. (2021b). Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Paraguay. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/046/12/PDF/G2104612.pdf?OpenElement>

Rede Nacional de Proteção de Jornalistas e Comunicadores. (2021). A REDE. Obtenido de [rededeprotecao.org.br: https://rededeprotecao.org.br/a-rede/](https://rededeprotecao.org.br/a-rede/)

Reporteros Sin Fronteras. (2022). Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina (Brasil, Colombia, Honduras y México). Autoedición. Obtenido de [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_esp\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf)

Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS de 2019 [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos]. (s.f.). Por la cual se aprueba el "Protocolo para garantizar la Protección de personas defensoras de Derechos Humanos". 25 de abril de 2019.

Resolución No. 538 de 2017 [Policía Nacional]. Por la cual se aprueba el Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situación de Alto Riesgo. (22 de junio de 2017).



Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos. (s.f.). Dirección General del Sistema de Protección. Obtenido de <https://www.sedh.gob.hn/>: <https://www.sedh.gob.hn/quienes-somos/dependencias/direccion-del-sistema-de-proteccion>

Secretaría de Gobernación y Conferencia Nacional de Gobernadores. (2017). Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO\\_DE\\_COORDINACION\\_NACIONAL\\_PARA\\_LA\\_PROTECCION\\_DE\\_PERSONAS\\_DEFENSORAS\\_Y\\_PERIODISTAS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf)

Sociedad Interamericana de Prensa. (21 de abril de 2020a). Los programas de protección han permitido salvar las vidas de periodistas en riesgo. Obtenido de [www.sipiapa.org](http://www.sipiapa.org): <https://www.sipiapa.org/notas/1213902-fallas-los-mecanismos-proteccion-periodistas-america-latina>

Sociedad Interamericana de Prensa. (21 de abril de 2020b). Mecanismos de protección para periodistas.

Breve descripción de los sistemas de protección e ineficiencias en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Obtenido de [www.sipiapa.org](http://www.sipiapa.org): <https://www.sipiapa.org/notas/1213898-mecanismos-proteccion-periodistas>

United Nations. (2012). Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. Obtenido de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Journalists/UN\\_plan\\_on\\_Safety\\_Journalists\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Journalists/UN_plan_on_Safety_Journalists_SP.pdf)

United Nations. (2017). Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Journalists/OutcomeDocument.pdf>

Wiki para la Protección a Periodistas. (2018). Brasil. Obtenido de [journalistprotection.org](http://journalistprotection.org): <https://journalistsprotection.org/es/country/brasil-2>

Wiki para la protección de periodistas. (2018). Obtenido de Paraguay: <https://journalistsprotection.org/es/country/paraguay-2>

# Entrevistas individuales

López, Ricardo. (22/09/2022). Director del Despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH). Plataforma Zoom.

Zuniga, Brenda. (22/09/2022). Asistente de Despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH). Plataforma Zoom.

# **Anexos**

### A. Tabla de cronología del surgimiento de mecanismos

<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Decreto / Resolución</b>	<b>Año</b>
Colombia	Programa de protección a periodistas y comunicadores sociales	Decreto 1592 A cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y, posteriormente, integrado en la Unidad Nacional de Protección (UNP) creada en 2011.	2000
Brasil	Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos	Resolución 14/2004 del Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos (CDDPH) de la Secretaría Especial sobre Derechos Humanos de la Presidencia de la República	2004
	Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH) Acto Administrativo N.º 300/2018	Decreto N.º 8.724 queda adscrito al Ministerio de la Mujer, Igualdad Racial, Juventud y Derechos Humanos.	2016
México	Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (DOF* 25-06-2012)	2012
Honduras	Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP)	Decreto Legislativo N.º 34-2015 "Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia".	2015
Paraguay	Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil	Carta de Intención suscrita el 28 de noviembre de 2016 por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la participación del Ministerio Público	2017
Ecuador	Comité Interinstitucional para la Protección a Periodistas y Trabajadores de la Comunicación	Acuerdo ministerial entre varios ministerios	2019
Perú	Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.	Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS	2021

## B. Cuadro comparativo de medidas

País	Nombre del mecanismo	Medidas de Protección que brinda
Colombia	Programa de protección a periodistas y comunicadores sociales	<p><b>PREVENCIÓN</b></p> <p>Visitas al sitio de acción de las personas defensoras para analizar el caso, los riesgos y amenazas.</p> <p>Audiencias públicas, mesas de diálogo, reuniones y otras acciones a fin de solucionar o reducirlos.</p> <p>Articulación de acciones para la adopción de políticas y medidas tendientes a reducirlos o superar sus causas.</p> <p>Acciones de visibilidad de las actividades en la promoción, protección, ejercicio y defensa de los derechos humanos ante actores estatales y no estatales diversos.</p> <hr/> <p><b>PROTECCIÓN Y JUSTICIA</b></p> <p>Recepción provisional.</p> <p>Acogida provisional como acción de emergencia, provisional y excepcional con el objeto preservar la integridad física de las personas defensoras de derechos humanos y sus familias.</p> <p>Solicitud de protección y establecimiento de medidas de seguridad e inteligencia a los órganos de seguridad pública, en caso de grave amenaza.</p> <p>Articulación de escolta policial, cuando se demuestre la necesidad.</p> <p>Provisión de mecanismos o equipos de seguridad, protección y comunicación para los casos incluidos, cuando se confirme necesidad.</p> <p>Formación y educación en derechos humanos, autoprotección y medidas de resolución consensuada de conflictos, cuando corresponda.</p> <p>Seguimiento periódico del trabajo de las y los defensores de derechos humanos para verificar la permanencia de la situación de riesgo y amenaza.</p> <p>Seguimiento de investigaciones, denuncias y procesos judiciales y administrativos en los que sean parte defensores de derechos humanos y que tengan relación con sus actuaciones.</p> <p>Articulación con los órganos de la Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal para la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras de derechos humanos.</p>
Brasil	Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH)	<p><b>PREVENCIÓN</b></p> <p>Formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial.</p> <p>Curso de Autoprotección para las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo.</p> <p>Patrullaje.</p> <p>Revista (inspección) policial.</p>

<p>Brasil</p>		<p><b>PROTECCIÓN</b>  <b>En virtud del riesgo</b>  Esquema de protección. Cinco diferentes (combinación de vehículo corriente o blindado, conductor/es, escolta/s) según el caso particular.  Recursos físicos de soporte a los esquemas. Vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y otros.  Medio de Movilización. Tiquetes aéreos internacionales o nacionales, transporte fluvial o marítimo.  Apoyo de Reubicación Temporal. Asignación y entrega mensual de suma de dinero de entre uno y tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo, hasta por tres meses y complementaria a las otorgadas por otras entidades del Estado para alcanzar un mínimo vital.  Apoyo de trasteo. Traslado de muebles y enseres de quienes deban cambiar de domicilio.  Medidas de Comunicación. Para mantener el contacto con los organismos del Estado correspondientes y el Programa de Protección ante emergencia o reportar su situación.  Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, en casos de riesgo extremo.  Otras medidas de protección necesarias como psicosociales.  Botón de Apoyo. Dispositivo electrónico de ubicación satelital para que puedan alertar a las autoridades ante emergencias.</p> <p><b>En virtud del cargo</b>  Esquema de protección. Siete tipos (A, B, C, D, E, F, G) que varía entre un/a hasta seis hombre/s o mujer/es de protección o un número indeterminado.</p> <p><b>Medidas complementarias</b>  Diseño y ejecución de medidas de protección, atención y asistencia complementarias con la finalidad de reconocer la legalidad y legitimidad de las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y de las víctimas, la no estigmatización de su accionar, resolución pacífica de conflictos, entre otras.</p>
<p>México</p>	<p>Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</p>	<p><b>MEDIDAS PREVENTIVAS</b>  Instructivos y manuales, cursos de autoprotección individuales y colectivos, acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas, otras necesarias.</p> <p><b>MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN</b>  Evacuación, reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados, protección de inmuebles, otras necesarias.</p> <p><b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN</b>  Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital.  Seguridad de inmuebles e instalación de sistemas de seguridad</p>

México		<p>(cámaras, cerraduras, luces u otras) para un grupo o una persona.          Equipo de seguridad (chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados y otros medios físicos de protección).          Resguardo del beneficiario y medios necesarios para su subsistencia.          Servicios relacionados con cuestiones de logística y operación.</p> <p><b>MEDIDAS DE PREVENCIÓN</b></p> <p>Difusión a nivel federal, estatal y municipal del Mecanismo y las obligaciones de las autoridades en cuanto a la protección de periodistas.          Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas.          Difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de Periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, entre otros.          Creación de consciencia pública de la importancia del trabajo de los periodistas, instrumentos internacionales relevantes en materia de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.          Recabar, analizar y publicar datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios.</p>
Honduras	Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP)	<p><b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN</b></p> <p>Evacuación, reubicación temporal de la persona beneficiaria o su núcleo familiar hasta por un máximo de seis (6) meses, escoltas de cuerpos especializados o de particulares, protección de inmuebles.          Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, botones de pánico o aplicaciones con funcionalidad similar.          Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona.          Chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados.</p> <p><b>MEDIDAS PREVENTIVAS</b></p> <p>Instructivos y manuales de protección y auto protección, cursos de autoprotección individuales y colectivos.          Reconocimiento por parte de las autoridades nacionales, departamentales o municipales de la labor que estas personas realizan.          Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.          Llamado a las autoridades del Estado para abstenerse de obstaculizar la labor de la personas beneficiarias.</p> <p><b>MEDIDAS COLECTIVAS DE PROTECCIÓN</b></p> <p>Se determinan con base en el protocolo específico diseñado por la Unidad de Análisis de Riesgo de acuerdo con el contexto, realidades sociales y necesidades de las personas beneficiarias.</p>

Honduras		<p><b>MEDIDAS FRENTE A LA EXISTENCIA DE RIESGO EXTENSIVO</b></p> <p>Se determinan a partir del estudio de evaluación de riesgo realizado a las personas peticionarias o beneficiarias para establecer si el riesgo se hace extensivo al cónyuge, pareja, ascendientes, descendientes, y dependientes. Este criterio también aplica respecto de las personas que participan en las mismas actividades, organización, colectivo o movimiento social de la persona beneficiaria.</p>
Paraguay	Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay es un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil	No están definidas porque es el director de Policía Departamental quien debe evaluar la situación, disponer de las medidas necesarias e informar al superior inmediato y a la Dirección General de Investigación Criminal.
Ecuador	Comité Interinstitucional para la Protección a Periodistas y Trabajadores de la Comunicación	El Ministerio del Interior coordina con los comandantes de las zonas para que se conozca el desplazamiento de los equipos periodísticos y se les acompañe para que realicen su trabajo con seguridad.
Perú	Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos	<p><b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN</b></p> <p>Patrullajes policiales por los domicilios, lugares de trabajo de los beneficiarios(as) o sedes institucionales de la organización que integra.</p> <p>Brindar asistencia legal a través de la defensa pública.</p> <p>Brindar declaraciones públicas de apoyo.</p> <p>Visitas públicas en la zona de riesgo para brindar respaldo a las actividades de defensa de derechos humanos del beneficiario(a).</p> <p>Brindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.</p> <p>Proveer visas especiales o permisos de residencia por razones políticas o humanitarias para las personas defensoras extranjeras.</p> <p>Brindar apoyo consular a personas beneficiarias y sus familias que se marchan del país de manera forzada.</p> <p>Interponer las acciones legales que correspondan ante la posible comisión de delitos ambientales.</p> <p><b>MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN</b></p> <p>Evacuación de la zona de riesgo del beneficiario(a).</p> <p>Protección policial del beneficiario(a) o de su propiedad.</p>



### C. Cuadro de síntesis de las recomendaciones

Tema	Recomendaciones
Marco normativo e institucional y coordinación	<p>Un marco regulatorio fuerte y un diseño institucional eficiente que les proporcione sostenibilidad.</p> <p>Perspectiva integral y sistémica, así como abordaje diferenciado por población.</p> <p>Adecuación a los estándares internacionales de protección.</p> <p>Establecimiento de la coordinación interinstitucional en el marco de sus funciones, en todos los niveles y territorios, firma de convenios de cooperación técnica, así como coordinación intersectorial.</p>
Recursos financieros y personal	<p>Designación (o ampliación) y garantía de un presupuesto propio, estable, suficiente y flexible.</p> <p>Asegurar la entrega y flujo oportunos de los recursos financieros.</p> <p>Capacitación y sensibilización constante del personal en materia de derechos humanos y otros temas relacionados, así como asegurar condiciones adecuadas y seguras para el desempeño de su labor.</p>
Participación de sociedad civil y otros actores Medidas que ofrecen y definición de planes de protección	<p>Participación de la sociedad civil plena, autónoma, con derecho a voz y voto.</p> <p>Aportes técnicos de organismos internacionales como OACNUDH, CIDH y UNESCO para el desarrollo de evaluaciones, procedimientos, capacitaciones y recomendaciones.</p> <p>Impulso o refuerzo del diálogo entre los mecanismo y las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Participación de las personas beneficiarias en la decisión sobre la evaluación de riesgo y la determinación de su plan de protección.</p> <p>Transitar hacia una visión integral de protección que incluya medidas de autoprotección, atención en salud mental, apoyo psicosocial, familiar y legal, así como medidas de seguridad digital.</p> <p>Garantizar la disponibilidad y se amplíe la oferta de medidas.</p> <p>Asegurar que las medidas se lleven a cabo efectivamente de acuerdo con los plazos y las condiciones establecidas en los planes de protección.</p> <p>Generar capacidades en el personal, medidas, procedimientos que contribuyan a la aplicación práctica de los enfoques diferenciados.</p> <p>Considerar la trayectoria de las personas beneficiarias en la definición del riesgo y definición de medidas de protección.</p> <p>Reevaluación periódica de los planes de protección y pronta implementación de los cambios definidos.</p> <p>Respeto a las medidas cautelares y provisionales otorgadas por la CIDH a periodistas.</p>
Atención para periodistas y comunicadores	<p>Es importante que los Estados y sus gobiernos identifiquen la seguridad y protección de periodistas como un asunto de derechos humanos.</p> <p>Atención especializada y diferenciada para periodistas en general, así como mujeres y periodistas comunitarios en particular, por parte de los mecanismos de protección existentes o que se construyan en el futuro, así como de respuestas integrales, especializadas y complejas.</p>
Metodologías y procedimientos	<p>Desarrollo o refuerzo de metodologías, procedimientos, protocolos específicos y esquemas de protección para el manejo de casos de periodistas que contribuyan a evitar la revictimización, simplificar los trámites, elaborar análisis de riesgos</p>

	<p>y planes de protección integrales, garantizar respuestas oportunas, cumplir los plazos, monitorear las investigaciones, generar un entorno propicio para la labor de periodistas, abordar casos de agresión por parte de agentes del Estado. Desarrollo de un sistema de registro de casos propio.</p>
Monitoreo y evaluación	<p>Diseño de mecanismos e indicadores para monitorear la ejecución de los planes anuales y para la evaluación permanente del funcionamiento e impacto de la política de protección, así como la efectividad de las medidas implementadas y del personal o empresas que las ejecutan, considerando la percepción de las y los beneficiarios, la ejecución presupuestaria y otros aspectos, con el fin de introducir las mejoras necesarias.</p>
Transparencia y comunicación	<p>Transparentar y comunicar las acciones del mecanismo de forma permanente y detallada.</p> <p>Desarrollo de campañas en todos los niveles (nacional, estatal, local u otros) para dar a conocer al mecanismo, su funcionamiento y el rol de las instituciones que lo integran, así como difundir información acerca de los servicios que presta.</p> <p>Diseño y difusión de campañas públicas y otros productos comunicacionales enfocados en el reconocimiento y valoración del trabajo periodístico y su importancia para las democracias, la defensa de derechos incluyendo y la libertad de expresión. Asimismo, acciones de comunicación que contribuyan a revertir los discursos que estigmatizan a las y los periodistas</p>
Lucha contra la violencia estructural: Prevención	<p>Fortalecer una visión más integral de la protección hacia periodistas que contribuya a que los mecanismos no estén aislados sino que sean parte de un engranaje más amplio y vinculados a la acción de otras entidades públicas.</p> <p>Implementar medidas de prevención que contribuyan a disminuir las amenazas, agresiones físicas y/o psicológicas u otros actos que lo impacten negativamente al periodismo.</p> <p>Garantizar el fortalecimiento de la investigación y la justicia ante los ataques contra las y los periodistas.</p> <p>Priorizar las políticas de prevención y de reducción de riesgos en los territorios.</p> <p>Monitoreo permanente de agresiones a nivel nacional y local.</p> <p>Análisis permanente e identificación de actores y patrones de la violencia, así como fenómenos que generan situaciones de riesgo, entre otros.</p> <p>Capacitación continua acerca del mecanismo y en derechos humanos dirigida a integrantes de las fuerzas de seguridad y otros servidores públicos, así como guías o protocolos de conducta ante situaciones específicas.</p> <p>Desarrollar planes locales de prevención y alerta temprana.</p> <p>Establecimiento de mecanismos y redes de apoyo a periodistas.</p> <p>Desarrollo de mecanismos y criterios para la rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos ante agresiones contra periodistas.</p> <p>Discurso de repudio a los ataques y toda forma de violencia contra periodistas por parte de las autoridades estatales.</p>
Lucha contra la violencia estructural: Justicia	<p>Fortalecimiento mediante reforma o creación de marcos normativos adecuados para la identificación y sanción efectiva a los responsables de las agresiones contra periodistas. Asimismo, ampliación de la prescripción de estos delitos, en especial los más graves.</p> <p>Desarrollo de medidas de protección de testigos, investigadores, fiscales y jueces a cargo de casos.</p>

---

<p>Adopción de estrategias o protocolos especiales de investigación para delitos cometidos contra periodistas e incorporación de enfoques diferenciados. Generación de condiciones para evitar que se agrave la impunidad. Adopción, por parte de los mecanismos de protección, de un papel más relevante en la promoción del acceso a la justicia.</p>
---

---



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



Consejo Centroamericano de Procuradores  
y Procuradoras de los Derechos Humanos  
(CCPDH)

