

BAJO RIESGO

CÓMO SUPERAR LAS DEFICIENCIAS DE LOS
PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS
EN AMÉRICA LATINA

BRASIL • COLOMBIA • HONDURAS • MÉXICO



no se mata
LA VERDAD
matando
AL PERIODISTA

RSF REPORTEROS
SIN FRONTERAS

REPORTEROS SIN FRONTERAS (RSF) promueve y defiende la libertad, el pluralismo y la independencia del periodismo en todo el mundo. Con sede en París, la organización está reconocida como entidad de consulta por las Naciones Unidas y la UNESCO y cuenta con catorce oficinas y corresponsales internacionales en 130 países.

FICHA TÉCNICA

Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina (Brasil, Colombia, Honduras y México)

Estudio realizado entre febrero y diciembre de 2021

El equipo

Secretario General: Christophe Deloire

Redactora Jefe: Catherine Monnet

Autora y coordinadora del proyecto: Bia Barbosa

Director del despacho RSF para América Latina:

Emmanuel Colombié

Coordinador de Proyectos y Desarrollo Institucional

del despacho RSF para América Latina: Artur Romeu

Corresponsal de RSF en Colombia: Fabíola León Posada

Corresponsal de RSF en Honduras: Dina Meza Elvir

Representante de RSF en México: Balbina Flores

Correctores: Marina Vargas, Raúl Silesky Jiménez

Traducciones: Andrea Rancaño, María Angélica Troncoso

Ilustración de la portada: © Yuri Cortez/AFP

Diseño gráfico: Hiperativa Comunicação

Proyecto realizado por Reporteros Sin Fronteras (RSF) con el apoyo del Fondo Mundial de la UNESCO para la Defensa de los Medios

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

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

SECRETARÍA INTERNACIONAL - CS 90247 - 75083

PARIS CEDEX 02

TÉL. +33 1 44 83 84 84

WWW.RSF.ORG

Febrero 2022



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

SUMÁRIO

1	Presentación	7
2	El derecho de los periodistas a la protección: estándares internacionales y regionales	10
	• Plan de Acción global y Mecanismo Conjunto.....	13
3	Brasil	16
	• El Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH).....	18
	• Diseño institucional y funcionamiento.....	20
	• Recursos humanos y financieros.....	24
	• Análisis crítico de la política pública.....	25
	• Medidas implementadas.....	27
	• Personal técnico y previsión presupuestal.....	28
	• Trato a periodistas y comunicadores.....	30
	• Transparencia y participación social.....	32
	• Confiabilidad.....	34
4	Colombia	36
	• La Unidad Nacional de Protección (UNP).....	39
	• Diseño institucional y funcionamiento.....	41
	• Recursos humanos y financieros.....	44
	• El Plan de Acción Oportuna y la reingeniería de la UNP.....	45
	• Análisis crítico de la política pública.....	46
	• Medidas implementadas.....	48
	• Articulación institucional.....	51
	• Trato a periodistas y comunicadores.....	53
	• Participación social, transparencia y confiabilidad.....	55
5	Honduras	58
	• El Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP).....	60
	• Diseño institucional y funcionamiento.....	61
	• Recursos humanos y financieros.....	65
	• Análisis crítico de la política pública.....	66
	• Articulación institucional.....	68
	• Medidas implementadas.....	69
	• Trato a periodistas y comunicadores.....	71
	• Confiabilidad.....	73
	• Transparencia y participación social.....	74

6	México	76
	• El Mecanismo Federal para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....	78
	• Diseño institucional y funcionamiento.....	81
	• Recursos humanos y financieros.....	84
	• Análisis crítico de la política pública.....	85
	• Medidas implementadas.....	87
	• Desplazamientos forzados.....	90
	• Cuerpo técnico y previsión presupuestal.....	92
	• Confiabilidad y trato a periodistas.....	95
7	Protección a las mujeres periodistas	97
	• Violencia de género.....	98
	• La respuesta de los mecanismos y programas de protección.....	99
8	La tríada prevención, protección y acceso a la justicia	104
	• Medidas preventivas en curso.....	105
	• La búsqueda por justicia ante los casos de agresión.....	108
9	Los mecanismos en comparación	115
10	Recomendaciones	123
	• Brasil – Recomendaciones al Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores Sociales y Ambientalistas (PPDDH).....	124
	• Colombia – Recomendaciones a la Unidad Nacional de Protección (UNP).....	126
	• Honduras – Recomendaciones al Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP).....	128
	• México – Recomendaciones al Mecanismo Federal para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....	130
11	Nota metodológica	132
12	Referencias	134

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CADHP – Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CEJIL – Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CPJ – Comité para la Protección de los Periodistas
ICFJ – Centro Internacional para Periodistas
LGTBIQ+ – lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer
OEA – Organización de los Estados Americanos
ONU – Organización de las Naciones Unidas
OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

BRASIL

Abraji – Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación
CNDH – Consejo Nacional de Derechos Humanos
CNMP – Consejo Nacional del Ministerio Público
Condel – Consejo Deliberativo
Fenaj – Federación Nacional de Periodistas
FNEG – Foro Nacional de Entidades Gestoras
Funai – Fundación Nacional del Indio
Incra – Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
MST – Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra
PAAP – Plan de Articulación de Acción Protectora
PPCAAM – Programa de Protección a la Niñez y a los Adolescentes Amenazados de Muerte
PPDDH – Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas
PROVITA – Programa de Protección a las Víctimas y Testigos Amenazados
PSOL – Partido Socialismo y Libertad
SSP – Secretaría de Seguridad Pública

COLOMBIA

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Andiarios – Asociación Colombiana de Editores de Diarios y Medios Informativos
Asomédios – Asociación Nacional de Medios de Comunicación
CERREM – Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CRER – Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos
CTAR – Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo
DAS – Departamento Administrativo de Seguridad
FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fecolper – Federación Colombiana de Periodistas
FLIP – Fundación para la Libertad de Prensa
PAO – Plan de Acción Oportuna

SIADDHH – Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia
UNP – Unidad Nacional de Protección

HONDURAS

ASOPODEHU – Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos
C-Libre – Comité por la Libre Expresión
Conadeh – Comisionado Nacional de Derechos Humanos
CPH – Colegio de Periodistas de Honduras
FEPRODDHH – Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia
SNP – Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia
UEP – Unidad Especial de Protección

MÉXICO

CEAV – Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CIMAC – Comunicación e Información de la Mujer
CNDH – Comisión Nacional de Derechos Humanos
FEADLE – Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión
FGR – Fiscalía General de la República
INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
UEP – Unidad Estatal de Protección

1 | PRESENTACIÓN

El 17 de junio de 2021, el equipo de Reporteros Sin Fronteras (RSF) recibió la devastadora noticia del asesinato del periodista mexicano Gustavo Sánchez Cabrera. En las semanas previas a su muerte, mantuvimos una comunicación frecuente. Él sabía que corría peligro. Gustavo ya había sobrevivido a un ataque un año antes y estaba recibiendo nuevas amenazas. En vísperas del asesinato, insistimos a los representantes del Estado sobre la urgencia de implementar las medidas de protección, mismas que ya incluso habían sido aprobadas por el Mecanismo Federal de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el país. Fue ejecutado mientras viajaba en motocicleta con su hijo de 15 años, en un camino rural de la región costera de Morro de Mazatán, en el estado de Oaxaca. Gustavo Sánchez Cabrera fue una de las personas entrevistadas para este estudio. Y su historia no debe olvidarse.

En la última década (2011-2020), de acuerdo al registro de RSF, al menos 139 periodistas y comunicadores fueron asesinados por causas directamente relacionadas con su labor periodística en México, Brasil, Honduras y Colombia. Juntos, estos cuatro países son responsables de alrededor del 80% de los casos registrados por RSF en América Latina durante este período. En su gran mayoría, los periodistas fueron ejecutados de forma premeditada por asesinos profesionales (92% de los casos), y había pruebas claras de amenazas previas a los ataques. La mayoría de las víctimas trabajaba en ciudades pequeñas o medianas y cubría, para medios de comunicación locales, temas relacionados con la política, la corrupción o incluso el papel del crimen organizado. En 2021, al menos 8 comunicadores fueron asesinados en los 4 países. En 2022, sólo en los dos primeros meses del año, 7 más.

Considerado la forma de censura más extrema que existe, el asesinato de periodistas es solo la punta del iceberg en una espiral de violencia contra la prensa, misma que incluye agresiones físicas y verbales, amenazas de todo tipo, secuestros, destrucción de equipos, espionaje, detenciones arbitrarias y procesos judiciales abusivos. La violencia contra la prensa es una práctica que forma parte de un escenario más amplio de violencia estructural en América Latina, que llega sistemáticamente a todo aquel que presente denuncias públicas contra grupos que ocupan espacios de poder, ya sea el poder político formalmente instituido o el poder paralelo de las organizaciones criminales.

Para responder a este escenario, los gobiernos de Brasil, Colombia, Honduras y México fueron presionados por la sociedad civil y organismos internacionales para crear políticas públicas orientadas a implementar medidas de protección que garanticen la integridad de las personas amenazadas como resultado de su labor periodística. Los llamados mecanismos o programas de protección se estructuraron para atender a defensores de derechos humanos en general, líderes comunitarios, ambientalistas, periodistas y comunicadores.

A pesar de las especificidades de los modelos adoptados por cada uno de estos cuatro países, estos comparten algunos aspectos generales. Básicamente, los mecanismos reciben las denuncias de amenazas, realizan una evaluación de riesgos, deliberan sobre la necesidad y tipos de medidas a adoptar, implementan un esquema de protección y acompañan al beneficiario, quien queda oficialmente bajo la protección

del Estado. Las medidas pueden ir desde patrullas policiales regulares y un botón de pánico para un contacto rápido con las fuerzas de seguridad, hasta el uso de escoltas, vehículos blindados y chalecos antibalas, instalaciones de cámaras de vigilancia o incluso la reubicación de los beneficiarios del programa a otra ciudad.

Este estudio, apoyado por la UNESCO, es el resultado de una investigación de nueve meses de RSF sobre la eficiencia, el impacto y los desafíos de estas políticas públicas a nivel regional, con un enfoque específico en asegurar la protección de periodistas y comunicadores. La organización entrevistó a 75 personas, entre gerentes y técnicos responsables de implementar la política, beneficiarios de las medidas de protección y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que acompañan y monitorean estos mecanismos. A lo largo del informe se destacan extractos de estas entrevistas. RSF también solicitó y analizó datos actualizados del programa de cada uno de los cuatro países, con detalles sobre los presupuestos, el perfil de los beneficiarios, los tipos de medidas aplicadas, y sus impactos, entre otros.

La investigación refuerza la idea de que los mecanismos de protección son una respuesta necesaria al entorno de violencia estructural contra periodistas y comunicadores en los países analizados. En mayor o menor grado, estas políticas públicas han mejorado la capacidad de los Estados para cumplir con su obligación de proteger a este sector de la población. La simple existencia de los programas establece, dentro

de la estructura de gobierno, un espacio de recepción de denuncias de personas amenazadas, con capacidad para coordinar medidas específicas encaminadas a garantizar su integridad. En la práctica, los programas han contribuido a responsabilizar a los Estados en la adopción de medidas directas para preservar la vida de cientos de periodistas y comunicadores.

Por otro lado, las fallas están en todas partes: marcos regulatorios débiles, diseños institucionales ineficientes, inadecuación de las medidas de protección adoptadas, y demoras en la ejecución. Aún faltan recursos humanos y

financieros adecuados para el desarrollo de políticas, con graves consecuencias para los beneficiarios, quienes reportan de manera recurrente situaciones absurdas vividas bajo protección. Las diferentes metodologías adoptadas para los procesos de evaluación de riesgos son, en muchos casos, problemáticas y la mayoría de las veces no toman en cuenta las particularidades propias del ejercicio periodístico.

La integración de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de monitoreo es a menudo errática, con un espacio limitado para una participación efectiva en el desarrollo de políticas y la deliberación de casos. En algunos de los países analizados, existe poca transparencia sobre el uso de recursos y cauces de tratamiento de casos, si no una grave falta de datos e indicadores que serían fundamentales para analizar la eficiencia e impacto de los programas.

En los cuatro países encuestados, los actores frecuentemente identificados como los principales perpetradores de violencia contra periodistas y comunicadores son agentes públicos y autoridades estatales de las más diversas esferas del poder. Policías, políticos, operadores de justicia, funcionarios, representantes del Estado en

general están involucrados, directa o indirectamente, en gran parte de los atentados, agresiones graves e incluso asesinatos.

Autoridades de los más altos niveles de poder en Brasil, Colombia, Honduras y México adoptan y promueven discursos estigmatizantes contra la prensa, en un contexto históricamente marcado por la violencia contra estos grupos. Molestos por la cobertura, los comentarios y las posiciones críticas, estos actores hacen todo lo posible para movilizar el aparato estatal con el objetivo de intimidar, acosar e incluso criminalizar a los periodistas. La actitud reactiva, si no abiertamente agresiva, contra la prensa por parte de los gobiernos incide, por un lado, en la voluntad política necesaria para el fortalecimiento de los mecanismos de protección y, por otro, en la desconfianza generalizada por parte de los potenciales beneficiarios a la hora de recurrir a los programas. Cuando se percibe a las autoridades públicas como la principal fuente de agresión, buscar garantías de protección del Estado se presenta para muchos como un dilema.

Para asegurar la capacidad de garantizar la protección, los mecanismos no pueden entenderse como engranajes aislados, cuya única función es velar por la integridad física de los beneficiarios. Es fundamental que el desarrollo de estas políticas involucre efectivamente a otros órganos e instituciones gubernamentales para fortalecer los frentes de prevención de la violencia y, también, de la responsabilización judicial cuando ocurra. La valorización del derecho a la libertad de expresión y el combate contra la impunidad de los delitos a periodistas deben entenderse como aspectos esenciales de las políticas de protección.

La violencia contra periodistas y comunicadores no implica únicamente un ataque a la integridad de un individuo, sino un ataque contra el derecho colectivo a la libertad de expresión de toda una sociedad. El ejercicio del periodismo solo puede darse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas, agresiones físicas, psicológicas o morales, u otros actos de hostilidad. Sin garantías para el libre ejercicio del periodismo no hay democracia.

RSF está íntegramente comprometida con el fortalecimiento de las políticas de protección de periodistas y comunicadores en América Latina. El presente estudio tiene como objetivo contribuir a las discusiones sobre la necesidad de mejorar estas políticas, y señala una serie de recomendaciones para cada uno de los países, trazando caminos de mediano y largo plazo. Este documento es una herramienta de incidencia para que RSF, así como otras organizaciones y actores de la sociedad civil que siguen el tema, puedan seguir presionando a los Estados para que mejoren sus mecanismos.

Finalmente, enfatizamos que esta investigación no hubiera sido posible sin el trabajo vital de las organizaciones de la sociedad civil que operan en la región y que llevan años luchando para garantizar la protección de los defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores en América Latina. Asimismo, agradecemos a todos los que participaron directa o indirectamente en el estudio, incluidos los gerentes y técnicos responsables de implementar estas políticas públicas en sus respectivos países y, en particular, a los periodistas y comunicadores de Brasil, Colombia, Honduras y México que, a pesar de las amenazas y riesgos, siguen comprometidos con su misión de informar.

2 EL DERECHO DE LOS PERIODISTAS A LA PROTECCIÓN: ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y REGIONALES



Acción contra el asesinato de Margarito Martínez y Lourdes Maldonado en Guadalajara/México, en enero de 2022. © Ulises Ruiz/AFP

Los asesinatos y otras formas de violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos siempre han sido objeto y preocupación de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Históricamente, la protección de los comunicadores es considerada fundamental para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, derecho garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y, a nivel regional, por la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

Entre los años de 1990 y 2000, la violencia contra los periodistas ganó más atención dentro de los organismos internacionales y empezó a abordarse de manera más específica en declaraciones y resoluciones. Se consolidaron entonces una serie de patrones a nivel internacional en este campo, en acciones lideradas sobre todo por la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Expresión y por la UNESCO.

En 1997, la Conferencia General del organismo aprobó la Resolución 29, titulada "Condena a la violencia contra los periodistas", que destacó las reiteradas violaciones a gran escala

contra la libertad de prensa e hizo un llamado a los países a cumplir con su deber de prevenir, investigar y enjuiciar a los responsables de estos crímenes, perfeccionando la legislación del sector y adoptando medidas como el principio de imprescriptibilidad de los delitos contra la libertad de expresión y la conversión de la difamación en un delito civil y no penal.

En 2007, en el Día Mundial de la Libertad de Prensa, la Declaración de Medellín¹, lanzada en una conferencia organizada por la UNESCO, llamó la atención sobre el hecho de que la mayoría de los asesinatos de trabajadores de la prensa ocurría –y aún ocurre– fuera de las zonas de conflicto y que la seguridad de los periodistas era un tema global urgente. Por ello, exhortó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a:

- prevenir crímenes contra periodistas, profesionales y trabajadores de los medios;
- investigar todos los actos de violencia contra estos grupos, protegiendo a los testigos y llevando a juicio a sospechosos y autores intelectuales;
- reparar las consecuencias para que esos delitos no queden impunes;
- sensibilizar y entrenar a sus fuerzas de seguridad para que respeten y promuevan la protección de los periodistas en situación de riesgo y para garantizar que puedan desarrollar su trabajo con total seguridad e independencia.

El Consejo de Seguridad de la ONU también aprobó una resolución específica² que orienta medidas de protección a periodistas en situaciones de conflicto armado. Desde entonces, el Secretario General de las Naciones Unidas presenta anualmente un informe sobre su aplicación, en la Asamblea General.

A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió, en el año 2000, la Declaración de Principios sobre la Libertad de

Expresión³. El documento reconoce la libertad de prensa como esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión y señala que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión". La CIDH afirma que "es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

En 2013, la Comisión publicó un amplio y detallado estudio titulado "Violencia contra periodistas y empleados de medios de comunicación: estándares interamericanos y prácticas nacionales de prevención, protección y procuración de la justicia". En el documento, que se ha convertido en referencia para los países en términos de constitución de reglas y políticas públicas de protección, la CIDH sistematiza una serie de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y declaraciones de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que, de forma escalonada, han construido una jurisprudencia y consolidado los derechos de los periodistas y los deberes de los Estados hacia ellos, durante las últimas décadas.

En el informe, la Comisión señala que el asesinato de periodistas y miembros de los medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema que existe y dice que tales acciones no sólo violan de una manera especialmente drástica la libertad de pensamiento y expresión de la persona afectada, sino que también perjudican la dimensión colectiva de este derecho. De ahí que los Estados actúen positivamente en la protección de la vida, la integridad personal y la libertad de expresión de los periodistas, pero también de forma negativa, considerando que muchas de las agresiones y hostilidades contra la prensa en la región son realizadas por agentes estatales, sobre todo policías y militares.

La obligación de adoptar medidas concretas de protección está supeditada al conocimiento de que existe una situación de riesgo real e inminente para una determinada persona o grupo de individuos y a la posibilidad razonable de prevenir o evitar tal daño. "Así, cuando en un deter-

1 UNESCO. Medellín Declaration (2007). Disponible en: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedom-day2009000/medellin-declaration/>>.

2 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución S/RES/1738 (2006). Disponible en: <[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738\(2006\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738(2006))>.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>>.

minado país se presenta una situación estructural, sistemática y grave de violencia contra periodistas y empleados de medios de comunicación, los Estados deben crear programas especiales de protección para atender a esos grupos”, señala la CIDH⁴, considerando las especificidades de cada víctima y su deseo de continuar desarrollando sus actividades periodísticas⁵.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ejercicio periodístico sólo puede darse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas o de agresiones físicas, psíquicas o morales, o de otros actos de hostilidad. Así, “corresponde a las autoridades estatales, que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o evaluar si la persona objeto de amenazas y hostilidades necesita medidas de protección o encaminar el asunto a la autoridad competente para que lo haga, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles”⁶.

La misma línea fue seguida por el relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, por la representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación

en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, por la relatora especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y por la relatora especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) que, en una declaración conjunta en 2012⁷, afirmaron que los Estados deben “crear programas de protección especializados que consideren las necesidades y los obstáculos locales, en ambientes donde existiera un riesgo continuo y grave de que ocurran crímenes contra la libertad de expresión”.

Para que estos mecanismos de protección sean efectivos, la CIDH considera fundamental, entre otros puntos, que tales políticas públicas cuenten con el compromiso político del Estado, para que haya recursos financieros y humanos suficientes, así como coordinación con las autoridades locales y de los estados/departamentos. Asimismo, para que exista la plena participación de periodistas, de la sociedad civil y de los beneficiarios en su funcionamiento; con una adecuada definición de los potenciales beneficiarios y con criterios para la concesión de las medidas de protección; y con análisis de riesgo y medidas idóneas e individualizadas.

La Comisión también señala como estratégica la coordinación efectiva entre las entidades responsables de la implementación de las medidas de prevención, protección y de búsqueda de la justicia, y la importancia de que se considere el tema de género en el estudio de la violencia contra periodistas, medida reforzada por la obligación de los Estados de combatir también con la debida diligencia todas las formas de discriminación y opresión contra las mujeres. Se entiende que el contexto particular en el que las periodistas desarrollan su trabajo puede generar un doble riesgo para ellas.

Finalmente, los estándares interamericanos de protección recomiendan que los Estados adopten las medidas necesarias para que las personas que trabajan en medios de comunicación y hayan tenido que exiliarse por una situación de riesgo puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Cuando no sea posible el regreso de estas personas, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar que

escogieron en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para mantener su trabajo y su vida familiar.

En 2016, ampliando aún más la visión de protección, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su Resolución 33/2⁸, afirmó que la protección de los comunicadores debe incluir también: i) la condena pública, inequívoca y sistemática de los Estados a la violencia, entendiendo que el silencio puede significar acuerdo y legitimar tales agresiones; ii) acciones regulares de monitoreo e información sobre ataques contra periodistas; y iii) medidas contra el cierre forzado de medios de comunicación en funcionamiento. El Consejo también recomendó a los países apoyar iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y de los medios, relacionadas con la garantía de la seguridad de los periodistas, tales como entrenamientos, oferta de equipos, planes de protección y capacitación sobre seguridad digital, entre otras.

En otras palabras, los organismos internacionales entienden que el deber de protección de los Estados no se limita a la adopción de medidas reactivas – como protección policial o instalación de equipos de infraestructura – sino que debe incluir acciones integrales y constantes como las que trata la Resolución 33/2.

La Resolución también destaca las amenazas de género que enfrentan las mujeres periodistas, incluidas la violencia y discriminación sexual y de género, así como la intimidación y el abuso, tanto de forma virtual (on line) como fuera de ella, y reconoce el aumento de las amenazas para todos en los periodos electorales y contra quienes cubren protestas y conflictos armados.

Cabe señalar que tanto la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, Grupos e Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas, de las Naciones Unidas (A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999⁹), y

el informe de 2011¹⁰ de la CIDH sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas entienden a los comunicadores y periodistas como “defensores de derechos humanos”, por lo que los Estados también deben considerarlos de esa manera a efectos de dar cumplimiento a los acuerdos, tratados y resoluciones internacionales relacionados con los defensores y defensoras de derechos humanos.

En 2019, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y la CIDH recordaron el papel esencial que cumplen las personas defensoras de derechos humanos para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, reiterando la obligación de los Estados de proteger integralmente el derecho a defender los derechos:

“En este sentido, resulta urgente que los Estados americanos adopten medidas positivas que fomenten una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, reconociendo el valor y la importancia del trabajo de las personas defensoras y llevando adelante investigaciones serias y efectivas sobre cualquier violación de derechos humanos en su contra”¹¹, lo que requiere – según los organismos – una decidida voluntad política de los Estados. Cuando tales crímenes permanecen en la impunidad se promueve la repetición de actos violentos similares, lo que puede resultar en que los comunicadores se callen o se autocensuren.

PLAN DE ACCIÓN GLOBAL Y MECANISMO CONJUNTO

En 2011, la UNESCO convocó una reunión interinstitucional de las Naciones Unidas para discutir el tema de la seguridad de los periodistas y la impunidad ante los casos de violencia contra comunicadores en todo el mundo. Más allá de los informes y de las resoluciones ya en curso, una de las conclusiones del encuentro fue el anuncio de

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

5 De acuerdo con la Relatoría Especial de la CIDH, periodistas son aquellas personas que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a ésta en su conjunto. La definición incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión – Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión (2018). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>>.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C, N° 248 (2012).

7 Relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión et al. Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión (2012). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>>.

8 Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos. Resolução 33/2 sobre segurança de jornalistas (2017). Disponible en: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety_of_journalists_guide_PT.pdf>.

9 Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución A/RES/53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999) Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf>.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas (2011) Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>>.

11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “CIDH y las Oficinas de ONU Derechos Humanos expresan su preocupación por la situación de personas defensoras de derechos humanos en el primer cuatrimestre del año” (2019). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/132.asp>>.

un plan de acción de la ONU¹², en su conjunto, sobre el tema. La estrategia interagencias, que pretende establecer un ambiente libre y seguro para periodistas y empleados de los medios de comunicación fue lanzada al año siguiente y busca aprovechar las fortalezas de cada organismo, fondo y programa del sistema de la ONU para promover una sinergia y evitar la repetición de esfuerzos en torno a la protección de periodistas.

Con un enfoque basado en resultados a favor de la incorporación de la seguridad de los periodistas y de la lucha contra la impunidad en los objetivos de desarrollo más amplios de las Naciones Unidas, el Plan de Acción entró a impulsar los dos temas en las estrategias de la ONU para los países. Es así, como ha orientado a los Estados miembros a implementar principios y estándares internacionales de protección, como los mencionados anteriormente, y a desarrollar marcos normativos y políticas públicas favorables a la libertad de expresión y de información, así como a exigir que los países investiguen de manera eficaz y procesen penalmente los crímenes cometidos contra la prensa.

La iniciativa se plantea trabajar desde un enfoque multidisciplinario, que tenga en cuenta las causas de las amenazas a los comunicadores, y reafirma la importancia de dar a las políticas y estrategias una perspectiva que considere las disparidades entre hombres y mujeres.

También brinda recomendaciones sobre medidas preventivas ante ataques, las cuales deben ser puestas en práctica de forma activa por los países, en procesos coordinados entre gobiernos, medios de comunicación, asociaciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, hay campañas de comunicación y sensibilización sobre convenios y tratados internacionales sobre la importancia de la protección y libertad de prensa para las democracias, sobre nuevas formas de agresión a combatir, así como respuestas institucionales rápidas ante casos de violencia y guías prácticas de seguridad para periodistas.

El Plan de Acción también alienta a los Estados miembros a presentar información periódica y sistemática a la UNESCO sobre el avance de las investigaciones sobre asesinatos de periodistas – lo que ha sido respetado por una parte importante de

los países, incluidos los cuatro analizados en este estudio – y a cumplir plenamente la Resolución 29 de la Conferencia General del organismo. En 2013, la UNESCO elaboró indicadores de seguridad para evaluar el progreso alcanzado en función del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. Ese mismo año, la ONU proclamó el 2 de noviembre como el “Día internacional contra la impunidad de los crímenes contra periodistas”.

Durante el 159º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (sesión de las Américas y oficinas nacionales en la región) decidieron ejecutar una serie de acciones en conjunto con la CIDH para el enfrentamiento los riesgos del ejercicio de la defensa de derechos. En 2016, las tres cuartas partes de los asesinatos de defensores de derechos humanos en el mundo ocurrieron en el continente americano, y la protección de los defensores se había definido como un tema prioritario del trabajo conjunto de las organizaciones.

Es así como se da vida al Mecanismo de Acciones Conjuntas¹³ para la promoción y protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, articulado con las relatorías temáticas de los sistemas regional y universal. El Mecanismo pasó a formar parte del Plan Estratégico 2017-2020 de la Comisión y del Plan Estratégico 2018-2021 de la oficina del Alto Comisionado, y sus actividades son evaluadas periódicamente. En su primer año de funcionamiento, el Mecanismo Conjunto realizó una consulta pública con organizaciones de la sociedad civil, Estados y usuarios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los principales factores y situaciones de riesgo que deberían ser objeto de preocupación de la iniciativa, para orientar la futura agenda de trabajo, e identificar formas de colaboración de las entidades con el Mecanismo.

Sin ofrecer nuevas medidas de protección, el instrumento ha funcionado en el día a día para el intercambio periódico de información entre la CIDH y la oficina del Alto Comisionado sobre la aplicación de medidas cautelares por parte de la Comisión y procedimientos urgentes del sistema

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “CIDH y Oficinas de Derechos Humanos de la ONU se comprometen a desarrollar mecanismo conjunto para personas defensoras de derechos humanos y periodistas” (2016). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/185.asp>>.

12 Naciones Unidas. Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (2013). Disponible en: <https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_es.pdf>.

universal para personas defensoras de derechos humanos, ya adoptados por los ambos organismos. También se han realizado encuentros para discutir casos y situaciones paradigmáticas, así como misiones conjuntas y la divulgación de comunicados sobre marcos legales, políticas públicas y situaciones que amenazan la vida, integridad y seguridad de los defensores en la región. El objetivo es evitar la duplicidad de esfuerzos y potencializar las iniciativas ya desarrolladas por los dos organismos.

En 2018, por ejemplo, en un posicionamiento conjunto sobre México¹⁴, los relatores de la ONU y de la CIDH para la libertad de expresión y sobre defensores de derechos humanos llamaron la atención sobre la insuficiencia de recursos del mecanismo federal mexicano y sobre los limitados avances en la erradicación de la impunidad de los crímenes contra periodistas en el país. El mecanismo también promovió una reunión de expertos en protección, prevención e investigación de crímenes contra defensores de derechos humanos, con miras a debatir las buenas prácticas regionales.

En 2019, este instrumento también contribuyó con la elaboración del diagnóstico específico que realizó las Naciones Unidas sobre el mecanismo mexicano y expresó su preocupación por el alto número de asesinatos de defensores y líderes sociales en ese país – mencionando específicamente el caso de la muerte del comunicador comunitario y defensor indígena Samir Flores.

Conjuntamente, se denunció¹⁵ la continuidad de los asesinatos de personas que contaban con medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana o que se encontraban bajo la protección de sus respectivos países, como el del indígena Salomón Matute, de Honduras, quien tenía medidas cautelares de la CIDH desde 2013. En cuanto a Brasil, se destacó¹⁶ los diversos ase-

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa R236/18. “Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México” (2018). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1124>>.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “CIDH y las Oficinas de ONU Derechos Humanos expresan su preocupación por la situación de personas defensoras de derechos humanos en el primer cuatrimestre del año” (2019). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/132.asp>>.

16 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. “CIDH y ONU Derechos Humanos llaman a la creación de un ambiente propicio y seguro para personas defensoras

sinatos e intimidaciones contra integrantes del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y contra líderes sociales del campo, así como las campañas de desprestigio articuladas por el gobierno contra ambientalistas y los ataques a defensores integrantes de la comunidad LGTBQ+ y al periodista Glenn Greenwald.

En 2020, entre otras acciones, el mecanismo se reunió con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra para discutir, junto con los mecanismos nacionales de Brasil, Colombia y Honduras, los desafíos de protección a periodistas y defensores en el contexto de la covid-19. Actualmente, entre las medidas que está desarrollando el Mecanismo de Acciones Conjuntas también está la realización de un diagnóstico regional sobre las políticas de protección de defensores adoptadas en diferentes países y su efectividad para la prevención de factores de riesgo, incluyendo un análisis sobre cómo se han implementado las medidas cautelares otorgadas por la CIDH y las medidas provisionales de la Corte Interamericana, y sobre las recomendaciones internacionales en la materia.

Con base en el diagnóstico, el Mecanismo Conjunto elaborará un manual de buenas prácticas que destaque las acciones de protección positivas que fueron adoptadas por los países, centrado en planes de mitigación y/o eliminación de riesgos. También están previstas acciones de capacitación y apoyo técnico para fortalecer los mecanismos y programas nacionales de protección en el continente y para el entrenamiento de jóvenes defensores en el uso de los sistemas universal y regional de protección de derechos humanos. Una de ellas ya tuvo lugar en Chihuahua, México, en 2019.

Finalmente, cabe mencionar que otros relatores especiales de las Naciones Unidas – como el de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; y el del tema de la tortura –, así como los grupos de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias y sobre detenciones arbitrarias, también han producido información y recomendaciones sobre la protección de periodistas en el ámbito de la ONU.

de derechos humanos” (2019). Disponible en: <<http://www.oacnudh.org/cidh-y-onu-derechos-humanos-llaman-a-la-creacion-de-un-ambiente-propicio-y-seguro-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>>.

3 | BRASIL



Un policía agrede a un reportero durante una manifestación reprimida con violencia en Río de Janeiro en 2014. Foto: Midia Ninja

En la última década, Brasil se transformó en un país particularmente violento para la prensa. Al menos 30 comunicadores y periodistas fueron asesinados en función del ejercicio de la profesión entre 2011 y 2020. De acuerdo con un informe de Reporteros Sin Fronteras (RSF), Brasil es el segundo país con mayor número de periodistas asesinados en América Latina en este período. En la mayoría de los casos, esos periodistas, locutores de radio, blogueros u otros profesionales de la información cubrían historias relacionadas con la corrupción, políticas públicas o el crimen organizado en ciudades de pequeño y mediano porte – 19 asesinatos sucedieron en ciudades con menos de 100.000 habitantes –, en las que están más vulnerables. Agresiones físicas, amenazas, asedios judiciales y campañas masivas de difamación son algunas de las otras violaciones que hacen parte de un escenario particularmente hostil para el ejercicio periodístico en el país.

El trabajo de la prensa brasileña se volvió especialmente complejo desde que Jair Bol-

sonaro fue elegido presidente, en 2018. Insultos, difamación, estigmatización y humillación de periodistas pasaron a ser la marca registrada del mandatario brasileño. Cualquier revelación de los medios que amenace sus intereses o los de su gobierno desencadena una nueva serie de ataques verbales violentos, que fomentan un clima de odio y desconfianza en relación con los periodistas en Brasil. Solo en el primer semestre de 2021 fueron 331 ataques de la familia Bolsonaro y de ministros de su gobierno contra la prensa. No en vano, el país cayó cuatro posiciones en el último Ránking Mundial de la Libertad de Prensa 2021 y por primera vez entró en la zona roja de la clasificación hecha por RSF, que señala a los países donde la situación para el libre ejercicio del periodismo es considerada “difícil”.

A pedido de organizaciones de la sociedad civil brasileña, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH-OEA) realizó dos

audiencias públicas sobre la situación de la libertad de expresión en el país en 2020. En la primera ocasión, el relator especial para la Libertad de Expresión de la OEA pidió explicaciones al gobierno. Y declaró: “ninguna política de protección a la libertad de expresión puede ser consolidada sin que haya una política de prevención. Y prevenir ataques a la libertad de expresión incluye promover y valorar el trabajo periodístico. Lo que el gobierno ha hecho es apostar en una retórica antiprensa. No hay política efectiva si se propaga de forma sistemática que todo lo que la prensa hace es fake news y mentira”.

Es así como el periodismo y los periodistas han sido unas de las principales víctimas de la crisis político-institucional que atraviesa Brasil, que contribuye al crecimiento de discursos de odio y contra los derechos humanos y que, a pesar del significativo trabajo de monitoreo de las organizaciones que actúan en defensa de la libertad de expresión y de prensa, el cuadro puede ser aún más serio, en función de una significativa subnotificación de datos sobre violaciones de derechos humanos.

De acuerdo con el Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos¹, que reúne cerca de 25 organizaciones de la sociedad civil y también acompaña casos de violencia contra comunicadores y periodistas, el trabajo del Estado brasileño es muy frágil en este sentido. Para cualificar el registro hecho por la sociedad civil, “es preciso enfrentar diversos desafíos, como las dimensiones continentales del país, la enorme complejidad de los casos, el aislamiento y la fragilidad de comunicación de los grupos, comunidades y pueblos, la diversidad y la especificidad de los diferentes grupos de defensoras y defensores, la ausencia de recursos y la fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil, sin hablar de las manipulaciones en las investigaciones que muchas veces buscan descaracterizar la motivación política de la violencia sufrida por defensoras y defensores de derechos humanos”.

Desde atentados contra la vida y la integridad personal hasta los más diferentes tipos de amenazas e intimidaciones, pasando por ata-

ques a redacciones, violaciones de domicilios, así como muchas agresiones sufridas durante coberturas y procesos judiciales abusivos, la sistemática violencia contra comunicadores y periodistas en Brasil ha sido una arma poderosa para silenciar esas voces. En ciudades apartadas de los grandes centros las agresiones también generan un fuerte ambiente de autocensura e impactan a la salud psicológica de los comunicadores. Cuando miramos para los autores de esas agresiones, vemos que políticos – principalmente en el ámbito local – y agentes del Estado (como miembros de las fuerzas de seguridad pública) están entre los principales autores, al lado de ciudadanos comunes o anónimos que practican ataques por medio de las redes sociales, en un fenómeno también creciente en el país².

Finalmente, cabe destacar que el contexto de impunidad ante esas violencias contribuyó para la perpetuación de un círculo sistemático de agresiones al trabajo de la prensa en Brasil. En el balance³ publicado en 2019 por el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), sólo el 50% de los casos de asesinatos de periodistas practicados entre 1995 y 2018 había sido solucionado por la justicia. En más del 10%, el CNMP ni siquiera consiguió obtener información sobre las investigaciones. En 2020, Brasil apareció, por décimo año consecutivo, en el Índice de Impunidad Global del Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), que señala los países en los que los periodistas son muertos y donde los asesinatos no son juzgados y castigados por la ley. El año pasado, Brasil ocupaba la octava posición en el ránking, con dos subidas consecutivas en el estudio.

Según datos del Informe Anual 2019-2020 de la ong Artículo 19, entre los 27 comunicadores que relataron haber sufrido graves violaciones de derechos humanos en 2019, apenas dos pasaron a recibir protección después del episodio – en ambos casos, protección privada – y 17 ya habían sufrido violaciones anteriores, en su gran mayoría, amenazas de muerte, indicando falta de estructura del Estado para garantizar su seguridad.

2 Artigo 19. Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020 (2020).

3 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos (2019).

1 Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2017).

3.1 | EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, COMUNICADORES Y AMBIENTALISTAS (PPDDH)

A pesar de que ya se estaba enfrentando un contexto de violencia contra comunicadores, cuando el Estado brasileño lanzó el Programa de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, en 2004, a partir de la resolución 14 del entonces Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, la población periodística no recibió atención especial. El foco en aquel momento – que se refleja hasta hoy en el perfil de los beneficiarios atendidos por el PPDDH – fueron los defensores de derechos fundamentales relacionados a la tierra y al territorio, a partir de la reivindicación de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales que actuaban en este campo. En aquella época, había en América Latina una presión para que los países de la región se adecuarán a la declaración de la ONU para los Defensores de Derechos Humanos, publicada en 1998 y ratificada por Brasil, y a las directrices de la Unidad de Defensores de Derechos Humanos en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 2001.

Brasil presentaba números crecientes de muertes en el campo y en la selva y la repercusión internacional de los casos de asesinatos llevó al gobierno brasileño a implementar la iniciativa, a partir de los debates realizados en un grupo de trabajo que ya funcionaba dentro del entonces Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana. El país contaba con otros dos programas de protección – el PROVITA (Programa de Protección a las Víctimas y Testigos Amenazados) y el PPCAAM (Programa de Protección a la Niñez y a los Adolescentes Amenazados de Muerte) – y la tríada se completó con un programa para los defensores de derechos humanos en el que estaban incluidos los periodistas.

El PPDDH entró a funcionar como tal después del asesinato de la misionaria Dorothy Stang, en 2005, en Anapu, estado de Pará. En función del contexto político y del diseño federativo nacional, el programa ya nació con pilotos

en los estados de Pará, Espírito Santo y Pernambuco, donde, además de la responsabilidad del Estado, los gobiernos regionales también se comprometieron con la política.

En febrero de 2007, el gobierno federal publicó el Decreto n° 6.044⁴, que aprobó la Política Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos y determinó un plazo de 90 días para la elaboración de un Plan Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos. Entre las directrices generales de la política, el decreto prevé medidas como la articulación con la sociedad civil; la formación de agentes del Estado; la prestación de asistencia social, médica, psicológica y material; la transferencia de residencia para defensores en situación de riesgo o vulnerabilidad y la cooperación entre los órganos de seguridad pública y el poder judicial. Frente a la ausencia del Plan Nacional, dicha política también autorizó al gobierno federal y a los estados a adoptar 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.

A partir del decreto, la entonces Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República lanzó el “Manual de Procedimientos de los Programas de Protección a Defensores de Derechos Humanos”, estableciendo las reglas operativas para la sistematización del PPDDH en la Política Nacional y su expansión a todos los estados de la federación. El programa pasó a contar con una Coordinación Nacional de Protección, creada por el entonces Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, formada por diversos órganos del Estado y cinco entidades de la sociedad civil. Tales entidades,

4 Brasil. Presidência da República. Decreto n° 6044, de 12 de fevereiro de 2007 (2007). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm>.

sin embargo, consideraban que era necesario establecer metodologías y capacitaciones y garantizar recursos presupuestales antes de que el programa fuera lanzado, pero la coyuntura política impuso la urgencia y la débil institucionalidad del PPDDH es una realidad hasta hoy.

A nivel normativo, el PPDDH fue instituido en el Estado brasileño sólo en 2016, con la publicación del Decreto n° 8.724⁵. En ese momento, fue creado el Consejo Deliberativo del PPDDH, compuesto apenas por dos miembros de la entonces Secretaría de Derechos Humanos y un miembro del Ministerio de Justicia. En ese intervalo de tiempo, diversos estados de la federación publicaron leyes o aprobaron decretos constituyendo el PPDDH también en el ámbito regional, de modo que reglamentara la articulación entre las dos esferas (Estado y estados) en la implementación del programa⁶. Como parte de una directriz, el programa también pasó a ser ejecutado por equipos técnicos de entidades gestoras, de la sociedad civil, con convenios con las secretarías regionales mediante convocatorias públicas y anuncios oficiales, y la suscripción de un plan de trabajo. En el mismo año, un nuevo manual de procedimientos⁷ fue editado con orientaciones y documentos para perfeccionar el monitoreo de casos.

En septiembre de 2018, considerando la necesidad de disciplinar y perfeccionar los procedimientos para la ejecución del Programa de Protección, el entonces Ministerio de los Derechos Humanos editó el Acto Administrativo n° 300. De

5 Brasil. Presidência da República. Decreto n° 8.724, de 27 de abril de 2016 (2016). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm>.

6 Espírito Santo - Lei n° 8.233, de 21 de dezembro de 2005; Bahia - Decreto n° 12.003, de 10 de março de 2010; Ceará - Decreto n° 31.059, de 22 de novembro de 2012; Pernambuco - Lei n° 14.912, de 27 de dezembro de 2012; Minas Gerais - Lei n° 21.164, de 17 de janeiro de 2014; Rio Grande do Sul - Decreto n° 51.594, de 20 de junho de 2014; Rio de Janeiro - Lei n° 9.322 de 14 de junho de 2021.

7 PPDDH. Manual Orientador de Procedimentos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos 2016 (2016).

acuerdo con el texto, el programa deberá garantizar la seguridad necesaria para que el defensor de derechos humanos continúe ejerciendo sus actividades en su sitio de actuación salvo en los casos en los que el mantenimiento de la actividad agrave el riesgo a su integridad física. Una innovación del acto administrativo fue que el nombre del PPDDH pasó a ser Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas, especificando formalmente su destinación para esos dos otros públicos. La medida buscaba contribuir con el reconocimiento, por la propia categoría de periodistas, de su derecho a participar en la política pública.

Al hacerlo, el acto administrativo definió como comunicador social aquel “con actuación regular en actividades de comunicación social, sea en el

desempeño de la actividad profesional o en la actividad de carácter personal, aunque no remunerada”, ampliando positivamente la definición de comunicadores. No obstante, restringió la protección a aquellos que actúan “en la difusión de información que busque promover y defender los derechos humanos y que, en consecuencia de la actuación de ese objetivo, están vi-

viendo situaciones de amenaza o violencia con el objetivo de intimidar o impedir su actuación en este fin”. Es decir, que al contrario de los patrones internacionales de protección a la libertad de expresión, el derecho a participar del programa fue condicionado al tipo de contenido producido por el comunicador social.

Poco después de los cambios, el PPDDH, en asocio con la Escuela Nacional de Administración Pública, realizó un taller con organizaciones de la sociedad civil y representantes de los gobiernos para discutir la violencia contra los comunicadores. Durante el III Encuentro Nacional de Equipos Técnicos de los Programas de Protección, en diciembre de 2018, los equipos técnicos de los programas recibieron capacitación orientada hacia la atención que debería darse a los comunicadores. También fue lanzada la campaña #RespeiteoComunicador, en las redes sociales, así como una cartilla con estándares in-

Al contrario de los patrones internacionales, el derecho a participar del programa fue condicionado al tipo de contenido producido por el comunicador social.

ternacionales de protección de derechos humanos de periodistas y comunicadores.

Al año siguiente, el PPDDH fue incluido en el ámbito del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, como parte de la reestructuración ministerial de la nueva gestión del gobierno federal, mediante el Decreto n° 9.937/2019⁸, que revocó el Decreto n° 8.724/2016, manteniendo lo previsto originalmente y detallando apenas el funcionamiento del Consejo Deliberativo (Condel).

En 2021, poco antes de la finalización de esta investigación, un nuevo decreto (n° 10.815/2021⁹) alteró el funcionamiento del programa, principalmente en lo referente a la composición del Condel. De 3 cargos, anteriormente todos ocupados por representantes del Ejecutivo federal, el Consejo pasó a contar con 9, 3 de ellos destinados a la sociedad civil. Los otros incluyen 2 para el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, 2 para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (1 para la Policía Federal y otro para la Secretaría Nacional de la Seguridad Pública) y 2 nuevos cargos para la Fundación Nacional del Indio (Funai) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra). No obstante, hasta el día de hoy no existe una ley que conduzca nacionalmente el PPDDH, lo que desencadena diversos obstáculos para su plena ejecución.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO

Para fines de ingreso al programa – mediante solicitud del propio beneficiario o de otros órganos y entidades que tengan conocimiento de situaciones de amenaza –, será analizado el nexo de causalidad entre las actividades del defensor y la amenaza, “la cual debe estar estrictamente relacionada con su actividad de promoción o defensa de los derechos humanos”. El programa deberá extender las medidas protectivas a la comunidad del defensor o comunicador. Como

8 Brasil. Presidência da República. Decreto n° 9.937, de 24 de julho de 2019 (2019). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm>.

9 Brasil. Presidência da República. Decreto n° 10.815, de 27 de setembro de 2021 (2021). Disponible en: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.815-de-27-de-setembro-de-2021-348154009>>.

amenaza, el PPDDH entiende “toda y cualquier conducta que atente y que tenga como objetivo impedir la continuidad de su actividad personal o institucional y que se manifieste, aún indirectamente, sobre su persona o familiares”, pudiendo ser atentados contra la integridad física, psíquica, moral o económica, y que posean carácter discriminatorio de cualquier naturaleza.

Al programa se puede ingresar directamente en los estados donde ya funciona y, para los demás, mediante el gobierno federal. Su carácter es temporal y, de acuerdo con la normatividad, la protección ofrecida debe tener una duración de dos años. Si las amenazas persisten, la protección puede ser autorizada – en los casos de los estados donde no existe el programa – por el Condel, órgano que también aprueba el ingreso de beneficiarios a partir del parecer elaborado por el equipo técnico federal. Ya para los estados donde hay programa, la Coordinación del estado es la que responde por los casos.

El programa también cuenta con una Coordinación General, a la que cabe decidir, en carácter provisional y ante de situaciones de emergencia, “ad referendum” del Consejo Deliberativo, sobre la adopción de medidas urgentes de protección a la integridad física, la inclusión en acogimiento provisional y sobre la inclusión o desvinculación del protegido atendido por el equipo técnico federal.

En abril de 2021, 636 personas estaban siendo atendidas en todo Brasil por la política pública, de los cuales 517 casos fueron incluidos para protección, mientras que los otros 119 estaban siendo analizados por los equipos técnicos. De ese total, la mayoría (495) estaba siendo atendida por los equipos técnicos de los siete estados donde el PPDDH tiene actuación regional: Bahía, Ceará, Maranhao, Minas Gerais, Pará, Pernambuco y Río de Janeiro. Los otros 141 eran atendidos por el equipo federal localizado en Brasilia y responsable por el acompañamiento de 20 estados (incluido el Distrito Federal de Brasilia). De todos los atendidos en ese mes de abril, 216 eran mujeres y sólo 7 eran comunicadores sociales.

Cuando el PPDDH fue cuestionado sobre la cantidad de atendidos hasta la fecha, el programa no fue capaz de responder a la pregunta desde el punto de vista nacional. Los datos disponibles en el gobierno federal incluyen apenas

los casos atendidos por el equipo federal que no cuida de todos los estados, y están consolidados por años sólo a partir de 2014 – es decir, no hay un registro sistemático y centralizado de los casos atendidos por el PPDDH en su casi primera década de funcionamiento – y en el período registrado, el número de comunicadores atendidos (los incluidos bajo protección y los de análisis) por el equipo federal nunca pasó de 3 por año.

Con una estructura pensada para operar prioritariamente en asociación con los estados, la realidad es que el PPDDH nunca consiguió alcanzar este acuerdo institucional. Hasta la fecha, menos de la mitad de los 26 estados aprobaron normas para el funcionamiento local del PPDDH junto con el gobierno federal. En los estados donde la asociación existe, el Estado traslada una parte de los recursos, el gobierno regional complementa con una contrapartida y la implementación está a cargo de una organización de la sociedad civil.

El modelo se justifica porque originalmente el programa, basado en la Política Nacional de Protección, tenía como directriz desarrollar iniciativas con miras a superar las causas de las situaciones de violencia y vulnerabilidad enfrentadas por defensores de derechos humanos, así como fortalecer el pacto federativo por medio de la actuación conjunta de todas las políticas públicas y esferas del gobierno relacionadas con la protección, como la Policía Federal, la Policía Civil, la Policía Militar, la Justicia Federal y de los estados, y el Ministerio Público Federal y de los estados, entre otros.

El PPDDH, sin embargo, no cuenta con la participación de la sociedad civil de manera institucionalizada. Hasta 2016, cinco organizaciones de la sociedad civil conformaban la instancia deliberativa de la política, pero desde el Decreto n° 8.724 se abolió esa participación. La interlocución se mantiene únicamente a través de la Comisión Permanente de Defensores de Derechos Humanos del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y también en el ámbito del Foro Nacional de Entidades Gestoras (FNEG), instancia integrada por las organizaciones ejecutoras de los tres programas de protección en el país.

Para hacerse una idea de la importancia de la histórica participación social en el PPDDH, a la fecha más del 28% de los casos que llegan

al gobierno federal son demandados por organizaciones de la sociedad civil. Cerca del 12% son solicitudes de los propios defensores y un 8% del Ministerio Público. El propio Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos es responsable de menos del 4% de los casos encaminados al PPDDH. Sin embargo, no existe una búsqueda activa de casos por parte de los equipos técnicos, lo que sería necesario, según la entidad gestora del programa federal: “La Coordinación General está interesada en avanzar en este sentido, pero actualmente no hay estructura ni criterios para la búsqueda activa, lo que sería necesario, considerando que diariamente el noticiero está lleno de casos de violaciones contra defensores”. Las eventuales solicitudes del gobierno federal para una búsqueda activa por parte del equipo federal, muy esporádicas, resultan de casos de amplia repercusión nacional e internacional.

Cuando un caso llega al PPDDH, sea a través del gobierno federal¹⁰ o de programas de los estados, se contacta al solicitante para analizar la pertinencia de la solicitud, que debe contener un relato de la situación de riesgo y amenaza y un histórico breve de la actuación militante de la persona. Opcionalmente, en este primer contacto se solicitan documentos que permitan viabilizar un análisis mínimo del contexto y del riesgo alegado. Si resulta pertinente, el caso se remite al equipo técnico para calificar la demanda, lo que se realiza a través de un cuestionario estándar entregado por el PPDDH.

En el caso del equipo federal, los coordinadores definen quién será el responsable del caso. Debido al limitado número de personas en el equipo, no existen divisiones internas por área de procesamiento de la demanda. En un primer contacto telefónico, el equipo presenta el programa, las posibles medidas y cómo se ejecuta, a través de entidades de la sociedad civil con las que se tiene convenio. También cuestiona la voluntariedad del defensor de ingresar al programa, sus expectativas, registros de las últimas amenazas y demandas urgentes. Las formas de violencia más recurrentes son las amenazas, las intimidaciones, las criminalizacio-

10 La solicitud de inclusión se puede realizar en el sitio web del PPDDH. Disponible en: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitacao-de-inclusao-no-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas>>.

nes y persecuciones, la injuria, calumnia o difamación y, eventualmente, las agresiones físicas. A partir de ahí, se determina si el caso requiere una acción urgente o no. Si es así, se coordina la solicitud con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del estado donde vive el defensor. En una situación excepcional, se promueve el refugio provisional, cuya aprobación requiere de un análisis expreso del caso y de la aprobación de la Coordinación General del programa.

En caso de tratarse de un caso ordinario, se programa una atención calificada para el defensor, por parte de técnicos de todas las áreas (derecho, psicología y asistencia social) para definir la intervención más adecuada. Antes de la pandemia, el equipo técnico federal iba al estado de origen del defensor o llevaba a la persona a Brasilia. Conversaciones con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil reconocidas en la región hacen parte de ese análisis, así como indagaciones en la internet y entrevistas con personas cercanas señaladas por el defensor. También se solicita propiamente un análisis de riesgo a la SSP correspondiente, pero los retornos son raros.

El resultado de este trabajo, que idealmente, según el PPDDH, demora dos meses, es un parecer sobre posibles escenarios de ocurrencia de agresiones, abarcando hipótesis y posibilidades de riesgo, así como estrategias de intervención necesarias. Para su elaboración, no existe una metodología específica según el público atendido y los estados que ejecutan el programa directamente tienen mayor discreción para definir qué medidas aplicar. Pero, en general, entre los elementos considerados para el análisis están el perfil de la persona atendida (género, edad, lugar de residencia), el perfil de quien amenaza, redes de apoyo, las posibilidades de articulación con el poder público local, y el origen y motivación de las amenazas. Desde 2019, a petición de la sociedad civil, el programa ha buscado mejorar su proceso de análisis de riesgo más allá del cuestionario en el que actualmente basa los pareceres. Se realizaron conversaciones con organizaciones internacionales de protección y otros mecanismos de la región. Actualmente, el programa busca consultoría para el diseño de una matriz de riesgo.

El parecer es presentado por el equipo técnico federal en la reunión bimestral del Condel, que determina la inclusión o no del caso. En

general, la recomendación realizada por el equipo técnico es aceptada. Una vez incluido el caso, el equipo elabora, conjuntamente con el defensor, un Plan de Articulación de Acción Protectora (PAAP), aportando aspectos que pueden hacer vulnerable o fortalecer la protección y las medidas a ser adoptadas.

El PAAP se reevalúa cada tres o seis meses, según el riesgo detectado. De acuerdo con el artículo 13 del Acto Administrativo nº 300/2018, entre las medidas de protección ofrecidas se encuentran:

- solicitud de protección a los órganos de seguridad pública, en caso de amenaza grave;
- refugio provisional (cuando es necesario sacar al defensor de su ciudad con urgencia y darle albergue temporalmente en un lugar alternativo);
- realización de audiencias públicas, mesas de diálogo, reuniones y otras acciones que puedan contribuir con el remedio o la reducción de riesgos y amenazas;
- articulación de acciones para la adopción de medidas con cualquiera de las competencias del Estado, estados, Distrito Federal y municipios, con miras a superar o reducir las causas que puedan generar o agravar la amenaza;
- articulación con otros órganos y entidades de cualquiera de los ámbitos federativos, para la ejecución de políticas públicas, acciones o programas relacionados con el área de militancia del defensor, con miras a reducir el riesgo o superar la amenaza;
- articulación de acciones de visibilidad de las actividades de los defensores en la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos ante sociedades empresariales y cualquiera de los poderes del Estado, estados, Distrito Federal y municipios, salvo cuando tales medidas agraven la situación de riesgo o amenaza del defensor;
- monitoreo periódico del desempeño del defensor para verificar la permanencia del riesgo y la situación de amenaza;
- acompañamiento de interrogatorios, denuncias y procesos judiciales y administrativos en los que el defensor figure como parte y que se relacionen con su desempeño.

Otras medidas también pueden ser disponibilizadas bajo petición del Condel o de la Coordinación Estatal, como posibilitar equipos de seguridad como cámaras y circuito cerrado de TV para ser instalados en la residencia del defensor, infraestructura comunitaria, asistencia y acompañamiento jurídico, psicológico y social, vínculo comunitario y militancia.

Los casos que presentan un alto riesgo son acompañados por los organismos policiales en el territorio de actuación del defensor, a través de patrullas o, cuando sea necesario, escoltas. Pero, según el equipo técnico federal, en cuanto se incluye un caso, el programa busca averiguar si el defensor ya cuenta con una red de protección y algún contacto en la Secretaría de Seguridad Pública, lo que es común. Si es así, coordinan para que ese contacto sea designado dentro del organismo policial para acompañar el caso. Cuando no hay apoyo previo, el equipo solicita que el gobierno federal establezca contacto con la SSP y que un profesional sea designado para atender el programa. Esta persona deberá ser contactada directamente por el defensor o comunicador si recibe nuevas amenazas, pero el programa también mantiene contacto frecuente con el beneficiario y los equipos técnicos actúan bajo régimen de turnos para la atención de los defensores.

Como en los casos atendidos por el equipo federal, no existe atribución, mandato u obligación de las fuerzas policiales para responder al PPDDH, es necesaria la intermediación del gobierno federal y no solo la de la entidad gestora. En los casos en donde ni siquiera el gobierno federal es atendido, se acude al Ministerio Público – que por la legislación brasileña tiene la atribución de ejercer control externo sobre las policías – y en último caso, se recurre al Poder Judicial para garantizar la protección del defensor. De acuerdo con la Coordinación General del programa, esto no debilita la ejecución, pero genera una situación de presión cobranza continua sobre las secretarías de Seguridad en los estados para que las medidas fluyan a la luz de la pertinencia que requiere la protección de los defensores, y este tipo de procesos necesitan mayor celeridad. Para enfrentar el problema, el gobierno federal está elaborando convenios de cooperación técnica con una treintena de organismos nacionales y regionales, para que las demandas que están en la esfera de la protección sean mejor conducidas.

Según datos del PPDDH de abril de 2021, las medidas de articulación con órganos del Estado, estados y municipios representaban, en promedio, el 21% de las medidas adoptadas. Las medidas de visibilidad, un 9%; y las solicitudes de protección de los organismos de seguridad pública, un 10%. La articulación entre los órganos se hace para asegurar que el defensor permanezca en su lugar de acción y la pauta general del PPDDH es que todos los estados suscriban convenios con el gobierno federal para ejecutar el programa de manera descentralizada. Existe consenso frente a que una atención más próxima al lugar donde trabaja el defensor o comunicador aumenta la efectividad de su protección y las cifras muestran que, cuando hay ejecución en los estados, crece el número total de defensores atendidos.

Cuando se firmó un convenio con una entidad de gestión en Río de Janeiro en 2018, por ejemplo, el equipo federal atendía 13 defensores de ese estado. En junio de 2021, el equipo regional de Río ya contaba con 65 beneficiarios. Asimismo, en 2017, el equipo técnico de Espírito Santo atendió 65 casos. En junio de 2021, luego de la federalización del programa, el número bajó a 23. Según el PPDDH, los estados que presentan mayores índices de violencia contra defensores son priorizados para que sean firmados convenios, teniendo así una relación natural con el hecho de que proporcionalmente hay más defensores atendidos por los equipos estatales que los que atiende el equipo federal, que se ocupa de 19 estados y el Distrito Federal. Cuando se restableció el programa en Pará, en 2018, hubo una reducción de un tercio de los casos atendidos por el equipo federal. Pero también hay consenso en que trabajar localmente le da al programa más visibilidad y más confianza para que los defensores lo busquen.

Hay estados, sin embargo, que no cuentan con los recursos para la necesaria contrapartida financiera o donde falta voluntad política para asumir el compromiso de esta agenda. Incluso hay otros que han implementado el programa en algún momento pero que, por diferentes motivos – desde un déficit presupuestal, hasta cambios en la gestión – dejaron de hacerlo. En junio de 2021 estaban en proceso avanzado de acuerdo con el gobierno federal los estados de Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Sul y Amazonas, y en diálogos, los estados de Rondônia y Mato Grosso do Sul.

Los estados que cuentan con el programa son responsables de su ejecución, a través de una entidad de la sociedad civil con convenio, pero a nivel nacional, todos son monitoreados mensualmente por la Coordinación General a través de una reunión virtual, donde presentan un informe y demandas del período. En estas reuniones periódicas se debaten casos concretos y nuevas estrategias de defensa y de disminución de la situación de riesgo ser adoptadas. También está en desarrollo un sistema para compartir datos sobre casos incluidos y desvinculados, que permita al PPDDH tener una visión nacional de las políticas públicas. Asimismo, una vez al año, el programa realiza visitas presenciales a los estados y reúne a todos los equipos técnicos en un encuentro presencial.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

El equipo técnico federal, desde 2010 bajo responsabilidad de la organización Vida y Juventud, es el que capacita a los nuevos equipos de los estados y coordina el proceso de transición de casos. Actualmente cuenta con 27 personas. En los estados, el tamaño promedio de los equipos es de 10 funcionarios, entre coordinadores, técnicos, gestores financieros y asistentes. En general, son profesionales formados en Derecho, Psicología y Asistencia Social. El programa informa que también realiza seminarios nacionales y regionales, así como talleres de formación y capacitación continua de los equipos. Para acompañar todos los equipos técnicos en los estados y el equipo federal de Vida y Juventud, el gobierno federal cuenta con apenas cuatro funcionarios. En 2018, un acto administrativo estableció la parametrización de la gestión del programa, también en términos salariales, pero todavía existen discrepancias internas que requieren nivelarse.

Estos recursos salen del presupuesto anual del PPDDH y de la contrapartida de los estados con los que se firmaron convenios. Desde 2007 (primer año del dato proporcionado a la investigación), el presupuesto del programa ha crecido. Pasó de 2,21 millones de reales hasta un pico de más de 14 millones de reales en 2018. No obstante, para 2021 los montos solicitados para el compromiso son solo de 5,5 millones de reales (un millón de dólares a la tasa de conversión de diciembre de 2021). Para la Dirección de Protección y Defensa de los Derechos Humanos del

Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, los recursos actualmente invertidos por el Estado y por los estados en los convenios vigentes son suficientes para mantener las necesidades de los planes de trabajo actuales. Pero hay mejoras deseadas, como un proyecto de atención regionalizada para defensores y comunicadores, que requiere más inversión para su desarrollo.

Los recursos asignados a cada estado varían según las demandas y también con el hecho de que la unidad federativa haya firmado o no convenio con el Estado. Si el acuerdo existe, los valores destinados por el convenio de 36 meses de duración para la entidad de la sociedad civil gestora son transferidos por el gobierno del estado, de los cuales una parte es del Estado y otra de la contrapartida de cada estado. La rendición de cuentas de las entidades, en este caso, también es realizada por el ente de cada estado. La mayor dificultad, sin embargo, es garantizar el flujo de transferencia de los recursos, que a menudo es más lento de lo necesario para garantizar la continuidad de la atención a los defensores. La entidad gestora en Bahía, por ejemplo, tardó 10 meses en recibir las transferencias referentes al último convenio.

En el estado de Río de Janeiro, el programa pasó por dificultades en los últimos años. Tras la repercusión que causó el asesinato de la concejal y defensora Marielle Franco, en marzo de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exigió al Estado brasileño la protección de la viuda de Marielle, Monica Benício, y el gobierno federal buscó entonces implementar directamente el PPDDH en ese estado, pero en la agenda del gobierno regional no hubo interés. El entonces gobernador Wilson Witzel llegó a vetar el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa regional para establecer el programa en Río de Janeiro y fue necesario que los parlamentarios rechazaran el veto para que la Ley Defensora Marielle Franco fuera finalmente promulgada. Durante más de dos años, la entidad gestora – el Centro de Derechos Humanos de Nova Iguaçu – recibió sólo los recursos del gobierno federal, en un acuerdo excepcional hecho directamente con el Estado. La Asamblea Legislativa de Río ya aprobó un presupuesto de un millón de reales para el programa del estado y ahora las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentarios buscan la liberación de recursos.

3.2 | ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En sus más de 15 años de funcionamiento, el PPDDH aún no consigue consolidarse como un programa nacional de protección para defensores, con sedes en todos los estados, capaz de atender con celeridad y garantía a la integridad física al conjunto de beneficiarios incluidos en la política pública y, principalmente, a los defensores y comunicadores aún desprotegidos en Brasil, muchos de los cuales ni siquiera conocen la existencia del programa. Si bien es cierto que el número de personas atendidas por el PPDDH creció durante este período, es importante constatar que la inmensa mayoría de los beneficiarios corresponde a defensores vinculados a la lucha por el derecho a la tierra y al territorio, además de ambientalistas. En un país que tiene preocupantes índices de violencia contra periodistas y donde los ataques a la libertad de expresión, especialmente por parte de agentes políticos, han sido objeto de frecuentes discusiones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tener apenas 7 comunicadores bajo la protección del programa – 4 de los cuales sólo en el estado de Río de Janeiro – revela la magnitud del desafío planteado.

Para empezar, por la seguridad institucional del PPDDH, hasta ahora solo establecida vía decreto presidencial y, por lo tanto, sujeta a cambios estructurales ante cambios de gobierno. Todas las organizaciones de la sociedad civil y la mayoría de los gestores escuchados por RSF para este estudio señalaron la ausencia de un marco legal como un obstáculo relevante para la expansión en los estados y la consolidación de la protección a defensores y comunicadores en Brasil como una política pública del Estado. Sin una ley nacional, hay entidades federativas que incluso llegan a desconocer el PPDDH y, en otras, la política no cuenta con un respaldo efectivo. Durante muchos años, Pará, por ejemplo, que concentra una de las mayores cantidades de personas atendidas por el PPDDH, estuvo sin programa porque el gobernador de la época no tenía interés político. Es así como la misma debilidad nacional se repite en los estados, donde solo una minoría cuenta con una ley que regule el programa.

Desde 2009, el proyecto de ley n° 4575, que tiene como objetivo establecer una base le-

gal para el PPDDH, está en trámite en el parlamento brasileño. El proyecto está listo para votación en la Cámara de Diputados desde 2011, pero no avanza. Uno de los principales cambios producidos en el texto es la paridad de representación entre el Estado y la sociedad civil en el Consejo Deliberativo del programa. Con el asesinato de Marielle Franco, el PSOL (Partido Socialismo y Libertad), al que estaba afiliado la defensora, pidió urgencia para la votación del texto, pero las propias organizaciones de la sociedad civil temen un análisis de la propuesta en la actual situación política nacional, marcada por el avance del conservadurismo y la subvaloración del trabajo de los defensores de derechos humanos. Se teme que el proyecto de ley sea rechazado o que el programa se institucionalice de una manera aún más frágil que la actual en funcionamiento. El texto se considera bastante insuficiente a la luz de las demandas conocidas, con problemas que van desde la definición del concepto de defensor hasta la forma de la actividad contractual entre el Estado y las organizaciones sociales. La actual dirección del PPDDH entiende que el proyecto requiere ajustes, pero no ha actuado para agilizar su tramitación en el parlamento.

Sin previsión legal a nivel nacional, el compromiso de otros organismos federales y de los estados con el PPDDH se ve reducido y muchas veces impactado por el hecho de que la gestión termine siendo realizada con una organización de la sociedad civil. Sin la asociación con el gobierno del estado, una de las mayores dificultades para la entidad gestora en Río de Janeiro, por ejemplo, fue garantizar el apoyo de la Policía Militar y la Policía Civil, que podrían implementar medidas de seguridad más duras como escoltas



“A veces usted tiene una situación de emergencia, que necesita resolver ahora, y el estado comenzará a movilizarse dentro de 15 días. Pasan meses para estudiar un caso y adoptar medidas. Eso necesita ser alterado, crear las condiciones para que las cosas funcionen según la necesidad.”

y patrullas. Fue a la sociedad civil a la que le correspondió buscar los batallones y construir una estrategia de relación con la policía, que involucró al Ministerio Público. Pero la presencia de la representación nacional del PPDDH, que visitó al estado de Río en 2020, fue muy importante para consolidar la estrategia. Solo después de eso se garantizó la primera escolta en Río. Una de las entidades gestoras del PPDDH en Bahía, por poner otro ejemplo, nunca consiguió garantizar una escolta con la Policía Militar. Ya en el caso de Pará, hubo casos con cambios sucesivos en el funcionamiento de las escoltas.



“Al comienzo hubo varios cambios de policías. Cuando retiraron la escolta no conversaron antes conmigo. Simplemente la Secretaría dice: “no tiene más protección”. Busqué el programa federal y fue necesaria una intervención política y una articulación de las entidades en Brasilia. Volvieron, pero entonces les quitaron la diaria a los policías para desestimarlos a acompañarme. Uno abandonó el trabajo y el otro se quedó conmigo, porque entiende mi situación. Pero no fue fácil. Después dos me acompañaron muchos años vestidos de civil. En los últimos años, una nueva regla dice que mi protección tenía que hacerse vía escolta de la policía militar y no de policía vestido de civil en el carro junto conmigo. Fue un golpe hasta que me acostumbre con aquellos policías uniformados y un carro de policía atrás y otro al frente. Pido a Dios que siempre me mande policías responsables y profesionales, porque no soy tan solo yo quien convive con ellos, también lo hace toda mi familia.”

Las organizaciones de la sociedad civil también señalan la limitación de ese tipo de diseño institucional. Si por un lado hay un aspecto positivo de autonomía política y de mayor confianza de los defensores en una política implementada por la sociedad civil, por otro, queda claro que estas entidades no cuentan con la estructura para garantizar la protección al nivel que muchos casos necesitan y también pueden ser cuestionadas desde el punto de vista de su legitimidad.

En opinión del Departamento de Protección y Defensa de los Derechos Humanos del go-

bierno brasileño, no se puede decir que haya un desprecio generalizado por parte de las Secretarías de Seguridad Pública al PPDDH, pero donde hay un programa en un estado, la tendencia es que funciona mejor. Una de las primeras defensoras en incorporarse al programa y que hasta el día de hoy cuenta con medidas de escolta permanentes relata varios episodios donde los policías



“El beneficio de tener un programa público es precisamente que usted puede articular dentro del Estado. La protección por parte de la sociedad civil ya es algo que se hace en varios proyectos, pero existen límites institucionales. Al subcontratar la ejecución con la sociedad civil se pierde el beneficio de la institucionalidad del Programa.”

“Ya tenemos una rotación muy alta dentro de la gestión pública. Si hoy establecemos una articulación con un Secretario de Seguridad Pública, mañana puede que no esté y toda la articulación se desmorona. Necesitamos una ley que permita la continuidad de estos procesos en los estados. Hoy hay mucha desorganización. Cambia el gerente, cambia toda la lógica de gestión, se pierde el historial y se pierden los procesos.”

“El Programa sólo tendrá éxito si es llevado a cabo por la sociedad civil. Muchos policías actúan para criminalizar a los líderes y por eso la sociedad civil desconfía. La PM de Bahía incluso dijo que no tenía personal efectivo ni capacitado. La mayoría de las comisarías no aceptaban denuncias de amenazas. Incluso le pedimos ayuda a la Secretaría de Seguridad, pero nunca intervino. Tuvimos que avisar todo con 15 días de antelación. En ese período la persona ya había muerto.”

“En los últimos años, el gobierno federal se ha estado eximiendo. Desde el momento en que se firma un acuerdo con el Estado, la responsabilidad recae en él. La lógica era de un seguimiento más integral del territorio nacional. Si un estado no brinda información, hay que ir a buscarlo para entender, porque se necesita evaluar la política pública. Hoy eso ya no sucede.”

asignados para acompañarla no tenían recursos para gasolina y alimentación. Según el Departamento de Protección, el PPDDH, máximo, puede brindar apoyo de alguna manera con recursos de esta naturaleza, pero no puede, por ejemplo, pagar subsidios diarios a los agentes de policía.

No existen elementos científicos que comprueben la efectividad de las acciones de articulación con las secretarías de Seguridad Pública, no obstante, el gobierno federal considera que el hecho de que el programa accione y exija a otras instituciones públicas con frecuencia también impacta la seguridad del defensor. Pero sería necesario contar con una instancia de gobernanza política capaz de hacer que los procesos avancen de otra manera.

Y no es sólo la seguridad inmediata del beneficiario lo que sufre con dificultades de articulación. Como uno de los lineamientos de la Política Nacional de Protección es actuar en las causas que generan un estado de vulnerabilidad en los defensores de derechos humanos, la articulación con los órganos públicos encargados de garantizar otros derechos también es impactada, perpetuando situaciones de riesgo y amenaza.

Si bien esta no es la prioridad del PPDDH, la posibilidad de que el programa ofrezca medidas más amplias, como asistencia legal y psicológica, acciones que propicien la continuidad de su trabajo en el territorio, y articulaciones institucionales orientadas a la estructuración de las causas de la violencia están entre los aspectos más valorados del programa. Su ejecución, sin embargo, está limitada por la fragilidad y el diseño institucional del programa, y esto ha sido objeto de críticas durante mucho tiempo. No existe, por ejemplo, un indicador sobre la implementación de las medidas de apoyo solicitadas a otras entidades públicas. Como lo describió una defensora que participó durante muchos años en la extinta Coordinación Nacional del PPDDH, “la política de protección requiere una legislación que supere las limitaciones del ordenamiento institucional de nuestros Poderes e integre los órganos responsables para actuar sobre las causas estructurantes, de lo contrario seguiremos pegando curitas sobre la fractura abierta”.

El programa aún necesita un marco metodológico y la regulación de su gobernanza, para que el traspaso de casos entre los equipos federal y de cada estado en diferentes

momentos no resulte en la pérdida de seguimiento y ejecución de las medidas de protección. La misma centralización de los datos de la política pública es incompleta quedando - en el caso de los estados donde existe el programa - solo a cargo de las entidades gestoras, lo que dificulta su evaluación permanente.

Finalmente, el diseño del Plan Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, previsto en el Decreto n° 6.044 hace más de 14 años, necesita salir del papel. El Estado ya fue condenado en segunda instancia, en una acción interpuesta por el Ministerio Público Federal en 2017, a adoptar las medidas necesarias para la elaboración del Plan. La decisión de la Justicia prevé la creación de un grupo de trabajo con composición paritaria de la sociedad civil para su construcción, pero hasta la conclusión de esta investigación este grupo no había sido creado.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS

La ausencia de un marco metodológico nacional también interfiere en el proceso de inclusión de la persona asistida en el programa. Si bien es cierto que uno de los parámetros internacionales para la realización de análisis de riesgos es considerar la especificidad de cada caso, la inexistencia de una matriz de riesgo y de parámetros estructurados que conduzcan a la elaboración de este análisis, así como de una adecuada evaluación de riesgo, resulta ser un gran problema, especialmente cuando las solicitudes de inclusión de defensores de más de dos tercios del país son analizadas por el equipo técnico federal, ubicado en Brasilia, y que en el contexto de la pandemia ha realizado estas evaluaciones sólo de forma remota.



“La fuente oficial del programa para el análisis de riesgo por la Seguridad Pública es un comisario, a cargo de todo Brasil, que demostró que este análisis se está realizando con base en todos los estigmas y prejuicios presentes en la sociedad brasileña sobre defensores y periodistas y en los ideales clásicos de la policía y de las fuerzas de seguridad. Fue miedoso. ¿Por qué esa persona era una referencia en ese asunto? ¿Es esa una lógica de entendimiento y de amenaza de riesgo en el país?”

Parte de la falta de una visión más amplia del contexto fue cubierta, hasta 2015, por la participación de organizaciones de Derechos Humanos en la extinta Coordinación Nacional del PPDDH, que definía inclusiones y exclusiones de casos y permitía una mayor integración de la política, donde el equipo federal, los equipos de los estados y la sociedad civil dialogaban con frecuencia sobre los desafíos del programa. Desde entonces, el análisis de contexto ha sido realizado exclusivamente por las entidades gestoras, que sólo cuentan con el cuestionario facilitado en el manual de procedimientos. De ahí que diferentes organizaciones desarrollen, por su cuenta y con el apoyo de otras, sus propias metodologías de análisis de riesgo.

Cabe recordar que un análisis distante y poco profundo puede resultar en un Plan de Articulación de Acción Protectora inadecuado para las necesidades del defensor o comunicador. En uno de los casos citados en la investigación, el PAAP se elaboró sin la participación del defensor y de la organización a la que pertenece, y el policía responsable de las amenazas a ese activista tomó conocimiento de la denuncia realizada a partir de un oficio enviado por el propio PPDDH a la Secretaría de Seguridad Pública del estado. Ese mismo día, el policía acudió a la casa del defensor para cuestionar la denuncia. Su riesgo, en lugar de reducirse por la acción del programa, se incrementó. De ahí la importancia de conocer detalladamente cada caso que será incluido. Los beneficiarios también critican las dificultades para continuar con la labor de defensa de los derechos humanos, así como la ausencia de una perspectiva colectiva de protección en las medidas ofrecidas.

Una medida de protección que ha sido considerada positiva por los defensores y comunicadores es la visibilidad. Existe un consenso dentro del PPDDH que señala que entre mayor visibilidad nacional y en cada estado tiene un beneficiario, son menores y menos frecuentes las amenazas que recibe. El seguimiento de los casos, sin embargo, en el caso del equipo federal, se realiza sólo cada tres meses, y principalmente por teléfono y correo electrónico. Inicialmente, en cada período, el programa definía un territorio del país para visitar in situ – en promedio un lugar por región del país monitoreada por año –, algo bastante insuficiente para un territorio del tamaño de Brasil. Con la covid-19, cesaron las visitas. El equipo técnico federal cree que las reuniones virtuales de seguimiento han surtido efecto, pero sabe que mucha información es im-



“Las amenazas no disminuyeron cuando me uní al programa. Al contrario, aumentaron. Nunca nos sentiremos completamente protegidos y me siento impotente al tener que confiar mi vida a extraños. Vemos historias horribles de algunos policías, así que me siento muy vulnerable. Pero la visibilidad ayuda. Les he dicho esto a otros defensores que sufren y que, como yo, han estado callados por mucho tiempo. Si hay personas y organizaciones acompañando, parece que la respuesta de la policía es más rápida. Y la protección policial que recibo acaba ayudando a toda la comunidad.”

posible de obtener sin un contacto cara a cara. Sin embargo, desconoce si la atención in situ volverá a ser reestablecida en la rutina.

Según el Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos¹¹, muchas veces, cuando los beneficiarios buscan el programa por teléfono, solicitando apoyo en una situación urgente, son orientados por el equipo federal a buscar redes locales. Otros casos de alto riesgo, que involucran a milicias, por ejemplo, pueden no incluirse si el programa considera que no puede garantizar la seguridad del defensor. De ahí la urgencia de crear y operar el PPDDH en todos los estados, algo que se viene reivindicando desde hace mucho tiempo.

Mientras eso no ocurre, el programa da orientaciones genéricas de autoprotección a los beneficiarios: realizar viajes de mayor riesgo en grupo, ir encubierto, acompañarse de personas de confianza y siempre compartir la información de los desplazamientos con el equipo técnico. La idea es intentar equipar al defensor o comunicador para que evalúe de forma autónoma la probabilidad de riesgo de la actividad que va a realizar. Muchas veces, estas suelen ser las herramientas más confiables que el defensor tiene a su disposición.

“La realidad es que el gobierno brasileño utiliza la existencia del programa para decir en el exterior que está haciendo algo para proteger a

¹¹ Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. *Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil* (2017).

las personas amenazadas en el país. Lo utiliza como argumento para que no reciban protección internacional ante solicitudes de medidas cautelares ante la CIDH. Pero nadie está realmente protegido”, relata una defensora.

PERSONAL TÉCNICO Y PREVISIÓN PRESUPUESTAL

La falta de condiciones para una respuesta ágil e integral desde el punto de vista de la protección también se deriva del tamaño de los equipos de las entidades gestoras – sean federales o de los estados – y del presupuesto disponible. Las organizaciones de la sociedad civil que históricamente han seguido al PPDDH siempre han criticado que estados tan dispares, en términos de territorio y nivel de violencia, cuenten con el mismo tamaño de equipos técnicos. La propia selección de las entidades gestoras a veces no garantiza la contratación de organizaciones con trayectoria en la defensa de los derechos humanos, lo que afecta mucho la construcción de acciones a desarrollar, especialmente en un contexto de carencia de un marco pedagógico para el PPDDH, y los momentos de formación interna de los equipos para el perfeccionamiento de las estrategias son reducidos, dependiendo, en la mayoría de los casos, de la iniciativa de las propias entidades, sin que exista como directriz de la política pública.



“Cuando fue firmado el acuerdo, recibimos dos días de capacitación del equipo federal sobre análisis de casos, medidas de protección y qué hacer en caso de ataques. Esa fue la única capacitación ofrecida. Después, buscamos por nuestra cuenta a personas y organizaciones que tuvieran experiencia en defensa de los Derechos Humanos para que nos dieran talleres. Luego fuimos nosotros los que fuimos a ayudar a otros estados a capacitarse.”

“Era muy positivo cuando había entidades de la sociedad civil en la coordinación nacional. Esas entidades dialogaban con nosotros tratando de mejorar el Programa. Hoy tenemos pocos recursos para capacitación y hay entidades que no confían en el gobierno y no quieren socializar sus estrategias de protección. Es un hilo que se puede cortar muy fácilmente.”

La forma como se realiza el convenio de las entidades gestoras también es un problema antiguo. Primero, porque su plazo de vigencia inicialmente fue demasiado corto para el desarrollo de acciones protectoras que requieren continuidad en el tiempo. Hoy en día, pese a que la duración de los convenios es de 36 meses, es frecuente el retraso en las transferencias del gobierno federal y/o de los estados durante los procesos de renovación, impactando seriamente la protección de los beneficiarios. Al fin y al cabo, no todas las entidades gestoras tienen las condiciones de mantener la contratación de equipos de unas 10 personas, en promedio, con el pago de salarios durante varios meses, hasta que los recursos lleguen.

En estas situaciones, existe el riesgo de que el convenio sea rescindido y que los defensores pasen a ser atendidos por urgencia, por el equipo federal, que como se mencionó anteriormente, es incapaz de garantizar la protección desde la perspectiva territorial de los estados. Además, una gran cantidad de datos y de información sobre los casos se pierde en estos procesos de transferencia, incluso cuando ocurren de una entidad gestora a otra dentro del mismo estado, ya que no existen protocolos establecidos a nivel nacional para la gestión y el intercambio de información.

La metodología de trabajo de una entidad a otra también puede cambiar, afectando la ejecución de las propias medidas de protección. Una de las defensoras entrevistadas en la investigación dijo que llevaba meses sin contar con asistencia jurídica para acompañar la investigación de asesinato de otro defensor de su comunidad durante el cambio de entidades gestoras en Bahía. Otra, tuvo su caso enviado al equipo federal durante el tiempo en que el gobierno de Pará dejó de implementar el PPDDH y devuelto después al estado. “Fue una lucha de brazos caídos, yendo y volviendo. Fue muy difícil para mí”, dijo.

Un segundo problema de los convenios es que este tipo de asociación con organismos públicos involucra muchos trámites, un amplio control de etapas y, hasta hace poco tiempo, se regía por otras normas brasileñas que, aplicadas a una política que requiere celeridad de respuesta y flexibilidad – desde el punto de vista del gasto – podían inviabilizar la protección efec-

tiva de defensores y comunicadores. En última instancia, las entidades gestoras pueden no tener sus cuentas aprobadas por los gobiernos y su sostenibilidad se ve comprometida permanentemente. Al menos dos que implementaron programas en los estados continúan, después de años, enfrentando problemas con el Tribunal de Cuentas de la Unión (del Estado), ente fiscalizador del gasto público.



“A veces pasaban cosas que no podíamos predecir y no había un espacio en el plan de trabajo para ejecutarlas. Por ejemplo, no teníamos un coche para conducir hasta el lugar de actuación de los defensores. Aparte de eso, la previsión salarial era muy baja, lo que dificultaba encontrar profesionales con una determinada cualificación. Las organizaciones acababan siendo obligadas a contratar a profesionales jóvenes y a dedicar mucho tiempo a su formación. Sin mencionar que el equipo era pequeño para atender a cientos de municipios.”

“Hay una rigidez muy grande para la ejecución de los planes de trabajo. Si conseguimos un convenio más largo, el plan de trabajo se vuelve obsoleto muy rápido, porque la velocidad de transformación del mundo y de las amenazas y riesgos es muy alta. Y tratar de hacer adaptaciones al plan es muy desgastante; a veces se necesitan dos meses solo para convencer. Si no percibimos hoy algo que pueda ser una necesidad en el futuro, estamos en problemas. Es un modelo de trabajo muy desgastante, muy problemático y oneroso.”

Debido a la burocracia y al riesgo institucional que sufren, muchas organizaciones sociales no están interesadas en ser el último eslabón en la ejecución del programa. “Es una estructura que le quita totalmente la responsabilidad al Estado y le arroja la bomba a la sociedad civil”, dijo una organización que acompaña al PPDDH desde su creación.

Desde el punto de vista del presupuesto nacional, la crítica se ha dado por el hecho de que el número de personas amenazadas en el país ha crecido en los últimos años, pero el gobierno federal sigue destinando el mismo presupuesto al PPDDH. En los estados, las entidades

gestoras coinciden al decir que faltan recursos para ampliar los equipos y garantías para brindar el servicio en todo el territorio.

En función de esas limitaciones, diversas organizaciones optaron por crear redes de protección propias, como el Fondo de Emergencia del Comité Brasileño de Defensores que, a partir de 2015 y luego de identificar el recrudecimiento de las agresiones a activistas, construyó una alternativa para mantener la lucha por los derechos en curso. Las organizaciones a menudo sacan al defensor del lugar de riesgo con carácter de urgencia y posteriormente solicitan una acción del Estado, que no responde con rapidez requerida, pero que necesita, en la evaluación de las entidades, asumir la responsabilidad de alguna manera por los casos de riesgo.

El gobierno federal coincide en que programas como este son servicios para la provisión continua de protección y que se necesita otro marco normativo para la gestión del PPDDH en el contexto federativo. No obstante, la Coordinación General del programa afirma que no ha impedido la ejecución de la política y que una implementación realizada íntegramente por el Estado exigiría la contratación de funcionarios y operaría con menor celeridad.

Según la última encuesta de satisfacción realizada por el equipo técnico federal en 2020, el 83,3% de los beneficiarios que participaron en el sondeo dijeron sentirse seguros de continuar con su militancia luego de ingresar al programa. “Mi evaluación es que valió la pena. Pese a todas las dificultades y a la falta de responsabilidad de las autoridades públicas federales y de los estados, vale la pena que alguien diga que el Estado tiene que proteger a quien tiene que vivir. Esto demuestra que no estoy sola, que estoy acompañada”, dijo una defensora en la investigación. La actual gestión del Ministerio de los Derechos Humanos declara que está garantizando una “protección simbólica” a los defensores, bajo la lectura de que sería suficiente con integrar formalmente el PPDDH para que los defensores estén protegidos.

TRATO A PERIODISTAS Y COMUNICADORES

El desafío de incorporar efectivamente a comunicadores y periodistas a la política de protección que ofrece el Estado brasileño es antiguo. En 2012, cuando ya existía el PPDDH

pero aún no contaba con este público explicado en sus normas de funcionamiento, el entonces Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana – que en 2014 se transformó en Consejo Nacional de Derechos Humanos – creó un grupo de trabajo específico para discutir los derechos de los profesionales de la comunicación en Brasil. Conformado por autoridades del gobierno federal, la Procuraduría General de la República y representantes de asociaciones y organizaciones de periodistas, el grupo tenía entre sus atribuciones proponer el perfeccionamiento de las políticas públicas y las directrices para la seguridad de periodistas y comunicadores frente a situaciones de riesgo que surgieran en función del ejercicio de la profesión.

El grupo incluso se reunió con funcionarios de la UNESCO, con el relator especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión y con especialistas que trabajan en el tema de la protección de periodistas en México y Colombia. En su informe final publicado en 2014, señaló la necesidad de fortalecer las acciones de seguridad para esta audiencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en referencia al PPDDH, incluso indicó que “para que el actual programa de protección satisfaga las necesidades de los periodistas, además de los defensores de derechos humanos, es fundamental, entre otras cosas, adoptar expresamente las medidas de adecuación necesarias para la protección de este grupo de personas y difundir su existencia entre los comunicadores del país”¹².

Sin embargo, incluso después del Acto Administrativo n° 300 de 2018, las dos orientaciones no fueron plenamente incorporadas y el equipo actual declaró que no cuenta con el historial de estas recomendaciones. Mientras que los periodistas no tienen claro cómo acceder al programa, no hubo revisión metodológica alguna en los procedimientos de la PPDDH para atender a comunicadores con base en la comprensión de las especificidades del contexto de actuación

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013).

ón y de las violaciones relacionadas a la libertad de expresión en el país – como la existencia de muchos ataques difusos y desorganizados, la prevalencia de ataques virtuales contra mujeres comunicadoras y el entendimiento de que, para respetar la directriz de continuidad del trabajo del defensor en el territorio, muchas veces un periodista necesita trabajar de forma anónima y hasta ponerse en riesgo.

La dinámica de trabajo es diferente, como explicó un periodista incorporado: “Querían que yo avisara al programa antes de viajar o hacer cualquier desplazamiento. Les expliqué que eso pasaba todo el tiempo, que no sería posible avisarles a cada paso, que era una dinámica diferente a la del grupo de los defensores de derechos humanos”. En la práctica, el cambio de nombre del PPDDH fue otro trámite que utilizó el gobierno para legitimarse en el escenario internacional, según organizaciones del sector. Para la Federación Nacional de Periodistas, existe inadecuación e insuficiencia en la atención ofrecida, ya que el programa no considera la protección de periodistas que no estén bajo grave riesgo inminente, pese a conocerse los daños que pueden ocasionar formas de violencia no extrema.

En el estado de Río de Janeiro, donde se ubica la mayoría de los comunicadores que actualmente participan en el PPDDH, fue clara la demanda de una metodología específica para atender a este público y fue algo que la entidad gestora del estado nunca recibió del programa nacional. Hay un reconocimiento de que la actual Coordinación General del PPDDH está más interesada en el tema, pero la propia divulgación y la atracción de nuevos beneficiarios para el programa ha sido responsabilidad de los comunicadores ya incluidos. Para el Departamento de Protección y Defensa de los Derechos Humanos del gobierno brasileño, el bajo número de periodistas incluidos en el PPDDH termina resultando en una experiencia limitada del programa para tratar con este grupo específico, y el deseo es construir una mejor estructura. Pero el órgano admite que no hay esfuerzos específicos para acercar a los periodistas al programa en este momento.

También existe, dentro del equipo del programa, la lectura de que, en general, los periodistas brasileños no se ven a sí mismos como defensores de derechos humanos – lo que pro-

cede en parte – y que por eso, el esfuerzo por ajustar la nomenclatura del PPDDH en 2018 arrojó menos resultados de lo **esperado**.



“En ese momento, a finales de 2018, parecía que podría funcionar. A los gerentes del Programa les gustó mucho la actividad de capacitación en la Enap, pero acabó siendo una iniciativa aislada. Muchas de las personas que participaron ya no están en el PPDDH. Está muy claro y el propio Programa lo reconoce, que ellos no tienen experiencia para lidiar con este público; y eso es muy grave. Quien trabaja con este grupo ya tiene dificultades para entender las diferencias entre un comunicador popular y un periodista que trabaja en una gran redacción. Sin tener esa formación, para ellos debe ser prácticamente imposible avanzar con los comunicadores.”

Sería necesario, de manera urgente, ampliar la interlocución del programa y la de sus entidades gestoras con organizaciones defensoras del periodismo y de la libertad de expresión en el país. El hecho de que el programa también esté restringido a periodistas que trabajan con derechos humanos crea una contradicción en sí con los estándares internacionales de protección a comunicadores en riesgo y con la realidad de los periodistas que están en riesgo en el país. Gran parte de la violencia que ocurre en Brasil afecta exactamente a un público de comunicadores que no podría ser atendido por el PPDDH, reduciendo en gran medida las posibilidades de nuevos casos. Uno de los esfuerzos de divulgación del programa para comunicadores emprendido por la entidad gestora de Maranhão terminó convirtiéndose más en un espacio de afirmación sobre la importancia de que los periodistas brasileños defiendan los derechos humanos, que en uno de orientación para su protección.

Para los beneficiarios, el PPDDH no es tanto una política de protección de la integridad física, más sí una de apoyo institucional, que consideran importante para la continuidad de su trabajo. Una comunicadora, que tiene cámaras de seguridad instaladas en la redacción, dice que eso no es lo que la protegerá. “No quiero una escolta y no quiero caminar con un policía al pie. No confío. Hoy veo un vehículo de la Policía Militar y me siento incómoda, porque vi a la po-

licía como se orquestaba para desacreditarme. Pero institucionalmente tiene un peso; hace que los involucrados se sientan, de cierta forma, con menos ganas de intimidarme. Son cambios de paradigma que no puedo hacer sola”, dijo a RSF.

“Me preguntaron si yo creía que el programa era útil en función de la red de contactos que ya tengo. Sí, es muy importante que mi nombre esté en esa lista. La primera cosa que me preguntó la ONU fue si el gobierno me estaba acompañando. El reconocimiento de la condición es fundamental. Además, no puedo hacer todas las articulaciones. Una cosa es que yo le cobre a una comisaria sobre la investigación de mis ataques y otra que lo haga el gobierno federal. Entonces este apoyo institucional es complementario y es importante saber que hay alguien a quien puedo acudir. Eso por sí solo no resolverá nada; el programa no puede brindar respuestas rápidas y mi información sobre los riesgos digitales es más completa que la de ellos. Pero junto con otras cosas, el PPDDH puede marcar la diferencia”, opina uno de los periodistas atendidos por el equipo federal.

Ante la falta de perspectiva de que el programa cambie su funcionamiento para este público, el Instituto Vladimir Herzog lanzó en agosto de 2021 la Red para la Protección de Periodistas y Comunicadores, que tendrá un articulador por región y estado de Brasil y ofrecerá visibilidad, apoyo legal y psicológico. Como parte de los recursos de la Red proviene de una enmienda parlamentaria, que en Brasil exige ser ejecutada en alianza con una entidad pública, el PPDDH espera que la Red contribuya a facilitar y viabilizar el ingreso de periodistas al programa y para que, en el futuro, se incremente la capacidad del Estado para construir una política pública estructurada para este grupo de defensores en Brasil.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La falta de procedimientos unificados a nivel nacional y de un marco metodológico para el programa también interfiere con la falta de transparencia sobre las acciones, la toma de decisiones y las medidas de protección que ofrece el PPDDH. Además de no contar con un proceso de transparencia activo por parte del programa, con divulgación periódica y sistemática de datos e impacto de la política pública, la propia información brindada en diferentes espacios por el go-

bierno federal sobre el PPDDH – a través de la Ley de Acceso a la Información, para la prensa, en las redes sociales del Ministerio o incluso para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – entran en conflicto.

Los datos disponibles en el sitio web del Ministerio son escasos y algunas entidades advierten de la falta de transparencia en cuanto al uso del presupuesto: “No sabemos cuánto fue ejecutado, para dónde fueron destinados los recursos y cuáles fueron las acciones de protección realizadas”, dijo el representante de una de las ONGs escuchadas en la investigación.

Lo mismo ocurre con la información sobre iniciativas en curso para acercar a periodistas y comunicadores al programa. “En las reuniones, siempre escuchamos que ellos están divulgando el programa, pero nunca sabemos exactamente qué se está haciendo. La sensación es que los propios funcionarios desconocen el camino a seguir”, señala un organismo que integra la Comisión de Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación del Consejo Nacional de Derechos Humanos.

Luego de que el Decreto n° 8.724/2016 extinguió la **institucionalidad** de la participación social en el programa a nivel nacional, que duró 12 años, y los cambios de gobierno que le siguieron, el espacio del CNDH es uno de los únicos donde el diálogo del PPDDH con las organizaciones de la sociedad civil está en marcha. En ese momento, las organizaciones de derechos humanos resistieron¹³ fuertemente al cambio y,



“El Estado brasileño, incluso en gobiernos populares, tenía dificultades para incorporar críticas y para incluir en el Programa lo que la sociedad civil elaboraba como salidas para superar los problemas. Desafortunadamente no entendía nuestro legítimo papel de acompañar la política y presionar al Estado para mejorarla, y eso fue creando una cierta hostilidad dentro de la Coordinación Nacional.”

13 Ação Educativa et al. Alterações no decreto 8.724/2016 de 27 de abril de 2016 – Programa de Proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (2016). Disponible en: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Of%20c3%a2dicio-mudan%20c3%a7as-no-decreto-8724.pdf>>.

aún en 2016, el Consejo creó un grupo de trabajo para tratar el retorno de las entidades en el acompañamiento, monitoreo y deliberación de la política pública de protección de defensores.

Entre 2016 y 2018, muchos dejaron de remitir casos al PPDDH por temor a cómo serían analizados y lo que se haría con la información de los defensores, considerando el cambio de línea política en el gobierno federal. Pero continuaron alimentando a las autoridades públicas con datos sobre episodios de agresión y exigiendo el rol del Estado para garantizar la protección de defensores y comunicadores. Tras las elecciones de 2018, esta ruptura fue aún **mayor**.



“La interlocución se cortó totalmente. No sabíamos quién ocuparía ese espacio en el Ministerio y si usarían 14 años de información para criminalizar aún más a los defensores. Llegamos a dialogar con las entidades gestoras sobre la necesidad de protección de los datos.”

Una parte de los gestores del programa entiende que había problemas en la coordinación ejecutiva que funcionaba con la participación de la sociedad, principalmente por la dificultad de desvincular a algunos beneficiarios que, en la evaluación del equipo técnico, ya no estaban en situación de riesgo. Esto contribuyó, por ejemplo, a que el equipo federal llegara a tener 400 casos en bancos de análisis, porque las organizaciones optaban por otorgar o mantener medidas de protección en casos que, para el equipo técnico, eran dudosos o simplemente sugerían una violación de derechos. Como nunca existieron las condiciones en cuanto a recursos humanos y financieros para atender a tantos defensores por parte del equipo federal, la protección buscada sólo era ofrecida en teoría.

En 2019, una modificación realizada por el Decreto n° 9.937 fue un paso hacia los reclamos y recomendaciones realizados por diversas organizaciones al respecto. El decreto dispuso la participación de la sociedad civil en grupos temáticos o comisiones temporales del Consejo Deliberativo del programa. Incluso, una invitación llegó a hacerse a las entidades para que se formaran esos grupos, pero la respuesta fue muy baja, ya que la demanda

era para actuar en un espacio efectivamente deliberativo de política pública, donde hubiera paridad con los órganos de gobierno, en la forma de funcionamiento del propio **CNDH**. En el otro extremo, las agencias gubernamentales cuestionaron la “ideología” de las entidades que estarían llamadas a componer los grupos.



“La participación de la sociedad civil en alguna instancia es fundamental porque no existe una receta lista para proteger a los defensores. Cada caso es un caso, cada región es una situación. Es imposible formular medidas de protección sin un diálogo muy detallado con el sujeto que está sufriendo la violación y con la sociedad civil organizada de esa región. Por eso siempre reivindicamos un lugar para la sociedad civil, pero que no puede ser confundido con el lugar del Estado.”

“El día a día nos muestra dónde están los problemas. Pero ya no tenemos un espacio para acceder a la información y tener nuestro propio análisis crítico de lo que está funcionando y lo que no. Lo hacemos entrevistando a los defensores atendidos, acompañando el programa al final, pero no desde un diálogo institucional.”

Luego de la publicación del decreto de 2021, devolviendo la presencia de organizaciones al Condell, varias entidades de la sociedad civil se pronunciaron¹⁴ criticando el método y el mérito de los cambios implementados, principalmente sobre el desequilibrio entre la representación del gobierno y la de la sociedad civil y sobre la falta de autonomía para elegir los representantes de las entidades. El Departamento

14 Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Nota técnica do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBD-DH) referente às alterações no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) pelo Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021 (2021). Disponible en: <<https://comitedh.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CBDDH-Nota-Tecnica-Decreto-10815-2021.pdf>>.

de Protección y Defensa de los Derechos Humanos entiende que la participación popular es necesaria, benéfica, legítima y que aumenta la confianza en el PPDDH. Pero hoy, las propias organizaciones admiten que la posibilidad de volver a participar en el programa tendría que ser muy debatida, considerando quién ocupa el gobierno federal en este **momento**. La evaluación es que la nueva medida también será utilizada por la actual administración para responder a las diversas críticas internacionales que ha recibido por la falta de participación popular en el desarrollo de las políticas públicas en el país.



“Es nuestro papel luchar por el reconocimiento de que este es un programa de Estado y no de gobierno. No podemos abandonar esta historia por causa de la actual administración, hasta porque la situación de vulnerabilidad en todo Brasil es cada vez mayor. Este programa quizá sea la única alternativa para muchas personas. Entonces nuestro desafío es no desistir del PPDDH como herramienta del Estado brasileño.”

CONFIABILIDAD

Considerando la creciente violencia contra periodistas en el país, el PPDDH considera que uno de los factores del bajo número de comunicadores en el programa es el desconocimiento del mismo, pero se han realizado pocos esfuerzos para aumentar la visibilidad de la política pública a nivel nacional. Algunos diálogos institucionales con operadores de justicia – como fiscales, procuradores y defensores públicos – tienen como objetivo difundir información sobre la política pública, pero acciones más centradas en los periodistas no deben avanzar en el actual gobierno federal.

Ante la pregunta de si se ha actuado para modificar el discurso oficial del Palacio presidencial de deslegitimación y ataque al trabajo de prensa, el PPDDH respondió que está dirigido a casos concretos de riesgo y que no existen protocolos de actuación en relación con periodistas no incluidos en el programa. Sin embargo, hay un

reconocimiento por parte de todo el equipo de que el PPDDH se encuentra en un estado de desconfianza, a pesar de que la Coordinación General afirma no comprender las razones de esto. Poco a poco, el equipo ha buscado recuperar la confianza de los defensores, tratando de demostrar que no hay injerencia política en la gestión y manejo de los casos. Pero hay muchas **dudas**. Hace dos años se realizó una investigación sobre el nivel de seguridad de la información en las entidades gestoras de los estados, lo que preocupó a muchas organizaciones. Como se mencionó, el programa no cuenta con protocolos de tratamiento, acceso y almacenamiento de datos.

Separar el programa de la práctica de la gestión de Jair Bolsonaro con relación al periodismo no será un proceso sencillo. Para las organizaciones de derechos humanos y de defensa de la libertad de expresión escuchadas en el estudio, la falta de credibilidad del gobierno se debe precisamente a que uno de los principales instigadores y perpetradores de ataques a periodistas en el país es el presidente de la **República**. “Si no hay acompañamiento por parte de la sociedad civil, en este gobierno, el programa no tendrá ninguna credibilidad”, opina un periodista. Todos los defensores escuchados en el estudio, quienes actualmente se encuentran bajo la protección de las entidades gestoras en los estados, manifestaron que si fueran trasladados al programa federal, en Brasilia, considerarían solicitar su desvinculación del PPDDH: “En el contexto actual, si el programa en mi estado termina, pido salir, por miedo”.



“¿Cuál es la lectura que esas personas hacen sobre si las personas son defensores o no? ¿Cuáles razones están llevando a las personas a ver sus casos archivados? La situación de riesgo raramente cambia, entonces por qué en este gobierno las personas están siendo excluidas. ¿Las amenazas pararon? ¿El defensor no quiere estar más en el programa? ¿Cuáles razones están llevando a las personas a ver sus casos archivados? No tenemos esa información, no hay como confiar.”



“En cuanto al discurso, sí hay un retroceso, porque perdemos mucho cuando el presidente rechaza las acciones de las ONG, de ambientalistas y de entidades de prensa. Todo eso deslegitima, hace nuestra labor más difícil y que el trabajo de articulación institucional sea esquizofrénico. El titular del Ejecutivo dice una cosa y el Ministerio de Derechos Humanos otra. ¿Cuál es el sentido de todo esto?”

DONDE EL CAMBIO ES PRIORITARIO Y MÁS URGENTE

- Marco normativo
- Diseño institucional
- Metodología y procedimientos
- Trato a periodistas
- Confiabilidad
- Previsión presupuestal
- Medidas implementadas
- Transparencia y participación social
- Articulación con organismos públicos
- Personal técnico

4 COLOMBIA



Periodistas colombianos protestan por el secuestro y asesinato de tres reporteros en Cali en 2018. © Christian Escobar Mora/AFP

La obligación de los Estados de adoptar medidas de protección a periodistas y comunicadores está vinculada, de acuerdo con los patrones internacionales, al conocimiento de situaciones de riesgo real e inminente para este grupo y a la posibilidad de los gobiernos de evitar tal daño. Cuando en un país determinado existe una situación estructural, sistemática y grave de violencia, el Estado debe implementar políticas públicas permanentes para enfrentar este problema. En Colombia, el conflicto armado, cuyos orígenes se remontan al final de la década de 1940 y que persiste a pesar del Acuerdo de Paz de 2016, sigue cobrando numerosas vidas. Sumado al narcotráfico, a la corrupción y a la conducta irregular de las fuerzas de seguridad del Estado, Colombia se convirtió, entre finales del siglo XX y el presente, en un país muy peligroso para el ejercicio del periodismo¹. Según

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención,

el barómetro de RSF el país se ubica dentro de los 5 más riesgosos de Latinoamérica.

Fue con base en casos de agresiones y asesinatos de periodistas colombianos que se construyó parte importante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre protección a comunicadores. Por ejemplo, la condena del país en el caso interpuesto por Vélez Restrepo, agredido en 1996, por militares del Ejército Nacional mientras filmaba una manifestación, llevó a que la Corte determinara, en 2012, que los Estados "tienen el deber de brindar medidas de protección a la vida y a la integridad de los periodistas que están sujetos a [un] riesgo especial"².

protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C, N° 248 (2012).

Sin embargo, ni la legislación o la jurisprudencia internacional al respecto ha podido impedir los 163 asesinatos a periodistas colombianos desde 1977 a 2021³, como tampoco ha evitado las escuchas, el espionaje y los seguimientos del Estado contra periodistas que investigan la malversación de recursos públicos. Menos aún posibilitó la pluralidad y diversidad de voces o garantizó la libertad de prensa en casos de denuncias sobre empresas privadas que explotan recursos públicos.

Ni siquiera con el Acuerdo de Paz, que buscó crear o reforzar instancias para la protección o efectivizar herramientas como el sistema de alertas tempranas para prevenir violaciones masivas de derechos, se ha llegado a preservar la vida de defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas. La transición de poder de Juan Manuel Santos, quien había firmado el acuerdo, a Iván Duque Márquez, ahijado político del expresidente Álvaro Uribe, opositor público de las negociaciones de paz con la guerrilla, resultó ser un gran obstáculo para el avance de su implementación⁴.

De acuerdo con las organizaciones de derechos humanos, Duque eligió otras prioridades para su gobierno, por lo que el crecimiento de nuevos grupos armados, de la violencia entre ellos para ocupar territorios abandonados por la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los asesinatos de líderes sociales no ganaron la debida atención. El periodo electoral de 2018 y del nuevo gobierno registró así un récord en los datos del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH), con 155 asesinatos y 805 casos de violencia, un 43,75% más que en 2017, de los cuales, más de la mitad

3 Más información disponible en: <<https://flip.org.co/index.php/en/impunidad-casos/item/2187-estos-son-los-periodistas-asesinados-en-colombia-por-causas-asociadas-a-su-oficio>>.

4 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

(55,5%) se habría cometido por grupos o estructuras paramilitares.

En una visita a Colombia ese año, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Michael Forst, declaró que el contexto colombiano era dramático e hizo un llamado a la Procuraduría General de la Nación para investigar y procesar los casos de agresiones y asesinatos de defensores ocurridos antes del Acuerdo de Paz.

En 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) registró un aumento de asesinatos, amenazas y ataques contra líderes sociales, destacando la persistente actividad de los grupos armados ilegales, la diversificación de los intereses del crimen organizado y las disputas por el control de actividades económicas, como la minería clandestina⁵. Ese año, 108 defensores fueron asesinados, según la ONU.

Para el gobierno colombiano, "la convergencia de fenómenos criminales como la cadena del narcotráfico, explotación ilícita de yacimientos mineros y recursos naturales, despojo de tierras y todas las ac-

tividades derivadas de economías ilícitas, facilitan las condiciones de riesgo para que se originen e incrementen violaciones contra los derechos de la población en general; con el agravante de que quien ejerce un liderazgo y visibilice su causa (problema, obstáculo o incumplimiento) para la lógica delictiva, el objetivo es eliminarlo"⁶.

Para las organizaciones de la sociedad civil colombiana, el riesgo se deriva no solo de los actores armados o la delincuencia sino tam-

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. "La CIDH reitera su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia" (2020). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/062.asp>>.

6 Colombia. Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos. Respuesta Oficial EXT_S20-00033888-PQRSD-033812-PQR (2020).

bién de acciones y omisiones del Estado y de las fuerzas públicas de seguridad. En 2019, por ejemplo, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión manifestaron preocupación por las denuncias de una supuesta red de espionaje y vigilancia ilegal a medios de comunicación, periodistas, defensores, jueces y líderes políticos puesta en funcionamiento por agentes militares en Colombia⁷. El caso de las “Carpetas Secretas” del Ejército hasta el momento no ha sido suficientemente investigado y los indicios de una acción coordinada, con una cadena de mando identificada y consciente de la ilegalidad de las acciones, no consiguieron responsabilizar a coroneles, mayores y generales, así como tampoco a miembros de unidades de inteligencia y contrainteligencia, que eran sospechosos.

El conjunto de violaciones hizo que la Comisión instalara, en el ámbito de su Secretaría Ejecutiva, una Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada, para monitorear de cerca y en tiempo real la situación de los derechos humanos en Colombia. El año 2020 no fue diferente. Para entonces, entre los asesinados estaban personas que contaban con medidas de protección por parte del Estado y con medidas cautelares otorgadas por la CIDH⁸. Según el Estado colombiano, más de dos tercios de las muertes habrían sido cometidas, esta vez, por grupos armados o criminales.

La llegada de la pandemia y el consecuente confinamiento social tampoco redujeron las agresiones al trabajo periodístico. Por el contrario, de acuerdo con la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), las amenazas e intimidaciones crecieron un 10% en 2020 y dos periodistas fueron asesinados: Abelardo Liz y Felipe Guevara, manteniendo el promedio anual desde la firma del Acuerdo de Paz y consolidando el cuadro de autocensura en el país. Los comunicadores asesinados desde 2016 tienen un perfil similar: la mayoría recibió amenazas previas que no fueron investigadas, eran reporteros de grupos

7 No fué el primero caso de espionaje por el Estado colombiano. Durante el período más intenso del conflicto armado se presentaron numerosas interceptaciones ilegales.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por la situación de violencia registrada durante el 2020 contra quienes defienden derechos humanos en Colombia” (2021). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>>.

indígenas o comunitarios, y trabajaban en regiones desprotegidas por el Estado. Otros cubrían temas como la corrupción, el crimen organizado y los vínculos de agentes políticos con el narcotráfico, lejos de las grandes ciudades.

Para el director ejecutivo de la FLIP, Jonathan Bock, la violencia contra la prensa ocurre hoy con la misma y sistemática permisividad de décadas pasadas en Colombia, durante los años más intensos del conflicto armado y faltan esfuerzos claros y decididos por parte del gobierno para dar respuesta a lo que la Fundación considera como “el regreso a los peores años de la historia del país para el periodismo”. Entre las principales formas de ataques en curso están el asedio y la intimidación contra mujeres periodistas, principalmente a través de las redes sociales, con el uso de contenidos con connotación sexual; la violación de la confidencialidad de la fuente; amenazas; la criminalización y la estigmatización (incluyendo acusaciones de vínculos con la guerrilla); así como el desplazamiento forzado dentro del país y la necesidad de exilio, por la falta de respuesta a las solicitudes de protección.

La violencia sufrida por comunicadores y periodistas durante la cobertura de protestas también es característica de los ataques a la acción de la prensa en Colombia, especialmente la que registra abusos por parte de las fuerzas policiales contra activistas. Como resultado de una orden emitida por la Corte Suprema de Justicia, el gobierno publicó el Decreto 003 de 2021, estableciendo un protocolo para el uso de la fuerza en las movilizaciones sociales. No obstante, la normativa no impidió que más de 200 periodistas y medios de comunicación fueran agredidos mientras cubrían las protestas sociales que hubo en el país entre abril y junio de 2021. Juntas, la FLIP y Reporteros Sin Fronteras enviaron un pedido urgente a las Naciones Unidas, a la Unesco y a la Organización de los Estados Americanos, para exigir al gobierno de Iván Duque respuestas inmediatas sobre los ataques contra la prensa y garantías al ejercicio periodístico en el país⁹.

9 Reporteros Sin Fronteras. “Estallido de violencia contra la prensa en Colombia: RSF y la FLIP interpellan a la ONU, OEA y UNESCO” (2021). Disponible en: <<https://rsf.org/es/noticias/estallido-de-violencia-contra-la-prensa-en-colombia-rsf-y-la-flip-interpellan-la-onu-oea-y-unesco>>.

4.1 | LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)

El amplio marco normativo que desarrolló Colombia, en las últimas décadas, para la protección de diferentes poblaciones tiene su origen en la reivindicación de organizaciones sindicales y de la sociedad civil en busca de protección para líderes sociales, la cual deriva en la Ley 418 de 1997¹⁰ – denominada Ley de Orden Público. En los siguientes 25 años, el texto ha sido modificado varias veces, generalmente con cada nuevo gobierno, mediante la aprobación de otras leyes y decretos leyes, pero mantuvo su columna vertebral original: el enfoque en la seguridad física e individual, que caracteriza hasta hoy en día al mecanismo colombiano.

En su artículo 81¹¹, la Ley 418 estableció la obligación del gobierno nacional de implementar un programa de protección para las personas en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, generada por la violencia política o ideológica o por el conflicto armado. Los interesados en ser aceptados por el programa deben comprobar un vínculo causal entre la amenaza recibida y la actividad que desarrollan en la organización o grupo político. El texto también establece que las medidas tienen carácter temporal y están sujetas a revisión periódica. Si un nuevo análisis constata la extinción del riesgo, las medidas no son renovadas.

En un principio, la ley estaba dirigida a las siguientes categorías:

- dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición;
- dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos;
- dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica;

- testigos de casos de violación a los derechos
- 10 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

11 Modificado posteriormente por artículo 28 de la Ley 782 de 2002. Disponible en: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6677#28>>.

humanos y de infracción al derecho internacional humanitario.

A lo largo de los años, nuevas poblaciones fueron incorporadas a la política pública, hasta llegar a 16 poblaciones objetivo. El grupo de los periodistas es determinado objeto de protección en el año 2000 con el Decreto 1592¹² que creó, a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales que “asuman la divulgación, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos”.

Por el decreto, también fue creado un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), integrado por cinco representantes del Estado y tres de organizaciones de periodistas nominadas por el Ministro del Interior.

Siendo aún reciente la creación del programa, decisiones de la Corte Constitucional de Colombia también incidieron en la política de protección. En 2003, la Decisión T-719 definió en qué situaciones el Estado tiene el deber de adoptar medidas específicas de protección, estableciendo una escala de riesgos: “riesgo mínimo, en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos; el riesgo ordinario, que pueden provenir de factores externos a la persona – la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales –, o de la persona misma; el riesgo extraordinario, el que las personas no están obligadas a soportar; el riesgo extremo, es decir, grave e inminente, y que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos; y el riesgo consumado, es decir, riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado”¹³.

12 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1592 de 2000 (2000). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1314526>>.

13 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-719/03. Disponible en: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20seguridad%20personal%20de%20los%20individuos%20reinsertados,Estado%2C%20tendiente%20a%20garantizar%20las>>.

Según la decisión de la Corte, cuanto mayor sea el número de características confluente, mayor debe ser el nivel de protección brindado por las autoridades. Los magistrados entendieron que los periodistas se encuentran entre las categorías de personas que, por el tipo de actividades que ejercen, “están expuestas a riesgos de tal intensidad que es altamente factible que cumplan con todas o la mayoría de las características [de un riesgo extraordinario]”, por lo que deben ser objeto de especial atención por parte de las autoridades del Estado.

En 2004, la sentencia T-025 ordenó al gobierno desarrollar un instrumento técnico para la evaluación de riesgos y a adoptar medidas de protección específicas de acuerdo con la naturaleza de los riesgos enfrentados por cada población protegida. La Corte Constitucional reiteró la decisión en 2009 para obligar al gobierno a diseñar un instrumento propio para la evaluación de riesgo de grupos, colectivos y comunidades. En 2008, la Corte ya tenía reconocido, en la Decisión T-1037, el derecho de los periodistas a participar en un programa de protección que permita la continuidad de sus actividades profesionales.

Para el 2010, la estructura del programa debió ser modificada luego de que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), uno de los encargados de la protección, tuviera que liquidarse tras una polémica situación de desprestigio por más de 10 años de espionaje, actos de sabotaje e intimidación a 16 periodistas y una decena de medios, además de políticos y magistrados – que se denominó mediáticamente como el caso de “Las ChuzaDAS”¹⁴.

Tras el escándalo, se da en el 2011 el cambio más estructural en la política pública de protección. La Ley 1448 comenzó a hablar de seguridad integral en los programas de protección, definiendo que los criterios para la evaluación de riesgo y para decidir las medidas a implementar debían ser previamente conocidos por los beneficiarios de la política pública. Según la misma ley, estos criterios ahora debían considerar especificidades de género, discapacidad, edad y cultura – las entrevistas con mujeres, niños y adolescentes debían realizar-

se, por ejemplo, en entornos seguros. Finalmente, se dio un mandato legal para que los programas de protección fueran articulados con los programas de atención a víctimas que operan en Colombia.

Los Decretos 4065 y 4912 de 2011¹⁵ crearon entonces la Unidad Nacional de Protección (UNP), establecieron su propósito y estructura y también definieron responsabilidades para las autoridades locales y nacionales en relación con la implementación de las medidas. El Decreto 4065 amplió además el alcance de quien podría ser incluido en la política pública 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 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”.

Al año siguiente, el Decreto 1225 de 2012 concretó el “Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, a la Libertad, a la Integridad y a la Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades”, unificando todos los programas de protección específicos dentro de la UNP, que pasó a atender 16 poblaciones objetivo, incluyendo periodistas y comunicadores. Para cada una, el Decreto 4912 ya había responsabilizado al Ministerio del Interior a adoptar protocolos y reglamentos específicos, considerando un enfoque diferenciado.

En 2011, el Decreto 4800 también había determinado la obligación de rendir cuentas semestrales por los programas; de desarrollar iniciativas de divulgación de la política y de capacitación de los funcionarios; y de adoptar medidas de protección colectivas dirigidas a comunidades indígenas, afrocolombianas y organizaciones de mujeres. Pero fue solo entre 2015 y 2017 que la protección colectiva entró de hecho en la agenda de la política pública colombiana, que pasó a ofrecer medidas como el fortalecimiento organizacio-

14 Reporteros Sin Fronteras. “ChuzaDAS : las grandes orejas de inteligencia vueltas contra la prensa” (2010). Disponible en: <<https://rsf.org/es/informes/chuzadas-las-grandes-orejas-de-inteligencia-vueltas-contra-la-prensa>>.

15 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 4065 de 2011 (2011). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1541025>>.

nal y comunitario, apoyo para la infraestructura de protección, fortalecimiento de la presencia institucional y la promoción de medidas jurídicas y administrativas para enfrentar factores generadores de situaciones de riesgo colectivo.

En 2018 estas comunidades ganaron un programa específico, dirigido a los territorios y también bajo la responsabilidad de la UNP, conjuntamente con la Policía Nacional. Actualmente, la normativa también prevé la atención psicosocial colectiva y con enfoque de género y medidas materiales e inmateriales para fortalecer la autoprotección y combatir la estigmatización de colectivos.

La actualización más reciente en la estructura y gestión de la UNP tuvo lugar en septiembre de 2021, con la edición del Decreto 1139¹⁶, que buscó, prioritariamente, reducir los plazos para el flujo interno de tramitación de casos y la oferta de medidas. El diseño institucional que se describe a continuación ya corresponde a esos últimos cambios.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Programa de Prevención y Protección cuenta con un órgano de apoyo interinstitucional: el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR), integrado por funcionarios de la UNP y de la Policía Nacional, y vinculado a la Subdirección de Evaluación de Riesgos de la UNP. Existe un CTAR para analizar casos individuales y otro para casos de protección colectiva. Según la norma, entre sus principales funciones están:

- Monitorear y analizar documentos de entidades gubernamentales o no sobre la situación de riesgo de personas, grupos y comunidades que aporten insumos para los análisis de riesgo realizados por la Unidad Nacional de Protección;

- Recoger informaciones in situ sobre las variables generadoras de riesgo para los beneficiarios atendidos por la UNP, al momento de su ingreso y tam-

16 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional. Decreto 1139 de 2021 (2021). Disponible en: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171486>>.

bién de reevaluación en el programa de protección;

- Desarrollar metodologías y estrategias de evaluación de riesgo para casos extraordinarios y extremos, incorporando la decisión anterior de la Corte Constitucional, donde los riesgos a analizar por el programa se categorizan en ordinario, extraordinario y extremo¹⁷.

El órgano deliberativo del programa es el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). Su misión, a partir de los estudios y recomendaciones del CTAR, es evaluar en forma integral el riesgo de cada caso, definir medidas de protección y recomendar medidas complementarias. Está presidido por el Ministerio del Interior y conformado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Defensa. Son invitados permanentes de las sesiones del CERREM un representante de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y también uno para los Refugiados (ACNUR), cuando hay casos de poblaciones desplazadas bajo análisis. Cuando el Comité lo considere pertinente, también podrá invitar a un representante de alguna entidad privada para acompañar la sesión.

A diferencia de como funcionaba en el CRER, actualmente las organizaciones que representan a las poblaciones objeto del programa de protección aparecen únicamente como invitadas, sin derecho a voto, en el CERREM, que se reúne al menos una vez al mes. Cuatro delegados de cada población pueden participar en el análisis de los casos del colectivo que representan, tanto en el momento en que se otorgan las medidas como en el proceso de reevaluación de la situación del beneficiario.

Cuando comenzaron los trabajos del Comité, las organizaciones que representaban a los periodistas eran la FLIP, la Federación Colombiana de Periodistas (Fecolper); la Asociación Colombia-

17 Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1066 de 2015 (2015). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>.

na de Editores de Diarios y Medios Informativos (Andiarios); y la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (Asomedios). En 2017, la FLIP decidió dejar de acompañar al CERREM, por entender que el mecanismo no consideraba realmente los aportes de la Fundación en el tratamiento de los periodistas beneficiarios y bajo riesgo.

El programa de protección colombiano también cuenta con un CERREM específico para analizar casos colectivos, conformado por los miembros e invitados citados anteriormente, y otro para casos de mujeres, que cuenta también con entidades vinculadas a los derechos de las mujeres, como la Defensoría de los Derechos de la Infancia y la Juventud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La beneficiaria del Programa de Protección puede elegir si su caso será analizado por el CERREM Mujer o por el CERREM ordinario.

Entre las medidas de prevención y protección ofrecidas por el Comité están cursos de autoprotección; patrullas policiales; dispositivos de comunicación para contacto rápido con entidades del Estado; blindaje de inmuebles e instalación de sistemas de seguridad en el lugar de trabajo o residencia del beneficiario; escoltas y vehículos blindados; boletos terrestres, fluviales, marítimos o aéreos; reubicación temporal, con derecho a auxilio económico (de 1 a 3 salarios mínimos) hasta por 3 meses y traslado de efectos personales; y apoyo psicosocial. Considerando el enfoque diferenciado, el nivel de riesgo y los factores territoriales, el CERREM también puede designar otras medidas de protección y le corresponde al Comité determinar su plazo de vigencia y cuándo el beneficiario debe someterse a una reevaluación.

A pesar de no contar con una ley propia que regule su creación, la Unidad Nacional de Protección nació en 2011 con autonomía administrativa y financiera, a diferencia de los demás mecanismos de protección analizados en este estudio. Su estructura actual se describe en el Decreto Unificado 1066¹⁸, de mayo de 2015, y su funcionamiento abarca todo el territorio colombiano – existen grupos regionales de la UNP en funcionamiento, como los de Barranquilla, Medellín, Cali, Cúcuta y Neiva, entre otros. Esta Unidad es la responsable de implementar la mayor parte de

18 Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1066 de 2015 (2015). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>.

las medidas de protección ofrecidas por el Estado.

Su organigrama¹⁹ es bastante complejo – incluso debido al tamaño de la organización que, en agosto de 2021, tenía 6.632 empleados (entre funcionarios y trabajadores contratados). Pero puede resumirse en una Dirección General de la Unidad, que cuenta con varios órganos asesores; una Subdirección de Evaluación de Riesgo; una Subdirección de Protección; una Subdirección Especializada en Seguridad y Protección²⁰; una Subdirección de Talento Humano y la Secretaría General. Las dos últimas son responsables de los recursos humanos y las funciones administrativas y financieras. Las otras están directamente relacionadas con la oferta de las medidas de protección a los cerca de 8.000 beneficiarios atendidos actualmente por la UNP.

La Subdirección de Evaluación de Riesgo, como su nombre lo indica, es la responsable de realizar los análisis. Es el órgano que recibe y verifica si las solicitudes se encuadran en los criterios previstos en el marco jurídico de Colombia para la concesión de medidas. Las solicitudes pueden ser realizadas por diferentes organismos, como la Defensoría del Pueblo y el propio gobierno, y por los canales de comunicación de la UNP, incluyendo formularios disponibles en la página en internet de la Unidad²¹, que deben ser enviados junto con los documentos de identificación del peticionario y de su vínculo con alguna de las poblaciones atendidas.

La UNP no actúa de oficio, buscando activamente posibles beneficiarios. Pero el conocimiento de la política pública ha crecido: en 2018, las solicitudes de protección se aproximaban a unas 35.000 al año; actualmente, pueden superar las 70.000. La Policía, por ejemplo, tiene la obligación de reportar a la UNP todos los casos de los que tenga conocimiento, que involucren periodistas. Según la Dirección, de enero a julio

19 Disponible en: <<https://www.unp.gov.co/la-unp/organigrama/>>.

20 La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada sólo en 2017, en cumplimiento del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC, para brindar seguridad a los exintegrantes de la guerrilla y al nuevo partido o movimiento político nacido de la transición de las FARC a la actividad legal durante el proceso de cese al fuego y hasta el fin de las hostilidades internas a este grupo.

21 Disponibles en: <<https://www.unp.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/tramites-otros-procedimientos-administrativos/>>.

de 2021, hubo 27.300 solicitudes de todas poblaciones objeto, de las cuales alrededor de 20.000 fueron realizadas por el gobierno; cerca de 5.800 directamente por los peticionarios; y 1.500 por organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de las solicitudes, sin embargo, no cumple con los criterios de vínculo causal exigidos por la ley, lo que genera una alta carga operativa en la etapa de recepción de casos por parte de la Unidad. En promedio, menos del 20% de las solicitudes tienen la ruta de evaluación de riesgo iniciada y otro tanto no llega a la aprobación de las medidas.

Una vez recibida la solicitud de protección, se envía a uno de los 180 analistas contratados, que realiza una primera entrevista de contacto. Ellos hacen parte del CTAR, que recopila permanentemente información sobre situaciones de riesgo que involucren poblaciones atendidas por la UNP para, en este momento, subsidiar el análisis de casos individuales. Por ejemplo, se analiza cuál es la situación de riesgo para ciertas poblaciones en una determinada región del país. Una vez confirmado el nexo causal de las agresiones, se pasa a la recolección de información con las autoridades, a fin de verificar si existen registros de la situación denunciada por el peticionario.

Si a partir de los datos preliminares recolectados el analista observa que existe una inminencia en el riesgo reportado, puede solicitar al director de la UNP la aprobación de medidas inmediatas de protección, mientras el proceso de análisis de riesgo es concluido. El trámite de emergencia, que se aplica en 3 días, no interrumpe el flujo de análisis, pero garantiza la seguridad inmediata del peticionario por un período de hasta 3 meses, tiempo previsto para la realización de las evaluaciones de riesgo. La Policía también puede solicitar medidas de emergencia al director de la UNP, quien, considerando características de inminencia, excepcionalidad y vulnerabilidad, las remite directamente para una rápida implementación. Si, una vez completado el estudio de riesgo, el analista concluye que, de hecho, se trata de un caso ordinario, las medidas son retiradas.

Utilizando el llamado Instrumento Patrón de Evaluación, el analista indicará si el nivel de riesgo encontrado es ordinario, extraordinario o extremo. En 2018, más de 25% de los análisis determinó el riesgo ordinario, por lo tanto, sin necesidad de recibir medidas de protección. Cerca del 73% apuntó a riesgo extraordinario y apenas un

1% fue para riesgo extremo, pero ambos con tasas de crecimiento constantes desde el inicio de la creación de la UNP²². El análisis se fundamenta en tres pilares: los factores de riesgo de amenaza y su gravedad (reportados por la persona y certificados por las autoridades); el riesgo específico (situación del peticionario por su condición, incluyendo amenazas y agresiones previas); y las vulnerabilidades (que tienen que ver con el entorno del peticionario, ya sea territorial, laboral o residencial).

Hasta el inicio de la pandemia, todo este trabajo se hacía en campo, para verificar con precisión los factores de riesgo. Actualmente, cerca del 50% del análisis se volvió a hacer de forma presencial, facilitado por la presencia de varios analistas en los territorios, una política de descentralización que se viene implementando desde el año 2020. La presencia local, además de permitir mayor celeridad en el análisis, también posibilita que la evaluación sea hecha por personas con mayor conocimiento de la realidad de la región.

Asimismo, si se estima necesario, la Subdirección de Evaluación de Riesgo también puede generar una solicitud de medidas preventivas, coordinada con otras instituciones que también tienen la misión de brindar seguridad a la población, como la Policía Nacional, el Ejército Nacional, las alcaldías y los gobiernos departamentales (de los estados), entre otros. Finalmente, el análisis pasa por una mesa de trabajo a efectos de control de calidad, donde se comprueban los parámetros establecidos para la realización del estudio y se verifica si hay algo que mejorar.

El resultado de la evaluación de riesgos deberá presentarse al CERREM en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados desde el momento en que el solicitante expresó su consentimiento para ingresar al programa. El CERREM analizará el caso, realizará una evaluación de riesgo y recomendará medidas, que serán adoptadas por el director de la UNP. El CERREM también puede sugerir, con base en las contribuciones realizadas por las organizaciones que tratan sobre el caso en la sesión del Comité, acciones complementarias y recomendaciones para los diferentes órganos del Estado colombiano que puedan contribuir con la protección integral de ese beneficiario.

22 Colombia. Ministerio del Interior. Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP (2019).

La Dirección General informa que ha trabajado con un plazo de tan solo 8 días para poner en práctica los esquemas de protección recomendados por el Comité. Quien cuida de esta etapa es la Subdirección de Protección, que también puede recibir pedidos directamente del director general, en el caso de trámites de emergencia y de medidas cautelares derivadas de decisiones judiciales. La Subdirección opera con base en diversos grupos de trabajo, como los que coordinan las actividades de escoltas subcontratadas y la operación de los carros blindados (propios o alquilados), y los que monitorean las medidas de infraestructura otorgadas y los esquemas de protección a los beneficiarios reubicados. La Subdirección también coordina los grupos regionales de la UNP y también cuenta con grupos de apoyo para la protección general de la sociedad, como el encargado de revisar técnicas contra explosivos y armas químicas.

El análisis de riesgo de cada beneficiario se realiza una vez al año o en caso de nuevos episodios de amenazas y agresiones. La desvinculación del programa de protección ocurre por solicitud del beneficiario o por decisión del CERREM, en caso de la desaparición del riesgo o del uso indebido de las medidas otorgadas.

En agosto de 2021, la UNP atendía a 7.947 beneficiarios, asignando un total de 24.169 medidas, divididas así: cerca del 29% de las medidas correspondía a escoltas, 27% a medios de comunicación, 24% a chalecos antibalas, 6% a botones de apoyo, 10% a carros blindados y un 5% a vehículos convencionales. Entre la población de periodistas y comunicadores protegidos – 175 en total – más del 40% contaba con escoltas, la medida más presente en este grupo atendido por la UNP.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

Para atender a este enorme grupo de beneficiarios, la Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene el mayor presupuesto anual entre los programas analizados, tanto en términos de recursos totales como del monto promedio destinado por atendido. Se trata de un monto que ha subido exponencialmente desde el inicio de las operaciones de la UNP, y se ha cuadruplicado desde los 240.500 millones de pesos en 2012 a 975.600 millones de pesos en 2019. En 2021, este presupuesto supera el billón de pesos

(más de 263 millones de dólares), de los cuales aproximadamente el 70% se utiliza para la compra de bienes y servicios.

Este monto incluye todos los gastos relacionados con la contratación, a través de empresas subcontratadas, de escoltas, carros blindados y equipos de comunicación y seguridad, que representan la mayor parte de las medidas de protección otorgadas. El gasto en personal (como gestores, analistas, directores y personal administrativo) gira en torno a un 10% del presupuesto.

En 2014, la UNP estuvo vinculada con denuncias de corrupción²³ relacionadas con la contratación de empresas, incluyendo sobrecostos y gastos innecesarios con la prestación de servicios de seguridad temporal en los territorios, por ejemplo, el alquiler de chalecos antibalas cuando ya se habían comprado otros y la adquisición de tres veces más pistolas que escoltas en funcionamiento. La situación fue revelada por la Contraloría General de la Nación, que señaló un desvío de más de 5 millones de dólares, en la tasa de conversión de la época – recursos que luego hicieron falta en el presupuesto, llegando incluso a producirse una huelga de escoltas por atrasos salariales, que dejó desprotegidos a los beneficiarios.

Las quejas resultaron en cambios internos en la gestión de la Unidad, pero no en una alteración de su modelo de funcionamiento basado en la contratación de personal externo y la consecuente rotación de los equipos que atienden a los beneficiarios. Según el gobierno colombiano, una operación que dependa únicamente de los servidores públicos sería inviable, por la obligación de crear nuevos puestos, y por la celeridad necesaria para implementar las medidas de protección.

Sin embargo, la contratación de externos no ha suplido las necesidades de personal para administrar la UNP. En 2019, cada analista del Cuerpo Técnico recibía de 12 a 15 casos para procesar por mes, cuando lo recomendado serían sólo 5, lo que provocó un atraso en los análisis de riesgo²⁴. En ese momento, las esti-

23 Más informaciones disponibles en: <<https://pacificista.tv/entrevistas/no-he-negado-que-exista-corrupcion-en-la-unp-director-de-la-unidad-nacional-de-proteccion/>>.

24 Colombia. Ministerio del Interior. Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP (2019).

maciones señalaban la necesidad de contratar a 175 evaluadores de riesgo más y 25 analistas de control de calidad adicionales.

EL PLAN DE ACCIÓN OPORTUNA Y LA REINGENIERÍA DE LA UNP

En agosto de 2018, el entonces recién posesionado presidente Iván Duque firmó con el Ministerio Público el denominado Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes Sociales y Personas Defensoras de Derechos Humanos. El Pacto resultó en la emisión de un nuevo decreto (el 2137²⁵), en noviembre del mismo año, creando la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO), con miras a formular una política pública de prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios y periodistas.

Uno de los ejes del PAO, fuertemente criticado por las organizaciones de derechos humanos por su enfoque coercitivo y de perspectiva de defensa militar, prevé una acción de gobierno en los territorios más afectados por la delincuencia y donde no hay presencia institucional del Estado. Las organizaciones creen que incrementar la presencia militar en las regiones en conflicto puede potencializar las hostilidades entre grupos armados donde ya hay comunidades en riesgo²⁶.

Otro eje se centra en el desarrollo de estrategias de comunicación para dar a conocer el programa de protección y combatir la estigmatización del trabajo de las poblaciones protegidas. En ese sentido, el Ministerio del Interior realizó, en 2019, un estudio de campo en 5 ciudades, con grupos específicos de líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos y periodistas, para comprender cómo se produce la estigmatización y sus consecuencias. El estudio es la base de la estrategia de comunicación actualmente en desarrollo por el gobierno para combatir este fenómeno.

El tercer eje del PAO está directamente relacionado con la oferta de protección de la UNP, y consiste en reestructurar la Unidad a través de

un proceso de articulación y reingeniería institucional, buscando una respuesta más robusta, rápida y efectiva a la existencia de innumerables espacios y normas relacionadas con el tema, que dialogan mal entre sí. La propuesta, ya en curso, pasa por cambios estructurales y por la mejoría de protocolos y herramientas internas, para reducir los tiempos de respuesta y simplificar los procesos de control. La UNP quiere reducir en un 50% el tiempo de respuesta desde la recepción de la solicitud hasta la implementación de las medidas de protección.

Una estrategia diseñada en este sentido sería utilizar todos los datos recolectados en los diferentes procesos de la Unidad y transformarlos en información relevante para la toma de decisiones y las actividades de prevención. La reingeniería también implica la capacitación de equipos – que incluya la implementación de la perspectiva de derechos humanos y los enfoques diferenciales de cada población atendida – y la promoción de medidas de protección colectivas y de autoprotección.

La UNP no escuchó directamente a la sociedad civil para llegar al plan de acción de desarrollo de la reingeniería institucional, que cuenta con 26 estrategias y 212 actividades, pero dice que consideró más de 80 recomendaciones hechas por instituciones como la CIDH, la FLIP y Somos Defensores. Entre ellas, el fortalecimiento de la presencia institucional de la UNP en los territorios, para ofrecer mejor las medidas de protección y prevención en conjunto con las entidades locales y regionales, ampliando la cobertura de la política pública. Una de las formas de hacerlo sería con la realización de sesiones territoriales del CERREM, ya que las autoridades locales y regionales también firmaron el Pacto por la Vida. Curiosamente, dos de las estrategias que están ahora en el horizonte están relacionadas con la promoción de la participación ciudadana en la gestión de la UNP y en la construcción de medidas de protección con enfoque diferencial.

A fines de 2019, el presidente Iván Duque presentó la propuesta de Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunitarios, periodistas y defensores de derechos humanos que, liderada por el Ministerio del Interior fue discutida con 370 defensores de 17 departamentos en más de 100 mesas de trabajo, según el gobierno. Esa política sería el resultado del trabajo iniciado en 2018 por la Comisión del PAO.

4.2 | ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El programa de protección colombiano y su implementación por parte de la UNP dejaron en claro la responsabilidad del Estado y de los diferentes gobiernos de proteger a los líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos y periodistas, además de otras poblaciones atendidas por ley. Se trata del programa 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.

En los últimos años, el número de atentados a integrantes del programa de protección cayó de 45 en 2019 a 13 en agosto de 2021. En cuanto al asesinato de beneficiarios, el total disminuyó de 8 en 2019 a 2 en 2021, siendo uno periodista. Debido a estas cifras, una parte importante de los atendidos dice sentirse más seguro dentro del programa y, en el caso de los que necesitaban ser removidos rápidamente de sus lugares de residencia y trabajo, la Unidad de Protección es vista en gran parte como la responsable de que hoy estén vivos.

Los aspectos positivos, sin embargo, no parecen ser más que estos. Desde el punto de vista normativo, la amplia gama de leyes y decretos vinculados de alguna forma a la política de protección no ha servido para concretar lo que se muestra como más urgente actualmente en Colombia: 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. La exageración de reglas puede incluso dificultar que la población se apropie de su derecho a la protección integral y del deber que tiene el Estado de garantizarla.

La interrupción de un camino pavimentado por la firma del Acuerdo de Paz – que buscaba la adopción de políticas de prevención y reducción de riesgos en los territorios, con una mirada hacia las causas de la violencia – y el regreso de una línea de intervención basada en

la seguridad física **inmediata** preocupan fuertemente a las organizaciones de derechos humanos en Colombia. “No hay ni habrá políticas de fondo para evitar el crecimiento del riesgo; por el contrario, seguirá con el cruel juego de salvar vidas con chalecos, carros blindados, escoltas, teléfonos, etc, y así prolongar perversamente el problema, en lugar de solucionarlo”, afirmó el programa Somos Defensores en 2019²⁷.

“El análisis de riesgos siempre se realiza buscando la respuesta en cuanto a medidas de protección y nunca qué se tendrá que hacer en cuanto a prevención o a un acompañamiento por el conjunto de las instituciones. En los últimos años se ha hablado mucho de reingeniería de programas, hubo mesas de trabajo y esfuerzos para prevenir riesgos, pero las respuestas siguen siendo muy policiales, reactivas y muy caras también. Un esquema de vehículo blindado y escolta cuesta 10.000 dólares/mes. Si usted tiene periodistas que duran 5, 10 o 15 años en el programa, es un costo infinito, sobre todo si no se avanza en la investigación, si el riesgo continúa o si no se captura a quien hizo una determinada amenaza.”

Desde entonces, esta lógica reactiva, material e instrumental solo se ha intensificado dentro de la UNP y en el propio gobierno, a través del PAO. En la práctica, lo que hacen las medidas duras es legitimar que hay un estado de guerra en el país, pero no resuelven el contexto de riesgo en el que trabajan defensores, líderes sociales y periodistas. Es, por eso, que tantos siguen perdiendo la vida.

En enero de 2021, la CIDH²⁸ declaró que

27 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por la situación de violencia registrada durante el 2020 contra

“El programa existe desde 1997 y su respuesta ha sido la misma desde entonces: protección armada. Es un problema estructural, porque el Programa surge en un contexto de guerra fuerte, en el que el Ejército buscaba el reconocimiento a través de la beligerancia y la protección de las personas. Hoy la esencia es la misma: carros blindados, armas, chalecos antibalas, radios. Los cambios realizados fueron para aumentar los públicos dentro del programa. Otro problema es que el Estado, hace más de 15 años, delegó la función de protección a empresas de seguridad privada, que son dirigidas y controladas por exfuncionarios del Estado, que empezaron a actuar para obtener cada vez más contratos y más presupuesto. No habrá dinero que alcance. Si la política de protección tuviera un enfoque de derechos humanos, te aseguro que las demandas disminuirían.”

era urgente que el Estado colombiano reforzara las estrategias de prevención y estableciera medidas de protección integral, culturalmente adecuadas y especializadas, considerando enfoques diferenciales, interseccionales y **colectivos**, para garantizar que los defensores de derechos humanos puedan realizar su trabajo en un entorno libre de todas las formas de violencia. A pesar de ello, las evaluaciones de riesgo se construyeron desde una perspectiva individualista y las medidas otorgadas continúan siendo mayoritariamente individuales. Tampoco consideran aspectos de género, etario, comunitario o si el beneficiario pertenece a la población indígena, lo que puede aumentar el riesgo de los protegidos en áreas de conflicto armado.

“Hay decretos que tratan la protección colectiva, pero en la práctica funciona muy mal. Entregan dos camionetas para una organización de 40 personas y listo. La construcción de un plan colectivo debe partir del diálogo con esas comunidades, centrándose en el aspecto preventivo.”

quienes defienden derechos humanos en Colombia” (2021). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>>.

En opinión de un comunicador indígena escuchado por RSF, quien tuvo que permanecer 4 años fuera del país y tuvo 21 miembros de su familia asesinados por paramilitares, la visión de seguridad que ofrece la UNP no coincide con los principios de protección de los pueblos indígenas colombianos, basados en los valores espirituales y en la familia. “Eso el Estado nunca va a conseguir entenderlo. Para ellos estamos en guerra, así que tenemos que llevar chalecos antibalas, carro, escoltas armados y tener horarios para salir. Seguimos en contra de esa lógica, pero llegó un punto en el que publicaron un comunicado diciendo que de no aceptar lo que ofrecían, ellos no serían responsables de nuestra seguridad”, dijo.

“Comenzamos a pelear por un esquema colectivo. Nos entregaron diez chalecos, seis escoltas armados y tres camionetas para toda la comunidad. Al principio, llegamos a establecer un diálogo con uno de los directores de la UNP, pero él solo duró seis meses allí. Hoy lo que existe es una serie de protocolos por correo electrónico, peticiones, formularios que volvieron muy compleja la interacción con ellos. No hay un contacto más directo y la sensación es que tenemos que conformarnos. Todos los meses, una persona de la comunidad recoge las quejas y las formaliza por correo electrónico, en el formato en que las solicitan. Pero nunca tenemos una respuesta.”

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la adopción de enfoques diferenciales en los programas de protección tiene un doble sentido: debe ser un método de análisis, capaz de ver las diferentes formas de discriminación que sufre un grupo poblacional, y una guía para la acción, ofreciendo una adecuada protección de sus derechos²⁹. El problema es que existe una dificultad permanente

29 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Comunicados de prensa. “Colombia debe reformar de manera urgente la gestión de protestas para prevenir más violaciones a los derechos humanos” (2021). Disponible en: <<https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2021/10247-colombia-debe-reformar-de-manera-urgente-la-gestion-de-protestas-para-prevenir-mas-violaciones-a-los-derechos-humanos-informe-de-naciones-unidas>>.

para que la UNP implemente esa otra perspectiva en su actuación, haciendo que críticas y recomendaciones se repitan a lo largo de los años.

Una de ellas aborda la demanda de apoyo psicosocial y familiar, especialmente para casos de extracción y refugio temporal. Son beneficiarios que sufren traumas importantes y pocas veces reciben medidas urgentes que involucren también a su familia, lo que dificulta aún más la continuidad de su trabajo y su adaptación a otra ciudad, que generalmente es la capital, Bogotá. La ley extiende las medidas de protección a los miembros de la familia, pero solo cuando también se encuentran en un nivel de riesgo extraordinario. Asimismo, el concepto de familia adoptado en los decretos que regulan el trabajo de la UNP desconoce composiciones distintas a la tradicional. De acuerdo con el decreto más reciente (número 1139 de 2021), la definición de “núcleo familiar” se refiere al cónyuge o pareja permanente, hijos y padres del beneficiario protegido.

Una de las periodistas entrevistadas por RSF en el transcurso de esta investigación, quien sufrió un secuestro y recibió varias amenazas de muerte, sólo obtuvo protección para su hijo menor y dijo haber implorado por apoyo psicológico luego de ser escoltada por la UNP y recibir refugio en Bogotá. Solo lo consiguió un año y medio **después**.

Consultada sobre la importancia de una visión integral de protección de los beneficiarios, la UNP declaró que, de acuerdo con la ley y su misión institucional, la Unidad fue creada para proteger la vida y la integridad. “Estas otras cosas accesorias, como oportunidades laborales, tratamiento psicológico, tratamiento médico y ayuda a la familia, le competen a otras entidades del Estado creadas para ello”, explicó el coronel Alejandro Murillo, responsable de la atención a periodistas y comunicadores sociales.

En cuanto a la relevancia de que la UNP trabaje de forma articulada con esas otras entidades del Estado, dijo que la certificación que ofrece la Unidad sobre el nivel de riesgo del beneficiario es suficiente para que este acceda a esos otros servicios. “Lo que nos toca es el tema de la protección a la integridad y a la vida. No es nuestro trabajo cuidar del tratamiento psicológico de un beneficiario. Para eso están el sistema de salud y las entidades que pueden atenderlo. No es nuestra competencia, ni por la ley, ni por la Constitución.

Cuidamos lo que nos corresponde. Si estas entidades nos piden información, se las brindamos, pero no tenemos cómo brindar atención a una familia que sale de una zona de violencia”, agrega.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS

Independientemente de la oferta o no de medidas de protección integral, la UNP enfrenta desafíos para garantizar de manera rápida y eficiente la seguridad física de sus cerca de 8.000 beneficiarios. Una primera dificultad es el cumplimiento de los plazos de cada etapa del programa de protección. En abril de 2021, los 812 análisis realizados por la Subdirección de Evaluación de Riesgo en el último período se habían completado en un promedio de 67 días. Es cierto que el tiempo medio de cada estudio ha ido disminuyendo desde 2019, pero también es cierto que, cada mes, la Subdirección necesita realizar un mayor número de valoraciones. Sin la contratación de más personal para esa función, la perspectiva de una producción de análisis superficiales también



“Me dieron dos escoltas de tiempo completo para todo lo que necesitara hacer en la calle. Pero yo gritaba por ayuda psicológica. Solo lloraba, no tenía cómo tomar decisiones. Mis hijos también estaban muy conmovidos. Pensé que tendría que irme del país y someterme a una cirugía estética para poder sobrevivir. Iba a las reuniones con la UNP y con la Unidad de Víctimas y pedía ayuda para agendar una cita con un psiquiatra. Después de tener un ataque de pánico, la médica de la UNP dijo que pediría una atención prioritaria, pero no sucedió. Una amiga tuvo que pagar uno particular. La primera reunión virtual que ofrecieron, por la pandemia, fue de 20 minutos con ocho personas. Dije que nunca abriría la cámara y contaría mi situación porque no sabía quién estaba detrás de las otras pantallas. Es una falta de respeto absurda. Salí de la reunión y lo denuncié a través de Twitter. Gracias a esto tuve mi primer tratamiento psicológico, casi un año y medio después de llegar a Bogotá. Sigo muy impactada. Mis padres siguen recibiendo amenazas en mi ciudad, sin ninguna protección. Moriría de pánico si tuviera que volver allí, no estoy lista.”

crece. Para la mayoría de los periodistas protegidos por la UNP entrevistados por RSF, las evaluaciones de riesgo son insuficientes, demoran en estar listas y son elaboradas por analistas con poco conocimiento de la realidad de los territorios.

La Dirección de la UNP niega que se trate de un problema de personal o de volumen de demanda, y atribuye esa demora principalmente a organismos como la Fiscalía y la Policía, quienes tardan en enviar a los analistas la información individual sobre los peticionarios. Hay casos que demoran entre 60 y 70 días solo para recibir las respuestas, que son consideradas primordiales por el hecho de ser los primeros lugares donde deben registrarse las denuncias de amenazas y agresiones. El procedimiento de la UNP determina que todos los órganos estatales relacionados con la seguridad deben ser comunicados oficialmente para verificar la información recopilada en la entrevista con los peticionarios.

“No podemos decirle a la Fiscalía que tienen que dedicar un empleado para que nos responda en 5 días, porque también tienen una enorme cantidad de trabajo acumulado. Lo que intentamos hacer es organizarnos para obtener la información lo más rápido posible. Ya logramos mejorar mucho el flujo con la Policía Nacional, el Ejército y la Defensoría del Pueblo. Y eso está previsto en el proceso de reingeniería”, explica el coronel Murillo. Se han suprimido algunos trámites internos para que los casos lleguen al CERREM con mayor rapidez y, según la Subdirección de Evaluación de Riesgo, las alianzas realizadas por el CTAR con otros organismos han hecho que la información sea más accesible para los analistas.

La Unidad también considera que la demora en el análisis no pone en riesgo a los peticionarios por la posibilidad de desencadenar procedimientos de emergencia en los casos necesarios. Pero las organizaciones de la sociedad civil coinciden en afirmar que rara vez se otorgan o que las medidas brindadas se retiran posteriormente, justificadas por una conclusión de riesgo ordinario. En algunos casos, periodistas tuvieron que acudir a la justicia para obtener protección inmediata ante un riesgo inminente.

En cuanto a la adecuación de las medidas, una encuesta de satisfacción con los beneficiarios realizada por la propia UNP señaló que, en 2019, alrededor del 90% de los encuestados

estaría satisfecho en general con los servicios prestados. La encuesta concluyó que los atendidos con los niveles más bajos de satisfacción (del orden del 58%) son aquellos con esquemas de protección leve (como equipos de comunicación y chalecos), que consideran insuficientes para proteger su vida y su **integridad**. Para la dirección de la UNP, todo el mundo quiere tener un vehículo blindado con conductor, escolta y combustible para realizar sus actividades, lo que no es posible.



“Estas decisiones se toman desde una oficina en Bogotá, y muy pocos periodistas en Bogotá han sido amenazados de esta manera. El mayor problema ocurre en las regiones, donde estamos más vulnerables. La UNP dijo que le daría un teléfono celular a un periodista en Tumaco, pero la señal no se capta allí. Para otra dijeron que le darían un chaleco antibalas, pero ella vive en la selva tropical, no tiene cómo usarlo. Las medidas son desfasadas porque se toman desde Bogotá y los procedimientos son paquidérmicos y demoradísimo. Si no diligencias bien los papeles, te los devuelven; si no tienes acceso a correo electrónico, no consigues avanzar.”

Aquí, es importante resaltar un aspecto de la política colombiana que atenta directamente contra los estándares internacionales de protección de periodistas y defensores de derechos humanos y una decisión de la propia Corte Constitucional del país: el derecho de cada individuo a participar en el proceso de definición de las medidas de protección que recibirá. A diferencia de países como México y Brasil, donde los beneficiarios son escuchados directamente para elaborar sus planes de protección, en Colombia sólo pueden ser representados indirectamente por organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos del grupo social al que pertenecen, como por ejemplo, periodistas y comunicadores sociales.

Estas organizaciones, que no tienen derecho a voto en el CERREM, sólo pueden proporcionar a los miembros del Comité información relevante que no haya sido considerada en la evaluación de riesgo. Pero para eso, necesitan conocer en detalle cada uno de los casos que

serán analizados en cada sesión. El derecho del propio beneficiario de **participar en la definición** de su plan de protección se basa en el principio de individualización de las medidas y en su adecuación, para que el trabajo periodístico y de defensa de derechos pueda continuar.



“Me concedieron dos hombres, un chaleco antibalas y un auto convencional que, en un año, me dejó en la calle ocho veces. Mis propios escoltas dijeron que este auto no brindaba ninguna seguridad. Fui amenazado por grupos paramilitares. Informé de todo esto, pero se necesita tener influencia política para conseguir un carro blindado. Hace unos meses recibí un folleto con nuevas amenazas y pedí una reevaluación de riesgo. Dijeron que todo estaba bien. Realmente no sé cómo hacen ese análisis. Cuando crean que ya no estoy más en riesgo, retirarán el esquema.”

“Los casos vienen con una descripción muy breve. Esperan a que las organizaciones hablen para traer más información de antecedentes y después resuelven qué hacer cuando ya no estamos en la reunión. El análisis inicial no aporta información, por ejemplo, si el periodista, por miedo, dejó de grabar las amenazas que recibió. Necesitan que llevemos esto en el momento del CERREM, y confían en nuestro análisis, pero si no estamos ahí, es seguro que pueden retirar los esquemas de protección por falta de información. Durante varios años llevamos a cabo un trabajo de recopilación de información muy cuidadoso, con cruce de datos. Cada caso tomaba al menos dos días para ser analizado”, dice Adriana Hurtado, representante de Fecolper en el CERREM.

La ausencia de este proceso de definición conjunta significó, por ejemplo, que en 2020 se presentaron más de 760 recursos contra medidas aprobadas por el CERREM. Solo fue aceptado el 5,5%. La práctica también hace que una parte de los beneficiarios – aunque bastante minoritaria – no autorice posteriormente la implementación de las medidas aprobadas. En el caso de los escoltas, cerca del 5% no estuvo de acuerdo con su adopción, lo que corresponde a 424 negativas de los beneficiarios actualmente atendidos.

La implementación en sí de las medidas también es un desafío para la UNP. En un estudio realizado en 2015 por RSF conjuntamente con la Fecolper³⁰, cerca de un tercio de los comunicadores que estaban bajo protección ese año manifestaron que las medidas no habían sido implementadas de manera eficiente, siendo recurrente la entrega parcial de los recursos de protección aprobados. En julio de 2021, la Dirección de la Unidad le dijo a RSF que los esquemas de protección se estaban implementando 15 días después del final del análisis de riesgo u 8 días después de la deliberación del CERREM. Las organizaciones hablan de hasta 2 meses.

Pero este proceso tampoco está exento de problemas. Hay varias críticas relacionadas principalmente con la capacitación y disponibilidad de los **escoltas**; con el costo de funcionamiento y operación de los vehículos – blindados o no – que en ocasiones no es asumido por la UNP; y especialmente con el botón de apoyo, también llamado botón de pánico.



“La persona que me escolta vive muy lejos de donde yo vivo. Necesita saber con un día de anticipación cuando necesite salir. Es una dinámica que no funciona. Cada tres meses él me escribe para saber si estoy bien, esa es la seguridad. Ni siquiera viene aquí a verme, a dar una vuelta, etc. Por eso me encerré en casa y construí mi propia red de apoyo. Le aviso a mi familia cuando tengo que salir, a dónde voy y cuándo llego. Tampoco uso el chaleco antibalas porque es muy grande. Quiero pasar desapercibida y si uso eso es imposible. Antes quería ser famosa; ahora quiero ser invisible.”

“Yo andaba con el botón en la mano todo el tiempo y mi hijo lo presionó una vez. Eso fue a las 9:00 de la mañana. Me llamaron a las 15:00 para preguntarme si estaba bien. Entonces me di cuenta de que era una farsa. Fue una decepción y presenté una denuncia”, dice una periodista. Varios comunicadores dejaron de usar el equipo tras las quejas de una de las beneficiarias de que el botón de apoyo, además de un sistema de GPS, también tendría micrófonos capaces de activarse sin la

³⁰ Fecolper y Reporteros Sin Fronteras. Colombia: Actividad Periodística em Riesgo (2015).

autorización del usuario. Conversaciones estarían siendo grabadas y vendidas por funcionarios de la UNP a grupos armados, aumentando el riesgo de los atendidos. La Dirección niega la práctica.

Los comunicadores consultados para este estudio también coincidieron en señalar que el seguimiento de las medidas recibidas, cuando es realizado por la UNP a lo largo del año, se da de forma muy esporádica y burocrática, a través de formularios que deben diligenciarse y enviarse por correo electrónico sin que haya contacto personal. Y, como no participan directamente en la toma de decisiones sobre sus casos, temen **permanentemente perder, de un momento a otro,** las medidas. En opinión de diferentes organizaciones, las reevaluaciones de riesgo se enfocan principalmente en hechos nuevos que puedan haber ocurrido en el periodo, y en general no consideran informaciones de contexto, enfoques diferenciados y el avance de investigaciones abiertas sobre agresores, que pueden contribuir para mantener elevado el nivel de riesgo de los beneficiados.



“Las medidas de protección son importantes. En estos cuatro años pude trabajar porque tenía protección. Me dieron un auto con dos escoltas, un teléfono y un chaleco antibalas. Y con este esquema pude seguir ejerciendo mi trabajo. Me ayudó mucho, porque todos los días estamos bajo presión por los temas que cubrimos. Pero si no le reportamos a la UNP una llamada directa, un panfleto, un mensaje de alguien diciendo que te van a matar, para ellos es como si ya no hubiera más riesgo. Usaron eso para retirarme la protección porque en el último año no reporté amenazas. Ordenaron hacer un estudio y concluyeron que yo ya no estaba bajo riesgo. Nunca me llamaron para preguntarme cómo estaba o por lo que había pasado. A principios de este año dispararon contra mi casa y ya no tengo más seguridad. No volví a pedir apoyo porque sé que si ya me sacaron en ese momento, no me van a aceptar de regreso. Si no, lo pediría.”

Las organizaciones también critican el hecho de que las medidas cautelares y provisionales ordenadas por la Comisión y la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, que funcionan como instancias subsidiarias frente a la incapacidad del país para garantizar la protección para todos, sean retiradas por la UNP sin la autorización de los organismos internacionales.

ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La historia del conflicto armado que marcó décadas en el país y el contexto de violencia que se mantiene en Colombia siempre pusieron el desafío de ir más allá de la oferta de mecanismos de seguridad física a la política pública de protección de defensores, líderes sociales y comunitarios y periodistas, haciendo que la articulación con otras entidades públicas de prevención y responsabilización de los perpetradores de esta violencia fuera un imperativo para los diferentes gobiernos. La relación entre prevención, protección y responsabilización se abordará más detalladamente en el Capítulo 8 de este estudio, pero para el caso de Colombia, vale la pena mencionarlo desde ya, por el hecho de que esa articulación impacta directamente a la propia visión y modelo de protección ofrecidos por el Estado.

En 2013, poco después de la creación de la UNP, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ya indicaba la “importancia de establecer una coordinación efectiva entre los órganos estatales encargados de proteger a los periodistas y comunicadores sociales en situación en riesgo y las autoridades encargadas de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las presuntas violaciones de sus derechos perpetradas en razón de sus actividades profesionales”³¹. En ese entonces, la Comisión señaló que era fundamental garantizar una efectiva participación de la Fiscalía General de la Nación en las sesiones del CERREM, así fuera en condición de invitada, para que la institución pudiera aportar y recibir información clave sobre los casos bajo análisis. Actualmente, es deber de la UNP remitir a la Fiscalía General las amenazas denunciadas por los beneficiarios y acompañar el avance de los procesos.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

Pero la realidad es que, de hecho, la UNP no actúa para impulsar las investigaciones, y las dificultades en el funcionamiento de CERREM relacionadas con la falta de articulación institucional permanecieron a lo largo de los años, impactando incluso las deliberaciones sobre las evaluaciones de riesgo y las medidas de protección concedidas. Además, en opinión de las organizaciones de la sociedad civil, en la medida en que la UNP fue construyendo su propia capacidad para ofrecer seguridad física mediante la contratación de empresas privadas – lo que para RSF tiene un aspecto positivo por ser capaz de dar respuestas rápidas e inmediatas, sin depender de la participación de las fuerzas de seguridad pública –, las demás entidades del Estado se estaban eximiendo de su papel y su responsabilidad en la política de protección.

Una de las consecuencias de este proceso fue la consolidación de una visión, por parte de los gobiernos locales y regionales, de que no son competentes para actuar en este campo, dejando al gobierno nacional la responsabilidad del monopolio de la protección, concentrado en la UNP³². En un ciclo de retroalimentación, las decisiones sobre las medidas de protección ahora se toman con poca o ninguna participación de organizaciones regionales, que conocen mejor la realidad de los beneficiarios.

La normativa vigente establece que es deber de los gobiernos regionales y de las alcaldías adoptar acciones de protección para garantizar de manera efectiva y oportuna los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección, considerando los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez. No obstante, la norma ha tenido poco efecto en la práctica.

La presión de las organizaciones de derechos humanos para la descentralización del programa de protección contribuyó a la reciente adopción de la iniciativa #UNPEnterterritorios, con el establecimiento de oficinas regionales y analistas en zonas consideradas prioritarias. Sin embargo, aún falta construir prácticas efectivamente colaborativas y de articulación con los diferentes actores en esos territorios, sobre todo los propios movi-

32 Programa Somos Defensores. Stop Wars: Paren la guerra contra los defensores (as) – Episodio III – Protección en Colombia: La Amenaza Fantasma (2017).

mientos sociales y organizaciones de la sociedad civil afectados por la violencia, para que las medidas no sean sólo reactivas y policiales. “Mientras no se instale este diálogo entre multiactores, cada uno hará lo que le corresponde por decreto, en detrimento de la construcción de una política pública de protección integral con garantías reales”, opina la organización Somos Defensores.

La respuesta del actual gobierno a esta histórica necesidad de articulación es precisamente el Plan de Acción Oportuna, en el marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes sociales, comunitarios, periodistas y defensores. Como se mencionó, tanto para las organizaciones de derechos humanos como para los periodistas, el PAO representa un cambio drástico en las políticas aprobadas en el Acuerdo de Paz de 2016, en términos de discurso y funcionamiento, ya que transforma la protección ofrecida por el Estado civil en una seguridad entendida en términos de defensa, que abre paso a la militarización de los territorios.

A juicio de la FLIP, varios de los departamentos considerados prioritarios por el PAO continúan siendo centros de ataque a periodistas, lo que demuestra que puede ser poco efectivo atender las necesidades de protección de la prensa en los territorios de la misma forma como se atiende a la de otras poblaciones³³. Para Fecolper, el diagnóstico presentado por el gobierno para la nueva política se concentra en los factores de riesgo limitados a las economías ilegales y a la presencia de grupos armados. No se menciona nada sobre el riesgo particular asociado al trabajo periodístico derivado de cubrimientos, por ejemplo, sobre corrupción local y nacional, una de las principales causas de amenazas a esta población. Por tanto, se desconoce el contexto estructural en el que se producen las agresiones contra la libertad de prensa³⁴.

Finalmente, es importante resaltar que el Plan de Acción Oportuna no es un programa de protección dirigido a individuos y colectivos específicos – como lo es la misión de la UNP – sino una iniciativa del gobierno que busca desembarcar en una política de prevención de episodios

33 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Qué ha pasado con el PAO y la Política Pública para la garantía de la defensa de los DDHH? (2020).

34 Fecolper. Escudo de Plumas: 20 años del Programa de Protección a Periodistas en Colombia (2020).

de violencia contra defensores en general y que requiere la participación de alcaldes, gobernadores y otros organismos públicos en su funcionamiento. El Plan sigue en cabeza del Ministerio del Interior, que ha dialogado con organizaciones y realizado talleres en territorios priorizados, para establecer una interlocución con las comunidades afectadas. La UNP participa en la iniciativa a través de sus grupos regionales, específicamente en lo relacionado con la socialización de las rutas de protección y los requisitos para ser incluido en el programa.

“Llegamos a más de 28 departamentos y 400 municipios, entregando medidas de protección colectiva consistentes en motocicletas, lanchas rápidas, radios, teléfonos, y chalecos antibalas. Beneficiamos a más de 192 mil personas y esto nos permitió ser reconocidos como una entidad, no solo por las organizaciones de derechos humanos nacionales, sino también por las internacionales, y mostrar el generoso e importante esfuerzo que ha hecho esta organización al servicio de la ciudadanía”, declaró el director de la UNP, Alfonso Campos Martínez, en entrevista con RSF.

TRATO A PERIODISTAS Y COMUNICADORES

El hecho de que los comunicadores y periodistas hayan sido considerados como población objetivo desde finales del siglo XX permitió a la UNP, desde su inicio, prestar cierta atención a las especificidades de este público. El resultado se dio por diferentes factores, empezando por los alarmantes índices de violencia y asesinatos de comunicadores que acumuló Colombia en los años 80 y 90, por varias sentencias judiciales que fortalecieron, en las últimas dos décadas, las medidas regulatorias encaminadas a proteger a este público, además de hechos de gran repercusión política que exigieron fuertes respuestas por parte del gobierno del país.

Este fue el caso de los episodios de espionaje e intimidación dirigidos a periodistas por parte de funcionarios del servicio de inteligencia del Estado colombiano, el otrora Departamento Administrativo de Seguridad. En algunos casos, el espionaje ilícito llevado a cabo por el DAS fue realizado por los mismos agentes encargados de proteger a los periodistas que participaban del programa de protección del Ministerio del Inte-

rior³⁵. El DAS fue abolido y sustituido por un nuevo servicio de inteligencia, y las funciones que antes pertenecían al departamento, como el análisis de riesgo y la implementación de las medidas, así como muchos de sus funcionarios, fueron asumidos por la UNP. No obstante, las denuncias de abuso no cesaron, siendo la más reciente en el año 2021, realizada por la periodista Claudia Julieta Duque, que cuenta con medidas cautelares de la CIDH que restringen a la UNP de recolectar varios de sus datos personales. En agosto pasado, la periodista divulgó que informaciones detalladas sobre sus desplazamientos estaban siendo almacenadas por el mecanismo sin su consentimiento.

En agosto de 2014, el asesinato del reportero Luis Carlos Cervantes, menos de un mes después de que el CERREM le retirara sus medidas de protección, por considerar que su riesgo era ordinario, también llevó a que la UNP tuviera que modificar varias de sus variables de análisis y la metodología para establecer el nivel de riesgo de un periodista. En 2016, impulsado por la acción interpuesta por Herley Ramírez Alzate contra la UNP³⁶, se aprobó un protocolo específico para este público. A través de él, por ejemplo, las organizaciones que defienden la libertad de prensa y expresión empezaron a ser escuchadas directamente en los procesos de evaluación de riesgo (no sólo cuando se discute el caso en el CERREM). Sin embargo, no existen protocolos claros sobre el tratamiento de la información brindada por las entidades, que ya denunciaron a la UNP por filtrar información sensible sobre periodistas.

Una búsqueda más extensa de información de contexto también comenzó a realizarse con autoridades locales, miembros del Ministerio Público y de la Defensoría, entre otros, para evaluar el grado de violencia sistémica en la que podría estar inmerso un periodista. Conjuntamente con la Fiscalía General de la Nación, el protocolo específico prevé el levantamiento de casos en los que el comunicador aparece no sólo

35 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

36 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-199/19. Disponible en: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>.

como víctima, sino también como denunciante, testigo o imputado, si esto aumenta su nivel de riesgo. Además de consultar al sistema de alertas tempranas, si hay posibles riesgos asociados a las informaciones que publica el periodista, el analista también debe realizar entrevistas con terceros, sin exponer al evaluado a un riesgo mayor o lo revictimizar, y comunicarse con el periodista antes de finalizar el análisis para averiguar si hay nuevos hechos para incluir en el estudio.

No obstante, persisten varios desafíos sobre las características específicas de esta población. Uno de ellos se refiere al **tiempo excesivo** para la evaluación de riesgo, durante el cual el periodista a menudo necesita continuar con su trabajo y, por lo tanto, permanecer expuesto a amenazas y agresiones. Otro tiene que ver con los esquemas de protección que, al restringir los desplazamientos a zonas de riesgo o en horarios no convencionales, al limitar la presencia en determinados lugares y eventos, y al impedir el acceso privado a las fuentes de información, pueden obstaculizar significativamente el ejercicio de la actividad periodística. Lo mismo ocurre, por ejemplo, cuando los escoltas privados deben informar a la UNP la ubicación de un reportero o enviar fotografías de los lugares que frecuenta, lo que puede interferir con las investigaciones periodísticas o convertirse en un tratamiento inadecuado de información sigilosa.



“Siempre les decimos a los periodistas que si reciben una amenaza deben presentar la denuncia, porque es el Estado el que debe investigarla. Y decimos, sí, busque protección en la UNP. Pero hay un desgaste para el periodista. A veces demora seis meses completar todo ese proceso y muchas veces tener la protección no significa que estarán de hecho seguros. Hay personas que salen del país y, un año después, aún no ha recibido respuesta de la UNP sobre su caso. A veces es una pérdida de tiempo.”

Los esquemas de protección colectivos o compartidos también pueden dificultar el trabajo de un comunicador o generar mayor exposición, considerando las diferentes funciones dentro de un medio de comunicación o equipo periodístico. Los desplazamientos con escoltas que deban solicitarse con mucha antelación tampoco son adecuados para la dinámica de la profesión. Si se conceden, es posible

que el comunicador protegido deba renunciar a ellos para continuar con su labor, o que deje de **producir información** si no cuentan con la protección adecuada. “Es cierto que te salvan la vida, pero no salvan tu libertad de expresión”, lamenta una periodista que está desde hace muchos años en el programa. “Escoltar a la prensa no la libera”, dijo la FLIP.



“La mayoría de los compañeros que son cercanos y tienen un esquema de protección tienen esta opinión: es algo difícil, porque invade tu privacidad, te quita cosas importantes. Tenemos que reconocer el resultado inmediato, pero lamentablemente no es suficiente para garantizar la libertad de expresión y de prensa, cuando este mismo gobierno sale a deslegitimarte por cumplir con tu deber.”

En 2008, la decisión T-1037 de la Corte Constitucional colombiana afirmó que cuando un periodista bajo protección decide continuar con sus investigaciones, es probable que sean necesarios esquemas especiales para garantizar tanto su integridad como su trabajo, sumado al derecho de acceso a la información de la sociedad y al ejercicio de la libertad de expresión. Aunque lleva mucho tiempo siendo consciente de esas especificidades, la UNP aún no cuenta con esquemas individualizados para **periodistas**.



“Las organizaciones se cansaron de hacer recomendaciones. Ellos las conocen. Lo que realmente falta es voluntad política. Este es un país en el que los esquemas de protección se entregan, en algunas ocasiones, más por la exposición mediática que por el nivel de riesgo. Tenemos dudas de por qué hay algunas personas con protección dentro de la población periodística, si se dedican a otras actividades. Sabemos que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión es amplio, pero estas personas le están quitando el derecho a un periodista que está en campo, enfrentando un alto riesgo, a tener una mejor protección. La mayoría de las medidas que se ofrecen son leves. El número de periodistas se está desbordando y no hay medidas adecuadas para todos.”

Parte de las dificultades es la falta de capacitación de los analistas para lidiar con lecturas de contexto a partir de la **complejidad** del trabajo de los comunicadores; para los nuevos retos del entorno digital y del periodismo independiente; así como para comprender ampliamente la importancia de la prensa en las democracias. El fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos de la UNP aparece como un objetivo de la reingeniería, que propone la creación de una Escuela de Formación. Entre los temas previstos para las capacitaciones – para el año 2021 y de la futura escuela – sin embargo, no hay nada específico para esta población.



“Hacer periodismo genera enemigos y esos enemigos están dispuestos a vengarse una vez que esos esquemas de protección sean retirados. Esos son elementos que ellos deberían evaluar, con la ayuda de la sociedad civil. Ellos están obligados a aplicar algunos indicadores para evaluar el riesgo, pero, frente a la realidad del trabajo periodístico, esos odios y rencores no desaparecen rápidamente. No es correcto analizar el riesgo de un periodista sólo en el momento en que sufre un atentado o una amenaza, se debe tener un contexto más amplio.”

Otro diferencial de este público tiene que ver con sus principales agresores. Según la FLIP, además del crimen organizado, son agentes políticos, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas de seguridad los principales responsables de la violencia contra periodistas en **Colombia**. **Estos grupos, sin embargo, ni siquiera** aparecen como una categoría en la contabilización de origen de las amenazas mapeadas por la UNP. En el primer semestre de 2021 se registraron 815 amenazas de grupos armados ilegales, 285 de grupos subversivos, 92 del crimen organizado, 82 de delincuentes comunes y 1.932 de agentes desconocidos.

Consultado por RSF sobre la ausencia de funcionarios públicos y miembros de las fuerzas de seguridad entre los posibles agresores de los atendidos por la UNP, el coronel Alejandro Murillo, responsable de la atención a los periodistas dentro de la Dirección, respondió: “Si existe algún riesgo por parte

de alguna autoridad política o de seguridad del Estado, son hechos aislados y mínimos. Es una narrativa de falsos positivos de más de 19 años. Tanto el Ejército como la Policía, durante los últimos 12 años, mantuvieron una política de defensa de los derechos humanos. Hay muy pocas excepciones y las medidas internas, tanto disciplinarias como penales, se toman rápidamente”. Para el coronel Murillo, las denuncias de los perfilamientos de periodistas en 2020, en el caso de las “Carpetas Secretas”, fue sólo la organización de información pública sobre a qué vehículo pertenecía y qué tipo de noticia cubría un reportero. “Algo más mediático que real”, dijo.

Finalmente, es importante destacar que la ausencia de una base de datos unificada por parte del Estado colombiano sobre los índices de agresiones y asesinatos de defensores de derechos, periodistas, líderes sociales y comunitarios dificulta la comprensión de sus causas y las formas de enfrentarlos. Actualmente, la UNP ofrece medidas de protección a 180 periodistas, cifra que no ha variado mucho en los últimos 5 años. Durante este período, el promedio de solicitudes de protección dentro de esta población fue de 650 por año. Un total de 373 fueron atendidos en el período, de los cuales 106 dejaron el programa luego de que su análisis cambiara a riesgo ordinario.



“Es innegable que en algunas regiones la situación es muy crítica, las condiciones aquí en Bogotá no son las mismas que las de los periodistas en el resto del país. Conozco algunos a los que este sistema de seguridad los ayuda. Pero cuando hay mayor desconfianza en la Policía y en el Ejército, más que en los grupos criminales, es más complicado. A nivel local, existen muchas relaciones entre militares y policías con actores armados ilegales. Hay un grupo de víctimas en el centro del país, de una región muy afectada por la violencia, cuya protección por parte de la UNP tuvo que hacerse contratando y capacitando a sus hijos como escoltas, porque no confían en nadie más; no hay confianza alguna en los agentes estatales.”

PARTICIPACIÓN SOCIAL, TRANSPARENCIA Y CONFIABILIDAD

A principios de 2021, la CIDH emitió un comunicado sobre Colombia en el que refuerza la urgencia de concretar una política de protección integral de defensores y periodistas, elaborada con la participación efectiva de organizaciones de derechos humanos³⁷. La alerta es fundamental en un escenario en el que los espacios de participación e interlocución dentro de la UNP se fueron reduciendo poco a poco, como mesas de trabajo y grupos de recomendación. En otras ocasiones, las propias entidades desistieron de participar, por no considerar que sus aportes eran tomados en serio o por sentirse manipuladas por los agentes políticos. Para las organizaciones que acompañan al CERREM, el gobierno nacional no ve a la sociedad civil como un aliado en la implementación de la política y, en los últimos años, el diálogo ha sido muy esporádico.



“El gobierno de Duque no tuvo la voluntad política para hacer los cambios necesarios y, por más que haya propuesto este plan de reingeniería, eso no se hizo realidad. En los últimos dos años, la UNP tuvo dos o tres directores diferentes, lo que demuestra que no está claro el perfil que debe tener la Unidad. Debería ser una unidad de derechos humanos y no tan institucionalizada en materia de seguridad. Ante esto, optamos por invertir recursos propios para proteger a los periodistas en lugar de estar esperando respuestas del Programa.”

“Parece que nos estuvieran haciendo un favor al hablar con nosotros, cuando la verdad ayudamos mucho en su trabajo de documentación. Falta voluntad política para fortalecer el trabajo. Nunca hubo una apuesta estatal en el fortalecimiento de esa relación con las organizaciones”,

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por la situación de violencia registrada durante el 2020 contra quienes defienden derechos humanos en Colombia” (2021). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>>.

critica Adriana Hurtado, directora de Fecolper. “Hace 8 años, cuando participábamos en los espacios del mecanismo con la sociedad civil, había una mayor coordinación con otras instituciones, como la Procuraduría, que tenía más diálogo con nosotros. Eso ya no pasa y debilita este panorama”, agrega Jonathan Bock, de la FLIP.

Para la Fundación, aún existe una falta de transparencia sobre las medidas otorgadas y sobre los criterios para negar, conceder o retirar un determinado esquema de protección. “Ha habido docenas de casos en los últimos 2 años en los que no sabemos por qué se tomaron ciertas decisiones. El periodista solo llega a la decisión de que se retirarán las medidas. Es una situación que ha llegado a un punto de gran falta de credibilidad”, informa Bock.



“Entregué toda la evidencia de ataques e invasiones que sufrí en las redes sociales. La UNP dijo que no veía una amenaza directa. Preguntaron si alguien había dicho que me iba a matar, si no había nada más grave. Desistí, pero los ataques continuaron, vía procesos judiciales y también con videos de connotación sexual. Si eso no es atentar contra mi integridad, no sé lo que es. La inteligencia de la policía me recomendó que saliera rápidamente de la ciudad, porque no podrían protegerme las 24 horas y en cualquier momento podría sufrir un atentado. Fui escoltada hasta Bogotá. Seis meses después, recibo una respuesta de la UNP diciendo que, para el CERREM, mi riesgo era ordinario. En muchas ocasiones pensé en irme del país. Hoy estoy literalmente con una mordaza que luché por no ponerme. Intentaron comprarme para que me callara. Pero el dinero y las amenazas no funcionaron. El único camino para ellos es eliminarme físicamente. ¿Qué está esperando la UNP? ¿Que pase algo para luego llorar y decir que van a acompañar a mi familia? Me parece absolutamente irresponsable.”

La falta de confianza en el programa de protección también es señalada por comunicadores beneficiarios, quienes reconocen haber

buscado la política pública debido a los altos niveles de amenazas recibidas, conociendo la importancia de la seguridad física que brindan, pero muchos critican el hecho de que fueron atacados por miembros de organismos que están en la dirección del programa – como la Policía Nacional, que ocupa más del 40% de los espacios de toma de decisiones. Critican también el hecho de que en el país no existe un discurso oficial en marcha contra la estigmatización de defensores de derechos humanos y periodistas, lo que legitima la perpetuación de los ataques y asesinatos sufridos por ellos durante décadas.

“Después de tantos años te enamoras de tu trabajo. Pero todos los días, dependiendo del tema que estemos tratando, estamos generando enemigos. Y el Estado no está mirando eso, especialmente en las regiones más remotas. Hoy nos ayudamos unos a otros porque todos estamos estigmatizados. Lo que queremos es seguir con nuestro trabajo, pero que el Estado nos ayude un poco más”, evalúa un periodista. En territorios donde hay más conflicto, los comunicadores populares y líderes sociales viven bajo la autocensura, frente al temor de represalias por denuncias, principalmente por la participación de las autoridades públicas en grupos ilegales. No pueden denunciar la realidad sin poner en riesgo a las comunidades que luchan para que se conozcan los hechos.



“Siempre tuve una relación esquizofrénica con ellos, porque el monstruo que te amenaza es el que debe protegerte. Cada medida de protección que me ofrecieron vino con más riesgo. Así que dejé constancia de que quien me amenaza tiene un asiento en el Comité. Solo me presento al CERREM porque mi situación de persecución ha empeorado. Recibo terribles ataques en las redes, también recibí amenazas por artículos que publiqué en 2020 sobre el Ejército. Ahora, con la paralización nacional, recibí intimidaciones. Entonces mi trabajo me sigue generando riesgos. Desafortunadamente, nos acostumbramos, nos adaptamos y comenzamos a naturalizarnos. Creo que esto formará parte de mi vida de forma permanente. Pero como logré demostrar que los principales perpetradores de los ataques en mi contra siempre estuvieron en las entidades que integran el CERREM, conseguí un esquema de seguridad híbrido y excepcional. Hoy cuento con carro blindado pero no tengo escoltas; Nunca los acepté. La forma en que someten a los compañeros periodistas cuando están bajo protección es terrible: hay que decir a quién entrevistan, con quién hablan, hay que someterse a vigilancia. Tu vida está en sus manos, todo lo que haces, lo que grabas. Así que es un mecanismo de control.”

DONDE EL CAMBIO ES PRIORITARIO Y MÁS URGENTE

- Transparencia y participación social
- Metodología y procedimientos
- Medidas implementadas
- Articulación con organismos públicos
- Personal técnico
- Diseño institucional
- Trato a periodistas
- Confiabilidad
- Marco normativo
- Previsión presupuestal

5 | HONDURAS



Periodista pide justicia y castigo para los responsables de la muerte de colegas en Tegucigalpa en 2011. © Orlando Sierra/AFP

Honduras nunca fue un país totalmente seguro para el ejercicio del periodismo, pero las amenazas, ataques y asesinatos de comunicadores crecieron después del golpe de Estado de 2009 que derrocó al presidente Manuel Zelaya. Desde entonces, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹, las violaciones al derecho a la vida y a la libertad de expresión fueron acompañadas por la ausencia de instituciones capaces de tramitar denuncias, investigar incidentes, castigar a los responsables y otorgar reparaciones a las víctimas, lo que contribuyó a generar un ambiente propicio para la perpetuación de actos de violencia, incluidos ataques contra los medios de comunicación, destrucción de equipos y detenciones arbitrarias.

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

Los periodistas identificados en ese momento como “zelayístas”, que cubrieron movilizaciones populares y denunciaron violaciones de derechos producto del golpe de Estado de 2009, fueron los que más sufrieron. En 2012, la Relatoría de las Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos² señaló que los comunicadores que informaban sobre derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, cubriendo conflictos de tierra y en comunidades indígenas, también se veían especialmente vulnerables. Una Comisión de la Verdad creada tras el golpe de Estado por parte de organizaciones de la sociedad civil identificó a los periodistas como uno de los principales grupos afectados por la ruptura institucional, destacando, además de los ataques mencionados, la práctica de la autocensura en-

2 Naciones Unidas, Asamblea General. Documento A/HRC/22/47/Add1. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición: Misión a Honduras (2012). Disponible en: <<https://www.refworld.org/es/docid/5118e9b52.html>>.

tre comunicadores como una de las consecuencias permanentes del episodio político.

“Muchos compañeros no denuncian casos de corrupción y no cubren casos de violencia estatal porque no hay quien les garantice protección o que no sufrirán persecución. La categoría cumple su función de informar y el Estado la ve como un enemigo. Entonces lo que muchos hacen es abdicar de su rol de cobertura y de denuncias”, dijo un periodista a la investigación.

Los innumerables casos de agresiones a periodistas perpetrados por las fuerzas del Estado también representan una práctica que no ha desaparecido, ni siquiera 12 años después del golpe, y que continúan silenciando la cobertura de temas como la corrupción y el narcotráfico. Para organizaciones como la PEN Internacional³, la larga historia de violencia practicada por el Estado y de corrupción en las fuerzas de seguridad de Honduras produjo una percepción común entre periodistas y defensores de derechos humanos de que los funcionarios públicos son los principales responsables de las violaciones de derechos en el país.

En la última década, muchos carteles de la droga mexicanos también encontraron facilidad para operar en territorio hondureño y consiguieron infiltrarse en organismos públicos como la Policía. 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. Por tanto, se habla de un nivel de impunidad del 99% en el país. La Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH), creada en 2018, aún opera con pocos recursos y tiene condiciones de atender un número reducido de casos por año. No hay un tan solo caso judicializado y los expedientes

3 PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad (2014).

normalmente son cerrados aduciendo falta de sustento legal, sin iniciar ni siquiera una investigación para llegar a tales conclusiones.

En este contexto, las medidas cautelares de la CIDH en beneficio de los comunicadores hondureños aumentaron. No obstante, con el objetivo de prevenir daños irreparables en situaciones graves y urgentes, su pleno cumplimiento nunca se materializó, debido a las propias fragilidades estructurales del Estado para brindar respuestas inmediatas y por la ya mencionada tensión entre periodistas y las fuerzas de seguridad del país.

En 2019, en visita a Honduras, la Comisión Interamericana destacó la persistencia de altos niveles de violencia contra periodistas y el grave problema de la impunidad. Se reconocieron avances institucionales y reformas legislativas en materia de prevención y protección, pero estos esfuerzos no fueron suficientes para garantizar de forma efectiva el derecho de los comunicadores a ejercer su trabajo de manera libre y segura. Un balance de Reporteros Sin Fronteras contabilizó 20 asesinatos de periodistas en Honduras en los últimos 10 años, sin considerar los 2 años más mortíferos para los periodistas en el país: 2009 y 2010.

Según el Comité por la Libre Expresión en Honduras (C-Libre), sólo en los primeros 4 meses de 2021 fueron registrados 43 ataques policiales a periodistas, videoperiodistas, fotógrafos y demás trabajadores de los medios de comunicación y a los propios medios⁴. Los casos de criminalización de comunicadores y defensores también son objeto de preocupación de la sociedad civil. Mientras muchos no ven otra alternativa que emigrar o exiliarse fuera del país por causa de las amenazas y agresiones que reciben, otros también recurren a iniciativas de protección desarrolladas por organizaciones sociales, que sirven como recurso para periodistas y comunicadores ante la desconfianza del Estado.

4 Comité por la Libre Expresión (C-Libre). Agresiones Policiales a Periodistas, Camarógrafos, fotógrafos y demás Trabajadores y Trabajadoras de Medios 2020-2021 (2021).

Los casos de agresiones a periodistas perpetrados por las fuerzas del Estado representan una práctica que no ha desaparecido, ni siquiera 12 años después del golpe.

5.1 | EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, PERIODISTAS, COMUNICADORES SOCIALES Y OPERADORES DE JUSTICIA (SNP)

En noviembre de 2010, cuando Honduras participó por primera vez en el proceso de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la demanda por la creación de un Sistema Nacional de Protección para defensores, periodistas y operadores de justicia fue una de las fuertes reivindicaciones de organizaciones nacionales e internacionales. El tema fue nuevamente discutido durante la visita al país de la Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, en 2012, cuando incluso se señaló que la Policía debería contar con una unidad separada, con formación específica en el tema, para garantizar la implementación de medidas de protección. Ese mismo año, el relator especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión reafirmó el deber del Estado hondureño de garantizar la protección de los periodistas mediante la construcción de un mecanismo propio.

Un año después, Honduras fue condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Luna López, a diseñar e implementar una política pública integral de protección a defensores. La política fue creada el mismo año, junto con un Plan de Acción en Derechos Humanos hasta el año 2022, para garantizar el respeto a estos derechos y combatir las situaciones que generaron sus violaciones. Uno de sus resultados, fruto también de mucha presión social, fue la publicación, en mayo de 2015, mediante decreto legislativo n° 34-2015, de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia⁵ y, un año después, de su reglamentación.

5 Honduras. Poder Legislativo. Decreto n° 34-2015. Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (2015). Disponible en: <<https://www.sedh.gob.hn/documentos4/263-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file>>.

En conjunto, los dos instrumentos establecieron el Sistema Nacional de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (SNP) y los criterios de articulación y coordinación de todos los actores del Estado responsables de proteger, respetar y garantizar los derechos previstos por la ley. Según el artículo 3, número 6 de la ley, “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”.

En otras palabras, positivamente, la ley establece la política de protección en la articulación institucional, compartiendo responsabilidades en las diferentes esferas administrativas y garantiza, normativamente, la existencia de medidas preventivas y de combate a la impunidad, lo que obliga al Estado no sólo a reaccionar frente a agresiones, sino a enfrentar las causas de los riesgos que sufren las poblaciones amparadas por la ley.

Una de las poblaciones objeto del Sistema de Protección es la de periodistas, comunicadores sociales, fotógrafos, camarógrafos y reporteros gráficos en los medios de comunicación, definidos 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”. Su derecho a la protección es garantizado en

les-y-operadores-de-justicia/file>.

caso de riesgo derivado de la labor periodística, entendido 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”. Así, el SNP hondureño nace de acuerdo con los estándares internacionales para la protección de la libertad de expresión, con una definición ampliada de periodismo, e incluyendo medidas individuales y colectivas de prevención, protección y responsabilización.

La condición para ser incluido en el Sistema de Protección es la existencia de indicios o amenazas sobre la presencia de riesgo y que haya un vínculo causal entre este y la actividad de defensa de derechos humanos o el trabajo periodístico y el de operadores de la justicia.

Entre las medidas preventivas están la oferta de cursos de autoprotección, el reconocimiento público por parte de las autoridades de la labor de defensa de derechos y requerimientos a autoridades y particulares para evitar campañas de estigmatización o descrédito y cuestionamientos. Las medidas de protección incluyen escoltas personales institucionales o privadas, chalecos antibalas, vehículos blindados, la instalación de circuitos cerrados de TV, alarmas, sensores, botones de asistencia, cerraduras de seguridad y reubicación temporal por hasta 6 meses.

Parte de estas medidas de protección también se pueden implementar en las comunidades, de forma colectiva, como la instalación de alarmas y de infraestructura de comunicación, así como refugios de seguridad comunitarios, además de acciones dirigidas a abordar el impacto psicológico y social de la violencia contra los defensores (incluidos periodistas y comunicadores), sus familias y organizaciones en las que participan. Las medidas se mantienen mientras persista la situación de riesgo y, cada 6 meses, se realiza una revisión de la evolución de este cuadro.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO

Para implementar las medidas de protección, el Sistema Nacional de Protección cuenta con la siguiente estructura:

- Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, como máximo órgano;

- Consejo Nacional de Protección, como ente deliberativo y de asesoría del SNP, que ejerce funciones de supervisión, control, acompañamiento y evaluación del Sistema;

- Dirección General del Sistema de Protección, parte de la estructura de la Secretaría de Derechos Humanos y órgano ejecutivo y operativo del SNP;

- Comité Técnico del mecanismo de protección, órgano de deliberación y decisión sobre los casos de protección;

- y el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad.

El Consejo Nacional de Protección, coordinado por la Secretaría de Derechos Humanos, pero que prevé una coordinación rotativa entre el Estado y la sociedad civil, está integrado por representantes de 14 instituciones. Además de la Secretaría de Derechos Humanos, cuenta con una representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Defensa, de la Secretaría de Seguridad Pública, del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Procuraduría General de la República, de la Asociación de Fiscales, de la Asociación de Jueces, de 2 organizaciones de derechos humanos, de la Asociación de Prensa Hondureña, del Colegio de Periodistas de Honduras y del Colegio de Abogados de Honduras. A pesar de tener un asiento fijo, tanto el Colegio de Periodistas como el Colegio de Abogados se retiraron formalmente del Consejo Nacional de Protección en los últimos años.

Está previsto que el organismo se reúna mensualmente y, desde su instalación, aprobó los flujos de procedimiento de las unidades operativas de la Dirección General del SNP, el Manual y Funciones de la Dirección General, los criterios de selección para la empresa prestadora de servicios para el suministro de las medidas de protección relacionadas con infraestructura y tecnología, y fue la responsable por la elección de esa empresa.

En cuanto a la Dirección General del Sistema de Protección, órgano ejecutivo del SNP, esta cuenta con 4 unidades técnicas de trabajo: Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inme-

diata; Unidad de Análisis de Riesgo; Unidad de Implementación y Seguimiento; y la Unidad de Prevención y Análisis de Contexto, la última en ser creada, en 2018, con el objetivo de elaborar diagnósticos enfocados en riesgo, mapas de riesgo por región del país, contextos y patrones de las agresiones. La Unidad ya produjo, por ejemplo, planes de prevención para defensores de derechos de las comunidades LGTBQ+ e indígena y es el organismo que elabora anualmente un informe nacional con base en el monitoreo de las denuncias de violaciones a los derechos humanos de personas beneficiarias de acuerdo con la Ley de Protección para subsidiar la adopción de medidas de prevención en Honduras. El informe es presentado al Consejo Nacional. Asimismo, la Dirección General también es responsable de implementar todas las medidas cautelares concedidas a los hondureños por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De la Dirección General también hace parte el Comité Técnico, que se ocupa de los análisis de riesgo y delibera sobre las solicitudes de ingreso al mecanismo de protección. Está integrado por el director del SNP, quien preside el Comité; por un representante de la Procuraduría General de la República; por la Fiscalía de Derechos Humanos y por el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad. Se reúne una vez a la semana y, a partir de los análisis presentados, otorga medidas de protección individuales o colectivas, según el caso. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Honduras y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (Conadeh) pueden acompañar las reuniones del Comité Técnico como observadores.

Cabe mencionar también que, de acuerdo con la Ley de Protección, Honduras debe contar con un protocolo de alertas tempranas, es decir, un instrumento para verificar y analizar información técnica relacionada con situaciones de vulnerabilidad de toda la población beneficiaria de la ley con el fin de anticipar riesgos inminentes y, de manera coordinada, brindar atenci-

ón integral a las personas afectadas. Asimismo, el SPN debe contar con un protocolo para el tratamiento de las informaciones de sus diferentes órganos, para evitar el acceso a datos que puedan comprometer la seguridad de los titulares de derechos. Este protocolo debe garantizar el sigilo en el tratamiento de la información relacionada con los casos y también de la producida por la Dirección General del Sistema.

Finalmente, le corresponde al Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad adoptar un reglamento interno que regule la implementación de las medidas policiales otorgadas a los beneficiarios del mecanismo, tales como patrullajes, acompañamientos policiales puntuales, escoltas y los denominados “enlaces policiales”, que son personas de contacto directo dentro de la Policía para atender un caso espe-

cífico, con quienes el defensor o periodista puede establecer una comunicación inmediata en caso de riesgo. Asimismo hay medidas implementadas por las Fuerzas Armadas a través de escoltas militares.

En octubre de 2020, con el apoyo de la Unión Europea y por cuenta de la pandemia de la covid-19, también fueron elaborados un nuevo protocolo de atención integral a las soli-

citudes de medidas de protección y otro para la implementación y seguimiento de casos de reubicación temporal, en el contexto de crisis sanitarias o escenarios similares. Miembros del Consejo Nacional de Protección afirman desconocerlos.

Dos años después de la aprobación de la ley, el mecanismo de protección hondureño ya había atendido 143 casos, 20 de los cuales eran resultado de medidas cautelares otorgadas por el Sistema Interamericano. En ese momento, a finales de 2017, el 30% de los casos correspondía a periodistas y comunicadores bajo protección. Para fines de 2020, pese al crecimiento numérico de los servicios prestados a ese público, el porcentaje de los periodistas y comunicadores había caído al 21% de los beneficiarios. Para efectos comparativos, en las actividades de capacitación sobre el mecanismo de protección

realizadas en 2020, fueron formados 135 defensores y defensoras de derechos humanos, mientras que sólo 7 comunicadores sociales.

En abril de 2021, el SNP tenía un total de 172 casos activos, 31 de los cuales eran de periodistas y comunicadores, incluidos 9 colectivos – dirigidos al conjunto de los trabajadores de emisoras de radio y televisión. Es también a esos tipos de medios a los que está vinculada la mayoría de los periodistas atendidos por el mecanismo hondureño, desde su inicio, aunque algunos corresponsales de diarios y revistas digitales también reciben protección. A la fecha, 60 comunicadores tuvieron medidas otorgadas por el Sistema Nacional de Protección.

La puerta de entrada al SNP es la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata de la Dirección General. Un defensor o comunicador en riesgo puede comunicarse directamente con la Unidad mediante una línea telefónica de emergencia disponible 24 horas o por escrito. En 2020, la línea directa respondió 334 solicitudes. Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno también pueden indicar casos para el mecanismo. Según la Dirección General, de un total de 585 atenciones realizadas desde julio de 2015 hasta abril de 2021 por la Unidad de Recepción de Casos, 309 fueron solicitudes del gobierno hondureño.

Actualmente, la Unidad tiene solo 2 personas. Además de recibir los casos que llegan por correo electrónico o por teléfono, el equipo monitorea las redes sociales y las noticias para encontrar potenciales beneficiarios de la Ley de Protección. Una vez identificados, el equipo contacta a estas personas para presentarles el mecanismo y verificar si el caso cumple con los requisitos legales para su inclusión. La misma ruta se sigue con quien busca directamente el mecanismo. De no existir adecuación de los criterios establecidos, el equipo remite el caso a las autoridades competentes, incluido el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, y asesora al defensor sobre sus derechos. En este momento, también se pueden enviar comunicaciones a organismos públicos solicitando la garantía y el respeto a la labor de defensores, comunicadores y operadores de la justicia.

Si se cumplen los criterios, el equipo explica todo el procedimiento de evaluación del

caso y programa una entrevista de preanálisis, en la que el posible beneficiario presenta los insumos de los actos de amenaza y agresión que viene sufriendo y su relación con el trabajo que desarrolla. En esta entrevista también son señaladas otras personas y organizaciones que pueden contribuir a la comprensión del caso. A partir de estas conversaciones y también de un análisis de información de fuentes abiertas, la Unidad elabora una matriz y genera una puntuación para definir si el caso debe ser tratado como un procedimiento ordinario o extraordinario.

De acuerdo con la ley, el procedimiento ordinario se da cuando, en el análisis preliminar, no se identifica una situación de riesgo inminente. Para estos casos, el proceso de entrevistas y análisis de fuentes abiertas, hasta que se genera una opinión para ser enviada a la siguiente unidad – la de Análisis de Riesgo – tiene una duración de 3 a 5 días. Antes de la pandemia, la Unidad se ocupaba de cerca de 10 nuevos casos por mes. Cuando se trata de casos colectivos, el parecer también es enviado a la Unidad de Prevención y Análisis de Contexto.

Para determinar la inminencia de un riesgo de agresión, el equipo analiza cómo se recibe la amenaza, el lugar, la frecuencia y su persistencia. En caso de atentados ya ocurridos, el procedimiento extraordinario se adopta de inmediato. En estas situaciones, se realiza un análisis de riesgo con carácter prioritario y el caso es remitido al Comité Técnico para evaluar las medidas de protección urgentes (enlaces policiales, patrullas y escoltas). Paralelamente, el mecanismo ya ofrece medidas de autoprotección al beneficiario.

Aunque ocurre de forma extraordinaria, estos casos también pueden requerir de una extracción o reubicación inmediata del defensor o comunicador. Una vez protegido, el beneficiario es atendido por la Unidad de Implementación y Seguimiento, hasta que se completa un análisis de riesgo detallado. En los casos extraordinarios, la Dirección General debe solicitar, en un plazo máximo de 72 horas, medidas urgentes a la Secretaría de Seguridad, la cual tiene 8 horas, luego de recibir la solicitud, para implementar las medidas.

Por ser un procedimiento ordinario, el parecer de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Inmediata sigue para la Unidad de Análisis de Riesgo, que hará una investigación

más detallada del caso. Allí, uno de los 6 integrantes del equipo – compuesto por abogados, psicólogos y trabajadores sociales – se encarga de la solicitud y concibe un plan de trabajo para la elaboración del análisis. Considerando que la Unidad también es responsable de las reevaluaciones semestrales, hace ya varios meses que un analista cuida de hasta 10 casos. Anteriormente, había analistas responsables de regiones del país, pero cuando el equipo redujo su tamaño, la práctica se volvió inviable. Además, el analista quedaba muy identificado territorialmente, lo que también podía ponerlo en situación de riesgo. Por razones de seguridad, los casos empezaron a rotarse dentro del equipo.

A partir del plan de trabajo se recolecta nueva información – incluso con entidades públicas, testigos de los hechos del atentado y organizaciones de clase – y el análisis se estructura con base en 3 elementos: a) contexto del municipio donde actúa el beneficiario, de la población a la que pertenece (considerando también la perspectiva de género y étnico-racial) y de la persona que originó el riesgo; b) intencionalidad del daño, con base en el reporte de todos los incidentes de riesgo relacionados con el trabajo y que generaron la situación de peligro; y, c) vulnerabilidades, como la del entorno residencial, laboral y de los desplazamientos realizados. Según el equipo de la Unidad, a menudo, por miedo o desconfianza, los defensores no autorizan el acceso del mecanismo a su residencia y el análisis de riesgo puede no contar con la amplitud suficiente para reflejar el riesgo existente.

Según el equipo del SNP, los análisis generalmente se hacen en 30 días. “Pero hay casos muy grandes que, pese a querer terminarlos en 1 mes, resultan una misión imposible, incluso con 2 analistas trabajando juntos”, explica la jefe de la Unidad. A veces pasan de 3 a 6 meses sin llevarse a cabo. Desde el punto de vista metodológico, cada caso es estudiado en su especificidad, pero el análisis responde a lineamientos generales de la ley y su normativa.

El equipo también atiende las revisiones solicitadas por los beneficiarios, cuando hay un episodio de amenaza o violencia durante la ejecución de las medidas y el defensor cree que su nivel de riesgo aumentó. La Unidad de Seguimiento solicita entonces un nuevo análisis de riesgo y el caso es reevaluado por

el Comité Técnico, responsable de aprobar las medidas sugeridas en el parecer de los analistas de riesgo. En la mayoría de los casos, el Comité acompaña el parecer y aprueba el plan de protección, que debe ser consensuado con la persona/colectivo beneficiario y entonces implementado por diferentes órganos.

En la Unidad de Implementación y Seguimiento, cada analista maneja alrededor de 30 casos por mes. De acuerdo con el artículo 48 de la Ley de Protección, las medidas otorgadas por el Comité Técnico deben ser implementadas dentro de las 48 horas, lo que requiere una rápida articulación con diferentes autoridades públicas – en el caso de medidas policiales o militares – y agilidad de la empresa que presta los servicios al mecanismo, en el caso de infraestructura y tecnológicas. Los casos ordinarios se controlan una vez cada 15 días; casos extraordinarios una vez por semana. Pero también existe una línea de comunicación permanente entre analistas y beneficiarios para que cualquier episodio pueda ser informado de forma inmediata.

Si se constatan fallas en una escolta o patrulla, por ejemplo, el mecanismo puede notificar a la autoridad responsable y, si el problema persiste, al Ministerio Público por omisión del agente policial o militar. La práctica, sin embargo, es muy rara. Según establece la Ley de Protección, la obligación del cumplimiento de esas medidas es del Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa, en el caso de beneficiarios que soliciten protección al Ejército, ya que ambos integran formalmente el Sistema Nacional de Protección. La Unidad de Seguimiento informó a la investigación de RSF, que se reúne periódicamente con jefes de Policía de diferentes regiones del país para conocer las dificultades en el cumplimiento de las medidas, lo que queda registrado en una “nota de seguimiento” enviada al jefe de la Policía Central de Honduras.

Según la Dirección General, las medidas más habituales para periodistas y comunicadores son las llamadas preventivas, de notificación a las autoridades con miras a un reconocimiento público, a la garantía y a la no estigmatización de la labor periodística – lo que no ocurre de manera sistemática de la parte de las autoridades. Muchas veces, los comunicadores que cuentan con medidas de infraestructura otorgadas a su hogar también necesitan que se extiendan a su lugar de trabajo. Los

casos colectivos para medios de comunicación son acompañados mediante una lista de los periodistas con mayor exposición y vulnerabilidad.



“Es imposible e irrisorio pensar que todos en el medio van a tener escolta. En general, será el jefe de redacción. Definimos juntos cómo será el seguimiento de esas personas y quien va a ser monitoreado directamente por el mecanismo. Pero es posible que le pase algo a alguien que no está en esa lista. El año pasado fue asesinado el defensor de una comunidad que tenía medidas colectivas, pero el caso estaba siendo acompañado mediante un representante de la comunidad, que siempre decía que con él no había problemas. A partir de eso, creamos grupos de WhatsApp para conseguir comunicarnos con los miembros de una comunidad o de un medio que cuente con medidas colectivas.”

Los datos del SNP de los últimos 4 años muestran que alrededor del 24% de las medidas otorgadas son de tipo policial, 3% de tipo militar, 12% de infraestructura y tecnología, 33% de acciones de coordinación con otras instituciones y 28% de otros tipos. En caso de ser negada la admisión al SNP por parte del Comité, las apelaciones pueden ser presentadas por el peticionario al Consejo Nacional de Protección en un plazo de 10 días, las cuales son abordadas por una comisión ad hoc.

Este, dicho sea de paso, es el único espacio institucional con participación de la sociedad civil en todo el Sistema. Las organizaciones afectadas por los planes de prevención elaborados por la Unidad de Prevención y Análisis de Contexto también son escuchadas en el momento de la validación del proceso, así como en los casos que representen directamente a un beneficiario de las medidas otorgadas por el mecanismo. Sin embargo, sin una conexión específica a un caso u otro, esta participación se limita a 5 puestos en el Consejo Nacional, 3 de los cuales están fijados para la Asociación de Prensa Hondureña, el Colegio de Periodistas de Honduras (CPH) y el Colegio de Abogados de Honduras. Los 2 restantes son destinados (propietarios y suplentes) para organizaciones de defensa de los derechos humanos.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

En total, 26 personas laboran en la Dirección Nacional del SNP, implementando las medidas de protección del mecanismo hondureño. Desde el punto de vista de la capacitación, los analistas de riesgo fueron formados y acompañados entre 2018 y 2019 por la Freedom House, organización con sede en Estados Unidos que apoya el desarrollo de políticas públicas en democracias, y también por el Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Honduras de la Unión Europea. Semestralmente, de acuerdo con la Dirección, se ofrecen cursos de la Secretaría de Derechos Humanos y del Servicio Civil a todo el equipo. De forma particular con las fuerzas de seguridad pública, el SNP informa que organiza jornadas de sensibilización y capacitación en derechos humanos para miembros de las Secretarías de Seguridad y de Defensa, con el objetivo de adecuar la operatividad de los procedimientos dirigidos a la población.

Los recursos financieros para la provisión de medidas, de acuerdo con la Ley de Protección, tienen su origen en la Tasa de Seguridad Poblacional, un impuesto recaudado de los hondureños y que financia, además del mecanismo, a la Policía Nacional, al Ejército, a la Dirección Policial de Investigación, a la Dirección Nacional de Intervención Social, y al Centro de Atención y Protección a los Derechos de las Mujeres, entre otras varias instituciones. La Dirección General del SNP hace una planeación anual de los recursos necesarios y pide los desembolsos al gobierno. Para las medidas de protección, el monto solicitado en los últimos años fue de 20 millones de lempiras (cerca de 827.000 dólares), pero no hay garantía de esa transferencia ni una fecha fija para las mismas, lo que dificulta significativamente la ejecución presupuestal. Ya hubo casos de demora en más de 6 meses para el desembolso de los recursos.

El presupuesto de la Secretaría de Finanzas, que es el único garantizado, complementa los recursos para financiar el funcionamiento de la Dirección General (sueldos y administración) y también ha variado significativamente. Pasó de 11,2 millones de lempiras en 2019, a 21 millones en 2020 y volvió a caer hasta los 10,4 millones en el año 2021 (unos 430.000 dólares según la tasa de conversión de diciembre de 2021).

5.2 | ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las restricciones desde el punto de vista de la operación financiera son uno de los principales problemas del Sistema Nacional de Protección de Honduras. Todas las organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios y también gestores del mecanismo escuchados por RSF señalaron las dificultades presupuestales como un obstáculo para garantizar las medidas de protección, sea porque la falta de recursos impide la implementación en sí de las medidas tecnológicas y de infraestructura – había cerca de 70 medidas atrasadas por falta de dinero en 2021 – o porque no se logra formar un **equipo mayor**, estructurado y habilitado permanentemente y que es capaz de estar presente en todo el territorio nacional.



“Hace años que el mecanismo está sin recursos suficientes para implementar medidas de protección. Hemos pedido información sobre el presupuesto dentro del Consejo, porque hay casos en que se decidió instalar refuerzos de seguridad en puertas y ventanas de los defensores, y pasaba un año y eso no era instalado. Surgieron entonces muchas dudas sobre las condiciones del mecanismo para operar. La pandemia les cayó bien para justificar estos problemas, pero nos dijeron que no tienen recursos para cumplir con las medidas de protección. Supimos eso hace muy poco tiempo.”

La fragilidad estructural llega a un punto que la asistencia brindada de forma remota por el equipo del mecanismo se realiza mediante los teléfonos celulares personales de los funcionarios, lo que ignora cualquier protocolo de seguridad de la información y de los datos recolectados por las unidades. Las aplicaciones de mensajería más seguras como Signal, por ejemplo, a veces no pueden usarse cuando los teléfonos celulares personales ya no tienen espacio para descargar una nueva aplicación. Tampoco hay suficientes funcionarios para mantener la atención de la línea de emergencia 24 horas al día. En lugar de tener un equipo propio, que se rote por turnos, los funcionarios de las diferentes unidades se turnan el

servicio de la línea cada semana, llevándose el teléfono a casa y teniendo que acompañar llamadas y mensajes durante la noche o madrugada. Tampoco se les asigna recargas a sus celulares sino que deben hacerlo con sus propios recursos. Además de la sobrecarga de trabajo, la práctica está sujeta a problemas de conexión y ciertamente puede resultar en llamadas de emergencia no atendidas, lo que aumenta el riesgo de los defensores que tengan que recurrir al mecanismo durante la noche.

También faltan recursos para operaciones de extracción y reubicación inmediata, a veces fuera del país, demanda que se hace más frecuente, especialmente durante los períodos electorales y de intensa disputa política, e incluso para la alimentación de los escoltas policiales, que debería estar garantizada por la Secretaría de Seguridad y que puede terminar recayendo sobre los beneficiarios. Organizaciones como el CPH y la Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos (ASOPODEHU) vienen pidiendo al Congreso una destinación presupuestal mayor para el mecanismo desde hace algún tiempo, cuando el problema de los desembolsos se mostró radical después de algunos años de funcionamiento del SNP. Una de las propuestas presentadas fue la creación de un fondo de recursos para los escoltas, pero la transferencia de dinero para los agentes de policía no se consideró apropiada.

El 20 de diciembre de 2021, el gobierno central publicó el Decreto n° 106-202, reformando la Ley Especial de Protección a Altos Funcionarios y Ex-Funcionarios en Riesgo Extraordinario (Decreto n° 323-2013, dedicado a presidentes de la República, del Congreso y de la Corte Suprema, el fiscal general, magistrados, jefes del Estado Mayor, secretarios de Estado y directores de fuerzas de seguridad, entre otros), y creó la Unidad Especial de Protección (UEP), adscrita a la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia, para brindar los servicios de seguridad para las personas de que trata la ley. Todas las autoridades y entes privados están en la obligación de cooperar con los funcionarios de la UEP y los recursos para su operación también serán asignados de la Tasa de Seguridad Poblacional, por medio de una subcuenta especial.

La disputa por los recursos dentro de la torta general de la Tasa de Seguridad pone al mecanismo hondureño para defensores, periodistas y operadores de Justicia en una posición aún más desfavorable ante las demandas de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas del país. La definición sobre la prioridad de los recursos la realiza el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, presidido por el Presidente de la República e integrado por el secretario de Defensa, el secretario de Seguridad, el fiscal general del Estado, el presidente del Congreso y el de la Corte Suprema de Justicia. Pero las organizaciones afirman que no saben a dónde van los recursos, porque también falta estructura para las policías en todos los departamentos del **país**.



“Es frustrante. El plan de protección es aprobado pero no puede ser ejecutado porque no hay recursos. Cuando vamos a reevaluarlo seis meses después, la primera hora de la reunión es para bajar la cabeza y aceptar las críticas, porque hay decepción y sabemos que tienen razón. Pero lamentablemente no está en nuestras manos, aunque quisiéramos cumplir con cada uno de los puntos. La falta de estructura nos está matando. Y en cuanto a las medidas policiales, es una situación triste y cómica a la vez, porque dicen que no tienen logística ni personal suficiente. Entonces antes de elaborar el plan de protección tenemos que consultarles para saber qué podemos incluir.”

Paralelamente, hay críticas sobre la falta de iniciativa de la Dirección General para la búsqueda de más recursos para el mantenimiento y ampliación del propio equipo. La Unidad de Análisis de Riesgo estima que se necesitaría de por lo menos 3 personas más para producir los análisis a tiempo, admitiendo que las demoras pueden poner en riesgo a los defensores y comunicadores. También hubo casos de analistas experimentados que renunciaron por no recibir sus salarios a tiempo o por la sobrecarga de trabajo, impactando las condiciones generales de atención del SNP a los **beneficiarios**. **Especialistas llegaron a afirmar que la falta de recursos puede estar influyendo en las decisiones sobre la aceptación o no de casos en el Sistema.** “El mecanismo termina por no aceptar a las personas porque sabe que no podrá protegerlas”, dijo uno de ellos.

Pese al reconocimiento de algunos esfuerzos y de la capacidad del equipo, “lo que más hace el Estado es ofrecer medidas duras, como escoltas, patrullajes, visitas de la policía al domicilio. Cuando se tuvo suerte, como hace dos años, instalaron una cámara. Pero hoy el monitoreo de las medidas se hace por teléfono”, lamenta el director de una de las organizaciones que acompañan el mecanismo. “El Consejo Nacional de Protección solicitó una evaluación de la política, que está sucediendo bajo la coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nuestra lucha ahora es que la evaluación no sólo sea técnica, sino también operativa y financiera”, explica.

En 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos instó al Estado hondureño a incrementar el presupuesto del mecanismo, para que fuera factible atender el aumento de la demanda de medidas de protección y su efectiva implementación⁶. En esa ocasión, el gobierno se comprometió con una mayor dotación de recursos técnicos y financieros. Pero la promesa aún no se ha **cumplido**.



“Cada vez que hay una evaluación del Examen Periódico Universal se preparan informes que son sumamente repetitivos. Pero la evidencia es de un total desinterés por ejercer una política pública marcada por el respeto y garantía de los derechos humanos. Solo se crean estructuras, pero en la práctica ese respeto no existe por parte del Estado hondureño.”



“El tema de las demoras en el análisis de riesgos es algo que también afecta al equipo. Ya hemos visto situaciones en las que el analista necesita apoyo emocional porque la carga es grande. Escuchar a personas en riesgo todo el día es una carga emocional tremenda y hacerlo de forma remota es aún más desgastante. Algunos se han derrumbado.”

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país (2019).

La Dirección General del SNP coincide en que el presupuesto es uno de los mayores problemas, pero cree que esto se debe principalmente a la dificultad para el desembolso de los recursos previstos. Entre 2018 y 2019, la demora fue tal que las empresas dejaron de brindar la atención en un momento determinado. “Gracias a Dios estos retrasos no nos causaron nada serio. Pero es un riesgo que corremos por no tener a tiempo el presupuesto que necesitamos”, dijo el director general. “En repetidas ocasiones tuvimos reuniones con los responsables, explicándoles en qué consiste el mecanismo, que estamos lidiando con vidas y que ellas no pueden quedar esperando la entrega de presupuestos tardíos. Pero aún necesitamos apoyo político en ese sentido”, agregó un miembro del SNP.

Con la pandemia y los huracanes que azotaron Honduras en 2020, el mecanismo aún no sabía si contaría con los recursos necesarios para 2021. En un evento organizado por la Embajada del Reino Unido en mayo de 2021, Rosa Seaman, viceministra de Protección de la Secretaría de Derechos Humanos, a la que el mecanismo está vinculado, reforzó la necesidad de ampliar el presupuesto. En la misma ocasión, Cristóbal Martínez, asesor jurídico de la Dirección General, defendió el fortalecimiento logístico y financiero del mecanismo, pero destacó que él no funciona solo: “Es un Sistema Nacional de Protección, que requiere la articulación de diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil para que el funcionamiento sea efectivo. No debe ser visto como una entidad aislada”.

ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La Ley de Protección de 2015 se benefició de la existencia de experiencias previas en la región – como los mecanismos en Colombia y México – para diseñar un buen acuerdo institucional para el Sistema Nacional de Protección de Honduras. Como se mencionó, allí están establecidos los deberes y obligaciones de las distintas entidades nacionales para brindar protección a los defensores, comunicadores y operadores de la Justicia, de forma articulada. El problema es que este diseño institucional, hasta el momento, no se ha materializado en la práctica, porque falta voluntad política de la macroestructura estatal para priorizar la política pública de protección en el país y ella no sólo se manifiesta en las dificultades presupuestales ya mencionadas.

Para las organizaciones sociales que integran el Consejo Nacional de Protección, la re-

presentación de entidades como la Procuraduría General y la Policía Nacional en el Consejo muchas veces es delegada a miembros de la institución sin poder de decisión, algo que en un país donde el poder estatal está organizado de manera muy vertical y jerárquica, termina comprometiendo toda la articulación necesaria para la implementación de las medidas en los 18 departamentos del país. Los problemas comienzan desde el proceso de análisis de riesgo, cuando la Unidad correspondiente no consigue recibir información sobre el caso en evaluación dentro del plazo legal. Hay solicitudes respondidas 1 año después de su envío, o **incluso 2 años**. Estos problemas continúan tras la implementación de la medida.



“Chegou um ponto que nos perguntamos: qual o objetivo de seguir enviando esses pedidos de informação se não temos as respostas no tempo necessário? Temos 30 dias para fazer uma avaliação de risco e nenhuma instituição dá resposta nesse prazo. Num caso extraordinário, menos tempo ainda. E quando o analista vai a campo, busca a instituição, o primeiro que escuta é: os pedidos têm que seguir os canais oficiais, mande um ofício. Não creio que haja uma compreensão do trabalho que estamos fazendo. Não se assimila que por trás dessa análise há uma vida. Ver uma resposta chegando um ou dois anos depois, ou sequer chegar, é porque definitivamente não há empatia, nem com o beneficiário nem conosco. É um trabalho que, no papel, se apoia, mas na realidade, não.”

“Una vez le pregunté a una unidad policial del interior cuáles eran sus atribuciones en relación con un caso y nadie supo nada. Los agentes cambian constantemente y no reciben la información, hay una descoordinación total. La Unidad de Seguimiento tampoco consigue realizar el acompañamiento del modo requerido. El Estado de Honduras, hasta el momento, no ha asumido su obligación de brindar una protección integral, como lo exige la ley. Entonces, si los de arriba no la asumieron, es obvio que los demás no tendrán un presupuesto adecuado ni la estructura para llevar a cabo su trabajo. Si hay denuncias de los beneficiarios de que las medidas no están bien implementadas, el mecanismo no tiene cómo resolverlo, no tiene condiciones de fiscalizar eso, y menos

aún, con la mentalidad militarizada de la Policía, a la que no le gusta tener que obedecer a los civiles”, evalúa un miembro del Consejo Nacional de Protección, representante de la sociedad civil.

La Unidad de Implementación y Seguimiento reconoce que los plazos no se cumplen. Pero, de seguir la ley, tendrían que oficializar a una autoridad policial que no entrega una escolta cada 24 horas, lo que burocratizaría aún más el trabajo. Hay casos de beneficiarios que activaron los enlaces policiales 3 veces y no obtuvieron respuesta. Los reclamos terminan haciéndose una vez a la semana dentro de los procesos de seguimiento de los casos. La Unidad también reconoce que no está en su poder remediar las limitaciones presupuestales de esas instituciones, pero dice que intenta influir para entregar lo mejor posible. El balance es que se ha podido avanzar mucho en los últimos años en el diálogo con los que toman las decisiones de la Policía y del Ejército, pero esta articulación necesita reiniciarse cada vez que hay cambios de autoridades.

Otra crítica relacionada con las deficiencias en la articulación institucional del SNP se refiere a la actuación conjunta con el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, que tiene sedes en los 18 departamentos del país, pero sin coordinación con el trabajo del mecanismo. Cuando la Dirección General lo necesita, traslada analistas y miembros del equipo a los territorios donde hay defensores en riesgo, pero las restricciones presupuestales impiden una presencia más constante en los lugares, lo que, a juicio de las organizaciones de la sociedad civil, podría construirse a partir de una alianza permanente con el Comisionado, lo que garantizaría respuestas más rápidas a situaciones de violencia. Lo mismo ocurre con la FEPRODDHH, que permanece ausente del Consejo Nacional.

En enero de 2021, las organizaciones que integran el Consejo Nacional de Protección sugirieron al presidente de la República – en respuesta a una solicitud del propio mandatario – una serie de medidas para mejorar el funcionamiento del SNP. Entre ellas, la garantía de autonomía financiera y administrativa del mecanismo a través de la creación de un instituto independiente, no subordinado al gobierno central. Una parte de las entidades entiende que la vinculación con la Secretaría de Derechos Humanos contamina políticamente las decisiones del mecanismo sobre la aceptación de casos y la designación de medidas de protección, y que falta voluntad política real para actuar de manera inde-

pendiente del gobierno – lo que es rechazado por la Dirección General del SNP y por todo el equipo.

No obstante, algunos especialistas en gestión pública consultados por Reporteros Sin Fronteras advierten, que la autonomía administrativa, además de exigir más recursos a las actividades intermedias para apoyar las actividades objetivo (costos actualmente asumidos por la propia Secretaría de Derechos Humanos), podría resultar en una reducción del capital político del mecanismo. Ellos creen que si como parte de una estructura gubernamental el equipo del mecanismo ya encuentra dificultades para ser atendido por las fuerzas de seguridad, como un organismo independiente podría encontrar más obstáculos para ser escuchado.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS

De acuerdo con la última encuesta para medir la satisfacción de los beneficiarios del mecanismo, realizada por la Dirección General en noviembre de 2020, el nivel de efectividad de las medidas de protección es muy deficiente para el 25% de los entrevistados. El 36% opina que es deficiente, el 30% lo considera adecuado y un 9% cree que es muy adecuado. Esto significa, que pese a estar en el SNP, más del 60% de los beneficiarios no se siente seguro y las causas de esta inseguridad son diversas, según las organizaciones escuchadas para este estudio.

Un primer aspecto es el desconocimiento, por parte de los beneficiarios y de los propios integrantes del Consejo Nacional de Protección, de los criterios tenidos en cuenta para establecer un plan de protección para cada caso. En general, una parte importante de las personas considera que tiene un nivel de riesgo superior al señalado por los analistas del mecanismo, lo que hace que las medidas designadas les parezcan **insuficientes**. Se cree que esa divergencia en el estudio de ries-



“El mecanismo necesita ser menos burocrático y confiar en los periodistas que están en campo. No sé qué profesión tienen las personas que están en el mecanismo o si alguna vez han hecho periodismo. No sé a qué se dedican, pero necesitan ser menos burocráticos.”

go sería resultado, entre otras razones, de que la asistencia se brinde a distancia. “Hacer una entrevista telefónica no es lo mismo que en vivo, que observar el entorno. Si eso no ocurre, se pierde mucha cosa”, señala un miembro del Consejo.

Sobre el ingreso al SNP, las organizaciones también afirman que habría “dos categorías de defensores”: los que reciben un buen esquema de protección y funcionan como vitrina de la política pública y otros que son invisibles, en las comunidades más violentas. “Si hablamos metodológicamente del programa, todo parece bien, pero si hablamos de la voluntad política y del funcionamiento del programa, la otra cara de la moneda es diferente”, señala un defensor de derechos humanos. Para las entidades de la sociedad civil, se está negando un gran número de solicitudes de admisión, principalmente a periodistas y operadores de justicia.

Otro aspecto es la demora en el análisis e implementación de las medidas o hasta el que no sean implementadas en su **totalidad**, lo que llevó a muchos periodistas a desistir del mecanismo. “Recientemente decidí solicitar la desvinculación del mecanismo, porque casi no funciona. No pedimos mucho, pedimos lo mínimo, pero ese mínimo no se cumple. Instalaron cámaras en mi casa; ellas se dañaron y tuve que asumir el costo por el cambio de los equipos. Las patrullas pasan por mi residencia por 30 segundos y ya”, dijo un comunicador que trabaja en una emisora radial.

“

“El 100 % de los compañeros que acudieron al mecanismo dicen que ellos no cumplen las medidas, que no funciona, que no es operativo, que no tiene recursos suficientes. Es una instancia del gobierno que no te da ninguna protección. Ningún colega va a decirte que se siente protegido.”

Parte de los beneficiarios también señala problemas en la Unidad de Análisis de Contexto, que debería brindar los insumos necesarios para los analistas de riesgo y carece de condiciones para producir esas informaciones, y en los procesos de desvinculación del **mecanismo**. Muchos consideran que aún se encuentran en riesgo potencial, aunque no hayan sufrido amenazas directas durante algún tiempo, y temen por sus vidas ante los análisis del SNP que apuntan bajo riesgo – especialmente

después de episodios como el asesinato de la defensora Berta Cáceres, en 2016, que contaba con medidas cautelares de la Comisión Interamericana y estaba bajo la protección del Estado hondureño.

La Unidad de Implementación y Seguimiento explica que los retrasos en las medidas no siempre son responsabilidad del mecanismo. En el contexto de la pandemia, por ejemplo, en el que los analistas realizan la evaluación de riesgos de manera virtual, ya se han producido varios episodios en los que la empresa llegó al sitio para instalar cámaras de vigilancia y no fue posible hacerlo, porque eran casas alquiladas que requerían autorización previa del propietario, o casos de beneficiarios que al momento de su reevaluación presentaron hechos que no habían mencionado durante el primer análisis de riesgo.

“Tenemos casos en los que las personas sobreestiman su contexto de riesgo y eso genera una expectativa. Sin tener la información y los elementos de evaluación que necesitamos para los procesos técnicos, no puedo analizar correctamente ese escenario. Tampoco puedo sacar el miedo de la cabeza de alguien, es algo muy subjetivo. Intentamos abordarlo técnicamente, pero no puedo mantener el estatus de protegido de alguien sin información. No puedo dar medidas de protección solo porque quieren. Vemos que muchos todavía no comprenden el proceso”, afirmó la Dirección General. “Pero queremos que el

“

“Decirle a un beneficiario que este riesgo está adormecido pero que en la actualidad no hay una inminencia, es muy complicado. Sí, existe un riesgo latente, que puede reactivarse en algún momento. Pero todos necesitan entender que el trabajo de defensores, periodistas y operadores de justicia tiene un riesgo implícito. Y hay personas que no comprenden eso. Hay quienes se sienten tranquilos y prefieren irse y volver al mecanismo si pasa algo. Pero hay quienes se han acostumbrado tanto a las medidas que decir que no son necesarias causa un gran problema. Es una ruleta rusa. En un caso donde todo apuntaba a un cierre, sentí que no debíamos hacerlo y, camino a la reunión del Comité Técnico que evaluaría el caso, la persona recibió una amenaza.”

alcance del mecanismo sea claro, con un lenguaje simple, para que sepan con quién hablar, sobre lo que pueden hablar y qué es lo que se tiene que cumplir de acuerdo con la ley”, agregó.

Se están realizando mejoras en este sentido, también con el apoyo de la Unión Europea y siguiendo las recomendaciones formuladas anteriormente por organizaciones locales de derechos humanos. La respuesta se considera tardía, pero los esfuerzos son **reconocidos** por algunos de los beneficiarios. Otra defensora crítica la falta, hasta de respuesta, a denuncias de agresión. “Hace un año entraron unos encapuchados a la casa de un compañero de nuestra organización, que tiene medidas de protección. Hice la denuncia y hasta hoy no nos han dado ninguna respuesta sobre lo sucedido”, cuenta. “Una vez fuimos emboscados por un grupo delictivo, llamamos al enlace policial y él nos respondió 3 días después con un mensaje en el que nos preguntaba cómo podría ayudarnos. Todo el mundo se lava las manos”, añade.

“

“Las personas que trabajan en el mecanismo nos han ayudado mucho. Están interesados, pero les falta logística, personal, fondos. Muchas veces no pueden viajar y atendernos en otros lugares porque no cuentan con los recursos suficientes. Tienen toda la buena voluntad, siempre nos están vigilando. Pero en mi caso, como vivo fuera de la capital, es difícil que me localicen, no tienen vehículos ni combustible para llegar a mí. Carecen de recursos para poder operar mucho mejor.”

TRATO A PERIODISTAS Y COMUNICADORES

El SNP no cuenta con metodologías y protocolos específicos de atención para la población de comunicadores y periodistas beneficiarios de las medidas de protección. De acuerdo con las Unidades de Recepción de Casos y de Análisis de Riesgo, la población a la que pertenece el peticionario es informada y considerada para efectos de la evaluación de vulnerabilidad y del grado de inminencia de las posibilidades de riesgo, pero no existe una matriz específica para este público. Para las or-

ganizaciones defensoras de la libertad de expresión y de los derechos de los periodistas, el no tratar con especificidad a esta comunidad puede significar, por un lado, la subvaloración de las situaciones de violencia a las que está expuesta y, por otro, que sean otorgadas medidas que no se ajustan a la realidad y a la rutina de la prensa en **Honduras**.

“

“Nos dan combustible, nos dan comida, y creen que así estaremos seguros (...). Yo me deprimí y entonces me apoyaron con atención en salud, pero llegó un momento en el que dijeron que mi caso se había vuelto insostenible. Pero no puedo volver a mi ciudad, mi riesgo allá continúa, y no tenían como garantizarme escoltas. Me apoyaron con equipo de trabajo, pero piensan que con una cámara y un micrófono cualquiera puede crear y vivir de un canal de YouTube. Me quitaron las medidas diciendo que puedo volver a tenerlas en cualquier momento. Pero no voy a querer volver después de que me den un tiro por la espalda.”

“Se necesita seguridad, por ejemplo, en el ambiente digital, donde los periodistas comentan el contexto nacional y publican detalles de su cubrimiento. Es un mundo donde el trabajo periodístico también se manifiesta, donde los comunicadores tienen sus canales informativos, que son sus cuentas en las redes sociales. Y en ese entorno, no sabemos de dónde vienen los ataques”, advierte C-Libre, que defiende la implementación de un mecanismo diferenciado para otorgar medidas de protección a los trabajadores de los medios, donde se consideren las diferencias entre un comunicador comunitario y un periodista de investigación, además de un órgano específico para atender casos de delitos digitales.

Además de los ataques generalizados a los que están expuestos, los periodistas hondureños también consideran que muchas de las amenazas sufridas en el presente corresponden a cubrimientos realizados en el pasado, y que viven en una situación de riesgo casi permanente. En el caso de los comunicadores alejados de sus regiones, el impacto económico para las familias también es enorme. A pesar de que el mecanismo garantiza albergue y alimentación y gestiona con otras entidades públicas atenci-

ón médica y educación a los familiares de los periodistas, varios relatan que no consiguieron restablecerse en el mercado laboral y dejaron de informar – lo que contradice a los mismos principios internacionales de protección, que abogan por la continuidad del trabajo de la prensa. De lo contrario, el objetivo de silenciar al periodista se **habrá cumplido** por el agresor.



"Mis hijos pequeños siempre me dicen: 'Papi, cuídate, no queremos que te asesinen'. Ellos escuchan que en Honduras asesinan a periodistas y dicen que no quieren quedarse solos. Son cosas que te hacen pensar mucho. Por la mañana, cuando voy al trabajo, siempre recuerdo esas palabras de mi hija y, en ese contexto, no sé si volveré por la tarde. Ese es nuestro día a día. Entonces, cuando veo temas peligrosos para cubrir, lo que hago es autocensurarme. En 2019, cuando fui a entrevistar a los líderes de una huelga, una camioneta doble cabina me siguió. Cuando bajé la ventana, me mostraron una pistola y me amenazaron: 'si esta empresa sale de aquí será su responsabilidad. ¿Quiere convertirse en un mártir o seguir con vida? usted decide'. No lo pensé dos veces: dejé de cubrir el paro."

Considerando que la ley establece el deber del Estado de brindar protección integral a defensores y comunicadores, más allá de las medidas de emergencia, el SNP incluyó en uno de los planes de prevención del mecanismo a los periodistas de la región sur del país, un territorio con un mayor número de conflictos que involucran a esa población.

"No queremos seguir siendo reactivos y, con eso, evitar atentados y asesinatos. Si conocemos el escenario a fondo y conseguimos proponer un camino crítico, priorizamos el abordaje integral. En la región nos sentamos con varios comunicadores de los cuales un sector se definía como oposición y otro como oficialista. Debatieron y, al final, establecieron un camino de trabajo y un propósito común en cuanto a la libertad de expresión. Con los escenarios presentados, desarrollamos una matriz de riesgo y comenzamos a elaborar planes de prevención. También pretendemos establecer una mesa (de trabajo) con to-

dos para monitorear lo que fue aprobado", dijo a RSF el director general del SNP, Danilo Morales.

La elaboración de ese plan involucró activamente a los comunicadores locales y ahora solo dependía de la implementación y distribución de responsabilidades entre cada institución del Estado (Policía, Fuerzas Armadas, Ministerio Público, Comisionado de Derechos Humanos). Si resultaba exitoso y se mostraba como algo necesario, el plan podría repetirse en otras regiones de Honduras. No obstante, de acuerdo con periodistas escuchados para la investigación, lo que fue establecido no se está implementando.

En 2020 el CPH decidió retirarse del Consejo Nacional de Protección tras el homicidio de Luis Alonzo Almendares, asesinado a tiros en septiembre en la ciudad de Comayagua, en la región central del país. Almendares ya venía sufriendo amenazas, pero no estaba bajo la protección del mecanismo. Según el Colegio de Periodistas, la falta de respuesta del Poder Ejecutivo a las demandas de protección de los periodistas, solicitadas durante mucho tiempo, impidió continuar con esta participación. "Nuestra decisión tuvo como objetivo llamar la atención [sobre el hecho de] que el Sistema debe ser fortalecido y que no es sólo un instrumento para que el Estado hondureño diga que está protegiendo a periodistas y defensores de derechos humanos, que, en la práctica, continúa con una serie de debilidades que evidencian que el objetivo no se está cumpliendo. Lo que queremos es generar los cambios necesarios. Mientras eso continúe ocurriendo permanecemos fuera del Sistema", explicó el CPH a la investigación.

CONFIABILIDAD

Una de las principales demandas presentadas por el Colegio al Consejo Nacional de Protección fue la responsabilización de agentes de las fuerzas de seguridad ante casos de agresión y criminalización de periodistas, por parte de policías. Los casos se están multiplicando y son la base de la falta de credibilidad y la desconfianza en el mecanismo por parte de los comunicadores, lo que ha llevado a que en la actualidad sean pocos los periodistas que hacen parte del SNP. Organizaciones representantes de la prensa afirman que cuando un periodista es agredido por un policía o miembro del Ejército, especialmente durante cubrimientos y protestas, en lugar de reaccionar ante el episodio, las Secretarías de Seguri-

dad y de Defensa acaban blindando a los agentes públicos. La discusión busca que sea posible el reconocimiento de las fuerzas de seguridad como agentes violadores de derechos.

A esa falta de responsabilización, se suma la contradicción de tener un mecanismo que depende de esos entes para implementar las medidas de protección, lo que aleja aún más a los posibles beneficiarios del Sistema. "El problema es que los agresores están dentro del Sistema. Es algo que necesita resolverse, porque las fuerzas de seguridad están en el Consejo y no hacen nada para evitar que ocurran este tipo de hechos contra defensores y periodistas", dice un representante de la sociedad civil.

Uno de los beneficiarios escuchados por Reporteros Sin Fronteras relató que la contradicción, en su caso, llegó al punto de que el mismo policía que lo agredió durante una manifestación en la región de Tegucigalpa en la mañana fue enviado después, para hacer una ronda en su casa por la noche. La desconfianza también implica el temor de que los agentes de seguridad monitoreen el trabajo de los **periodistas** y que la información entregada al mecanismo termine en manos de los **agresores**. "Presenté mi caso y dí todos los detalles que podía, pero empezaron a hacerme preguntas que me parecían confidenciales, sobre mi familia, mi hijo. No confío en las entidades del gobierno. Luego dijeron que enviarían una patrulla a mi casa, algo que nunca sucedió. Entonces renuncié a eso", dijo una periodista que fue amenazada varias veces y no quiere unirse al SNP.

La Dirección General garantiza que el temor a la fuga de información es infundado, que los equipos trabajan bajo un acuerdo de confidencialidad y son monitoreados para almacenar la información de manera sigilosa. "Si alguien tiene evidencia de que eso sucedió, que nos diga. Por ley, tenemos la obligación de proteger a las personas de las violaciones, vengan de donde vengan", dijo el director general. Por su parte, la Unidad de Implementación explica que cuando un beneficiario no quiere un enlace policial o militar, excepcionalmente el mecanismo asigna hasta un salario mínimo para que pueda contratar a alguien de su confianza para que lo acompañe. Pero admiten que no cuentan con cuerpos especializados particulares para este tipo de protección. Entidades que acompañan al mecanismo dicen que estos casos son muy raros.

En cuanto a los casos de agresión por parte de las fuerzas de seguridad, el Comité Técnico informa que envía comunicados a las instituciones competentes solicitando una investigación rápida y eficaz de los hechos, así como notificaciones al Comisionado Nacional de Derechos Humanos, para que disminuya este tipo de problemas de conducta en los miembros de la Policía o del Ejército. El Comité también alienta a los beneficiarios y organizaciones que los representan a formalizar las denuncias, para que se pueda seguir el debido proceso administrativo o penal - aunque la práctica recurrente es que la FEPRODDHH cierre los casos a veces sin ninguna investigación.

Para tratar de recuperar la confianza en la política pública, el mecanismo desarrolla capacitaciones y campañas de socialización e in-



"No permito que entren en mi casa. En una ocasión llegaron policías que yo no conocía y dijeron que eran mis enlaces, pero el mecanismo no me avisó que ellos habían cambiado. Les expliqué que sin la intermediación del mecanismo, no lo permitiría. Incluso debieron presentarme la hoja de servicios de los enlaces que me asignaron, pero no [lo hicieron], y el policía dijo que tenía la obligación de dejarlo entrar. No sabía si en realidad se trataba de mi enlace o si era alguien que estaba monitoreando mis comunicaciones. Es muy delicado."



"Apesar da Direção Geral realizar um trabalho de socialização da Lei, sempre existe essa desconfiança por parte das organizações. Tentamos esclarecer que precisam receber informações senão não temos como fazer a pré-análise e estabelecer a situação de risco. E que precisamos disso para oferecer o apoio necessário e adequado, senão poderemos subestimar o risco". "O que fazemos no dia-a-dia é trabalhar para receber essa confiança e diferenciar o trabalho que fazemos do de outras instâncias do governo. Damos um passo de cada vez, mas, lamentavelmente, encontramos essa resistência."

formación, mediante la Unidad de Prevención y Análisis de Contexto, así como actividades con públicos específicos. Sin embargo, sería necesario multiplicar la aplicación de estas iniciativas, para reducir el desconocimiento de la política por parte de la propia población en su conjunto. Las dificultades presupuestales, que impactan en la implementación de las medidas, también aumentan la falta de credibilidad en el SNP.

La realidad es que, en un país altamente polarizado, víctima reciente de un golpe, es complejo superar la desconfianza en el Estado y sus instituciones, especialmente en el corto plazo, y cuando están vinculadas secretarías de gobierno involucradas en casos de represión y vigilancia defensores de derechos humanos. El mecanismo de protección, a pesar de los esfuerzos de su equipo, sufre las consecuencias de este proceso.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Un camino que podría ayudar a superar la desconfianza en el mecanismo sería incrementar sus mecanismos de transparencia activa y los espacios de participación de la sociedad civil, restringidos, en el diseño institucional, al Consejo Nacional de Protección. El notorio desequilibrio entre la representación del Estado y la de la sociedad civil en el Consejo también interfiere en la definición de prioridades y en la propia operación del SNP desde la perspectiva de los derechos humanos. “La verdad es que nuestros compañeros en el Consejo pueden hacer muy poco. Ante toda la estructura de gobierno, no hay muchas formas de interpelar. Aun así, las organizaciones siguen cuestionando, no se callan”, dice la directora de una organización de derechos de las mujeres.

Además de la paridad en el Consejo, las organizaciones sociales también reclaman la adopción de políticas de protección centradas en las poblaciones indígenas y pueblos originarios. También exigen la incorporación de políticas de género (ver Capítulo 7) y, desde hace algún tiempo, reclaman la posibilidad de participar en las reuniones del Comité Técnico, que deliberan sobre casos de inclusión. Hoy en día, las organizaciones sociales sólo integran ese espacio cuando están representando a un beneficiario específico, durante el análisis de su pedido. “La participación de la sociedad civil en el Comité permitiría tratar esos casos

específicos desde una perspectiva de protección más integral y evitar ese ingrediente político que puede contaminar la decisión del Comité, considerando que la mayoría es del Estado”, señala el representante del CPH, para quien existe una falta de compromiso con cambios concretos en el SNP.

La Dirección General cree que es importante fortalecer el espacio del Consejo, buscando resultados de impacto en la promoción, prevención y protección de los derechos humanos, pero apunta a un desafío de gestión y de funcionamiento, en la medida en que, para los directivos del mecanismo, el Consejo se habría transformado en un espacio de confrontación, con discusiones improductivas. “No me corresponde a mí decir cómo cada uno debe desempeñar su papel, pero los resultados son claros. Se perdió el respeto y la cordialidad en el espacio. Es importante tener un nivel de exigencia, pero es necesario ser estratégico, saber cómo pedir. Creo que las estrategias de las organizaciones no fueron las mejores para persuadir a las instituciones”, declaró el director general, quien cree que el Consejo no debe ocuparse de casos concretos, sino de cuestiones macro.

Las críticas relacionadas con la falta de transparencia generan una parte importante de esos conflictos. Los actuales consejeros de la sociedad civil coinciden en afirmar que no tienen acceso a la información sobre los criterios considerados para el rechazo de solicitudes de admisión – cuyos recursos les corresponde analizar –, sobre el avance de las investigaciones, sobre cómo se aplican los recursos, cuánto se ha disponibilizado y cuándo mediante la Tasa de Seguridad Poblacional. Lo que se busca es tener informes trimestrales, que hoy sólo se dan anualmente: “Afirmar que la información es confidencial y secreta, pero eso no tiene sentido. Si somos parte del Consejo, deberíamos conocer los casos y, con base en ello, también tomar decisiones. Esa es otra debilidad del sistema”, dice un consejero.

Las organizaciones critican el hecho de que tienen que formalizar solicitudes de información para tener acceso a datos como el total de la población beneficiaria del mecanismo, cuántos son periodistas, cuáles son los estados más violentos, entre otros. Sin eso, afirman que no tienen cómo evaluar el impacto de la política pública. De acuerdo con la organización C-Libre, los beneficiarios estarían abandonando el programa y el SNP los seguiría considerando como incluidos. La mayoría de estos

casos estaría ocurriendo lejos de la capital, en territorios, donde el seguimiento de los esquemas de protección ofrecidos es aún más complejo para las organizaciones sociales. En cuanto al presupuesto, muchas veces la información proporcionada es fragmentada, restringida a lo que ya fue ejecutado, lo que dificulta la comprensión del panorama general. “Solo piensan en salarios y no hacen una previsión de recursos para medidas de prevención ni para las de protección que puedan ir más allá de las policiales. La ley autoriza otras medidas, pero no existen”, señala una consejera.

De acuerdo con la Asesoría Jurídica de la Dirección General, fueron mínimos los pedidos de información que no fueron atendidos por razones de sigilo. Cuando se trata de información privada de los beneficiarios, la ley efectivamente impone el sigilo. En el caso de la información presupuestal y los datos estadísticos sobre el funcionamiento del mecanismo, dice que la información es pública. Cabe señalar que Reporteros Sin Fronteras no tuvo dificultades para obtener la información solicitada al mecanismo hondureño.

La falta de transparencia activa aumenta el riesgo de que otras organizaciones abandonen el Consejo porque no quieren ser cómplices de una política que, en su opinión, no funciona en la práctica. “O el espacio se fortalece o desaparecerá en breve. Hoy la sensación es de total impotencia”, dice un consejero.

Todo ello refuerza la demanda de la sociedad civil por un organismo independiente del gobierno, con autonomía en la gestión e implementación de las medidas. No obstante, se sabe que la propuesta tiene pocas posibilidades de avanzar. Pese a haberse lanzado públicamente un pedido para mejorar el SNP, a los titulares del Consejo Nacional de Protección, en enero de 2021, a finales de agosto, el presidente Juan Orlando Hernández no había dado ninguna respuesta a las organizaciones. Para la Asociación de Prensa Hondureña, el tema carece de una verdadera voluntad política del presidente.

Para muchos defensores, las medidas de protección es lo que queda ante semejante violencia. Para ellos, e incluso con todas las limitaciones, el SNP funciona como un instrumento disuasivo. “Aunque hayan sido asesinados defensores, mientras estaban bajo protección, tal vez escuchar que tenemos medidas funcione como un escudo para algunos de nosotros”, dice un beneficiario. Alternativamente, han surgido iniciativas sociales de apoyo a comunicadores y defensores de derechos humanos en el país, como el Fondo de Emergencia creado en 2013 por el Centro de Estudios de la Mujer - Honduras, por la organización C-Libre y por el Comité de Familiares de Presos-Desaparecidos en Honduras, que en algunos años llegó a recibir incluso más solicitudes de apoyo que el mismo programa estatal.

DONDE EL CAMBIO ES PRIORITARIO Y MÁS URGENTE

- Previsión presupuestal
- Medidas implementadas
- Trato a periodistas
- Confiabilidad
- Metodología y procedimientos
- Articulación con organismos públicos
- Personal técnico
- Transparencia y participación social
- Diseño institucional
- Marco normativo

6 | MÉXICO



En el aniversario de la muerte del periodista Manuel Buendía, se recuerda a las víctimas en un acto en México. © Alfredo Estrella/AFP

En 2010, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su Informe Especial sobre Libertad de Expresión en México, el país ya era identificado como el más peligroso del continente para el ejercicio del periodismo¹. La mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de comunicadores se concentraron en entidades federativas que sufrieron la intensa presencia del crimen organizado y, en algunas regiones del país, la violencia y la intimidación fueron perpetradas por grupos armados que aparentemente mantenían vínculos con grupos políticos. Los reporteros que cubrían noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, violencia, seguridad pública y asuntos relacionados fueron las principales víctimas.

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

Diez años después, el balance de RSF apunta por lo menos 74 asesinatos de periodistas mexicanos, entre 2011 y 2020, que responden exactamente a este perfil. La mayoría vivía en ciudades pequeñas, trabajaba para más de un medio de comunicación para cubrir sus gastos personales y contaba con canales en las redes sociales para hacer denuncias públicas. Para RSF, México es el país sin conflicto armado más peligroso para la prensa en todo el mundo. Desde 2019 es la nación donde más comunicadores han sido asesinados al año. En 2021, fueron siete en total. En vísperas de la conclusión de esta investigación, solo entre enero y febrero de 2022, otros 5 comunicadores fueron asesinados en México. Una de ellas, Lourdes Maldonado, estaba bajo la protección del gobierno del estado de Baja California.

Pese a que diversas fuentes y metodologías presentan cifras ligeramente diferentes, la realidad es que, en las últimas décadas, el aumento de la violencia contra periodistas ha sido constante en México, acompañado de altos índices de impunidad. De acuerdo con la Comisi-

ón Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el índice de impunidad en las investigaciones relacionadas con crímenes de agresión, secuestro, desaparición y asesinato de periodistas fue de un 81%² en 2103. En el mismo año, la Comisión emitió la Recomendación General N° 20³, que habla de un aumento del 700 % en los ataques a comunicadores en un período de tres años, y con el que llama a las autoridades a acabar con la impunidad, a garantizar las medidas de protección a los periodistas que cubren temas sensibles y a reparar los daños causados a las víctimas.

Parte de la explicación para semejante inercia del Estado mexicano ante esta situación es que integrantes de diversas entidades públicas, responsables de garantizar la seguridad y el acceso a la justicia de la población, figuran entre los mayores sospechosos de crímenes contra la libertad de expresión. Entre ellos, según la CNDH, están la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la República y las Fiscalías de los estados de Veracruz y Oaxaca, dos de los más violentos del país. La organización Artículo 19 asegura que, en promedio, el 69 % de los ataques contra la prensa son perpetrados por agentes del Estado, lo que habría elevado el índice de impunidad de los delitos contra la libertad de expresión al 99% en 2020⁴.

Ni siquiera la creación, en 2010, de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

2 Espacio OSC. Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2015).

3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México. Recomendación General N° 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante (2013). Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_020.pdf>.

4 Article 19. Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia COVID-19 en México y CA (2020). Disponible en: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf>.

– uno de los pocos órganos dedicados al tema en los países de la región y que depende de la Fiscalía General de la República (FGR) – ha sido capaz de revertir esta lógica. De las 1.140 investigaciones iniciadas por la institución entre 2010 y 2018, sólo el 16,3 % terminó en procesos o juicios⁵, y de las diez sentencias obtenidas con base en las investigaciones, seis tenían por lo menos un servidor público involucrado.

En otras palabras, si bien es cierto que México ha suscrito y ratificado la mayoría de los instrumentos regionales e internacionales para la promoción y respeto de los derechos humanos y cuenta con buenas leyes en la materia, en la práctica, el ordenamiento jurídico resulta muy difícil de hacer cumplir. Las fuerzas que deberían proteger atacan y vigilan, y la Justicia también se convirtió en un escenario de iniciativas para callar a los periodistas, objetos de hostigamientos judiciales por parte de las autoridades públicas.

El clima de autocensura que surgió de este contexto va más allá de la falta de firmas en los reportajes

realizados por los profesionales. Muchos optaron por dejar el periodismo, sus ciudades y hasta el país en busca de seguridad, impactando no sólo el ejercicio de la libertad de prensa y expresión, sino el derecho de la sociedad mexicana a estar bien informada. Actualmente, cerca de 40 periodistas están fuera de su territorio local, engrosando las filas de desplazamientos forzados en el país por cuenta de la violencia. Para la mayoría de ellos, no hay perspectiva de regreso.

“Es una crisis de derechos humanos, en la que el gobierno mexicano es considerado responsable de la muerte de periodistas y defensores”, explica Enrique Irazoque Palazuelos, coordinador ejecutivo nacional del mecanismo, de la Secretaría de Gobernación, quien opina que es necesario tener claridad de cuáles son los factores estructurales que

5 Article 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas: Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libre Expresión (2019). Disponible en: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InfomImpunidad_final_v3.pdf>.

alimentan las agresiones contra defensores de derechos humanos y periodistas, si se quiere que el Estado realmente genere condiciones libres y seguras para el ejercicio del trabajo de esas dos poblaciones.

En este sentido, no hay grandes divergencias entre el diagnóstico de las organizaciones de derechos humanos y de una parte del propio poder público. Veamos: “En primer lugar está la impunidad. Mientras las fiscalías no generen condiciones para hacer justicia, se envía un mensaje muy claro a los perpetradores, de hoy y de mañana, de que no pasará nada. Es un mensaje muy potente. Otro factor es el crecimiento de las organizaciones criminales, que consiguieron ocupar una posición como fuente de riesgo para esas personas. Los carteles están presentes en las amenazas y agresiones, con toda la complejidad que implica proteger a alguien de entes con semejante capacidad económica y logística. Otro elemento es el incumplimiento de las responsabilidades por parte de las autoridades locales. Es una realidad que esas autoridades hacen parte de las agresiones, pero si no hacemos que asuman su responsabilidad, les resulta muy cómodo. En lugar de dejar de atacar, seguirán haciéndolo, porque no se percibirán como protectoras. En algunos casos, esto también está relacionado con el crimen organizado”, dijo Palazuelos a RSF.

Finalmente, el coordinador también cree que México carece de una cultura sobre el significado del trabajo de los periodistas y defensores de derechos humanos: “El hecho de que tengamos este número de agresiones, que parece que se estuviera normalizando en el espectro social, es muy negativo”. El desafío histórico es partir del diagnóstico

hacia una transformación real de las prácticas, lo que aún parece estar lejos de lograrse.

De acuerdo con organizaciones locales de la sociedad civil, los ataques sistemáticos a periodistas y defensores de derechos humanos se agravaron desde que comenzó la gestión de Andrés Manuel López Obrador en el gobierno federal⁶. Persisten las amenazas, las agresiones físicas y digitales, el uso arbitrario del sistema de Justicia, las desapariciones y los asesinatos; se multiplicaron las campañas de desprestigio, el hostigamiento y las intimidaciones a organizaciones y medios de comunicación.

En la pandemia de la covid-19, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) suspendió los plazos de respuesta a los pedidos de información, dificultando la labor periodística, algo que solo vino a revisarse después de mucha presión social. Denuncias recientes también ubican a la agencia estatal de noticias Notimex como la responsable de usar “bots” con mensajes intimidatorios para periodistas. Varios mandatarios municipales y de los estados, así como el propio presidente López Obrador, utilizan las ruedas de prensa oficiales para desacreditar el trabajo de comunicadores y medios críticos. Un marco sumamente complejo y desafiante para el funcionamiento del mecanismo de protección mexicano.

6 CEJIL. Situación de la Defensa de Derechos Humanos y La Libre Expresión en México a partir de la Pandemia por Covid-19 (2020). Disponible en: <<https://cejil.org/publicaciones/situacion-de-la-defensa-de-derechos-humanos-y-la-libre-expresion-en-mexico-a-partir-de-la-pandemia-por-covid-19/>>.

6.1 | EL MECANISMO FEDERAL PARA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

La explosión del número de asesinatos de periodistas en los años 2000 aumentó la presión interna y externa para la creación de un mecanismo de protección a comunicadores y comunicadoras en México. Los primeros pasos se dieron en 2010, durante el gobierno de Felipe Calderón, con la firma de un decreto presidencial y el establecimiento

de un Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas, en el ámbito del gobierno federal. El acuerdo fue 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, y tuvo como resultado la creación de un Comité Consultivo para recibir solicitudes de protección.

En 2012, a partir de una propuesta elaborada por organizaciones de la sociedad civil – inspirada en experiencias internacionales y articulada en torno al denominado “Espacio OSC”⁷, junto con los tres partidos mayoritarios del Parlamento mexicano – fue aprobada la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁸. La ley finalmente creó un mecanismo dirigido hacia esas dos poblaciones – el segundo en la región, después de Colombia – y sentó las bases legales para la política pública de protección a personas en situación de riesgo dentro de estos grupos. Su objetivo es establecer la cooperación entre el gobierno federal y las unidades de la federación mexicana para implementar medidas preventivas y de protección que garanticen “la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas que se encuentren en riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y del periodismo”.

Dentro de la idea de integridad no se consideran sólo las agresiones que hayan causado daño físico a periodistas y defensores de derechos humanos. La ley busca proteger la integridad psicológica, moral o económica de estos grupos, así como la de sus familias y la de organizaciones o movimientos sociales en los que participen. Como recuerdan las organizaciones de la sociedad civil que lucharon por la aprobación de la ley, 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.

De acuerdo con el artículo 2º del texto legal, se entiende por periodistas a “las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión

7 Red de organizaciones de derechos humanos que se unieron en 2008 en torno a una agenda común: presionar al gobierno mexicano para que reconozca la violencia sistémica que llega a periodistas y defensores de derechos humanos y desarrolle políticas públicas que aborden esta realidad y brinden protección a las personas en situación de riesgo.

8 México. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_12.pdf>.

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”. La definición amplia del concepto, en línea con las recomendaciones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos sobre el tema, se fundamenta así en el ejercicio de la libertad de expresión y en la contribución al ejercicio de esa libertad por parte de comunicadores y medios, de los más diferentes formatos, en territorio mexicano.

El Capítulo VII de la ley establece las medidas preventivas, de protección y las urgentes que tendrá el mecanismo. En el reglamento de la ley, publicado en el mismo año de 2012, se establecen los procedimientos ordinarios y extraordinarios para la concesión de las medidas solicitadas. Las situaciones en las que el solicitante declare que su vida o su integridad física corren riesgo inminente son tratadas de forma extraordinaria, exigiendo la adopción de medidas urgentes en hasta 3 horas, y su implementación, en máximo, las 9 horas siguientes.

Se entiende por riesgo inminente aquel que puede materializarse en un corto espacio de tiempo y causar daños graves. Entre las medidas urgentes están el retiro de la víctima del lugar de riesgo, su reubicación temporal en otro lugar y la asignación de escoltas para proteger el inmueble donde esté el beneficiario, además de otras necesarias para salvaguardar la vida e integridad de los defensores.

Ya en lo que tiene que ver con los casos ordinarios, la ley establece un plazo de hasta 10 días para realizar el análisis de riesgo y de otros 30 días para implementar el plan de protección. Las medidas de protección disponibles incluyen la provisión de dispositivos de comunicación (teléfonos celulares, radios o teléfonos satelitales); de cámaras, cerraduras, luces u otras instalaciones de seguridad en el lugar de residencia y/o trabajo; la oferta de chaleco antibalas; y el uso de carros blindados. Las acciones de seguridad digital aún están en desarrollo por parte del mecanismo. Instructivos, manuales y cursos de autoprotección también hacen parte de las medidas preventivas.

Según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley, las medidas pueden ser individuales o co-

lectivas y deben reducir al máximo la exposición al riesgo, ser eficaces y temporales y ser acordes con los estándares internacionales de protección. Ninguna de ellas debe restringir las actividades de los beneficiarios ni convertirse en acciones de vigilancia o intromisiones indeseadas en sus vidas profesional o personal. En respuesta a la investigación de RSF, la Dirección General del Mecanismo informó que cerca del 30% de las medidas implementadas actualmente están a cargo de las autoridades de estados y municipios, y consisten principalmente en patrullajes, rondas y vigilancia policial, así como la oferta de enlaces con las fuerzas de seguridad para casos de emergencia.

La Ley de Protección también establece la estructura del mecanismo mexicano y su articulación con los demás entes federados. La Junta de Gobierno, el máximo órgano del mecanismo, está conformada por 4 representantes del Estado (Secretaría de Gobernación; Fiscalía General de la República, representada en la mayoría de los casos por la FEADLE; Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Relaciones Exteriores), 1 representante de la CNDH y 4 representantes del Consejo Consultivo (2 especialistas en defensa de los derechos humanos y 2 en el ejercicio de la libertad de expresión). Corresponde a la Junta de Gobierno evaluar y decidir sobre el otorgamiento y la suspensión de las medidas, con base en el parecer que elabore la Coordinación Ejecutiva Nacional.

La Coordinación es el órgano de operacionalización de las medidas de protección y de articulación institucional con otras entidades de la administración pública federal y de las entidades federativas. Vinculada a la Secretaría de Gobernación – que tiene rango de ministerio en el gobierno federal – cuenta con tres unidades operativas y, desde 2020, también con una Dirección General:

a) la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, responsable de recibir las solicitudes de incorporación al mecanismo, analizar y definir los casos que serán atendidos por el procedimiento extraordinario e implementar las medidas urgentes de protección;

b) la Unidad de Evaluación de Riesgos, que elabora los estudios de riesgo y recomienda las medidas a adoptar en cada caso; y

c) la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, responsable de hacer el monitoreo nacional de las agresiones, con miras a identificar patrones de violencia para elaborar mapas de riesgo por región y evaluar la eficacia de las medidas implementadas.

Al menos una persona especializada en libertad de expresión y periodismo debe formar parte del equipo de cada Unidad.

La Ley de Protección, sin embargo, no es vinculante, en términos de obligatoriedad, para las autoridades de los estados y municipios de México. Aunque la Constitución Nacional dice que todas las instituciones tienen el deber de promover y garantizar los derechos humanos, la Ley de Protección sólo prevé la posibilidad de adoptar convenios que faciliten la implementación eficiente de las medidas. Este vacío legislativo fue señalado desde 2012 como uno de los principales obstáculos para la puesta en funcionamiento del mecanismo en todo el país. Con miras a enfrentar el problema, en 2017, bajo pedido del entonces presidente de México y en el marco de fuertes protestas por el asesinato del periodista Javier Valdez, en Culiacán Sinaloa, la Conferencia Nacional de Gobernadores de México aprobó un Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁹, firmado con el mecanismo federal.

Para optimizar recursos, evitar la duplicidad de esfuerzos y favorecer el intercambio de información, el Protocolo supuso la creación de Unidades Estatales de Protección (UEPs) en los estados que todavía no contaban con mecanismos

⁹ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas et al. Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2017). Disponible en: <<http://cesesptlax.gob.mx/doclegis/ProtocoloCoordinaci%C3%B3nProtecPDDHyP11-08-2017.pdf>>.

propios. Esto, porque durante los primeros cinco años de funcionamiento del mecanismo federal, algunos estados – como el Distrito Federal y Veracruz – habían replicado la iniciativa a nivel local, creando sus propios órganos de protección, independientes del programa operado por el gobierno federal. El Protocolo de Coordinación fue un intento de articular estas iniciativas, incentivando la creación de las UEPs en el resto de los estados. El documento concibe el establecimiento de enlaces en cada lugar, el monitoreo conjunto de riesgos y agresiones, la producción de análisis más robustos con base en el intercambio de información, la supervisión conjunta de la implementación de medidas y el establecimiento de reacciones inmediatas en situaciones que exijan una intervención más urgente. No obstante, su implementación también depende de la voluntad política.

El tercer órgano del mecanismo es el Consejo Consultivo, integrado por 9 representantes de la sociedad civil – 4 de ellos elegidos internamente para participar en la Junta de Gobierno –, responsables de presentar recomendaciones, dar a conocer las quejas provenientes de los beneficiarios y solicitar análisis de riesgo independientes para resolver estos reclamos.

El Consejo consolidó el papel y la importancia de la participación de las entidades de la sociedad civil en la creación y funcionamiento del mecanismo. México fue el único de los cuatro países analizados en este estudio que, en 2021, contaba con la participación institucional de entidades de la sociedad civil en la instancia deliberativa del mecanismo, opinando, con derecho a voto, sobre la inclusión de casos y las medidas a ser otorgadas. Juntas, las entidades tienen 4 votos, el mismo número asignado a los órganos de gobierno. En diferentes períodos, la alianza entre la representación de la sociedad civil y la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos permitió una mayoría en la Junta de Gobierno y avances importantes en la política pública. Sin el Consejo Consultivo y su firme participación en la Junta, la política de protección en México poco habría evolucionado.

En junio de 2021, 1.459 personas eran beneficiarias del mecanismo, incluidos 989 defensores de derechos humanos y 470 periodistas. La mayoría de los comunicadores 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 (Ciudad de México). Informes anuales y estadísticas mensuales, así como otros documentos relevantes sobre su funcionamiento, están disponibles en <<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>>.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAMIENTO

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es la puerta de entrada al mecanismo. Los casos pueden llegar a solicitud del propio defensor o periodista, por los canales de comunicación oficiales de este órgano (página web, correo electrónico, teléfono 24 horas y aplicación de mensajes), por indicación de organizaciones de la sociedad civil, a través de la CNDH y también por investigación de fuentes abiertas, realizada por los funcionarios. Una vez conocido el caso, es asumido por el equipo interno correspondiente – el que está dedicado a la incorporación de periodistas o el destinado para el ingreso de defensores de derechos humanos – que realiza un primer contacto telefónico para explicar el funcionamiento del mecanismo y sus alcances, conocer la situación de riesgo en la que se encuentra el peticionario y si tiene alguna idea de quiénes son sus agresores.

Durante esa primera entrevista, el equipo ya determina si se confirman los criterios de causalidad o si se trata de un caso extraordinario u ordinario, dando inicio a la incorporación correspondiente. Por ley, en caso de duda sobre la oportunidad de otorgar medidas de protección o medidas urgentes, las autoridades competentes deben optar siempre por la aprobación de las medidas urgentes de protección y su vigencia se mantendrá hasta que la Junta de Gobierno decida sobre el caso.

Cabe señalar que, antes de negar un pedido, el titular de la Unidad de Recepción y un abogado revisan la entrevista y someten la propuesta de rechazo a la votación de los miembros del equipo. El mecanismo también explica que algunas solicitudes son canceladas por el propio peticionario tras conocer el funcionamiento y alcance de la política de protección. Los casos iniciales pueden incluso ser cancelados, si el mecanismo busca al peticionario por correo electrónico dentro de los 3 meses posteriores al primer contacto y no recibe respuesta.

Para la incorporación de casos extraordinarios, se abre inmediatamente un expediente para la asignación de medidas urgentes de protección o, si es el caso, para la extracción del defensor del lugar. Es en este momento cuando el beneficiario dice con qué autoridades y cuerpos de seguridad locales se siente seguro o no. Luego, se establece contacto con el enlace policial del mecanismo en ese estado y, en cuestión de horas, se realiza la extracción. Si no es posible contar con la policía local, el mecanismo contacta el Servicio de Protección Federal, ente público vinculado a la Secretaría de Seguridad que, vía contrato, atiende las demandas del órgano en todo el país. Hasta la conclusión de este informe, una parte de los escoltas también era ofrecida al mecanismo a través de un contrato con la RCU Sistemas S.A., empresa privada responsable de brindar medidas de protección como botones de pánico y cámaras de seguridad. A partir de enero de 2022, los servicios de escolta y rondas deberán ser atendidos en su totalidad por el Servicio de Protección Federal. Una vez realizada la reubicación temporal, el mecanismo instala al beneficiario en un apartamento temporal y otorga recursos para su alimentación en la nueva ciudad.

Si el procedimiento para la inclusión del beneficiario se considera ordinario, el equipo solicita documentos para subsidiar un análisis de riesgo futuro, pero otorga de inmediato medidas



“É complexo decidir rapidamente se um risco é extraordinário ou não. Se for extraordinário, de fato não há muito tempo para fazer pesquisas e ouvir outras pessoas. O fundamental é a entrevista inicial. Se o peticionário diz que teme por sua vida e sua integridade, pela nossa experiência já temos os elementos básicos para decidir. Quando dizem isso, acende um alerta vermelho para nós e, em questão de minutos, o caso entra em discussão. Em alguns casos, os peticionários preferem escoltas, mas isso não é 100% seguro. Se queremos atentar contra a sua vida, não há ninguém que possa impedir totalmente essa possibilidade de agressão. Então preferimos seguir com a extração, porque a probabilidade de êxito é maior.”

de autoprotección y lo que denomina “medidas políticas”, que son notificaciones a las autoridades policiales, a los ejecutivos de estados y municipios, a la Fiscalía General y a otros organismos sobre el nuevo caso en estudio. Ninguna notificación se hace sin contar con la venia del defensor o periodista. Ofrecer dichas medidas con antelación al proceso de análisis de riesgo fue una de las adaptaciones realizadas en los últimos años para que el beneficiario no quedara completamente desprotegido mientras se realizaba la evaluación correspondiente a su caso. Esto, porque pese al plazo de 10 días que establece la ley para el estudio de riesgo, los casos acumulados y la sobrecarga de trabajo hacen que los análisis no estén listos en menos de 3 semanas, incluida la etapa de control de calidad interno por la que todos los estudios pasan.

En la Unidad de Evaluación de Riesgos, que cuenta con 6 analistas, el equipo parte de la información proporcionada por el peticionario y luego realiza investigaciones sobre el tema con fuentes abiertas. Antes del inicio de la pandemia, visitaban la casa y el lugar de trabajo del defensor o periodista, y se analizaba el contexto local y los trayectos recorridos por la persona, con el objeto de identificar 4 elementos:

- la intencionalidad del daño (que incluye amenazas directas o indirectas, agresiones o incidentes de riesgo y la identificación del posible agresor, verificando la frecuencia y la gravedad de los incidentes);
- el impacto producido por esta agresión (relacionado al perfil y a la capacidad de que otras personas sean afectadas, como compañeros de trabajo y familiares);
- las vulnerabilidades del peticionario (su entorno residencial, social y laboral, comportamientos, recorridos y caminos que toma);
- y la inminencia de agresión (cualquier información privilegiada por la que el mecanismo considere que en breve se producirá un ataque).

También solicitan información sobre la existencia previa de otras medidas de protección para el peticionario, otorgadas por autoridades de los estados, y consideran datos generales de contexto, tales como incidencia criminal y estadísticas de agresiones a defensores y periodistas

en la región. Anteriormente, los analistas también solicitaban información a las fiscalías cuando ya había un incidente de agresión o amenaza bajo investigación. Esta etapa ya no se realiza hoy en día debido a los plazos para la conclusión de los estudios de riesgo. Según la Dirección General del mecanismo, la metodología utilizada en este proceso es revisada periódicamente. Los principales cambios en el procedimiento de análisis de riesgo sucedieron en 2014 y 2019, con su implementación a partir de 2020.

Con base en el riesgo resultante en la matriz de análisis, el equipo propone un plan con medidas preventivas y de protección para el caso. Una síntesis del plan de protección es presentada por el analista responsable en la reunión de la Junta de Gobierno, que ocurre al final de cada mes y que actualmente también se realiza de forma remota. Además de los órganos y entidades que integran la Junta, participan en esta reunión el beneficiario y, como invitados, representantes del Congreso, del Poder Judicial, de los estados y de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. El caso es discutido con la participación de todos y, una vez aprobado el plan, el equipo de la Unidad de Seguimiento se encarga de notificar a las autoridades y a la empresa contratada para su implementación, lo que debe ocurrir en un plazo de hasta 30 días.

A partir de entonces, 7 empleados y el titular de la Unidad quedan como responsables de monitorear al beneficiario. Para el equipo, lo ideal sería hacer contactos semanales, porque el diálogo permanente también trae seguridad al defensor o al periodista. No obstante, el número de personal disponible en comparación con la cantidad total de beneficiarios atendidos hace imposible esa meta. A los 3, 6, o 12 meses, según el riesgo evaluado, el caso pasa por un nuevo análisis y una nueva presentación en la Junta de Gobierno. Si se registra un nuevo incidente antes de que el período de tiempo establecido para la reevaluación, el propio equipo de seguimiento o el defensor pueden solicitar un nuevo estudio de

riesgo, que puede resultar en un aumento de las medidas inicialmente otorgadas. Cuando en las evaluaciones periódicas se concluye que el riesgo se ha reducido hasta el punto de considerarse inexistente, las medidas son suspendidas, dejando al beneficiario con la posibilidad de solicitar su reactivación en caso de sufrir nuevas amenazas.

De acuerdo con el Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, todas las gestiones descritas anteriormente deberían contar con algún tipo de participación y/o colaboración de las Unidades Estatales de Protección o del mecanismo correspondiente. En casos extraordinarios, por ejemplo, la evaluación de medidas

urgentes dependería de una decisión conjunta de los órganos. Las Unidades Estatales deberían brindar información para realizar un análisis de riesgo más robusto de cada caso y, si el plan de protección prevé que las medidas sean implementadas por las entidades federativas, ellas serían invitadas a participar en la Junta de Gobierno que analizará el caso. Finalmente, el seguimiento de las medidas preventivas y de protección implemen-

tadas también se haría conjuntamente, pero gran parte de esa articulación no se concretiza.

En caso de existir impedimentos materiales o humanos para la adecuada adopción de medidas, las Unidades Estatales de Protección o el mecanismo correspondiente deberían notificarlo inmediatamente por escrito al mecanismo federal, para que se pudieran buscar alternativas de seguridad para los defensores y periodistas. Asimismo, de acuerdo con el Protocolo de Coordinación, si de los hechos relatados fuera identificado un delito contra el beneficiario, la Unidad o el mecanismo de cada estado ayudaría al defensor o periodista a presentar una denuncia formal ante la Fiscalía regional. Si la persona tuviera que ser extraída de su lugar de residencia y trabajo, el mecanismo federal también deberá accionar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), otra dependencia del Estado mexicano que apoya a víctimas de violaciones de derechos humanos.

Para el equipo, lo ideal sería hacer contactos semanales. No obstante, el número de personal disponible en comparación con la cantidad de beneficiarios hace imposible esa meta.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

Cuando se creó en 2012, el mecanismo federal mexicano pasó a contar, por determinación de la ley, con un “Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, destinado exclusivamente a la implementación y operación de medidas de prevención, protección y urgencia. Los gastos operativos – como el pago de salarios, transporte y costos administrativos – salieron desde el comienzo del presupuesto federal. Operado mediante un fideicomiso público, el Fondo pasó a recibir recursos de aportes anuales del presupuesto federal y de donaciones de personas naturales o jurídicas, pero la demanda de mayores recursos ha sido una constante en estos casi diez años de existencia de la política pública.

En 2018, el mecanismo llegó a informar públicamente que había riesgo de quedarse sin recursos a partir de octubre, impidiendo la adecuada protección de los más de 700 beneficiarios atendidos en ese momento. Ese año, el órgano contó con menos de 50 millones de pesos para las medidas. En 2017, tras la ola de asesinatos de cinco periodistas – Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez y Javier Valdez – y de 22 defensores mexicanos, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a garantizar recursos suficientes para el mecanismo. Meses después, los relatos para la Libertad de Expresión de la CIDH y de la ONU reforzaron el tema en una recomendación, al igual que las organizaciones del Espacio OSC. Pero la crisis fue significativa.

En 2020, el Congreso mexicano extinguió diferentes fideicomisos, incluido el del mecanismo de protección. Los pagos para la operación de las medidas empezaron a realizarse en el área administrativa de la Secretaría de Gobernación y ya no fueron hechos de manera directa, como en el fideicomiso. En ese entonces, la Dirección General habló de una “pérdida de flexibilidad para adoptar e implementar medidas urgentes de protección a periodistas en riesgo”. También criticó que el cambio administrativo quitaría de la caja del mecanismo los recursos remanentes de un año para otro que, en el fideicomiso, permitían que el trabajo del mecanismo federal no se detuviera en los primeros meses de cada año. Sin el fondo propio, eventuales excedentes de un año fiscal pasarían

a destinarse por la Secretaría para otros fines, en lugar de acumularse para situaciones de urgencia que el mecanismo tuviera que enfrentar.

En 2020 fueron necesarios recursos extras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cubrir los gastos anuales. Para 2021, el presupuesto aprobado – ahora directamente por el Ejecutivo – fue de 227,6 millones de pesos (unos 11 millones de dólares a la tasa de conversión de diciembre de 2021), con 189 millones de pesos adicionales solicitados para la implementación de medidas. Las organizaciones del Consejo Consultivo señalaron que el financiamiento para 2021 se acabaría antes de finalizar el año y criticaron la falta de transparencia del nuevo modelo de financiamiento de la política. Sin embargo, el coordinador ejecutivo nacional del mecanismo garantizó que no habría problemas. “Parecía que el final del fideicomiso afectaría el año fiscal, pero no fue así. En 2022, con las previsiones que estamos haciendo, vamos a ejecutar un presupuesto de alrededor de 400 millones de pesos, los mayores recursos en la historia del mecanismo. Y hay un compromiso por parte del gobierno mexicano de seguir fortaleciendo el mecanismo a nivel presupuestal. En todo el mundo y en México, la salud y el enfrentamiento a la pandemia son una prioridad. Pero el compromiso de la Secretaría de Hacienda y del gobierno de México se mantienen y no hay ningún problema en ese sentido”, dijo a RSF Enrique Irazoque Palazuelos.

Anualmente, el mecanismo federal rinde cuentas de las acciones que realiza a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional. Las cuentas y el informe de actividades deben ser aprobados por la Junta de Gobierno. Apenas 45 personas trabajan en el órgano, un número considerado insuficiente por todos los entrevistados para este estudio. Según la Dirección General, ellas reciben capacitaciones anuales en temas como derechos humanos, administración pública, análisis de riesgos, transparencia e igualdad de género.

Por ley, si cualquier empleado del mecanismo, intencionalmente, utiliza, sustrae, oculta, altera, destruye, transfiere, divulga o aprovecha información obtenida por el organismo en el curso de sus actividades y con ello perjudica, pone en riesgo o causa daño a un defensor o periodista, puede ser condenado de 2 a 9 años de prisión.

6.2 | ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El mecanismo mexicano llevaba poco más de un año en funcionamiento cuando el informe del Examen Periódico Universal de la ONU ya instaba, con base en la recomendación de varios Estados miembros, la necesidad de garantizar la cooperación entre los órganos federales, y los de los estados y municipios para la protección efectiva de los defensores de derechos humanos y periodistas. Esta discusión también se ve con frecuencia en varios informes de organizaciones de la sociedad civil, que señalan una discrepancia entre la forma en que se estructuró el mecanismo – apostando por la articulación federativa, ante la falta de vinculación legal para estados y municipios – y su funcionamiento en la práctica.

Los desafíos comienzan en la propia Junta de Gobierno, donde órganos federales – como la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y hasta la CNDH – tienen una participación limitada y, en opinión de las organizaciones de la sociedad civil, no demuestran un compromiso efectivo con la política pública de protección, impidiendo que el mecanismo desempeñe el papel principal de coordinación de las acciones de la federación para proteger a su público beneficiario. Para las entidades, la presencia activa de la sociedad civil en el espacio no puede suponer una reducción de la participación de las entidades públicas, como se ha visto en los últimos años. Con la cantidad de funcionarios que tiene en los territorios, la CNDH, por ejemplo, que tiene la prerrogativa de solicitar medidas cautelares a las fuerzas de seguridad hasta por 30 días, podría contribuir mucho con los procesos de protección. En consecuencia, el mecanismo se convierte en un ente con capacidad operativa restringida, que intenta empujar a toda una estructura institucional a asumir sus **responsabilidades**.

A modo de ejemplo, aunque el protocolo ya estaba firmado por el presidente y todos los gobernadores en 2017, hasta principios de 2020, sólo 12 de las 32 entidades federativas en México habían creado su Unidad Estatal de Protección – muchas sin los recursos humanos o financieros suficientes para operar. Todo el diseño institucional pensado para viabilizar la participación de las Unidades o mecanismos de los estados en el

proceso de atención a los beneficiarios del mecanismo federal, simplemente no se refleja en el día a día de los equipos de trabajo, ni en la atención a los defensores y **periodistas**. En el segundo semestre de 2021, el gobierno volvió a firmar nuevos convenios con gobernadores, bajo la expectativa de que la articulación fuera efectiva en esta oportunidad. Asimismo, pasó a dar mayor divulgación a los datos sobre violencia contra periodistas en el país, reforzando también la responsabilidad de los estados en el enfrentamiento del fenómeno. De acuerdo con el gobierno, seis estados concentran el 50% de los casos de agresión a defensores.



“Acho que isso não está muito claro para os beneficiários, porque muitas vezes eles nos cobram respostas, por exemplo, das procuradorias, e não entendem que não podemos fazer nada do ponto de vista da exigência em relação às outras autoridades. Nossa atribuições são muito curtas, de mera proteção. Isso obstaculiza muito o caminho e também gera frustração.”



“Lo que vemos hoy es una apatía impresionante por parte de las autoridades que integran la Junta y un aislamiento de la tarea del mecanismo. La lógica de que estas instituciones estén en la Junta es la de fortalecer la acción coordinada. Pero falta proactividad. Muchas instituciones con condiciones no comparten información con el mecanismo para que pueda hacer análisis de riesgo más integrales, con diferentes miradas, que resulten en un análisis de contexto que nos permita adoptar medidas preventivas.”

“A veces parece que acuden a defenderse Fiscalía y Secretaría de Seguridad Pública. Cuando hay información que necesita ser compartida por la Fiscalía, se apela a la confidencialidad o a la autonomía. La coordinación institucional no se da de manera efectiva. Las instituciones van y votan y evitan comprometerse con las cosas.”

Otro desafío tiene que ver con la protección integral de los beneficiarios. Si es cierto que la contratación del Servicio de Protección Federal para la oferta de escoltas y la de una empresa privada para las medidas de infraestructura de protección contribuye significativamente a que los beneficiarios de la política pública no queden totalmente inseguros, la idea de una protección integral – tal como lo establece la ley – no tiene perspectivas de hacerse efectiva sin el compromiso de todos. Y es precisamente el enfoque restringido a la seguridad física e inmediata del beneficiario, en detrimento de la implementación de planes de protección integral, el que más críticas recibe por parte de los atendidos por el mecanismo.

Pese a que la gran mayoría de los periodistas entrevistados por RSF reconoce el papel del órgano de brindar la seguridad necesaria en un momento dado de riesgo, todos afirman que no es suficiente para que continúen ejerciendo su trabajo y, menos aún, para que el riesgo al que están sometidos disminuya, provocando que el número de personas atendidas por el gobierno aumente y se vuelva insostenible.

En un contexto en el que una parte importante de los agresores son agentes de las fuerzas de seguridad del Estado, la falta de compromiso de los entes federativos en conjunto contribuye también a perpetuar las causas estructurales de la violencia contra defensores y periodistas, y la alternativa de crear mecanismos en los estados no es vista como una solución a este problema. “Es una lectura pragmática y equivocada, que no considera que los agentes de los estados y municipios son los principales agresores. Están poniendo a las personas agredidas en manos de sus agresores”, afirma una representante de la sociedad civil en la Junta de Gobierno.

Para ella, la idea de la coordinación a través de las Unidades de Protección terminó por impulsar mecanismos en los estados que, además de no resolver el problema de la seguridad de los beneficiarios, duplican esfuerzos, sobrecargan en la práctica y debilitan institucionalmente al mecanismo federal. Es un camino más costoso e ineficiente. “Si se trata de un estado cuyo gobierno no tiene una buena relación con la administración federal, cada uno camina por cuenta propia y listo”, agrega. El Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ) llegó a sugerir a la Dirección del mecanismo solicitar recur-

sos para instalar oficinas regionales del órgano en cada estado, algo ya garantizado, por ejemplo, a la CEAV. Pero la idea no **avanzó**.



“A Comissão Estadual de Atenção e Proteção de Jornalistas de Veracruz, por exemplo, tem comissionados em cada região do estado. Essa pessoa é um defensor de direitos humanos ou um jornalista. Isso tem a enorme vantagem de, num momento de ameaça, o beneficiário poder falar diretamente com o comissionado, que conhece toda a região, as pessoas, sabe se pode confiar na polícia local ou não, etc. É um conhecimento específico que permite analisar muito melhor a situação, o que faz uma falta enorme no mecanismo federal. Muitos dos que fazem a análise de risco duvidam de jornalistas, porque são burocratas da capital, que raramente viajam aos estados.”

La realidad es que no puede ser obligación de una sola institución resolver un problema histórico y estructural de la sociedad mexicana, que se manifiesta en el creciente número de agresiones y asesinatos de periodistas y defensores de derechos humanos. El aparato estatal necesitaría enfrentar este desafío como un todo, involucrando a las Comisiones de Atención a Víctimas, a las Secretarías de Seguridad, a la Fiscalía General de la República, a las policías, y a los gobiernos de estados y municipios. Sin esta coordinación, no hay perspectiva de cambio a corto plazo.

“El mecanismo está actuando como si fuera una aspirina para tratar un derrame cerebral. La visión que lo rige es la de imponer algunas barreras para que la violencia no alcance a algunos de sus beneficiarios. Pero eso es un paliativo. Y la falta de una visión integral de protección impacta en esa relación con otras entidades”, afirma el director de una de las entidades del Espacio OSC. “Necesitamos un engranaje muy bien engrasado que tenga todo el apoyo del Estado mexicano. Esto no se está haciendo. La pregunta es cómo fortalecer el compromiso institucional más allá del mecanismo”, agrega.

Entre las metas de la actual administración está la firma de convenios con todas los esta-

dos, otorgando al mecanismo federal un rol más protagónico en este proceso de cooperación, y la implementación de un Sistema Nacional de Prevención y Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Ese Sistema debería establecerse sobre compromisos mínimos comunes, como la definición de enlaces locales con capacidad de monitorear y reaccionar rápidamente ante situaciones de riesgo, que puedan identificar fenómenos que generan situaciones de violencia, y el desarrollo de campañas permanentes de reconocimiento y valorización del trabajo periodístico y de defensa de derechos, con mensajes contundentes de las administraciones públicas sobre la importancia de este respeto.

“En lugar de ser visto como una política única, el mecanismo debe poder utilizar todas las capacidades del Estado mexicano para proteger; ser la columna vertebral de la política de protección. Hoy, el 85% de los servicios que ofrece el mecanismo provienen de su propio presupuesto, es decir, las entidades federativas no están asumiendo su verdadero compromiso. Necesitamos romper algunas inercias coyunturales que impactan al mecanismo y que lo hacen insostenible”, explica el coordinador ejecutivo nacional, Enrique Irazoque Palazuelos.

Para él, es necesario construir un cronograma de corto, mediano y largo plazo y garantizar que todos asuman el costo político de las omisiones históricas. “Por ejemplo, la tercera parte de los periodistas asesinados es de Guerrero, y no veo a nadie responsabilizando al gobernador allá. Las obligaciones son claras y hay corresponsabilidad en esta materia. Pero parece que el mecanismo es el único culpable de toda esta situación. Asumimos nuestra parte, pero vendemos un mecanismo que no existe; tenemos que decir con toda claridad para qué fue hecho. O cambiamos la dinámica y la concepción o realmente estaremos destinados al fracaso”, pondera.

Una de las medidas citadas es la de justamente reformar la legislación para la adopción de una Ley General de Protección, que establezca legalmente la corresponsabilidad entre autoridades y le dé más fuerza institucional al mecanismo. En una reunión con RSF, realizada en México, el mecanismo informó que, hasta abril de 2022, realizará 7 foros regionales para discutir con la sociedad en su conjunto propuestas para la nueva ley y para la elaboración del Sistema Nacional. La medida

exigirá también una reforma constitucional, debido al carácter federativo del país, y las propuestas necesitarán pasar por el Congreso.

No obstante, varias organizaciones de la sociedad civil escuchadas por RSF creen que antes de iniciar el proceso de redacción de una Ley General, sería necesario garantizar la plena implementación de la legislación actual. Temen que la idea de un Sistema Nacional termine trasladando la responsabilidad de la política de protección a los estados, desobligando al mecanismo federal de su papel. También critican que la propuesta haya sido divulgada por el gobierno de López Obrador sin ningún debate previo con las entidades sociales, incluidas las que forman parte del Consejo Consultivo, que han sido menos escuchadas por la actual administración, según mencionaron.

Si bien en términos de diseño institucional, con la corresponsabilidad de los estados, la propuesta del Sistema Nacional parece adecuada, su proceso de construcción necesita ser más transparente y participativo, y el fortalecimiento del mecanismo federal debe estar en el centro de esta agenda, para que el órgano pueda cumplir con su papel de coordinación de este engranaje.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS

“A pesar de estar ya bajo la protección del mecanismo, no he recibido ninguna medida concreta. La policía siempre dice que no tiene recursos, que no tiene gasolina. No sé cómo van a protegerme. Temo por mi vida, pero lamentablemente tengo que salir a trabajar, para mantener a mi familia. Si alguien viene a mi casa, estoy completamente desprotegido. La policía está a 30 minutos de distancia de aquí, pero cualquier cosa puede pasar de un minuto a otro. No quiero que me saquen del país ni que me manden un helicóptero. Quiero que cumplan la orden de captura contra mi agresor, porque es un peligro que continúe suelto”.

La anterior declaración la hizo el periodista Gustavo Sánchez Cabrera a RSF, para esta investigación, el 4 de junio de 2021. Días antes, su caso había sido reevaluado por la Junta de Gobierno, que decidió solicitar al gobierno de Oaxaca medidas de acompañamiento al periodista durante sus desplazamientos, así como apoyo integral ante el riesgo que corría. Las medidas no

se implementaron con la velocidad necesaria y el 17 de junio, Sánchez Cabrera fue asesinado a tiros en el Istmo de Tehuantepec. El agresor que él mencionó ya había intentado matarlo en el año 2020. El reportero fue el séptimo comunicador asesinado bajo la protección del mecanismo desde su creación. Otros dos defensores de derechos humanos también perdieron la vida estando bajo la responsabilidad del Estado mexicano.

La gravedad de los episodios demuestra que la falta de coordinación institucional y compromiso con la celeridad en la implementación de las medidas aprobadas por la Junta de Gobierno puede costar vidas. La no adecuación de las medidas otorgadas también puede contribuir a que se perpetúen las agresiones y los ataques contra defensores de derechos humanos y periodistas, incluso después de haber ingresado al mecanismo de protección. Según datos de la Dirección General, hasta diciembre de 2020 se habían registrado 562 ataques a periodistas y 1.055 a defensores protegidos por el mecanismo. La ley mexicana, en su artículo 2, define agresión como “el daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

A diferencia de la política pública en Honduras, que evalúa internamente la percepción de los beneficiarios sobre las medidas recibidas, el mecanismo federal mexicano no cuenta con esta práctica. La evaluación de varias organizaciones de la sociedad civil y periodistas escuchados por RSF señala varios problemas en la adecuación y efectividad de la protección **ofrecida**.

Un primer aspecto es el tiempo medio de incorporación, incluyendo la realización de los análisis de riesgo y la aprobación de las medidas por la Junta de Gobierno. En un estudio publicado en 2018, Amnistía Internacional habló de un plazo de hasta 7 meses para concluir esas etapas, y de hasta 1 año más para la implementación total del plan de protección. La pandemia alargó aún más los plazos y, durante este proceso, los beneficiarios siguen bajo **riesgo**. En una consulta realizada por RSF a periodistas beneficiarios, la mayoría dijo que el mecanismo requiere más rapidez para la elaboración de análisis y la toma de decisiones. El equipo de funcionarios reconoce la dificultad, y ha buscado mejorar el tiempo de implementación de las medidas. Para 2022, la meta es garantizar

“Reporté al mecanismo las amenazas e intimidaciones que venían sufriendo los periodistas por parte de policías locales y me dijeron que no me preocupara, que ellos estaban siguiendo mi caso y que la Guardia Nacional estaba haciendo patrullas. En una de las ruedas de prensa con el presidente conté todo lo que estaba pasando. La Secretaría de Gobierno dijo que todo estaba bien, que vivíamos ‘en un país donde no pasa nada’. Criticamos que la Fiscalía General de la Nación no estaba tomando el caso con seriedad y pedimos mayores medidas de seguridad. Una madrugada, escuché disparos detrás de mi casa. Intenté llamar a la Guardia Nacional y descubrí que el número que me habían dado estaba equivocado. Quince días después, más disparos. Volvieron a decir que todo estaba bien, que no habían identificado nada en las cámaras de vigilancia. Un día un carro persiguió a mi hija por la calle. Llamé al mecanismo y le pregunté: ‘¿Qué están esperando, que yo reciba un tiro para que reaccionen?’. Salí de casa y me fui a vivir con mi hermana. 24 horas después me mandaron un botón de pánico y la Guardia Nacional empezó a hacer rondas diarias. Hicieron mi análisis de riesgo y decidieron que necesitaba escoltas, cámaras de seguridad y cerraduras más fuertes. Desde que llegaron, los asedios disminuyeron. Pero ocho meses después del atentado, no hay ningún detenido, los policías que dispararon a los periodistas siguen libres.”

“El mecanismo necesita ser eficiente y reaccionar rápidamente ante una amenaza. Cuando dicen ‘vamos a matar hasta al perro de su casa’, como en mi caso, los funcionarios del mecanismo no saben lo que hay detrás de eso. Perdí mi casa, mi empresa, una cabina de radio, todo lo que trabajábamos de forma independiente desde 2013. No puedo ir a casa porque las amenazas siguen allí. Pero, para el mecanismo, si no hay una amenaza en las redes, en su celular, no lo consideran.”

un plazo máximo de 4 meses entre el ingreso del beneficiario al mecanismo y el otorgamiento de las medidas. Según la ley actual, este intervalo debería ser inferior a 2 meses.

Los criterios utilizados para determinar el riesgo detectado también fueron criticados durante mucho tiempo. Mientras para los beneficiarios era frecuente la percepción de que su riesgo era mayor al identificado por el mecanismo, que los análisis eran superficiales y que los planes de protección eran insuficientes, para las organizaciones de la sociedad civil que acompañaban casos de cerca faltaba información sobre cómo se había obtenido cada valoración.

En 2019, el mecanismo alteró su metodología de análisis de riesgo, permitiendo una mayor individualización de los casos. La diferencia de percepción sobre este aspecto entre los acogidos por el mecanismo hace más tiempo y los que ingresaron después de 2019 no es despreciable.

“La nueva metodología de análisis de riesgo nos sitúa en un modelo que pasa de un enfoque policial a un enfoque integral. El enfoque policial es solo una parte, necesariamente tenemos que explorar el enfoque político y social, para distinguir las fuentes de riesgos que, en función de las capacidades instaladas del mecanismo, pueden atenuarse o disminuir. De nada nos sirve poner escoltas a un periodista durante 5 años si continúan las campañas de desprestigio en su contra. No habrá cuerpo de seguridad que resista a esa medida tantos años. Por eso cambiamos de metodología. Pero ahora entramos en otro nivel de reflexión, que es: ¿la capacidad instalada que tenemos puede aplicar esta otra metodología? Es algo que vamos a verificar en los próximos meses”, señaló el director general de Protección en 2021, Jorge Ruiz del Ángel.

Aún quedan demandas por enfrentar. Una de ellas es considerar específicamente la población a la que pertenece el peticionario, entendiendo que un mismo tipo de amenaza puede materializarse de manera diferente para un periodista y un defensor de **derechos humanos**, y que desigualdades de género, raza y etnia también se manifiestan en la ampliación de los riesgos. El regreso de las visitas in situ, en un contexto de mayor control de la pandemia de la covid-19, también es urgente, ya que un amplio conjunto de vulnerabilidades de entorno y contexto – que impactan posteriormente

en el riesgo detectado – deja de ser mapeado en las entrevistas virtuales.

En cuanto a las medidas de protección ofrecidas, también preocupa la existencia de un catálogo limitado disponibilizado por una empresa privada. La elaboración de los planes de protección, ya limitada por la falta de compromiso real de las entidades federativas del país, puede terminar en un camino contrario, donde la protección que se va a brindar tiene que encajarse a lo que hay en el catálogo, en lugar de que el mecanismo pueda diseñar el plan que mejor se adapte a cada beneficiario. En 2019, el gobierno se habría comprometido con las entidades del Consejo Consultivo a actualizar el catálogo, así como a realizar una evaluación más rigurosa del servicio prestado por la RCU Sistemas S.A., vinculando su responsabilidad en los casos donde los beneficiarios fueron asesinados estando bajo la protección del Estado, y a mirar la posibilidad de realizar una nueva licitación. Nada avanzó en este sentido.

Entre las medidas del catálogo ofrecidas hoy en día, la más otorgada – y también la más controvertida – es el botón de asistencia, que debe conectar rápidamente al beneficiario con su enlace policial y que muchas veces presenta problemas tecnológicos o de falta de respuesta.

Los planes de protección propuestos no se consideran más insuficientes porque, en el momento en que son discutidos por la Junta de Gobierno – que cuenta con la representación formal de organizaciones de la sociedad

“Lo que se analiza es mucho más el hecho que la persona objeto del mismo. Esta es una de las limitaciones de la metodología. Es un formato de Excel donde se ponen datos duros, no hay libertad de interpretación. Es un proceso cuantitativo - lo que es bueno - pero podríamos incorporar áreas para expandirnos un poco más. Sería mucho más sencillo para los analistas redactar el análisis con toda la información que escucharon e investigaron, en lugar de trabajar dentro de las tres opciones que les da la metodología. Esto lleva a una deficiencia en la personalización de los análisis y en la creación de los planes de protección.”

civil – es posible incrementarlos desde una perspectiva más integral de protección a los derechos humanos. “Es una metodología más eficaz, en la que se delibera ante los beneficiarios, que pueden decir si están o no de acuerdo con el análisis de riesgo y con la transparencia de las medidas a ser destinadas”, afirma el representante de una organización de defensa de la libertad de expresión.

Otra entidad relató a RSF que, en el 98% de los casos en los que representa a beneficiarios con el mecanismo, consigue cambiar los planes de protección y adaptarlos mejor a la realidad del individuo. Pero muchos beneficiarios no cuentan con este tipo de apoyo y pueden terminar con planes insuficientes para el riesgo que sufren, principalmente en un país donde los principales agresores son funcionarios, políticos y el crimen organizado, con un alto potencial de lograr concretar sus objetivos.

Todavía faltan medidas de seguridad digital y de atención a la salud mental, que afectan a muchas víctimas de amenazas de muerte y agresiones físicas. Según el equipo del mecanismo, un porcentaje significativo de los atendidos hacen esta demanda. Hace algunos años se intentó contratar un servicio de acompañamiento psicológico, pero por la falta de recursos la propuesta no salió adelante. “No los cuidamos de forma integral porque no tenemos las herramientas. Esto también reduciría nuestra carga de trabajo, porque son muchas las medidas que se otorgan para que los beneficiarios puedan estar tranquilos. Ya no corren riesgo, pero su tranquilidad depende de un botón, que no les salvará la vida”, dice una de las funcionarias del mecanismo. El apoyo psicológico también tendría un efecto en el sentido contrario, para evitar la naturalización de determinadas amenazas, que también pueden llevar a la muerte.

En relación con los escoltas privados, hasta hace poco solo ofrecidos por una empresa contratada, la evaluación es que no están capacitados para trabajar con periodistas y defensores, dificultando el desempeño de sus tareas diarias, y que habrían contribuido con la fuga de información de datos sensibles de los beneficiarios. Debido a que se trata de una medida bastante invasiva, beneficiarios y organizaciones señalan que sería necesario que los agentes privados recibieran formación en

derechos humanos. El traslado hacia el Servicio de Protección Federal no parece resolver este problema, aunque la perspectiva de asignar este papel al Estado sea sumamente positiva, por la ampliación de la articulación con las fuerzas de seguridad federales y los niveles de responsabilización. Todavía hay periodistas que desconfían del Estado y no quieren contar con escoltas de Protección Federal, generando un nuevo problema para el que el mecanismo aún no tiene respuesta.

La falta de adecuación de las medidas de protección también está influenciada políticamente. Aunque no es la regla, el costo político de negar medidas a peticionarios con mayor potencial de crítica pública al mecanismo hace que algunos beneficiarios reciban mejor atención que otros, incluso si su riesgo no es proporcional. “En el pasado, para calmar los ánimos, se ignoraban las matrices de riesgo y la necesidad real de estas personas”, dijo una abogada. Muchos siguen hasta hoy con esas medidas, que pronto serán revisadas, según la Dirección General.

Finalmente, las organizaciones mexicanas advierten que muchos planes de protección no llegan a ser completamente implementados, lo que hace que todo el esfuerzo por aprobar medidas más integrales se pierda. También exigen que agresiones graves contra beneficiarios del programa – como el asesinato de Gustavo Sánchez Cabrera – deben generar alguna responsabilización del poder público por omisión o falta de acción.

DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

La violencia sistemática que marca a la sociedad mexicana y el número de víctimas en riesgo inminente hizo que una medida de protección prevista como extraordinaria en la ley se haya vuelto frecuente en la operatividad del mecanismo, trayendo muchos desafíos. Considerado por las organizaciones de la sociedad civil como algo extremo, que sólo debería adoptarse después de agotadas todas las demás posibilidades, la extracción o reubicación temporal de defensores y periodistas es vista como un desplazamiento interno forzado, con impactos significativos para los beneficiarios, quienes en su mayoría dejan de ejercer sus actividades en

el lugar de refugio, violando un principio de la propia Ley de Protección.

En un estudio¹⁰ publicado en 2020 sobre el tema, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que recibe la mayor parte de esos refugiados internos, aborda las dificultades que genera en periodistas y defensores el estar distanciados de su red de apoyo, de su organización o movimiento, de su zona de conocimiento y, a veces, de su propia familia, Propiedades, costumbres, amistades, fuentes profesionales, empleo, todo es abandonado. Muchas parejas se separan y los niños quedan traumatizados. Muchos beneficiarios ni siquiera saben a dónde los llevan y qué les espera cuando se da una extracción de urgencia.

El aspecto positivo es que la protección es efectiva. Hasta la fecha, ningún beneficiario reubicado ha sido víctima de ataques y agresiones en la nueva ciudad donde habita. No obstante, las limitaciones de lo que ofrece el mecanismo a estas personas (un lugar para vivir y apoyo financiero para alimentos) están muy lejos de ser suficientes para una supervivencia digna. “Hay gente de comunidades indígenas que es ubicada en las grandes ciudades, sufre de angustia y al año ha perdido todo su círculo de relaciones. Hay periodistas y defensores que llevan muchos años fuera de sus territorios y su estado emocional está muy impactado. Además de protección, a esas personas habría que darles condiciones de vida”, dice un miembro de la Junta de Gobierno.

Para las Naciones Unidas¹¹, la reubicación significa, en la práctica, una victoria del agresor, que consiguió sacar de su región de operación al periodista o al defensor y silenciar a quienes lo criticaban. Como no hay cambios estructurales desde el punto de vista de la violencia en el lugar o región abandonados, los refugios temporales se transforman extraoficialmente en reasentamientos

10 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Diagnóstico sobre las personas que en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México (2020).

11 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2019). Disponible en: <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>.



“La respuesta del mecanismo fue tardía. Nos sacaron y nos llevaron a un refugio después de tres semanas. Me dieron pases de comida y donde dormir. Pero yo no tenía trabajo, no tenía ingresos, estaba en una ciudad desconocida, no conocía a nadie, tuve que arreglármelas con tres niños y sin dinero para comprarles una fruta. Vendimos las pocas cosas que teníamos. Perdimos todo y caímos en depresión total. Me despertaba por la noche llorando porque soñaba con mi casa. Y el mecanismo no da ningún tipo de apoyo jurídico para que usted recupere lo que perdió. Dijeron que le pedirían a la CEAV que nos apoyara con otras cosas, pero eso nunca sucedió. Eso decían para tranquilizarnos, pero era como un cuento de hadas, en el que teníamos que creer para poder seguir adelante. Confiar en ellos es caminar en la oscuridad.”

permanentes. Hay casos de beneficiarios que abandonaron sus territorios hace más de 4 años y aún no tienen perspectivas de regresar.

En 2017, el periodista Cecilio Pineda Brito, tras ser reubicado por el mecanismo, tuvo que regresar a su ciudad natal, en el estado de Guerrero, porque su esposa y sus dos hijas pequeñas, que se habían quedado allá, no tenían forma de sobrevivir. Tiempo después de regresar, fue asesinado. El mecanismo no pudo garantizar su seguridad al regresar.

Otros, que viven una situación peor, no ven reducido su riesgo y pueden verse obligados a regresar de todos modos, si el mecanismo considera que ya no están en peligro. RSF habló con periodistas en ambas situaciones y los relatos son de un cuadro socioeconómicamente insostenible. Este es el caso de un grupo de reporteros de Iguala, también en el estado de Guerrero, todos amenazados por carteles criminales. Una parte de ellos salió de la ciudad y otros siguen ahí, tratando de trabajar, a pesar del contexto de intimidación y censura. En una negociación con los mecanismos federal y del estado, acordaron que agentes de la Guardia Nacional o del Ejército los protegerían, pues temían que lo hiciera la policía por el recelo de que estuviera involucrada con los grupos criminales. Meses después, la medida

no se había implementado y la responsabilidad seguía en manos del gobierno del estado, en el que los periodistas no **confiaban**.



“A las 23 horas, después de publicar todo, llaman y me amenazan de muerte. Dijeron que harían conmigo lo que le pasó a un periodista asesinado dos meses antes. Se identificaron diciendo que eran de un cartel. Y dijeron: ‘No se metan en nuestra guerra’. Todos los que cubrieron el tema fueron amenazados de la misma manera, la misma noche. Nos dio mucho miedo y decidimos hacer una carta pública, exigiendo la interferencia del gobierno. Fue entonces cuando los mecanismos del estado y el federal nos buscaron. Si no actuamos colectivamente, no tenemos ningún progreso. Los periodistas en Iguala continúan recibiendo amenazas. Nosotros, que tuvimos que salir, también. Y el mecanismo no ve eso. Pedimos un plan de regreso y no hay nada de eso. Dicen que hay cosas que no están en sus manos. Entonces te protegen de inmediato, pero luego se olvidan de tu caso y de la situación colectiva que vivimos todos en Iguala. No hay seguimiento a las denuncias. En lugar de darte seguridad en tu lugar de origen, prefieren sacarte de allí y listo, y ese no es nuestro objetivo.”

Muchos beneficiarios recurren a la CEAV en busca de apoyo para otras demandas, como gastos en salud o educación de sus hijos. Pero los criterios de cumplimiento exigidos por la Comisión no siempre se ajustan a las situaciones que viven los periodistas y defensores en situación de desplazamiento interno. El mecanismo federal admite la insuficiencia de la protección ofrecida y afirma que ha trabajado en creciente alianza con ese órgano. Actualmente hay un proyecto de ley en el Parlamento mexicano para que la CEAV pase a formar parte de la Junta de Gobierno y pueda proponer Planes de Atención Integral a los beneficiarios del mecanismo, pero no hay perspectivas para su aprobación en este momento. Hoy en día, el mecanismo atiende a 70 beneficiarios en refugio temporal y, contrario a las recomendaciones, ha optado por ampliar las medidas de remoción, considerando que el tipo de protección que ofrecen los escoltas es limitado ante el riesgo en algunos casos.

“Pero el desafío es construir un engranaje para hacer el seguimiento y lograr el regreso de las personas desplazadas. Cuando llegan a un lugar de refugio, no podemos incurrir en esa disociación institucional sobre las atribuciones que tenemos. Debemos analizar la situación con un enfoque multiinstitucional para garantizar lo mínimo que se requiere para una vida digna. Para algunos sectores de la sociedad esto puede verse como muy paternalista, pero tenemos que construir un camino que no prive a las personas de su autonomía”, opina Jorge Ruiz del Ángel.

“Pero no es cierto el concepto de que si el mecanismo reubicó a alguien, ahora es responsable de todo, en términos de un desplazamiento forzado. El mecanismo no fue responsable de este desplazamiento. En términos de normas internacionales y nacionales, si son los estados los que generan la violencia y expulsan a las personas, son ellos los que tienen que reparar el daño. Otra vez el mecanismo asumiendo cosas que no debe (...). Si hay estados a los que no se puede volver, la responsabilidad debe ser de quien generó la violencia”, añade Enrique Irazoque Palazuelos, para quien un regreso seguro también depende del compromiso de las autoridades locales.

El impacto de los procesos de desplazamiento forzado y la búsqueda de apoyos no encontrados en el Estado mexicano llevó a un grupo de periodistas a crear, en 2017, la Asociación Mexicana de Periodistas Desplazados y Agredidos, que hoy apoya con recursos propios a decenas de profesionales.

CUERPO TÉCNICO Y PREVISIÓN PRESUPUESTAL

Detrás de las dificultades de coordinación institucional, en la elaboración de análisis de riesgo profundos y para la plena implementación de planes de protección adecuados, está la enorme limitación de personal del mecanismo mexicano. A modo de comparación, mientras el Sistema Nacional de Protección en Honduras tenía 26 funcionarios para atender 172 casos en 2021, el mecanismo mexicano contaba con sólo 45 personas para atender a 1.459 beneficiarios. Cuesta creer cómo, tras el crecimiento constatado de casos en los últimos cinco años – un salto desde los 358 a

los 1.459, incluidos hasta junio de 2021 –, la agencia aún no ha **colapsado**.



“Es como tener una tienda para vender galletas que antes atendía a 20 personas, ahora atiende a 5.000 y sigues teniendo la misma cocina y la misma caja.”

Si se tiene en cuenta que en la Unidad de Seguimiento trabajaban sólo 7 funcionarios a finales de 2021, una simple división dejaría a cada uno de ellos encargado de monitorear la implementación de medidas de más de 200 personas. Lo mismo ocurre con la Unidad de Evaluación de Riesgos, que al tener que dividirse entre el estudio de nuevos casos y las reevaluaciones, además de retrasar la incorporación de personas en peligro, acaba por no volver a analizar las situaciones de riesgo, manteniendo dentro del mecanismo a beneficiarios que ya no necesitan protección.

“El mecanismo salva vidas está funcionando de cierta manera, pero el crecimiento de casos indica que, si sigue así, sin personal, sin logística, sin una buena coordinación institucional, perderá mucho de lo que puede hacer dentro de su margen de maniobra. Con la cantidad de casos que están llegando, en el futuro el mecanismo se volverá insostenible”, opina el director de una organización de la sociedad civil.

En este escenario, no hay forma de que se cumplan los plazos, de que la calidad del servicio ofrecido se considere buena o que la protección garantizada sea integral. Si bien es muy positivo que el mecanismo haya superado una fase inicial de desconfianza y sea reconocido por el papel que desempeña en la sociedad – medido también por el aumento de su demanda – ese crecimiento exponencial de casos no es acompañado de un fortalecimiento del cuerpo técnico-operativo, revelando una importante limitación en el cumplimiento de su **misión**.

Hoy en día, los empleados que fueron responsables de esa consolidación, en medio de una fuerte sobrecarga laboral, se han convertido en centro importante de críticas de defensores de derechos humanos y periodistas. “Tenemos una muy buena estructura institucional. Pero en términos de operación e infraestructura interna, es decadente.

La atención que te dan los funcionarios del mecanismo es deplorable. Tienen el teléfono apagado cuando tienes una emergencia, no te contestan y responden los correos electrónicos después de cuatro meses”, criticó un periodista. Para 2022, el mecanismo solicitó a la Secretaría de Hacienda la creación de 40 nuevos puestos de trabajo, pero aún no hay garantía de su asignación.

Para las organizaciones de la sociedad civil, todavía hay un problema con el perfil de los funcionarios. Cuando se creó el órgano, no había personal especializado en análisis de riesgo y protección de defensores de derechos humanos, y el gobierno de Peña Nieto convocó funcionarios de diversas instituciones con perfil investigativo o policial, como el de la Fiscalía General de la República y la Policía Federal, para conformar el mecanismo. Otros llegaron de la burocracia estatal tradicional. Es así como en casi 10 años, e incluso con capacitaciones enfocadas en derechos humanos, aún prevalece entre los **funcionarios** un perfil



“Es un desafío incidir en muchos equipos de la administración pública, identificar que el servicio público es un medio para buscar el bienestar y que el objetivo del gobierno es solucionar los problemas de la ciudadanía. Tenemos que entender que los derechos humanos no deben ser parte de la ética personal de cada uno, sino que deben estar presentes en el espíritu de servicio. Son muchos los factores que confluyen, desde la sobrecarga de trabajo, la identificación de procesos poco claros, el desgaste, hasta la moral interna, que le corresponde a cada uno. Esperamos que esto se pueda revertir pronto.”



“La gente que está hoy en el mecanismo es la misma de hace años, con el triple de trabajo y totalmente desgastada. Cuando tenemos bajas lo sentimos mucho, pero lo más grave es que estamos empezando a dejar de sentir. También nos maltratan, nos insultan, nos gritan. Y muchas veces no podemos hacer nada. Nosotros también nos consideramos defensores de los derechos humanos y si estamos aquí es por amor a la causa, pero estamos muy desmotivados. Así va a ser difícil obtener los resultados que queremos.”

que carece de sensibilidad para lidiar con víctimas y comprender la presión que sufren cada día.

“No se trata de saber cómo funcionan las instituciones, sino de cómo hablarle por teléfono a alguien que está completamente traumatizado. Hemos escuchado muchas quejas de que el personal no acoge bien los problemas y riesgos, no cree en las amenazas denunciadas. Esto significa claramente que el perfil de las personas que trabajan en el mecanismo no es el adecuado”, dice el director de una organización de defensa de los periodistas, para quien, muchas veces, el equipo contribuyó con una revictimización de quien debía proteger. También existen deficiencias en cuanto a la capacitación del personal para realizar análisis de riesgo con perspectivas interseccionales y que consideren las especificidades de cada región y de cada beneficiario, lo que ha resultado, como se mencionó anteriormente, en planes de protección insuficientes.

En un diagnóstico del mecanismo realizado en 2019¹², el Alto Comisionado de las Naciones Unidas también señaló deficiencias en el equipo de personal especializado en comunicación, tecnologías de la información, gestión de recursos humanos y en el de articulación institucional. Desde entonces han continuado los retos de la gestión interna, como la necesidad de procedimientos y protocolos más claros y objetivos, el apoyo administrativo a los equipos y la **planeación**. Cuando los analistas necesitan detener su trabajo para hacer copias de documentos o llevar un vehículo del mecanismo al taller, es la protección de un beneficiario la que sufre las consecuencias. Según el mecanismo, el problema está siendo enfrentado, incluso con la sustitución de los titulares de cada unidad del órgano. A finales de 2022, todos los analistas pasarán por procesos de certificación internacional.

Los recursos financieros tampoco acompañaron proporcionalmente el crecimiento de la política. Por más que el gobierno garantice que el problema no es presupuestal, las demandas por más cantidad de personal se presentan desde

que el mecanismo tenía la mitad de sus beneficiarios. También para efectos comparativos, la Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene un presupuesto 20 veces mayor que el mecanismo mexicano para un público beneficiario seis veces mayor. Las organizaciones de la sociedad civil también temen que, pese a los 388 millones de pesos (unos 19 millones de dólares a la tasa de conversión de diciembre de 2021) destinados para 2022, la política de austeridad del gobierno de López Obrador termine restringiendo los recursos del mecanismo.

Si faltan recursos para contratar más personas, la forma de abordar el problema podría ser mediante la reasignación de fondos. En lugar de asignar tanto a la empresa prestadora de servicios, el mecanismo podría aumentar su equipo, ofrecer una mejor supervisión de los casos y economizar en medidas que ya se volvieron innecesarias. El organismo espera dar un paso en este sentido en 2022, con una revisión de todos los casos, para que unos no sigan sobrevalorados mientras que otros no reciben la protección que necesitan.



“El mecanismo ‘funciona’, pero se desgasta mucho internamente por factores administrativos que no están bien planeados. Nuestro deseo sería poder parar la operación, congelar el riesgo de los beneficiarios para poner en orden las cuestiones administrativas. Si usted no administra bien su tiempo, los recursos humanos y materiales, no puede ofrecer un buen servicio. Y creo que eso es lo que está pasando.”

Mientras tanto, la realidad es la de un círculo vicioso: hay una lucha constante para obtener más recursos humanos y financieros, más personas se incorporan, pero como las causas estructurales de la violencia no son realmente atacadas en el país, la demanda nunca será atendida plenamente. “Estamos ante una bomba de tiempo”, opina el Comité para la Protección de los Periodistas.

Con base en el diagnóstico realizado en 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, junto con el Consejo Consultivo, ha acompañado de cerca la implementación de las recomendaciones que la ONU hizo. En un comunicado de la Secretaría

de Gobernación, el gobierno mexicano se comprometió a ponerlas en práctica. A partir de ahí, fueron revisados documentos internos sobre temas como reacción inmediata, manejo de datos personales y análisis de riesgo con una perspectiva colectiva y comunitaria, y se recibieron propuestas de perfeccionamiento. Pero hasta el momento las entidades desconocen cómo esas sugerencias están siendo examinadas internamente por la coordinación.

CONFIABILIDAD Y TRATO A PERIODISTAS

Un aspecto positivo del mecanismo mexicano es que, a lo largo de los años, logró desarrollar dentro del equipo un mayor entendimiento sobre la protección a periodistas y comunicadores, que el que existe en las políticas de otros países. Aunque no hay una metodología específica para el manejo de estos casos, durante los estudios de riesgo, por ejemplo, la dinámica del trabajo periodístico es considerada en las condiciones de vulnerabilidad de los peticionarios. Lejos de lo ideal, las organizaciones de defensa del sector también creen que el tema de la libertad de prensa se entiende mejor que antes, principalmente por el diálogo con la sociedad civil y con organismos internacionales de derechos humanos. El modelo de participación social del mecanismo mexicano es, de hecho, un referente en la región – lamentablemente todavía poco acompañado en otros países –, aunque aún falta mucho por mejorar.

Tales avances contribuyeron en un aumento de la confiabilidad en la política pública por parte de periodistas y comunicadores, aunque todavía no es una regla. Hay profesionales que siguen temiendo que órganos responsables directos o indirectamente de las agresiones que sufren – como la policía – formen parte de la estructura oficial del mecanismo¹³. Pero hoy en día, el mayor obstáculo en ese sentido es el propio discurso oficial del presidente, Andrés Manuel López Obrador, que nunca ha abandonado su postura de criticar y desprestigiar abiertamente a periodistas y defensores de derechos humanos.

13 Para hacer frente a este tipo de problema, el mecanismo de protección de la Ciudad de México cuenta con una policía especial, coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos del municipio, que colabora en el desarrollo de medidas preventivas y de atención psicológica a los defensores y periodistas refugiados en la capital.

En un contexto políticamente polarizado, el discurso oficial puede legitimar violencias practicadas por otros actores. Eso fue lo que sucedió en febrero de 2019, cuando el líder campesino Samir Flores, miembro del Frente en Defensa de la Tierra y del Agua y fundador de la radio comunitaria Amiltzinko, fue asesinado en el estado de Morelos, días después de que López Obrador criticara públicamente a ambientalistas de su comunidad que se oponían a la construcción de una termoelectrícula. Los periodistas también narran innumerables episodios de ataques que reciben, especialmente en el entorno virtual, cuando son criticados por el presidente en sus ruedas de prensa matutinas, llamadas “mañaneras”. Como una bola de nieve, el discurso presidencial crea nuevos precedentes para ataques de gobernadores, alcaldes y otros funcionarios públicos contra estas poblaciones.

El presidente dice que esto no pone en peligro a los periodistas porque hasta la fecha “nadie ha sido asesinado fuera de Palacio Nacional”. Pero la práctica recurrente se convierte en un problema especialmente para los periodistas alejados de las grandes ciudades. “Cuanto más lejos estás de los centros, la violencia y el riesgo también aumentan, porque allí las autoridades se mezclan mucho más con las estructuras criminales”, señala una defensora.

A pesar de la presión ejercida por las entidades que integran la Junta de Gobierno, lo máximo que el mecanismo hizo ante estos episodios fue emitir comunicados de reconocimiento al trabajo periodístico y al de los defensores de derechos humanos, pero no tienen el impacto suficiente. La promesa hecha en 2019 tras las recomendaciones lanzadas por la ONU, es que el gobierno - con la participación del presidente - lanzará una campaña nacional sobre el tema, que estará dirigida a la sociedad, en el sentido de que la salud del Estado Democrático de Derecho se mide por la seguridad que periodistas y defensores de derechos humanos puedan encontrar en el ejercicio de su labor. Se estima que el lanzamiento de la campaña será en marzo de 2022.

El paso es importante, pero décadas de omisión no serán superadas con una campaña presidencial de comunicación. La historia demuestra que proteger a los periodistas y defensores no es una prioridad de los gobiernos

12 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2019). Disponible en: <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>.

mexicanos, independientemente de su color político. La creación del mecanismo en 2012 fue impulsada por la sociedad civil cuando, al convertirse en una obligación internacional del Estado, había que establecer de alguna manera una política pública. “Pero la clase política mexicana es profundamente autoritaria y trabaja en una lógica de censura y amedrentamiento permanente a la prensa”, dice el director de Artículo 19 en el país.

Ante tanta violencia, hasta periodistas estigmatizados por funcionarios del gobierno y defensores que desconfían de las fuerzas de seguridad terminan optando por solicitar protección al mecanismo. “Mejor que nada”, dijeron muchos a RSF. Otros, de forma más racional buscan la política, para que en caso de que les suceda algo, el Estado pueda ser responsabilizado de alguna forma. También están los amenazados que, hasta el día de hoy, todavía desconocen ese derecho. De los 111 comunicadores y defensores asesinados en México desde diciembre de 2018 – inicio de la administración de López Obrador – hasta julio de 2021,



“El mecanismo no desaparece para el presidente solo porque el costo político internacional sería demasiado grande. Tan es así que no hay divulgación de la política de protección. Hace unos años, muchas personas ni siquiera sabían que existía el mecanismo, porque el Estado mexicano no tenía ninguna intención de permitir que las personas accedieran a él. Con los años, se dieron cuenta de su importancia. Yo, que soy una persona muy crítica, digo que es una institución indispensable, que el gobierno tiene que fortalecerla. Pero no esperemos que el mecanismo resuelva esta crisis de violencia contra defensores y periodistas. No es una política de protección pública la va a resolver eso.”

9 estaban bajo el amparo del mecanismo. “En el caso de los otros 102 ni siquiera sabíamos que corrían riesgo”, lamenta Palazuelos.

DONDE EL CAMBIO ES PRIORITARIO Y MÁS URGENTE

- Articulación con organismos públicos
- Personal técnico
- Diseño institucional
- Previsión presupuestal
- Medidas implementadas
- Trato a periodistas
- Marco normativo
- Metodología y procedimientos
- Confiabilidad
- Transparencia y participación social

7 | PROTECCIÓN A LAS MUJERES PERIODISTAS



Lourdes Maldonado, recordada en este acto, fue una de los 5 periodistas asesinados en México a principios de 2022. © Guillermo Arias/AFP

Diez. Ese es el número de mujeres muertas entre los 140 periodistas y comunicadores asesinados en Brasil, Colombia, Honduras y México en la última década, entre 2011 y 2020, según balance de Reporteros Sin Fronteras. La cifra, que representa solo el 7% del total de víctimas mortales, esconde una realidad brutal que silencia, diariamente, a miles de comunicadoras en todo el mundo, incluso en América Latina.

Un estudio realizado entre 2017 y 2018 por la International Women's Media Foundation¹ indicó que el 63% de las entrevistadas ya había sido amenazada digitalmente, el 58% personalmente y el 26% ya había sufrido ataques físicos. Menos de dos años después, la internet ya se había convertido en el lugar más peligroso para

las mujeres periodistas, según el 73% de las encuestadas por Reporteros Sin Fronteras en una investigación mundial². Para el 58%, el lugar de trabajo fue el segundo escenario de violencia de género más señalado por las participantes. Las más afectadas: las especialistas en derechos de la mujer y las que cubren deportes o política.

Las consecuencias de esa frecuencia de ataques son numerosas. Además del estrés, la angustia y los miedos, la violencia de género lleva a las periodistas (43%) a cerrar temporal o incluso permanentemente sus cuentas en las redes sociales, a autocensurarse (48%), a cambiar de especialidad (21%) o incluso renunciar (21%). El impacto, por lo tanto, va más allá de la vida de

¹ International Women's Media Foundation. Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting (2018).

² Reporteros Sin Fronteras. El periodismo frente al sexismo (2021). Disponible en: <<https://rsf.org/es/noticias/dia-internacional-de-la-mujer-rsf-publica-su-informe-el-periodismo-frente-al-sexismo>>.

estas mujeres, afectando a todo el periodismo y el acceso a la información en todas las sociedades.

Una de las hipótesis que explicaría por qué es menor el número de asesinatos de mujeres periodistas, en relación al de los hombres, es que el objetivo del agresor, de silenciar las críticas y las denuncias, se logra con antelación, en procesos estructurales y sistemáticos que afectan a las comunicadoras a lo largo de sus vidas y que van desde su exclusión en las estructuras de las organizaciones de comunicación hasta el asedio que sufren por parte de fuentes y compañeros, en procesos que ni siquiera son considerados como violaciones a la libertad de expresión. La violencia de género no solo se traduce en formas específicas de agresión contra las mujeres, también determina que los actos de violencia usualmente cometidos contra periodistas en general impactan de una manera diferente en sus vidas³.

VIOLENCIA DE GÉNERO

Las estrategias para atacar a las comunicadoras incluyen, por ejemplo, la publicación de datos confidenciales, el “doxing”, extorsiones de connotación sexual y la distribución no consentida de imágenes íntimas, que atacan la dignidad de las mujeres. Adicionalmente, aunque la mayoría de los ataques se dan en el ambiente digital, aproximadamente una quinta parte de las mujeres también es agredida fuera de la internet por el mismo motivo que provocó antes la violencia virtual.

De hecho, ese es uno de los datos más relevantes de la investigación realizada por la UNESCO y el Centro Internacional para Periodistas (ICFJ) a finales del año 2020⁴. El estudio muestra que las agresiones van más allá de las barreras digitales y se convierten en ataques concretos en la vida de esas mujeres, provocando que el 13% de las comunicadoras que son agredidas en línea hayan aumentado sus medidas de seguridad física. Asimismo, para el 13% de las entrevistadas, las amenazas estaban dirigidas a sus hijos y familiares.

3 CIMAC. El poder de cacicazgo: Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015 (2016).

4 International Center for Journalists and UNESCO, Programa Multidonorante para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas. Violencia en línea contra las mujeres periodistas: Instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones (2020).

El racismo, la lgbtfofia, la transfobia, los prejuicios religiosos y étnicos y otras formas de discriminación se suman al sexismo y a la misoginia para producir consecuencias aún más significativas en las mujeres víctimas de múltiples formas de opresión⁵. Y cuando miramos de cerca la realidad de los países retratados en este estudio, los números se confirman o incluso se muestran más preocupantes.

En Brasil, el 92% de las mujeres ya escucharon chistes machistas en el ambiente de trabajo, el 83% ha sufrido maltrato psicológico en las salas de redacción y el 64% ha sido abusada por autoridades y fuentes⁶. En Colombia, 6 de cada 10 periodistas denunciaron ser víctimas de violencia de género en su lugar de trabajo; 2 de violencia sexual y sólo 3 de cada 10 dijeron contar con un espacio para denunciar tales delitos en el medio en el que trabajan⁷. En el año 2020, del total de agresiones contra periodistas documentado en México, más del 52% fueron dirigidas a mujeres. Los ataques fueron practicados principalmente por agentes del Estado, en prácticas de asedio e intimidación institucional, así como en campañas de deslegitimación de comunicadoras⁸. En Honduras, la violencia contra las mujeres también se disparó durante la pandemia⁹.

Por ello, desde hace más de una década, diferentes organismos internacionales han alertado sobre la urgencia de incorporar la perspectiva de género en las iniciativas sociales y en las políticas públicas de protección a periodistas y defensores de derechos humanos. Se trata de reconocer que la violencia contra comunicadoras

5 Villa, Sandra V. “Mujeres afro en los medios: resistiendo a los estereotipos” (2017). Disponible en: <<http://www.redperiodistasgenero.org/mujeres-afro-en-los-medios-resistiendo-a-los-estereotipos/>>.

6 Abrajil y Género e Número. Mulheres no Jornalismo Brasileiro (2017). Disponible en: <<https://www.mulheresno-jornalismo.org.br/>>.

7 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Páginas para la Libertad de Expresión. Edición #1, febrero 2021 (2021). Disponible en: <https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP_paginas_Informe_anual_2020.pdf>.

8 CEJIL. México: Organizaciones de DDHH denuncian ante la CIDH agravamiento del riesgo para personas defensoras y periodistas en México (2020). Disponible en: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-de-ddhh-denuncian-ante-la-cidh-agravamiento-del-riesgo-para-personas-defensoras-y-periodistas-en-mexico/>>.

9 EFE y R7. “Honduras crea campaña contra feminicidio e violencia de género” (2020). Disponible en: <<https://noticias.r7.com/internacional/honduras-crea-campanha-contra-feminicidio-e-violencia-de-genero-26082020>>.

también se enmarca en la discriminación estructural contra las mujeres, y es también una forma de restricción a la libertad de expresión. Por ello, tanto el sistema universal de derechos humanos como el interamericano, desarrollaron patrones sobre la obligación de los Estados de atender riesgos especiales y factores particulares que impidan el ejercicio de la libertad de expresión de las mujeres periodistas, como parte de su deber de garantizar el ejercicio de este derecho.

Entre esos estándares, además de medidas positivas que permitan construir un ambiente seguro para que las mujeres comunicadoras trabajen en igualdad de condiciones, existen normas específicas en los programas de protección para periodistas. De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, “integrar una perspectiva de género en la protección de periodistas implica asegurar que todo el proceso y sus etapas, desde la recepción y orientación de la solicitud de protección, la evaluación del riesgo, hasta la adopción de medidas de protección especiales, esté orientado a atender las necesidades particulares y riesgos específicos de las mujeres periodistas y que observe los principios de atención preferencial, interseccionalidad, transparencia y participación”¹⁰.

De ahí la necesidad de complementar y reforzar las obligaciones generales de protección (tratadas al inicio de este estudio) con las obligaciones derivadas de la Convención de Belém do Pará¹¹, sobre los derechos de las mujeres, aprobada por la Organización de Estados Americanos, según la cual los Estados deben abstenerse de toda práctica de violencia contra las mujeres, observando que las autoridades, funcionarios e instituciones se comporten de acuerdo con este deber, y actuar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

La Resolución de la Asamblea General¹² y

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión – Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión (2018). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>>.

11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belem do Pará (1994). Disponible en: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>.

12 Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución A/C.3/72/L.35/Rev.1. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad (2017). Disponible en: <<https://>>

el Plan de Acción de las Naciones Unidas¹³ sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad son otros instrumentos que reafirman el papel que tiene cada país de mirar las especificidades del trabajo periodístico realizado por mujeres y el doble riesgo que cargan las comunicadoras. Así las cosas, existen principios, lineamientos y reglas orientadoras para que los países actúen en este sentido, pero faltan compromisos y voluntad política.

LA RESPUESTA DE LOS MECANISMOS Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN

Un análisis de los mecanismos de protección de periodistas en funcionamiento en Brasil, Colombia, Honduras y México revela el largo camino que estas naciones tienen por recorrer para conseguir abordar el tema de una forma estructural en sus políticas públicas, empezando por Brasil, que no tiene **orientación práctica** alguna dirigida hacia el tema de género en el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas.



“No recibí ningún tipo de orientación específica por ser mujer. Pero las amenazas que recibo son diferentes. Mis agresores usan eso por el hecho de que soy mujer, para intimidarme. Me siento doblemente amenazada, por ser defensora y porque haya hombres que me amenacen por ser mujer.”

En Colombia, el Protocolo Específico con enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres llegó a ser señalado como una buena práctica internacional en el tema. Creado por el Ministerio del Interior, mediante Resolución n° 0805 del 14 de mayo de 2012, el Protocolo dispuso la creación de un Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM) para Mujeres, integrado por todas las entidades que forman parte del CERREM original y otras orientadas a la atención de mujeres. A pedido de las be-

undocs.org/es/A/C.3/72/L.35/Rev.1>.

13 Naciones Unidas. Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (2013). Disponible en: <https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_es.pdf>.

neficiarias – que tienen el derecho de elegir – sus casos pueden ser analizados por este Comité en el momento de la deliberación de medidas.

El Protocolo tiene como principios la atención preferencial y especial para las mujeres, la garantía de participación de organizaciones de mujeres en la formulación y acompañamiento de la política y el respeto a los tratados y convenciones internacionales ratificados por Colombia. Asimismo, establece que el enfoque de derechos de las mujeres debe observarse en todas las etapas del mecanismo. En el análisis de riesgo, por ejemplo, debe considerarse si la peticionaria tiene hijos, padres u otros familiares dependientes, para extender las medidas a ellos. También puede solicitar que su análisis lo realice una analista.

De igual forma, están previstas medidas para garantizar la salud, la seguridad social y el bienestar de las defensoras y sus familias, incluido su estado psicológico; medidas encaminadas a brindar apoyo a la beneficiaria y a sus familiares para el acceso al sistema educativo y medidas para ayudar a lactantes y embarazadas, que deberán ser coordinadas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cuando se retiran los esquemas de protección, las medidas deben desmontarse gradualmente, con la adopción de otras, de carácter preventivo, que permitan a la mujer y a su núcleo familiar adaptarse a la nueva condición.

Finalmente, el Protocolo también estima que todos los funcionarios con atribuciones a nivel nacional, departamental (de los estados) y municipal en el desarrollo de acciones de prevención y protección sean capacitados y sensibilizados en la perspectiva de género. Corresponde al Ministerio del Interior promover el reconocimiento de la protección de los derechos de las mujeres como un asunto de interés nacional. Un año después de su adopción, la Corte Constitucional de Colombia identificó un empeoramiento de las violaciones a los derechos fundamentales de las defensoras de derechos humanos y estableció una presunción de riesgo extraordinario de género a favor de esa población, que incluyó la obligación del Estado de garantizar que las medidas de protección respondan “de forma adecuada a las implicaciones multidimensionales de género – individual, familiar, colectiva y comunitaria – y al tipo de riesgo”¹⁴.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia

Para el caso de las periodistas, la Sentencia T-199 de la Corte¹⁵, del año 2019, determinó que la UNP debe efectivamente considerar el perfil de la mujer como periodista, el contenido de la información que produce y el contexto de la región en la que se desarrolla su trabajo de comunicadora, contemplando no sólo las formas particulares de violencia contra las mujeres, sino las especificidades necesarias para la aplicación de medidas de protección a periodistas. Desde 2012 y hasta mediados del año 2021, la UNP ofreció protección a 245 mujeres periodistas. En el año 2018, el mecanismo lanzó un Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Líderesas y Defensoras¹⁶, que establece criterios para el estudio del riesgo de esta población, integrando enfoques de género, étnicos, interseccionales y territoriales.

En la práctica, la implementación de dichos protocolos está lejos de ser efectiva. Varias beneficiarias escuchadas por RSF criticaron la conducta de los escoltas privados contratados por la UNP, algunas hablaron incluso de abuso. En el año 2015 hubo una denuncia de violación por parte de una periodista beneficiaria, motivada por la información que había publicado contra grupos paramilitares, y la Unidad no habría tomado el caso con la seriedad requerida. Otra denuncia salió a la luz en 2020. Cuando se le preguntó acerca de estos problemas, la Dirección de la UNP admitió que hubo casos de denuncia de asedio por parte de escoltas, pero que después de ser investigados, se constató que eran fruto de “una relación sentimental entre la protegida y el escolta”.

“Cuando se rompe esa relación, lo primero que hace la protegida es denunciar a la persona por abuso. Esto sucede en muchos lugares cuando hay personas de sexo diferente trabajando juntas. Entonces sí, pasó con nosotros, pero la gran mayoría no es porque el escolta abusó, sino porque hubo una relación sentimental, y cuando se presentan proble-

contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

15 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-199/19. Disponible en: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>.

16 UNP. Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Líderesas y Defensoras (2018). Disponible en: <<https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/ger-pt-07-v1-protocolo-de-analisis-de-nivel-riesgo-para-mujeres-lideresas-y-defensoras.pdf>>.



“Para mim está claro que foi um ataque premeditado. Não foi um homem que decidiu agredir uma mulher, mas que praticou um ataque fundado na condição dela de jornalista e que aproveitou de seu gênero para humilhá-la e para cometer a pior agressão que uma mulher pode sofrer.”

mas en esa relación, comienzan las quejas por todos lados”, justificó el coronel Alejandro Murillo, responsable por el trato de periodistas en la UNP.

Otra dificultad para las periodistas es que las organizaciones de defensa de la libertad de prensa – que cumplen un papel importante en la discusión de los casos – no pueden acompañar al CERREM de Mujeres, por lo que, en el momento de la definición de las medidas, ellas tienen que elegir si quieren ser tratadas principalmente como mujeres o como periodistas, pero nunca como ambas. Parte de las organizaciones evalúa positivamente el funcionamiento del CERREM de Mujeres, pero esa exclusión vulnera precisamente el derecho de las periodistas a tener una perspectiva de género que sea considerada de forma estructural en sus casos.

“Lo que hicieron con ese programa de género fue poner escoltas femeninas, que son igual de agresivas [que los hombres] y te controlan de la misma forma. También fabricaron chalecos antibalas adaptados a los senos. Eso es lo que llaman perspectiva de género; es casi una broma, porque no toman en cuenta los temas familiares, sociales, culturales que sufrimos las mujeres periodistas en una situación de amenaza”, dijo una comunicadora a RSF.

En octubre de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Colombia por el secuestro y tortura de la periodista Jineth Bedoya en mayo de 2000. Ella también fue víctima de agresiones sexuales por el trabajo que desarrollaba. Una de las obligaciones impuestas al Estado será implementar un plan de capacitación para servidores públicos, fuerzas de seguridad y operadores de justicia para garantizar conocimientos necesarios que permitan identificar actos y manifestaciones de violencia contra las mujeres por asuntos de género que afectan a las periodistas, protegerlas en situaciones de peligro, e investigar y castigar a los perpetradores.

Hace casi 10 años, la CIDH afirmó que la violencia contra las defensoras y periodistas en México era “invisible e inaudible para muchos”, y que la minoría de los casos, aquellos que llegaron a ser denunciados, recibieron un trato “negligente, poco uniforme y equitativo para las mujeres involucradas”¹⁷. Entre el año 2012 y el 2013, la organización mexicana Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC) registró 153 casos de agresiones contra periodistas, incluido el feminicidio de la corresponsal de la revista Proceso en el estado de Veracruz, Regina Martínez Pérez. Para el CIMAC y para las otras organizaciones que integran el Espacio OSC, en el caso de las mujeres periodistas, la violencia de género se naturaliza en el ejercicio periodístico, lo que pone a las comunicadoras en una situación de desigualdad, impidiendo su acceso a la justicia y la reparación por daños personales y profesionales generados por la violencia¹⁸.

El reglamento de la Ley de Protección de México determina que el mecanismo federal debe incorporar la perspectiva de género. El protocolo actualmente vigente para el análisis de riesgo respeta esta determinación, así como el principio de la no discriminación. Según la dirección del mecanismo, durante la entrevista con la persona beneficiaria se considera la importancia de los asuntos de género para fenómenos sociales como la violencia, que afecta de modo diferente a mujeres y hombres. A la condición de género se suman otros factores, como la pobreza, el pertenecer a alguno de los pueblos originarios del país, entendiéndose que la intersección entre esas condiciones provoca una diferencia aún mayor de cómo la violencia afecta a cada individuo.

También se evalúa si el riesgo de la defensora o periodista involucra a su familia o a las personas con las que trabaja y los miembros del equipo reciben formación y capacitación sobre el tema. Pero una de los integrantes del equipo del mecanismo mexicano considera que a los funcionarios todavía les falta mucho material para abordar completamente

17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

18 Espacio OSC. Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2015).

esa perspectiva. Ella destaca que todas las medidas son iguales para los beneficiarios y que la única diferenciación sería en la asignación de escoltas mujeres para atender a las beneficiarias. La propuesta de reforma a la Ley de Protección que está en trámite en el Congreso refuerza de manera importante los aspectos de interseccionalidad. Pero todavía tiene que pasar por el Senado. Mientras tanto, los procedimientos avanzan poco, aunque haya conciencia de esa necesidad en el mando del mecanismo.



“Pueden pensar que con tener una mujer participando en los procesos es suficiente, pero sabemos que ese es un tema que va mucho más allá de eso. Como muchas instituciones, ponen dos o tres cosas para decir que ya cumplen con la perspectiva de género. Tanto que muchas organizaciones de mujeres han reforzado que es necesario garantizar eso en las medidas de análisis de riesgo, en las de protección y en las de prevención. Hay poca voluntad de profundizar en este tema.”

“La matriz de riesgo prevé la perspectiva de género, pero las personas que hacen el análisis no saben cómo operar el asunto. Por ejemplo, le preguntan a una defensora si sufre violencia por parte de su compañero, con él al lado. Entonces, ella difícilmente va a responder que sí. Y es que no construyen condiciones para hablar con las mujeres de forma segura en este sentido. Cuando tratamos casos comunitarios, se vuelve aún más claro, porque la lógica es hablar con los ‘representantes de la comunidad’, y la mayoría de los líderes son hombres. Cuando se les pregunta cómo van las cosas, nunca abordan temas que tocan a las mujeres. Entonces esto va dejando varios flancos en materia de protección a periodistas y defensoras”, explica Lucía Lagunes Huerta, representante del CIMAC en el Consejo Consultivo del mecanismo.

En el caso de la protección colectiva a medios de prensa, también es común que las medidas vayan dirigidas al director del medio de comunicación cuando, en general, las amenazas están dirigidas a los y las reporteras, que ni siquiera fueron escuchadas por la Junta de Gobierno. En el caso de las periodistas, los ataques suceden principalmente a través de medios digitales y están repletos de connotaciones sexuales – temas que también son tratados de forma insuficiente por el mecanismo. Si las

organizaciones de la sociedad civil no acompañan el proceso, esos temas pueden pasar desapercibidos.

En cuanto a los esquemas de protección que involucran el desplazamiento forzado, es positivo que el mecanismo haya comenzado a considerar la necesidad de hijos y familiares. Pero las organizaciones feministas recuerdan que, de esta forma, la política sigue mirando a las mujeres solo en función de su rol reproductivo: si son madres, si tienen dependientes, no miran los conflictos privados que pueden surgir de este contexto y que pueden revictimizar a las mujeres.



“Nunca me había visto en una situación tan escandalosa y el hecho de ser mujer y madre lo hacía todo muy difícil. Si estuviera sola, me iría de aquí, pero aquí está la vida de mis hijas. Reconocían mi nombre y me prestaron atención por eso, pero en muchos episodios menos importantes, los policías fueron procesados de forma inmediata. En mi caso, de una represión con armas letales disparadas por la policía, hasta el día de hoy nadie ha sido detenido. Entonces vemos cómo el sistema funciona de forma diferente. Para algunos funciona y para otros no.”

“Estas mujeres no solo son sacadas de sus territorios, sino que enfrentan un conflicto en su vida privada que genera mucha presión. Son responsabilizadas por sus compañeros de haber tenido que salir de sus ciudades, sus hijos las presionan y la culpa con la que viven es enorme. El mecanismo tampoco mira los casos de violencia doméstica que surgen en estas situaciones. Ya hubo episodios como ese llevados a la Junta. Son temas que no están siendo abordados y que muestran la falta de una perspectiva integral de género”, agrega Lucía.

En Honduras, el Consejo Nacional de Protección aprobó, en octubre de 2020, un Manual para la Aplicación de los Enfoques de Género e Interseccional, con orientaciones para el equipo del Sistema Nacional de Protección. Reivindicado por las organizaciones de la sociedad civil del Consejo, el instrumento 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). Desde el punto de vista de las directrices para los funcionarios, es sin duda el material más avanzado sobre el tema en los

países investigados, incluyendo también la perspectiva de género para la población LGTBQ+.

El manual contiene dos grandes capítulos: uno con el marco conceptual y normativo, con una serie de definiciones para la operacionalización del enfoque diferencial propuesto; y el otro con sugerencias concretas para los procedimientos y las etapas del SNP, siendo de obligatorio cumplimiento para todos los órganos del Sistema. El manual establece prácticas como la empatía, el uso de lenguaje accesible e inclusivo, la construcción de espacios seguros para las entrevistas, el derecho a acompañantes durante las etapas del proceso, la oferta de apoyo médico y psicológico, el respeto al lenguaje corporal y a la expresión de emociones, el no revictimizar a la persona, la presunción de veracidad y el no tratar la entrevista inicial como una investigación policial, entre otros.

Para la evaluación de riesgos se recomienda la observación de los estereotipos de género que constituyen vulnerabilidades y el análisis de contexto que incluya estructuras de poder. El manual también recomienda que el equipo técnico del programa se haga preguntas de autorreflexión al momento de atender a una mujer o a una persona LGTBQ+, para evidenciar creencias o prejuicios que pueda haber adquirido. Por ejemplo: “¿Algo de lo que estoy escuchando u observando de la persona solicitante o beneficiaria entra en conflicto con mis creencias personales sobre los roles de género?”. Dependiendo de la respuesta, debe apartarse del caso. Asimismo, se debe ofrecer a la persona peticionaria la posibilidad de ser atendido por un hombre o por una mujer.

En cuanto a las medidas ofrecidas, además de las previstas en el reglamento general del SNP, deben ser consideradas, entre otras, la adaptación de los materiales de protección a las necesidades físicas de las mujeres y de las personas LGTBQ+; la elección del sexo de los escoltas; que haya condiciones culturales y climáticas similares en la ciudad de reubicación temporal; el acceso a servicios de salud, principalmente en casos de violencia sexual; el acceso a la educación; la facilitación del acceso al trabajo; la atención diferenciada a las madres; la indicación de redes de apoyo y creación de redes de protección colectiva o comunitaria, tanto para la persona beneficiaria como para su familia. Finalmente, si el Comité Técnico decide retirar las medidas, deberá establecer un plan gradual que permita salvaguardar la vida y la integridad de la persona beneficiaria.

A pesar de estar muy avanzado, un año después de su aprobación, el equipo del SNP hondureño aún no tenía un conocimiento pleno del manual, lo que evidencia la necesidad de capacitar al equipo del mecanismo para que estas importantes orientaciones sean efectivamente puestas en práctica. Actualmente, las condiciones para este abordaje dependen mucho más del conocimiento previo y del compromiso individual de los funcionarios con el tema, que de una directriz para la actuación del mecanismo.



“Hubo un caso de una mujer del movimiento indígena, que fue agredida física y sexualmente, intentaron asesinarla durante un conflicto, quedó embarazada producto de la violencia, y el mecanismo cuestionó que ella no era líder de la comunidad y que por eso no podía recibir la medida de protección. Criticamos esa posición y luego dijeron que le darían apoyo económico para montar una pequeña tienda para que recomenzara su vida. Nos parecía ridículo perpetuar la violencia. Ahora el agresor quiere llevarse al bebé y el mecanismo dice que eso no es un tema de derechos humanos, sino un asunto de familia. Ese violador debería estar preso.”

“Vivimos en una sociedad patriarcal, donde reina el machismo y donde la mujer es criticada por el simple hecho de ejercer un trabajo de defensora; creen que debería estar en casa. Son aspectos que aumentan esta vulnerabilidad y también la intencionalidad del daño. Una mujer trans, un hombre trans en la calle es sumamente discriminado y agredido; es algo que vemos todos los días”, informó una analista de riesgo. “Tener una perspectiva de género hace toda la diferencia, pero al comienzo fue muy complicado. Le explicaba al equipo que una mujer, periodista, LGTBQI y afrohondureña, por ejemplo, carga un peso discriminatorio muy grande”, agregó.

Al igual que otros desafíos estructurales de los programas de protección a periodistas y defensores en la región, la seguridad de las mujeres y de la población LGTBQ+ es otro tema importante a priorizar en las políticas públicas en funcionamiento. Para la CIDH, políticas neutrales desde este punto de vista resultan, en la práctica, en una mayor discriminación contra estas poblaciones, lo que puede aumentar su vulnerabilidad.

8 LA TRÍADA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA



“Justicia, no impunidad” piden periodistas en repudio al asesinato de la mexicana Miroslava Breach en 2017. © Alfredo Estrella/AFP

Como se mencionó en la introducción de este estudio, los estándares internacionales para la protección de periodistas están directamente relacionados con otras dos obligaciones de los Estados que también impactan la seguridad e integridad de los comunicadores: la prevención y la investigación y condena a los responsables de los ataques.

La obligación de las políticas de prevención se fundamenta en la idea de que, en los países donde existen riesgos significativos para el ejercicio de la actividad periodística, los Estados tienen que saber si existe un peligro real e inmediato y actuar para evitar que se materialice, lo que puede darse de diferentes maneras. Una de las principales – ignorada de forma preocupante en la mayoría de los países analizados en este estudio – es la existencia de un discurso público, por parte de las autoridades estatales, que repudie los ataques y toda forma de

violencia contra los comunicadores y comunicadoras y que valore la libertad de expresión y de prensa, aun cuando la actuación crítica del periodismo vaya en contra de los intereses de los gobiernos.

En el caso de las mujeres periodistas, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también señala¹ como parte de las medidas preventivas, el reconocimiento público de la discriminación y violencia basadas en género encunto a ataques a la libertad de expresión. Después de todo, las desigualdades en el sitio de trabajo, el abuso y el acoso sexual

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión – Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión* (2018).

y la violencia en línea también impactan la actividad periodística y deben combatirse a través de un discurso público de autoridades condenando tales prácticas.

De acuerdo con la CIDH², este discurso debe ser constante, claro y firme, y en los casos de agresiones concretas, las autoridades deben defender el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables. Corresponde también al poder público difundir de manera clara y permanente la información sobre las políticas de protección de comunicadores y periodistas disponibles en el país, de modo que pueda ser consultada fácilmente por quienes más lo necesitan, así como mantener indicadores y estadísticas precisos sobre esos fenómenos. Esto porque “entender la dimensión y modalidad de los actos de violencia contra periodistas y empleados de los medios de comunicación es una condición fundamental para la implementación de políticas de prevención efectivas, como, por ejemplo, la elaboración de mapas de riesgo confiables”, afirma la Comisión.

Desafortunadamente, la gran mayoría de los Estados de la región no cuenta con datos centralizados, elaborados de manera oficial y en diálogo con organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión, y actualizados periódicamente sobre la violencia contra periodistas y defensores.

Otra medida preventiva es la capacitación de funcionarios públicos, principalmente miembros de las fuerzas de seguridad, con el fin de fomentar una visión que no sólo evite la violencia contra estos profesionales sino que garantice el libre ejercicio de la actividad periodística y mediática, y en el caso de las mujeres, una actuación también libre de prejuicios de género. Dichas medidas se implementan, por ejemplo, con el respeto al derecho a mantener en sigilo la identidad de las fuentes, notas y archivos personales, y con la adopción de guías de conducta y protocolos, principalmente para la actuación en protestas y manifestaciones, cuando ocurren muchos ataques a periodistas.

La existencia de marcos normativos adecuados para responsabilizar las agresiones contra comunicadores y, en particular, contra comunicadoras es otro paso fundamental en el sentido de crear con-

diciones que inhiban la perpetuación de la violencia contra la prensa y para que las autoridades actúen eficazmente ante las denuncias. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que los Estados signatarios deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidos en el tratado.

En la Declaración Conjunta sobre delitos contra la Libertad de Expresión de 2012³, los relatores especiales de las Naciones Unidas, de la OEA y de la Comisión Africana sobre la Libertad de Opinión y de Expresión, así como la representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para Libertad de los Medios de Comunicación destacan que el Derecho Penal debe reconocer una categoría específica de delitos contra la libertad de expresión, ya sea de forma expresa o como una circunstancia agravante que implique la imposición de penas más severas para estos delitos, según su gravedad.

La Resolución n° 29 de la Conferencia General de la UNESCO también insta a los Estados miembros a garantizar en sus leyes la posibilidad de enjuiciar y sancionar a quienes instiguen el asesinato de personas por ejercer su derecho a la libertad de expresión. En opinión de la CIDH⁴, un factor determinante para el cumplimiento de esta obligación consiste en asignar la responsabilidad de investigar y perseguir tales delitos a las autoridades que se encuentren en mejores condiciones para resolverlos y que tengan autonomía e independencia para actuar. Las legislaciones nacionales también deben incluir sanciones efectivas para los funcionarios públicos cuya conducta incurra en actos de violencia.

MEDIDAS PREVENTIVAS EN CURSO

Durante la última década, México reformó el Código Penal para establecer la aplicación de sanciones a los delitos dolosos cometidos contra un periodista, persona o instalación con la intenci-

3 Relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión et al. *Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión* (2012). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>>.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia* (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>

ón de lesionar, limitar o menoscabar el derecho a la información o a la libertad de expresión o prensa, aumentando en hasta un tercio la pena establecida. El Código también determina que en estos casos la pena aumente en hasta un 50% cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones o cuando la víctima sea una mujer y existan motivaciones de género en la comisión del delito.

El país también reformó la Constitución para permitir a las autoridades federales asumir la investigación, procesar y enjuiciar los delitos cometidos contra periodistas, especialmente cuando existen indicios de que en el delito participó un servidor público de un estado o municipio; cuando la vida o la integridad física de la víctima o de la persona amenazada esté en riesgo real; cuando el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o cuando se determine internacionalmente que el Estado mexicano falló u omitió la investigación y juicio del delito.

En el ámbito del mecanismo mexicano, las principales acciones de prevención involucran:

- el monitoreo nacional de agresiones contra defensores y periodistas, con informes mensuales basados en 18 mapas regionales de riesgo y un informe anual sobre patrones de agresión contra estos públicos;
- alertas tempranas y planes de contingencia;
- oferta de recomendaciones sobre seguridad digital, incluidos diagnósticos de prevención de los estados;
- realización de talleres y capacitaciones en derechos humanos para defensores, periodistas y servidores públicos en los territorios.

La actual gestión del mecanismo también ha planeado mesas de diálogo político institucional en las regiones, reuniendo a autoridades federales y locales, secretarios de Seguridad de los estados, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, para tratar de construir acuerdos en torno a medidas preventivas contra las agresiones contra periodistas. Las organizaciones mexicanas escuchadas por RSF⁵ consideran positiva la propuesta, princi-

5 Reporteros Sin Fronteras. "La prensa brasileña, un auténtico vertedero para la familia Bolsonaro: una tendencia que se intensifica desde principios de 2021" (2021). Disponible en: <<https://rsf.org/es/informes/la-prensa-brasilena-un-autentico-vertedero-para-la-familia-bolsonaro-una-tendencia-que-se>>.

palmente para exigir la corresponsabilidad de los gobiernos locales, pero enfatizan que aún no hay claridad sobre la continuidad y consecuencias de estos procesos, ni sobre el compromiso político de todas las autoridades involucradas.

En Brasil, los periodistas luchan desde hace más de una década en el Congreso Nacional por la aprobación de una ley que otorgue a la Policía Federal, sin perjudicar las responsabilidades de la policía civil y militar de los estados, la competencia para investigar delitos cometidos contra la actividad periodística. De acuerdo con la Constitución brasileña, el fiscal general de la República puede solicitar al Tribunal Superior de Justicia que federalice la investigación, la persecución penal y el juicio de casos graves de violaciones de derechos humanos, pero, hasta el día de hoy, la remisión de delitos contra comunicadores a la Justicia Federal está muy lejos de ser una práctica.

Al contrario de lo que recomiendan los organismos internacionales, el gobierno federal brasileño ha sido el principal propagador y legitimador de los ataques contra la prensa en el país. El último informe de RSF reveló que, en los primeros seis meses de 2021, el número de ataques del jefe de Estado brasileño contra periodistas aumentó en un 74% frente a los del segundo semestre de 2020, con un total de 87 ataques del presidente Jair Bolsonaro a comunicadores y comunicadoras.

Desde 2014, las organizaciones que defienden la libertad de prensa vienen pidiendo la creación de un Observatorio de Delitos contra Comunicadores en el país. El gobierno de Dilma Rousseff llegó a elaborar un acto administrativo interministerial instituyendo el organismo, pero nunca se publicó. Tampoco existen campañas públicas de valorización y reconocimiento de la labor periodística, ni de divulgación del Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas. Además, la directriz del PPDDH, establecida en la Política Nacional de Protección, para superar las causas de las situaciones de violencia y vulnerabilidad que enfrentan los defensores de derechos humanos, dejó de ser una preocupación de las últimas administraciones del gobierno federal.

"De nada sirve sacar a una persona del lugar si no enfrentamos la situación que provocó esa violencia. Desde 2016 hasta ahora, es muy difícil pensar en acciones preventivas que ataquen las causas estructurales porque los go-

biernos que ejecutan esta política pública están claramente a favor de los grupos de clase y representaciones responsables de esa violencia. Si antes las medidas preventivas ya eran muy incipientes, ahora es imposible pensar en eso", dijo a RSF un integrante del Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

"Llegamos a realizar junto con el PPDDH una serie de talleres en el estado de Espírito Santo, que fueron fundamentales para combatir la criminalización de defensores. Pero estas actividades ya no son aceptadas hoy por los convenios, porque son consideradas 'ideológicas' y 'políticas'. Las medidas preventivas estructurales fueron desvalorizadas", opinó otra entrevistada.

En su informe de 2019 sobre la situación de derechos humanos en Honduras, la CIDH reiteró que las autoridades no deben estigmatizar ni estereotipar a la prensa, evitando aumentar el riesgo que ya enfrentan los comunicadores. En 2021, el presidente del país tenía un discurso en apoyo a las medidas preventivas y al fortalecimiento de los órganos de seguridad pública, de investigación y del poder judicial, pero en la práctica las medidas no avanzan.

Sólo hace poco, el Sistema Nacional de Protección dio inicio a un proyecto piloto en el interior del país, identificando zonas de mayor riesgo y coordinando con las autoridades locales para proteger a defensores y periodistas antes de que se materialicen las amenazas. "La Unidad de Prevención [del mecanismo] debería establecer mesas intersectoriales, con miembros de la Policía, del Ejército, del Consejo de Derechos Humanos, fiscales y gobernadores donde se pudiera abordar la situación de violencia contra periodistas, reuniéndose en cada período para analizar problemas y decidir cómo trabajar juntos", sugiere la defensora de derechos humanos Dina Meza.

En Colombia, cuando el país atravesaba un momento más intenso del conflicto armado, el Estado llegó a reconocer a los periodistas como una población especialmente afectada y que, por lo tanto, debía recibir una protección especial.

Durante esos años, hubo diversas iniciativas desarrolladas por los propios medios de comunicación colombianos, para continuar con la publicación, de forma colectiva, de historias, denuncias e investigaciones periodísticas que habían sido interrumpidas por el asesinato de sus reporteros. Era una forma no sólo de garantizar el derecho de la población a la información sobre esos hechos, sino también de llamar la atención de la sociedad sobre los crímenes contra periodistas y resaltar la importancia de la responsabilización de los culpables. En algunos episodios, los medios de comunicación también contribuyeron con la investigación de los casos.

En 2010, el país aprobó una ley que amplía de 20 a 30 años el plazo de prescripción para los delitos de asesinato de periodistas, defensores de derechos humanos y sindicalistas, aumentando las posibilidades de llegar a las condenaciones. Asimismo, el Código de Proceso Penal prevé, además de trasladar la jurisdicción para juzgar los casos en que las circunstancias atenten contra la imparcialidad o independencia de la justicia y la seguridad de los involucrados, que tengan una mayor gravedad los homicidios, secuestros, extorsiones, torturas, desplazamientos forzados y amenazas a periodistas.

En 2017, el Decreto 1066 de 2015, que regula el funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección colombiana, fue modificado y pasó a incluir 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 comunidades. La política cuenta con 4 ejes principales:

- desarrollo de estrategias en territorio, orientadas principalmente a promover el acercamiento de los funcionarios de la UNP con las comunidades en las distintas regiones del país, a fin de brindar soluciones a las situaciones de riesgo que enfrentan;

- articulación institucional, con la participación de la UNP en otras estrategias gubernamentales e interinstitucionales relacionadas con el tema, como el Subcomité Nacional de Prevención, Protección

La CIDH reitera que las autoridades no deben estigmatizar ni estereotipar a la prensa, evitando aumentar el riesgo que ya enfrentan los comunicadores y las comunicadoras.

y Garantías de No Repetición, que tiene como objetivo enfrentar los factores de riesgo, eliminar o reducir el impacto de las amenazas y el Comité Distrital de Prevención en Bogotá;

- elaboración de productos estratégicos, como la realización de actividades para mejorar el proceso de identificación de agentes generadores de amenazas en cada territorio, como el Diagnóstico Focalizado Diferencial, realizado mensualmente;

- y capacitaciones dirigidas a explicar el funcionamiento de la UNP a las instituciones públicas y a la sociedad en general.

También existe en el país un Sistema de Alertas Tempranas, coordinado por la Defensoría del Pueblo, que monitorea dinámicas territoriales para identificar y llamar la atención sobre posibles violaciones masivas de derechos humanos y, así, solicitar una rápida reacción en términos de prevención y protección por parte del Estado, a través del Ministerio del Interior, al que se encuentra vinculada la UNP. El Sistema también cuenta con una Comisión Intersectorial, integrada por entidades como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

A partir de las alertas, se hacen recomendaciones puntuales a la UNP para el desarrollo anticipado de acciones que puedan generar respuestas rápidas a los riesgos detectados en las regiones y comunidades mencionadas, a fin de evitar la materialización de las amenazas. La información es recibida y procesada por la Subdirección de Evaluación de Riesgo y coordinada con los grupos regionales de la UNP, para que sea posible construir procesos de prevención territorializados. El Sistema de Alertas Tempranas, articulado con el Plan de Acción Oportuna (PAO), prioriza un conjunto de municipios.

Finalmente, en el proceso de reingeniería de la UNP también están previstas estrategias institucionales preventivas, como reconocer la actividad de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, para eliminar el estigma social; actualizar y adecuar las medidas de prevención y protección colectiva con enfoque de género, raza y etnia y con énfasis en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; y reducir el tiempo de respuesta entre la aprobación y la implementación de las medidas de protección individuales. Asimismo, en el marco del PAO, el Ministerio del Interior ha apoyado técnicamente a gobiernos loca-

les en el desarrollo de actividades de prevención y protección de los derechos humanos.

No obstante, las organizaciones de defensa del periodismo en Colombia afirman que las estrategias de prevención al riesgo desarrolladas por el Estado no han reducido los ataques contra la prensa y que si hoy hay menos comunicadores asesinados en el país en comparación con décadas anteriores, es porque los periodistas han adoptado la práctica de la autocensura o porque se han visto obligados a trabajar bajo la custodia del Estado, escoltados y viajando en carros blindados.

LA BÚSQUEDA POR JUSTICIA ANTE LOS CASOS DE AGRESIÓN

Si las medidas preventivas no son suficientes y se llevan a cabo delitos contra periodistas, corresponde a los Estados, dotados de herramientas como las antes mencionadas, ejercer el deber de castigar las agresiones contra comunicadores, mediante investigaciones serias, imparciales y efectivas. En la sentencia del caso Ivcher Bronstein Vs. Perú⁶, en 2001, la Corte Interamericana señaló que la impunidad – entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, proceso judicial y condena – conduce a la repetición crónica de violaciones de derechos humanos.

En 2007, la Declaración de Medellín⁷ sobre la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad reforzó la importancia de que los Estados busquen a los sospechosos de haber cometido u ordenado delitos contra comunicadores y trabajadores de la prensa, protejan a los testigos, garanticen juicios en tribunales imparciales y reparen los daños causados. Los estándares internacionales también prevén que las investigaciones sean ágiles, exhaustivas y llevadas a cabo por los órganos con mejores condiciones para resolverlas, en términos de autonomía e independencia persecutoria.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ivcher Bronstein Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74. § 186 (2001); Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia del 31 de enero de 2001 (2001).

7 UNESCO. Medellín Declaration (2007). Disponible en: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedom-day2009000/medellin-declaration>>.

La celeridad se hace fundamental en la medida en que muchos casos quedan sin resolver cuando los delitos contra comunicadores prescriben. Por ello, entre otras medidas, la Conferencia General de la UNESCO instó a los gobiernos a adoptar “el principio de que no debe haber prescripción para delitos contra las personas cuando dichos delitos fueran perpetrados para impedir el ejercicio de la libertad de información y de expresión o cuando tengan como objeto la obstrucción de la justicia”, lo cual fue reiterado por el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad⁸.

Para la CIDH, cuando los servicios de seguridad del Estado sean sospechosos de haber cometido violaciones de derechos humanos, incluidos actos de violencia contra periodistas, en ninguna circunstancia estos casos pueden ser investigados y juzgados por la Justicia Militar. De la misma forma, deben adoptarse medidas para proteger a investigadores, fiscales, jueces y testigos de presiones externas como amenazas e intimidaciones.

En el caso de los periodistas, se hace fundamental que las investigaciones del Estado verifiquen todas las hipótesis relacionadas con el ejercicio de la actividad antes de descartar la relación del delito con el ejercicio de la libertad de expresión y se tratar como de causa personal. En la Declaración Conjunta de 2012⁹, los relatores manifestaron que “cuando existan evidencias de que un delito consumado pueda ser un delito contra la libertad de expresión, la investigación debería avanzar dando por supuesto que se trata de un delito de tal naturaleza hasta tanto se demuestre lo contrario, y deberían agotarse todas las vías de investigación relevantes vinculadas con los actos de expresión de las víctimas.”

Cuando se practica la violencia contra las mujeres periodistas, los patrones internacionales determinan además que las líneas de investigaci-

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

9 Relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión et al. Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión (2012). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>>.

ón deben involucrar la perspectiva de género, lo que implicaría considerar “activamente las relaciones de género desiguales de poder que operan en el caso” y garantizar que la investigación camine “libre de la influencia de estereotipos de género discriminatorios”¹⁰. El sistema interamericano de derechos humanos constató que tales estereotipos afectan la objetividad de los funcionarios públicos al procesar las denuncias y al considerar la credibilidad de las víctimas, además de la evaluación de las pruebas.

Así las cosas, para la Corte Interamericana la impunidad en los casos de comunicadoras se agrava por las deficiencias normativas, la falta de capacidad técnica, de recursos adecuados y de personal, y la falta de independencia e imparcialidad que afectan a todas las investigaciones de delitos contra la libertad de expresión. En el caso de la violencia en línea contra periodistas, la mayoría de los casos ni siquiera es considerada como una forma de violencia basada en género y contra la actividad periodística.

Otros aspectos estratégicos del proceso de acceso a la Justicia hablan respecto al derecho de participación de las víctimas y/o de sus familiares en la responsabilización no sólo de los autores materiales de los delitos, sino de los autores intelectuales y demás colaboradores vinculados en la violación. Y en caso de involucramiento de estructuras criminales a las que pertenecen los agresores, estas también deben ser investigadas. De lo contrario, “al saber que no habrá consecuencias jurídicas”, los agresores se sienten libres de seguir atacando a los periodistas, advirtió el entonces relator especial de la ONU para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue¹¹.

Para las Naciones Unidas, cuando la gravedad de la situación lo requiera, especialmente en casos de delitos frecuentes y reiterados, se debe evaluar la posibilidad de establecer unidades de investigación específicas y especializadas

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión – Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión (2018). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>>.

11 Naciones Unidas. Asamblea General. Documento A/HRC/20/17. Informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue (2012).

en delitos contra la libertad de expresión¹². Para el relator especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, estas unidades deberían crearse en países donde hay una alta incidencia de ataques contra periodistas.

Así lo hizo México en 2010, por recomendación expresa de la ONU. Históricamente presente en los estudios sobre el tema – en el Índice Global de Impunidad del Comité para la Protección de los Periodistas 2021¹³, el país ocupa el sexto lugar – el Estado mexicano creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), vinculada a la Fiscalía General de la República (FGR).

En esa misma década, el Ministerio Público se vio obligado a agotar todas las líneas de investigación relacionadas con la violación a la libertad de expresión en los casos en que pudiera ejercerse la facultad de trasladar la competencia de estos delitos. Esto porque la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH llegó a constatar que había una tendencia a “descartar de antemano que el motivo de las agresiones a comunicadores lesionados fuera su labor periodística”. La Relatoría recomendó al Estado “adoptar protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas, en los que la hipótesis de que el delito se cometió en razón de su actividad profesional sea necesariamente agotada”¹⁴.

Diez años después, según datos de la propia FEADLE¹⁵, la Fiscalía Especial reconoció su competencia para atender sólo 27 de los 92

12 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia* (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

13 CPJ. *Los asesinos de periodistas continúan impunes* (2021). Disponible en: <<https://cpj.org/es/reports/2021/10/los-asesinos-de-periodistas-continuan-impunes/>>.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia* (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>.

15 El Economista. *“Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas”*. Disponible en: <<https://www.economista.com.mx/politica/Feadle-rechaza-indagar-71-de-asesinatos-de-periodistas-20211022-0010.html>>.

homicidios contra periodistas registrados de 2010 a julio de 2021. En los demás, no consideró que los crímenes tuvieran relación con la actividad periodística. En el mismo período, sólo se lograron 5 sentencias condenatorias, pero si fueran considerados otros delitos, serían 25 condenas.

La FEADLE informó a RSF que cuenta solo con 5 analistas de contexto para tratar casos de periodistas en el país y explicó que una parte importante de las denuncias de amenazas recibidas no puede ser encaminada, ya que la práctica no es considerada un delito en muchos estados mexicanos. Cerca del 45% de todos los casos de posibles delitos contra la libertad de expresión recibidos por la FEADLE son referentes a amenazas. En 2021, la Fiscalía abrió 91 expedientes para tratar las denuncias que llegaron a la entidad. Es importante destacar que, en casos de comunicadores, la Fiscalía también debe conceder medidas cautelares de protección – con una duración máxima de 3 meses –, gestionadas ante las autoridades locales competentes, y promover una cultura de prevención de delitos, de respeto y divulgación de los derechos relacionados con la información y la libertad de expresión.

En un comunicado conjunto¹⁶, las relatorías de la ONU y de la OEA para la Libertad de Expresión reforzaron la necesidad de que el Estado mexicano garantice recursos y capacitación para la labor de los fiscales. Asimismo, en un diagnóstico sobre el mecanismo de protección a periodistas en México, la ONU afirmó que la impunidad prevalece en la mayoría de los casos en el país y que el mecanismo podría adoptar un papel más relevante en la promoción del acceso a la justicia. Las organizaciones de derechos humanos del país coinciden en afirmar que la FEADLE y el mecanismo de protección deberían trabajar juntos para enfrentar la impunidad de los crímenes contra periodistas. Los organismos garantizan que existe cooperación, pero en la práctica poco se ven los resultados desde el punto de vista del intercambio de información y de las investigaciones de casos que involucran a periodistas bajo protección del Estado, haciendo que el riesgo de esos comunicadores nunca se reduzca.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Comunicado de Prensa R236/18. “Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México”* (2018). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=112>>.

Para los integrantes del Consejo Consultivo del mecanismo, existen casos de beneficiarios que son atendidos por fiscalías diferentes de la FEADLE, limitando la información llevada para el análisis de los casos por la Junta de Gobierno y, en muchas ocasiones, los miembros de la FEADLE remitidos a las Juntas, que deliberan sobre medidas de protección, no están informados del avance de las investigaciones. La Fiscalía refuta las críticas, explicando que, por ley, no puede compartir datos sobre investigaciones en curso con todos los miembros de la Junta.

En su informe sobre el país, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mencionó que, ante la impunidad que caracteriza a los ataques contra defensores y periodistas, el mecanismo federal podría adoptar un papel más relevante para promover el acceso a la justicia, sin invadir las competencias de las autoridades correspondientes. Entre las acciones sugeridas están la promoción de reuniones con las autoridades de investigación para que los beneficiarios del mecanismo tengan acceso a sus casos, facilitar estrategias de participación de las víctimas y sus representantes legales en la determinación de las líneas de investigación, facilitar el acceso a la asesoría jurídica y establecer intercambios periódicos de información sobre los avances en la persecución criminal de los **perpetradores**.

Colombia creó una subunidad para investigar los asesinatos de periodistas, subordinada a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación en 1999, pero a la fecha el organismo carece de fiscales especializados en libertad de expresión y un elevado número de casos de asesinatos y agresiones contra periodistas sigue sin respuesta.

Más recientemente, Colombia adoptó una Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos y una metodología específica para estos casos, orientando mejor el trabajo de la Fiscalía General de la Nación. En 2021, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró que el organismo había avanzado en el esclarecimiento de cerca del 63% de los casos que envolvían a defensores y periodistas practicados desde 2016, pero menos del 15% tuvieron sentencias condenatorias¹⁷.

17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por*



“Conjugar el binomio protección-acceso a la justicia desde un punto de vista discursivo no es complicado, pero desde un punto de vista material es sumamente complejo. El acceso a la justicia debe pasar por un proceso penal riguroso, en el que se deben respetar las reglas del juego, y que se traduce en sentencia o sanción para las personas que hayan cometido delitos contra la libertad de expresión. El hecho de que exista esta disociación institucional junto con un enorme índice de impunidad es muy preocupante. Dentro del mecanismo, estamos tratando de construir un vínculo permanente con la FGR a través de la FEADLE, para que podamos generar un flujo de información y compartir datos, con el sigilo necesario, para generar medidas de protección efectivas y acciones de investigación de los casos. Pero es necesario ir mucho más allá. También hay que considerar que la mayor parte de los casos de agresión contra periodistas no se encuentran en la FEADLE, sino en las entidades de los estados y en las fiscalías locales. Generar con estos fiscales la misma sinergia que se busca con la FEADLE es el gran desafío.”

Según la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), de los cerca de 160 homicidios registrados en el país asociados al ejercicio de la actividad periodística, más del 78% se encuentra en completa impunidad, con más de la mitad prescritos sin condena¹⁸. En 2020, la demora en el juicio de las 3 personas imputadas tras la investigación del secuestro y asesinato de los periodistas Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, en la frontera colombo-ecuatoriana en 2018, supuso el vencimiento de los plazos de prisión preventiva, perjudicando el proceso de responsabilización por los crímenes.

Las organizaciones colombianas también coinciden al afirmar que la Fiscalía General de la Nación ha sido una gran ausente en el programa de protección del país. A pesar de formar parte del Comité que delibera sobre las medidas que otorga la Unidad Nacional de Protección, el orga-

la situación de violencia registrada durante el 2020 contra quienes defienden derechos humanos en Colombia” (2021). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>>.

18 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *Páginas para la Libertad de Expresión*. Edición #1, febrero 2021 (2021).

nismo no ha participado activamente en el espacio, lo que impacta en la concesión de medidas sin información completa sobre el nivel de riesgo para los periodistas.

El caso de la periodista Jineth Bedoya es un símbolo de la impunidad sistémica en Colombia. Secuestrada a la entrada de la Cárcel Modelo de Bogotá el 25 de mayo de 2000, mientras investigaba la muerte de 26 reclusos y denuncias de tráfico de armas dentro de la prisión, Bedoya fue torturada, golpeada y abusada sexualmente durante más de 10 horas por sus captores. Tres personas fueron condenadas, pero las investigaciones realizadas por la propia periodista e información del Ministerio Público señalan la participación de por lo menos 27 personas en el crimen.

En agosto de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos responsabilizó al Estado colombiano por la violación de los derechos de Bedoya, incluida la "violación de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial e igualdad ante la ley por la falta de debida diligencia en las investigaciones realizadas sobre dichos hechos, el carácter discriminatorio en razón de género de dichas investigaciones y la violación del plazo razonable"¹⁹.

La Corte también determinó que Colombia debe continuar investigando y procesando a todos los responsables de los crímenes cometidos el 25 de mayo de 2000, así como de las amenazas y ataques ocurridos contra Bedoya antes y después de esa fecha. El país también necesitará implementar un plan de capacitación y concienciación de funcionarios públicos, fuerzas de seguridad y operadores de Justicia, "para garantizar que cuenten con los conocimientos necesarios para identificar actos y manifestaciones de violencia contra las mujeres basadas en el género que afectan a

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana (2021). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_431_esp.pdf>.

las mujeres periodistas, protegerlas en situación de peligro e investigar y enjuiciar a los perpetradores".

En Honduras, la Fiscalía Especial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH), fue creada apenas en 2018, como parte del Sistema Nacional de Protección. Su creación fue producto de la presión internacional y de las recomendaciones expresadas de la CIDH, considerando los índices de violencia en el país. Sin embargo, el cargo de fiscal de derechos humanos sólo tiene jurisdicción para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades y agentes del Estado (o al menos cuando un funcionario esté involucrado). Si bien una parte importante de los casos tienen su origen en este grupo de agresores, esta es una debilidad importante de la entidad, en un contexto en el que la impunidad también es la regla.

Otro problema es que si un periodista es asesinado, la Fiscalía Especial no tiene autoridad legal para procesar a los responsables. El caso será dirigido a la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Vida, creada en 2013, que no estructura su trabajo con un enfoque de derechos humanos.

En opinión de las organizaciones de defensa de la libertad de expresión, excluir los asesinatos de periodistas de la jurisdicción de los fiscales especiales refuerza la idea de que los comunicadores y comunicadoras son simplemente víctimas de la violencia generalizada en el país.

En general, las víctimas y las organizaciones de derechos humanos también manifiestan que ni siquiera tienen acceso a la información sobre el trámite de sus denuncias, y la impunidad ha consolidado un marco de autocensura y profunda desconfianza en el Estado por parte de comunicadores y comunicadoras. Se trata de un contexto que ha empeorado desde 2009, después del golpe de Estado, que hace que la población en general no crea en la capacidad institucional del país para hacer justicia, también por la complicidad y la corrupción de los servidores públicos. Al igual que en México y Colombia, una parte importante de las fuerzas de seguridad hondureñas cons-

Mientras investigaba la muerte de 26 reclusos en Colombia, la periodista Jineth Bedoya fue torturada, golpeada y abusada sexualmente durante más de 10 horas por sus captores.



"Ya no voy a las reuniones del mecanismo porque llega el fiscal de derechos humanos o el jefe de derechos humanos de la Policía y pregunto qué pasó con mi caso, cómo avanzan las investigaciones, si hablaron con los responsables de mis agresiones y nunca hay respuesta. Cuando hay impunidad en cada hecho, este es un caldo de cultivo para seguir cometiendo exactamente lo mismo, porque no hay ningún tipo de investigación ni sanción para los responsables."

"En algunos casos hay celeridad para que se lleve a cabo un juicio, pero en mi caso ponen numerosos pretextos y no avanza. Demoraron cuatro meses para transcribir mi declaración, porque la entregué en forma manuscrita. Luego dijeron que la radiografía del brazo donde me lesioné no era buena, luego pasaron otros siete meses. Luego me sometí a fisioterapia, logré mejorar mi movimiento, luego dijeron que sería necesaria otra radiografía. Tres meses más. A finales de 2019, el experto que podía ayudarme no estaba en la ciudad. Luego, el médico forense se fue de vacaciones. Luego vino la pandemia ... Pronto empezarán las lluvias y dirán que no pueden hacer nada porque el Ministerio Público no les da paraguas para trabajar. Esas son las excusas."

truyó vínculos con el narcotráfico. Los altos niveles de corrupción e infiltración no sólo aumentan la probabilidad de que funcionarios estatales se vean involucrados en crímenes contra periodistas, sino que también impiden que los responsables de su investigación actúen de manera efectiva.

De acuerdo con la PEN Internacional²⁰, menos del 4% de los delitos en general que son denunciados llegan a ser investigados por la Policía. Para la organización, mientras algunas iniciativas carecen de los recursos básicos para funcionar, existe una proliferación de agencias con competencias similares, lo que produce una especie de disolución en la responsabilidad institucional y, al final, nadie se responsabiliza de los altos índices de impunidad.

20 PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad (2014).

En 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²¹ afirmó que es urgente que Honduras adopte un protocolo especializado que garantice la investigación de delitos contra periodistas, pero la Fiscalía Especializada también carece de recursos y capacitación. Si un periodista entra al Sistema de Protección de Honduras por amenazas graves, no sabe cuándo saldrá, porque las posibilidades de que su caso sea investigado y que su agresor sea responsabilizado son mínimas. Y, aunque las denuncias lleguen a presentarse ante el Poder Judicial, también será necesario superar el obstáculo de la politización y la corrupción entre los jueces, que no es raro que acepten sobornos a cambio de la libertad de los imputados.

RSF preguntó a la dirección del mecanismo hondureño sobre el avance de los casos relacionados con periodistas protegidos. La respuesta fue que la FEPRODDHH rara vez proporciona información al organismo y, cuando lo hace, es para decir que las investigaciones son **sigilosas**. Ante ese obstáculo, el mecanismo ha priorizado buscar el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (Conadeh) del país, que también puede inspeccionar casos de violaciones, para acceder a la información. No obstante, el organismo no goza de mucha credibilidad entre los periodistas, luego de que el titular de la época apoyó al gobierno que articuló el golpe de Estado de 2009. Aún sin el apoyo necesario, el mecanismo hondureño asegura que, desde su creación, ha trabajado para impulsar 139 investigaciones, realizadas por diferentes instituciones del Ministerio Público, relacionadas con la libertad de expresión.



"Cuando el Comité determina que iniciamos la investigación de una amenaza, envío una nota al Ministerio Público. Pero las respuestas no llegan. Tengo el caso de un beneficiario que ha tenido medidas cautelares desde 2010, cuando comenzó a recibir notas con amenazas de muerte. El caso tiene 11 años y nunca he visto un documento de investigación sobre el origen de estas amenazas. Después, no puedo decir que bajó el riesgo de ese beneficiario. Es casi imposible pensar en determinar la reducción de un riesgo con base en un estudio del Ministerio Público."

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país (2019).

“El problema es el mismo de siempre: muy poco presupuesto y muy poco personal para llevar a cabo las investigaciones. Cuando lo hacen, se centran en algunas amenazas y no profundizan en los asuntos. Están fallando”, declara el representante del Colegio de Periodistas de Honduras (CPH). “Así, la impunidad sigue convirtiéndose en un círculo vicioso que no se detendrá hasta que el Estado adopte otra postura frente a este problema”, agrega.

Finalmente, en Brasil, un país que también aparece con frecuencia en el Índice Global de Impunidad del CPJ, los desafíos institucionales son mayores. El país no cuenta con unidades especializadas en delitos contra la libertad de expresión dentro de la estructura del Ministerio Público y, como se mencionó, la aprobación de la ley que permite la federalización de los delitos contra periodistas no avanza en el Congreso Nacional. En un estudio publicado en 2019²², el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) analizó la investigación de casos de asesinato de comunicadores en más de 20 años y concluyó que solo la mitad había llegado a algún tipo de solución.

El informe señaló que casi todos los actos violentos tuvieron lugar lejos de los grandes centros urbanos y involucraron a comunicadores de pequeños medios de comunicación, muchos blogueros y locutores. Una de las principales demandas de las organizaciones de la sociedad civil brasileña en este campo es la garantía del control externo de la actividad policial por parte del Ministerio Público, para que las investigaciones se realicen de forma rápida y efectiva, para que los delitos sean esclarecidos y los agresores sean responsabilizados.

En el estudio, el CNMP se propone crear una red de intercambio de información entre las unidades del Ministerio Público para garantizar una mayor efectividad en la persecución penal de los crímenes contra la vida de los comunicadores. No obstante, informes escuchados por RSF durante ese proyecto muestran un cuadro en el que ni siquiera las amenazas de muerte reciben un tratamiento adecuado. Las investigaciones siguen bajo sigilo y ni siquiera los abogados de las víctimas reciben información sobre el avance de los casos.

22 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos (2019).

“Incluso cuando se denuncian amenazas – a veces el defensor tiene miedo o la policía simplemente no registra – se convierte en un papel muerto en el escritorio de alguien, sin consecuencia ni resultado. Es un delito con penas pequeñas y los índices de investigación y responsabilización son mínimos. Hay pistas concretas de dónde vienen muchas amenazas y, sin embargo, no tenemos respuestas. Estamos completamente a oscuras en lo relacionado con las investigaciones”, dice una abogada que acompaña casos de defensores de derechos humanos.

En su informe sobre violaciones a la libertad de expresión 2019-2020²³, la ong Artículo 19 trató sobre la falta de preparación de las fuerzas policiales brasileñas para investigar los homicidios de comunicadores. La organización señaló la falta de un protocolo sobre cómo proceder con este tipo de crímenes; investigaciones lentas, aún bajo la existencia de pruebas concretas sobre el delito; falta de infraestructura; y abandono de la hipótesis de motivación relacionada con el ejercicio de la comunicación.

“

“Mi marido fue asesinado en 2000 pero las investigaciones prosiguen hasta hoy. Mientras tanto, yo corro riesgo. Cada vez que el caso avanza mi familia y yo recibimos muchas amenazas. Y si hoy soy viuda es justamente porque el gobierno brasileño no le garantizó la seguridad a mi esposo. ¿Cuántas denuncias no hicimos diciendo que él estaba siendo amenazado? Era una muerte anunciada.”

23 Artigo 19. Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020 (2020).

9 | LOS MECANISMOS EN COMPARACIÓN



Entierro del fotógrafo Rubén Espinosa, asesinado en México en 2015 en un episodio de tortura y homicidio múltiple. © Alfredo Estrella/AFP

Este estudio se centró en las políticas nacionales de protección, entendiendo las particularidades de cada país y sus programas, para luego desarrollar un diagnóstico y hacer recomendaciones específicas para Brasil, Colombia, Honduras y México. Sin embargo, la perspectiva regional de la evolución de las políticas públicas de protección en América Latina es un eje fundamental de la investigación, destacando así elementos de estudios comparados.

En este sentido, la tabla de análisis que sigue hace un esfuerzo por sintetizar ese enfoque regional a partir de un conjunto de categorías que ayudan en el diagnóstico general de los programas de protección, destacando aspectos positivos y negativos en cada uno de ellas: marco normativo, diseño institucional, previsión presupuestal, metodología y procedimientos, medidas implementadas, articulación con entidades públicas, cuerpo técnico, trato a periodistas, confiabilidad, transparencia y participación social. La lectura horizontal de la tabla, por categorías, busca facilitar esa visión regional frente a los aspectos que estructuran todos los mecanismos de protección estudiados.

Asimismo, la escala de colores utilizada para evaluar las categorías indica niveles de prioridad para los cambios en cada país – es decir, donde están los problemas más graves en cada uno de ellos – considerando los contextos locales y los problemas que afectan en mayor o menor grado su realidad, con base en el conjunto de actores entrevistados por RSF para este estudio. Esta escala debe leerse verticalmente, para que así se puedan identificar las prioridades, señaladas como los desafíos a ser tratados con mayor o menor urgencia en cada país, pasando del rojo (más urgente) al verde (menos urgente).

En el caso específico de los colores, no buscamos hacer una comparación de categorías entre países – lo que podría llevar a una interpretación errónea de que aquellos que recibieron un color verde o amarillo son “mejores” que los clasificados como naranja o rojo, o que no requieren de mejoras. Nuestra expectativa con esta evaluación cromática es ayudar a los países a identificar aspectos de su política de protección que deben mejorar de manera urgente y en el corto, mediano y largo plazos.

	Brasil	Colômbia	Honduras	México
MARCO NORMATIVO	<p>● El Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH), ejecutado por el Ministerio de Derechos Humanos, fue creado por decreto presidencial y no existe una ley que obligue a los estados a la implementación de la política pública. El proyecto de ley 4575 del año 2009, que crearía esa obligación, es considerado insuficiente y desactualizado en términos conceptuales y estructurales por el Comité Brasileño de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Brasil tampoco elaboró un Plan Nacional de Protección a Defensores, previsto desde el año 2007. La Justicia condenó al Estado por la omisión.</p>	<p>● Colombia cuenta con una legislación que establece el deber del Estado de implementar un programa de protección desde 1997. Desde entonces, se han creado muchos instrumentos normativos que otorgan responsabilidades a las autoridades nacionales y locales, con un mayor enfoque en la seguridad física e individual. En 2011 se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP) mediante decreto y con autonomía administrativa y financiera. Al año siguiente, la UNP comenzó a albergar todos los programas de protección del Estado, atendiendo a 16 poblaciones objetivo, incluidos periodistas y comunicadores. Cada población tiene protocolos y normativas específicas. La amplia gama de leyes y decretos, sin embargo, no ha servido para interrumpir los ciclos históricos de violencia en el país.</p>	<p>● La Ley de Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia se aprobó en 2015, estableciendo así el Sistema Nacional de Protección (SNP) y los criterios de articulación y coordinación de todos los actores del Estado que, en los diferentes ámbitos administrativos, son los encargados de garantizar los derechos previstos en la ley. Además de la protección, el texto prevé medidas preventivas y medidas para combatir la impunidad, lo que obliga al Estado a atender las causas de los riesgos. Para implementarlas, el SPN cuenta con la Secretaría de Derechos Humanos como órgano máximo, ejecutivo y operativo.</p>	<p>● La constitución dice que todas las instituciones deben garantizar los derechos humanos, pero la Ley de Protección no es vinculante para las autoridades municipales y estatales. A pesar de la existencia del Protocolo de Coordinación Nacional desde el año 2017, solo 12 de las 32 entidades federativas crearon una Unidad Estatal de Protección orientada a articularse con el mecanismo federal, muchas sin suficientes recursos humanos ni financieros. El actual gobierno anunció en 2021 la elaboración de una Ley General para el país y la creación de un Sistema Nacional de Protección, con el objetivo de comprometer legalmente a todos los órganos relacionados con la implementación de la política, otorgando al mecanismo un rol coordinador. Organizaciones de la sociedad civil cuestionan la pertinencia de una nueva ley en este momento.</p>
DISEÑO INSTITUCIONAL	<p>● Funciona a través de acuerdos entre el gobierno federal y los estados, pero solo 7 de las 26 entidades federativas firmaron acuerdos para la creación de programas; 4 más están en desarrollo. Los solicitantes de las demás entidades son atendidos por un equipo en Brasilia, y la implementación de medidas de protección depende del compromiso de los gobernadores a garantizarlas. Además, en los estados que sí cuentan con acuerdos, son las organizaciones de la sociedad civil las responsables de implementar y monitorear las medidas de protección. En abril de 2021, 636 personas estaban bajo protección en todo el país. Existe una falta de integración entre los equipos estatales y el federal, y el planeamiento de protección prioritaria es individual. La decisión sobre la inclusión de casos y medidas la toma el Consejo Deliberativo, que volverá a tener participación de la sociedad civil en el año 2022.</p>	<p>● La operación de la UNP, que cuenta con grupos regionales, cubre todo el territorio colombiano. Es el mecanismo más grande de la región, con más de 6.600 empleados (servidores y subcontratados) y alrededor de 8.000 beneficiarios en agosto de 2021. Por ley, los gobiernos locales y regionales también son responsables de garantizar la protección y deben participar en los procesos, pero en la práctica el gobierno nacional ejerce este monopolio mediante la subcontratación de servicios de seguridad con base en una lógica reactiva y material. El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) no está integrado por órganos encargados de las medidas de prevención y rendición de cuentas, ni por representantes de la sociedad civil. Existe un CERREM específico para analizar casos de mujeres.</p>	<p>● El diseño establecido en la ley hasta la fecha no se ha materializado debido a la falta de voluntad política de la macroestructura del Estado para priorizar la política de protección. La deliberación de los casos se lleva a cabo en el Comité Técnico del SNP, integrado únicamente por órganos estatales, y el Consejo Nacional de Protección no es reconocido como estratégico por órganos como la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, las Secretarías de Seguridad y Defensa y la propia Secretaría de Derechos Humanos, impactando el compromiso de implementar medidas en los departamentos del país – al punto que organizaciones de la sociedad se plantean dejar el Consejo por esta falta de reconocimiento.</p>	<p>● Las entidades federadas no están comprometidas con la política de protección nacional. Algunos estados prefirieron crear mecanismos estatales autónomos, pero la medida no es la ideal ya que conduce a la duplicación de esfuerzos y los actores locales se encuentran entre los principales agresores contra los defensores. Un diseño con el mecanismo federal funcionando en coordinación técnica, logística, de personal y presupuestaria con Unidades Estatales y otras autoridades locales sería ideal, pero en la práctica no funciona de esa manera. Falta compromiso y apoyo de todo el Estado mexicano. Las decisiones sobre casos y medidas se toman con participación social, pero la sociedad civil apunta al riesgo de que la creación de un Sistema Nacional pueda llevar a que el mecanismo federal se libere de brindar protección.</p>
PREVISIÓN PRESUPUESTAL	<p>● El valor para el 2021 fue de 5,5 millones de reales (alrededor de 1 millón de dólares), destinado principalmente a la contratación de equipos técnicos para el análisis y seguimiento de casos. Rara vez hay recursos para medidas de infraestructura o extracción en casos de emergencia, y la protección física depende de las Secretarías de Seguridad de los estados. El instrumento de convenio con la sociedad civil dificulta la implementación de los planes de protección, retrasa la transferencia de recursos, compromete la continuidad de la política y pone en riesgo a los beneficiarios.</p>	<p>● La UNP cuenta con el mayor presupuesto anual de la región, en recursos totales y en valor promedio por beneficiario. Éste es de más de un billón de pesos (263 millones de dólares), de los cuales alrededor del 70% se destinan a la adquisición de bienes y servicios (escultas, vehículos blindados y equipos de comunicación y seguridad), y el 10% se gasta en personal (gerentes, analistas y personal administrativo). Luego de serias denuncias de corrupción en 2014, hubo cambios internos en la gestión, pero ningún cambio en el modelo operativo subcontratado. Las críticas apuntan a una asignación muy grande de recursos para la contratación de servicios externos mientras aún hay falta de personal en la UNP.</p>	<p>● En 2021, el presupuesto para sueldos y administración fue de 10,4 millones de lempiras (cerca de 430 mil dólares). La implementación de medidas de protección física depende de la Policía y del Ejército. Para la instalación de medidas tecnológicas y de infraestructura, el Sistema depende de los recursos de la Tasa de Seguridad Poblacional, que financia diversas políticas, lo que coloca al mecanismo en una posición desfavorable en relación con las demás demandas de seguridad del país. La falta de recursos también impide la formación de un equipo más grande y puede influir en las decisiones sobre si aceptar o no casos. También faltan recursos para las operaciones inmediatas de extracción y reubicación, e incluso para alimentar a los escoltas policiales.</p>	<p>● Con el fin del fideicomiso propio en 2020, el presupuesto pasó a depender del compromiso del gobierno federal con la implementación de esta política pública. El presupuesto para el 2021 fue de 227,6 millones de pesos (cerca de 11 millones de dólares) y la previsión para 2022 es de 388 millones de pesos. Si se confirma, será el mayor desde la creación del mecanismo en el año 2012, pero no lo suficiente para atender adecuadamente a los 1.500 beneficiarios y para cubrir el crecimiento actual de la demanda, evidenciando que no es una prioridad para el Estado. El fin del fideicomiso también ha creado dificultades para monitorear la rendición de cuentas, faltando transparencia sobre el uso de los recursos en la actualidad.</p>
METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTOS	<p>● No existen directrices y protocolos nacionales para el análisis de riesgos, la definición de medidas y enfoques diferenciados de género, raza, etnia y diversidad sexual. Cada estado tiene su propio cauce de recepción de casos y funcionamiento. Falta claridad sobre las formas de acceso al PPDDH, la mayoría de los servicios son remotos y no existen procedimientos para la transferencia de casos entre el equipo federal y los estatales y para el seguimiento de las medidas. Tampoco existe un intercambio periódico de datos sobre casos incluidos y desestimados, agresiones sufridas y acciones tomadas, impidiendo una evaluación continua de la política.</p>	<p>● Es el mecanismo con mayor número de normativas internas y procedimientos específicos para cada población atendida. Aun así, aspectos de género, edad, comunidad y si el beneficiario pertenece a la población indígena – lo que puede aumentar el riesgo de los protegidos en zonas de conflicto armado – no son efectivamente considerados en los análisis de riesgo, a pesar de varias recomendaciones de la CIDH. También se critica que los esquemas de protección se retiran sin evaluaciones rigurosas del contexto y que los protocolos para el procesamiento de datos personales de los beneficiarios, proporcionados por ellos o entidades de la sociedad civil, cuentan con varios casos de denuncia de fuga de datos y vigilancia por parte de los escoltas.</p>	<p>● Los beneficiarios y los miembros del Consejo Nacional de Protección desconocen los criterios que se toman en cuenta para establecer un plan de protección para cada caso. Hay quienes consideran que tienen un nivel de riesgo superior al señalado por los analistas y que habría “dos categorías de defensores”: los que tienen buenos esquemas de protección y otros que son invisibles al Estado. También existe una falta de claridad sobre la gestión del grupo de defensores atendidos, ya que el mecanismo sigue considerando como parte de la política a los beneficiarios con los que no existe un vínculo constante.</p>	<p>● El costo político de negar medidas a los peticionarios con mayor potencial de crítica pública al mecanismo generó un cuadro de beneficiarios que se unieron al programa hace más tiempo con un mejor servicio que otros. Los criterios utilizados a partir de 2020 para determinar el riesgo permitieron una mejor individualización de los casos, que están siendo revisados, pero aún falta considerar la población a la que pertenece el peticionario, ya que un mismo tipo de amenaza puede materializarse de manera diferente para cada periodista o defensor. En la gestión interna, faltan procedimientos más objetivos, planificación y apoyo administrativo a los equipos, y una perspectiva de género y demás diversidades poblacionales.</p>
MEDIDAS IMPLEMENTADAS	<p>● No hay una búsqueda activa de casos y la mayoría de los periodistas y comunicadores desconocen el PPDDH. Los análisis de riesgo tardan un promedio de 2 meses en realizarse y los planes aprobados no se adecuan al nivel de riesgo de los beneficiarios. La ausencia de convenios genera una situación de constante demanda a las Secretarías de Seguridad y, en la mayoría de los casos, la protección física no se concreta en la práctica. En el caso de los defensores atendidos por el equipo federal, la mayoría de las medidas ofrecidas son de apoyo institucional, como el seguimiento de nuevos episodios de amenazas, las investigaciones policiales relacionadas al caso y el contacto con la policía en casos más graves.</p>	<p>● Incluso para las medidas de protección física, existen desafíos de velocidad y eficiencia. Los análisis de riesgo tardan más de 2 meses; los beneficiarios los consideran superficiales, realizados por analistas sin conocimiento de los territorios; y los esquemas de protección, cuando se implementan por completo, requieren mucho tiempo y son insuficientes. Si bien la Corte Constitucional de Colombia garantiza el derecho de todas las personas a participar en la definición de sus propias medidas, los beneficiarios solo están representados en el CERREM de manera indirecta. El seguimiento de las medidas, cuando se hace, es esporádico y burocrático, y muchas medidas, como el botón de apoyo, presentan problemas. Los beneficiarios rara vez encuentran refugio temporal con su familia y el apoyo psicosocial también tarda.</p>	<p>● Según una encuesta realizada por el propio mecanismo, más del 60% de los beneficiarios no considera que sus medidas son adecuadas. Los plazos de ejecución por parte de las fuerzas de seguridad no se cumplen, los enlaces policiales no responden y los patrullajes no se realizan. Las demoras, la falta de implementación integral, la falta de seguimiento de los casos y la inadecuación de las medidas para cada individuo o colectivo llevan a muchos a renunciar a la protección o incluso a no buscar el mecanismo. Para las organizaciones de la sociedad civil, la existencia del SNP es solo una justificación retórica del Estado para decir que protege a defensores y periodistas.</p>	<p>● Existe un retraso excesivo en el tiempo medio de incorporación, desde el análisis de riesgos y aprobación de medidas (hasta 7 meses) hasta la plena implementación del plan de protección, cuando se produce (1 año más). La existencia de un catálogo limita la adecuación de los planes a las necesidades de cada beneficiario. Hay una falta de medidas de atención de salud mental y apoyo psicosocial, especialmente en casos de desplazamiento forzado. Como no hay cambios estructurales en la violencia, los refugios temporales se transforman extraoficialmente en reasentamientos permanentes. La contratación de una empresa privada – objeto de numerosas críticas por ser costosa e ineficiente – y del Servicio de Protección Federal contribuye a la seguridad inmediata, pero la lógica reactiva no es suficiente para reducir los riesgos.</p>

	Brasil	Colômbia	Honduras	México
ARTICULACIÓN CON ORGANISMOS PÚBLICOS	<p>Existen dificultades de coordinación con las Secretarías de Seguridad en los 15 estados que no firmaron acuerdos con el gobierno federal y de articulación con instancias que puedan ofrecer medidas de protección integral o reducir prácticas que generen riesgo a los defensores a nivel local. Sin embargo, el PPDDH ha buscado suscribir acuerdos de cooperación técnica con cuerpos legales – reconociendo la necesidad de ampliar la investigación y rendición de cuentas de los agresores. Un decreto normativo de política publicado en 2021 incluye la representación de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) en el Consejo Deliberativo.</p>	<p>Existe una falta de compromiso por parte de la Fiscalía General de la Nación y las fuerzas de seguridad, que se deslindaron de su responsabilidad cuando la UNP comenzó a ofrecer seguridad física a través de empresas privadas, impactando negativamente las evaluaciones de riesgo y los planes de protección. No existe una política para garantizar el trabajo de defensores y periodistas ni para promover investigaciones policiales sobre las agresiones. La falta de colaboración con diferentes actores en los territorios refuerza la protección reactiva y policial/militar, e impide la construcción de una política de protección integral con garantías reales. La CIDH declaró en el año 2021 que es urgente que el Estado fortalezca las estrategias de prevención y protección integral, considerando enfoques diferenciales, interseccionales y colectivos.</p>	<p>Si hay una falta de articulación con los órganos que integran formalmente el SNP, el problema con los demás es aún mayor, especialmente con aquellos que podrían contribuir con medidas preventivas. Entre estos, se encuentra el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, institución observadora en el Consejo de Protección, y la Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH), ninguno de los cuales participa periódicamente en el espacio. Al mismo tiempo, defensores y periodistas señalan a los policías como los principales violadores de derechos humanos y colaboradores en los procesos de criminalización, por lo cual carecen de legitimidad para proteger a las víctimas.</p>	<p>Existe una falta de compromiso con las acciones de protección por parte de algunos órganos que conforman la Junta de Gobierno, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Incluso la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), que tiene responsabilidad de otorgar medidas cautelares a los periodistas, tiene participación limitada en las reuniones de la Junta. En la práctica, el mecanismo es un organismo con capacidad operativa restringida, que busca empujar a toda una estructura institucional a asumir sus responsabilidades para transformar la situación de violencia.</p>
PERSONAL TÉCNICO	<p>Los equipos técnicos federal y estatales presentan limitaciones en términos de tamaño para la cobertura territorial, de recursos financieros para atender las demandas de protección, y de capacitación continua para el análisis de riesgos y el seguimiento de la implementación de las medidas. No existen enfoques diferenciales de género, raza, etnia, diversidad sexual u otros para el tratamiento de los beneficiarios, y el servicio ofrecido depende de la experiencia propia o previa de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la implementación de la política por parte de estas organizaciones garantiza un mayor cuidado por parte de los equipos para asegurar una perspectiva de derechos humanos y una visión integral de protección.</p>	<p>La prestación de servicios por parte de empresas subcontratadas asegura cierta rapidez en la oferta de medidas de protección física, lo cual es importante para salvar vidas. Sin embargo, existen problemas con la disponibilidad de escoltas capacitados con una perspectiva de derechos humanos y con la formación de analistas sobre realidades territoriales y enfoques diferenciados, especialmente en términos de género y etnia. Varios analistas, provenientes de la Policía y el Ejército, aún trabajan guiados por la lógica de enfrentamiento al enemigo interno que marcó décadas de conflicto armado en Colombia. La ausencia de una base de datos unificada del Estado sobre las tasas de agresión y asesinato de defensores dificulta la comprensión de sus causas y la definición de modos de enfrentarlos.</p>	<p>26 personas eran responsables de poner en funcionamiento las medidas para 172 beneficiarios en abril de 2021. A pesar de los esfuerzos de capacitación y que el SNP cuente con políticas internas de no discriminación y enfoque de género, éstas no son debidamente implementadas. No hay suficiente personal para manejar la línea directa y la práctica está sujeta a fallas en los teléfonos personales del equipo. Carecen personas para monitorear las medidas, realizadas solo de manera remota, y para la producción oportuna de análisis de riesgos. Los analistas experimentados renunciaron por falta de pago de salario o por sobrecarga de trabajo.</p>	<p>Hay una gran limitación de personal (45 personas); cada analista debe hacer un seguimiento de más de 200 casos simultáneamente. La existencia de dicha limitación retrasa las evaluaciones de riesgos, impide el seguimiento de los casos y su reevaluación periódica. La limitación del equipo también genera sobrecarga laboral e impacta en la calidad de la atención. El perfil de los empleados en general – incluidos los escoltas que hasta hace poco eran ofrecidos solo por la empresa privada – carece de formación en derechos humanos y sensibilidad para tratar con víctimas de violencia, periodistas y defensores. Los analistas de riesgo no cuentan con una formación suficiente en las especificidades de género, interseccional y regional, lo que resulta en planes insuficientes.</p>
TRATO A PERIODISTAS	<p>Incluso con el Acto Administrativo 300/2018, que incluyó formalmente a los periodistas en el programa, no se crearon procedimientos específicos para atender a periodistas, desde la divulgación del PPDDH hasta la adecuación de las medidas ofrecidas. Únicamente 7 comunicadores estaban bajo protección en agosto de 2021. Restringir el servicio a comunicadores que trabajan en la defensa de los derechos humanos está en contradicción con los estándares internacionales de protección de periodistas. Los equipos no están capacitados en las especificidades del sector y el equipo federal ni siquiera está autorizado a dialogar con los comunicadores en sus misiones, lo que dificulta aún más la incorporación de ese público.</p>	<p>La UNP es el único mecanismo con protocolos específicos para el análisis de riesgos de los comunicadores. Sin embargo, en la implementación de las medidas, existen problemas que limitan la actividad periodística: esquemas que restringen el movimiento en zonas de riesgo; acceso restringido a fuentes de información; escoltas que informan de la ubicación de un reportero o que fotografían lugares que frecuenta, entre otros. La UNP tampoco contabiliza los ataques practicados por agentes políticos, funcionarios públicos y fuerzas de seguridad, mismos que se encuentran entre los principales grupos que atacan a los periodistas. Las organizaciones de libertad de prensa exigen un mayor diálogo y, desde hace muchos años, cambios concretos. La FLIP dejó de acompañar al CERREM por considerar que el mecanismo no consideraba sus contribuciones.</p>	<p>El SNP no tiene protocolos específicos para atender a los comunicadores. El Sistema considera únicamente la población a la que pertenece el peticionario en la evaluación de la vulnerabilidad y el grado de inminencia del riesgo. Para aquellos que necesitan salir de su región, el impacto económico en las familias es enorme. El mecanismo garantiza alojamiento y comida, pero muchos no logran restablecerse en el mercado laboral. Tampoco es posible un regreso seguro, ya que no hay investigación y responsabilización de los agresores. La falta de respuesta del SNP a las demandas de larga data de los comunicadores llevó al Colegio de Periodistas de Honduras a retirarse del Consejo Nacional de Protección.</p>	<p>Principalmente a través del diálogo con la sociedad civil, el equipo comprende más sobre el tema de la libertad de expresión y la protección de los comunicadores que en otros países. Pero no existe una metodología específica para el análisis de riesgo, tampoco medidas de protección que consideren la dinámica del trabajo periodístico. Faltan aún mejoras como la adopción de medidas de seguridad digital en los planes de protección, considerando la cantidad de ataques y amenazas que llegan a través de las redes sociales. De los 111 comunicadores y defensores asesinados en México desde diciembre de 2018 (inicio del mandato del presidente López Obrador) hasta julio de 2021, 9 se encontraban bajo la protección del mecanismo. Siete eran periodistas.</p>
CONFIABILIDAD	<p>El desconocimiento sobre el PPDDH se ha visto agravado por la desconfianza de defensores, ambientalistas y periodistas en el programa desde que asumió el poder Bolsonaro, quien practica un discurso de estigmatización y ataques contra estos sectores. Existe preocupación sobre cómo se manejan los datos y quién tiene acceso a ellos. A nivel internacional, el gobierno utiliza la existencia del programa para decir que está haciendo algo para proteger "simbólicamente" a los defensores. Los cambios recientes en el PPDDH son considerados pro forma por la sociedad civil.</p>	<p>Muchos periodistas desconfían de la UNP por haber sido agredidos por miembros de organismos que están a la cabeza de las políticas públicas y también por el discurso oficial de estigmatización, que legitima la perpetuación de los ataques y asesinatos sufridos durante décadas. Pero muchos recurren a la UNP por necesidad, según el riesgo que corren, y consideran que la Unidad puede salvar vidas. En los territorios de mayor conflicto, los líderes sociales temen pedir protección al Estado o hacer denuncias sobre la connivencia de la fuerza pública con grupos ilegales. En contextos de desinformación, la opinión pública no está informada sobre la realidad del país en su conjunto.</p>	<p>La falta de responsabilización de las fuerzas de seguridad por los ataques perpetrados contra periodistas está en el origen de la falta de credibilidad y confianza en el mecanismo, lo cual explica que tan pocos comunicadores formen parte del SNP. La desconfianza también se perpetúa por el miedo a la vigilancia y seguimiento de su trabajo y que la información brindada al mecanismo termine en manos de los agresores. También existen denuncias de escoltas que generaron denuncias falsas contra los beneficiarios, ocasionando la suspensión de sus medidas.</p>	<p>La confianza en el mecanismo ha aumentado a lo largo de los años, pero muchos comunicadores y defensores siguen temiendo que los organismos directos o indirectamente responsables de los ataques, como la policía, formen parte de la estructura de la política de protección. El principal obstáculo para una mayor confiabilidad hoy es, sin embargo, el discurso oficial del presidente López Obrador, quien nunca ha dejado de criticar y desacreditar abiertamente a periodistas y defensores. Lo más que hizo el mecanismo en estos episodios fue emitir comunicados reconociendo el trabajo de estos sectores, lo cual no tiene suficiente impacto. Hasta marzo de 2022, el gobierno debe lanzar una campaña nacional sobre el tema, recomendada por las Naciones Unidas desde 2019. Pero décadas de omisión del Estado mexicano no serán superadas con una campaña de comunicación, aunque sea producida por la Presidencia del país.</p>
TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	<p>Desde 2016, la sociedad civil, responsable de alrededor de un tercio de los casos remitidos al PPDDH, fue excluida de los espacios de deliberación de la política. Luego de muchas críticas, el 21 de septiembre del 2021 un decreto reinstaló las entidades en el Consejo Deliberativo del programa federal, pero en solo 3 de los 9 escaños. En los estados, la única organización involucrada es a menudo la responsable de brindar el servicio. Falta transparencia activa por parte del gobierno sobre el número de personas atendidas, las medidas ofrecidas, la efectividad de la protección y el presupuesto empleado.</p>	<p>Los espacios de participación y diálogo con la sociedad civil dentro de la UNP, como mesas de trabajo y grupos de recomendación para la elaboración de decretos, se redujeron en la última administración. A pesar de seguir contribuyendo a la recopilación y análisis de información sobre ataques a periodistas, no se valora el trabajo de las organizaciones. El proceso de reingeniería institucional de la UNP se diseñó y se está adoptando sin participación social, como es también el caso de la política pública prevista al final del Plan de Acción Oportuna (PAO). Existe una falta de transparencia sobre las medidas otorgadas y los criterios para denegar, otorgar o retirar esquemas de protección.</p>	<p>Faltan iniciativas de transparencia activa. Los concejales de la sociedad civil afirman que no tienen acceso a información sobre criterios de denegación de solicitudes, avance de las investigaciones y uso de los recursos (cuánto y cuándo se pone a disposición por la Tasa de Seguridad Poblacional). Los informes de balance se presentan sin la periodicidad adecuada. La participación de la sociedad civil se restringe al Consejo Nacional de Protección, con notorio desequilibrio en relación a la representación del Estado. Las organizaciones exigen participación en las reuniones del Comité Técnico, que delibera sobre las medidas de protección a implementar o retirar.</p>	<p>El mecanismo mexicano es el único analizado en ese estudio que prevé la participación institucional de la sociedad civil en la deliberación de los casos, lo que aporta cierta confianza a los beneficiarios en la política. El Consejo Consultivo es sumamente activo, asegura el seguimiento permanente de las acciones y su representación (4 escaños de 9) con derecho a voto en la Junta de Gobierno contribuye a la oferta de planes de protección más efectivos para defensores y a la evolución de la propia política. Sin embargo, muchos acuerdos sobre mejoras al mecanismo, negociados con la sociedad civil, no se cumplieron. También hay una falta de diálogo con las entidades que no forman parte del Consejo, de transparencia y de rendición de cuentas, especialmente sobre las acciones de RCU, el proveedor de servicios privados.</p>

Considerando estos dos ejes de análisis (categorías y prioridades), la tabla nos revela, en primer lugar, que la mayoría de los aspectos analizados requieren cambios urgentes para que las políticas de protección en cada país puedan mostrarse como efectivas. Sólo cuatro de los ítems estudiados (10% del total) no exigieron mejoras urgentes o en el corto o mediano plazo, dos de ellos referentes al marco normativo de los países. El estudio muestra que la mayoría de los países analizados tiene buenas leyes para enfrentar el tema y que un marco regulatorio sólido es un paso fundamental para la efectividad de cualquier política pública – vea las consecuencias de su ausencia en Brasil. No obstante, eso no es suficiente si no se acompaña de otros aspectos estructurales de los programas de protección.

En ese sentido, el resto de la tabla evidencia una serie de fallas importantes en los países. En el caso de Brasil, todas las categorías mapeadas exigen intervenciones más rápidas. Para Colombia, que es el país de América latina con un mecanismo de protección para periodistas desde hace más tiempo, el cuadro muestra aspectos que pueden mejorarse a mediano o largo plazo, lo que puede resultar de procesos de mejora realizados a lo largo de los años, pese a que la Unidad Nacional de Protección aún tenga muchas limitaciones para brindar la plena garantía del derecho a la protección a sus cerca de 8.000 beneficiarios.

Cuando miramos más de cerca las categorías, algunas presentan mayores desafíos y pueden considerarse problemáticas en casi todos los países. Una de ellas es la existencia de protocolos y normas específicas para el trato a los periodistas. De los cuatro países, justamente Colombia es el que cuenta con una matriz específica para la elaboración del análisis de riesgo de los comunicadores. No obstante, los problemas se dan durante la implementación de las medidas, como se mostró. En México, el diálogo frecuente a lo largo de los años, de los directivos del mecanismo con las entidades dedicadas a la defensa del periodismo ayudó mucho a mejorar la atención para este público, pero los desafíos persisten, especialmente si consideramos que entre todos los investigados, México es el país donde más periodistas bajo protección del Estado han sido asesinados. En Honduras, la ausencia de este diálogo llevó a las organizaciones representantes del sector a abandonar el Consejo Nacional de Protección y en Brasil, pese a que el Programa de Protección hace mención explícita a la participación de comunicadores desde 2018 – lo que ha sucedido en otros países desde el origen de los mecanismos –, sólo 7 periodistas están bajo la protección del Estado brasileño.

Otro aspecto del análisis que requiere cambios urgentes en la mayoría de los países es la efectividad de las medidas ofrecidas. En Honduras, cuyo mecanismo presenta la mayor fragilidad en este sentido, los esquemas de protección física dependen esencialmente de la actuación de la Policía Nacional y del Ejército, que gozan de muy poca credibilidad entre los defensores, por hacer parte del grupo de donde proviene un gran número de ataques. Cuando implementan las medidas, estos organismos lo hacen de manera muy tardía e inadecuada, y el acompañamiento por parte del Sistema Nacional de Protección es muy limitado. El retraso en la puesta en marcha de los planes de protección también afecta a México, donde puede demorar hasta un año, y allí, como en Honduras y en Colombia, los refugios temporales se transforman extraoficialmente en reasentamientos permanentes, ante la falta de cambios estructurales por la situación de violencia que se vive en distintas regiones del país.

Para RSF, las medidas ofrecidas por estos programas deberían partir desde una lógica de oferta de protección integral y garantía de enfrentamiento a las causas de las violencias, que impactan en el panorama más amplio de las violaciones. Deberían considerar enfoques de género, raza y diversidad sexual. La garantía de la integridad física, aunque fundamental y urgente, no es suficiente. Pero, lamentablemente, la ausencia de estas perspectivas, así como la de medidas de apoyo psicosocial y de responsabilización de los agresores, se ve en todos los países estudiados.

No en vano, otro aspecto que revela el estudio y que requiere de mejoras urgentes es la articulación de los mecanismos y de las políticas de protección con otras entidades públicas, ya que precisamente, parte de ellas, es responsable de enfrentar las causas estructurales de las situaciones de riesgo o de llevar ante la justicia a los perpetradores de violencia. Mientras los mecanismos de protección sean entendidos por los Estados como engranajes aislados y desvinculados de la acción de otras entidades públicas, las medidas de protección seguirán siendo poco efectivas.

En México, pese a la existencia de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), la impunidad es uno de los mayores obstáculos para cambiar la situación de las agresiones contra periodistas. En un país federativo, la dificultad de articulación con las entidades públicas locales y las de cada uno de los estados – que por ley no están obligados a responder a las decisiones del

mecanismo – es otro factor que complica el tema. Lo mismo se repite en Brasil, donde sólo 7 de las 26 unidades de la federación contaban con programas de protección al término de esta investigación.

En Colombia falta compromiso por parte de la Fiscalía General de la Nación y de las fuerzas de seguridad, que se libraron de su responsabilidad cuando la UNP comenzó a brindar seguridad física a través de empresas privadas. Cabe señalar que Colombia y México son dos de los países de la región que desarrollaron modelos de prestación de servicios de seguridad mediante la contratación de empresas que ofrecen medidas de protección como escoltas y carros blindados. En Honduras, así como en Brasil – pero en menor escala –, esa contratación se restringe a la compra e instalación de equipos como cámaras de video, botones de apoyo para accionar a la policía y chalecos antibalas, entre otros.

Una significativa parte del presupuesto de los mecanismos de protección en México y Colombia se destina a esos servicios, pero la diferencia entre el volumen de recursos disponibles – y, consecuentemente, el número de personas atendidas – es enorme. En Colombia, es positivo que la UNP cuente con un presupuesto anual de más de 260 millones de dólares, de los cuales el 70% se destina a la compra de bienes y servicios y el 10% a gastos de personal. Hasta el cierre de esta investigación, México contaba con 11 millones de dólares para 2021, que podían llegar a los 20 millones de dólares si un pedido extraordinario del mecanismo al Estado fuera atendido antes de finalizar el año. Con estos recursos, el mecanismo federal atiende cerca de 1.500 defensores y periodistas, un promedio individual de recursos disponibles muy por debajo del colombiano. Un cambio reciente en la forma de financiamiento del mecanismo mexicano también preocupa a las organizaciones de la sociedad civil sobre la garantía anual de recursos para protección.

Brasil no sufre de inestabilidad presupuestal ni es el país con el presupuesto más bajo. Pero considerando el tamaño de su población y territorio, la asignación de apenas 1 millón de dólares – aunque sea solo para contratar equipos de análisis y seguimiento de los casos, ya que la seguridad física la brinda la policía en los estados – se muestra bastante insuficiente. Los defensores y periodistas brasileños enfrentan además dificultades en el traspaso de recursos del Estado para las organizaciones de la sociedad civil que tienen convenios en los estados, lo que perjudica la continuidad de la política y pone en riesgo a los beneficiarios. Algo más de

600 personas fueron atendidas en el año 2021, por el desconocimiento general de la existencia y de las formas de acceso al programa.

Honduras, el más pobre de los países analizados, contó apenas con 430.000 dólares, en el año 2021, para atender a 176 beneficiarios. Las medidas de protección física dependen de la Policía y del Ejército y para el resto se requiere de los recursos que se obtienen por la Tasa de Seguridad Poblacional, un fondo de financiamiento disputado con otra cantidad de políticas públicas en el país. La falta de transparencia sobre la recaudación y el empleo de los recursos de ese tributo es una de las mayores críticas realizadas por los representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección. Es importante destacar que, sin un presupuesto adecuado, no hay capacidad para implementar medidas efectivas de protección. Esta realidad de los países demuestra, en la práctica, una falta de compromiso político y de priorización de la agenda de protección por parte de los Estados, impactando profundamente en la confiabilidad de los mecanismos.

En este aspecto también influye la mayor o menor participación de la sociedad civil en las deliberaciones sobre la política pública. En Honduras, por ejemplo, las entidades no participan en las reuniones del Comité Técnico, que define la implementación o la cancelación de las medidas de protección. Lo mismo ocurre en Colombia, donde las organizaciones de la sociedad civil pueden ser escuchadas durante el análisis de los casos, pero no tienen derecho a voto en los procesos de deliberación. La UNP también atraviesa actualmente un proceso de reingeniería institucional que se construyó sin participación popular alguna.

En Brasil, tras 5 años excluida de los espacios de definición de la política de protección a defensores, la sociedad civil volverá este 2022 al Consejo Deliberativo del PPDDH, pero con apenas 3 de los 9 asientos, y sin garantía de autonomía en el proceso de elegir su representación. En México, fue la presencia constante y activa de las entidades en la Junta de Gobierno y en el Consejo Consultivo lo que permitió una evolución de la política de protección a lo largo de los años, práctica que debería inspirar a los demás países. Después de todo, los límites restrictivos a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación y mejora de las medidas, asociadas a la falta de transparencia en las políticas, impactan de forma significativa en el desarrollo de los mecanismos, especialmente, en su grado de confiabilidad.



10 | RECOMENDACIONES



#NiUnoMas: flores y velas en el funeral de 3 comunicadores ecuatorianos asesinados en Colombia en 2018. © Luis Robayo/AFP

Desde la ausencia de metodologías adaptadas a la realidad de los trabajadores de la prensa, hasta la falta de recursos humanos y financieros, pasando por la desarticulación interna y por la baja participación de las organizaciones de la sociedad civil, los programas nacionales de protección enfrentan diferentes obstáculos para ofrecer medidas efectivas de reducción de riesgos y amenazas a la vida de los periodistas. Brindar diagnósticos y posibles caminos para enfrentar los problemas identificados es, para Reporteros Sin Fronteras, un paso fundamental en la defensa de la libertad de expresión y de prensa en América Latina.

Como se mencionó en la presentación de este informe, con base en los análisis realizados en diálogo con gestores públicos, periodistas, comunicadores, defensores de derechos humanos e integrantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil de los 4 países investigados, esperamos contribuir en el perfeccionamiento y fortalecimiento de las políticas públicas de protección en la región, y para que los mecanismos operativos en estos lugares puedan funcionar como piezas estructurales de un engranaje que debe involucrar a diferentes entidades e instancias del Estado. Al fin y al cabo, pese a los grandes desafíos encontrados a lo largo de este estudio, es fundamental y urgente que tales políticas sean fortalecidas.

Las propuestas que encontrarán a continuación concentran medidas a corto y mediano plazo, dirigi-

das a los mecanismos de protección de cada país, que, de concretarse, pueden generar impactos importantes al cambiar el actual escenario de inseguridad en el que trabajan periodistas y comunicadores. Ellas, son fruto de una investigación realizada a lo largo del año 2021, pero también de diversas recomendaciones que han sido presentadas en los últimos años a los mecanismos por parte de entidades de la sociedad civil y de organizaciones internacionales, especialmente, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Naciones Unidas. Lamentablemente, la mayoría de ellas todavía no se han puesto en práctica, contribuyendo al creciente número de agresiones y asesinatos de periodistas en estos países.

Con la publicación de este informe y la posterior realización de una serie de encuentros de diálogo con el poder público y las organizaciones sociales, pretendemos sensibilizar a un amplio espectro de actores en Brasil, Colombia, Honduras y México para que se comprometa a superar ese problema histórico y que cada vez es más preocupante en la región. Mientras la protección de los periodistas, la prevención de las diferentes formas de violencia ejercida contra los comunicadores, el reconocimiento del trabajo de la prensa por las democracias y la responsabilización de los perpetradores no estén entre las prioridades de los Estados, decenas de vidas de periodistas seguirán perdiéndose cada año, destruyendo familias, silenciando voces e impidiendo el acceso a la información de las sociedades. Que sea posible transformar esta realidad.

10.1 | BRASIL - RECOMENDACIONES AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, COMUNICADORES SOCIALES Y AMBIENTALISTAS (PPDDH)

MARCO NORMATIVO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

1. Colaboración con el Poder Legislativo para aprobar una ley que establezca el PPDDH a nivel nacional, vinculando a los organismos públicos federales y estatales en su implementación. Tal proceso debe involucrar necesariamente a la totalidad de actores impactados por la política pública, principalmente organizaciones defensoras de los derechos humanos y de periodistas, más allá de las propuestas presentadas en el proyecto de ley 4575/2009, consideradas insuficientes para las actuales demandas de protección en el país.

2. Modificación del Acto Administrativo 300/2018 en cuanto a la definición de comunicador social, ampliando su concepto y con el objetivo de su adecuación a los estándares internacionales de protección de periodistas, con base en el rol de los comunicadores para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, en los diversos temas de cobertura, medios y formatos de transmisión utilizados por los periodistas.

3. Implementación del PPDDH en la medida de 3 a 4 nuevos estados con convenios por año, priorizados según los índices de violencia contra defensores, ambientalistas y comunicadores registrados, manteniendo la Coordinación General y corresponsabilidad de la atención a los beneficiarios por parte del gobierno federal. Es urgente acelerar el proceso de convenio con los estados de Mato Grosso, Amazonas, Rio Grande do Sul, Paraíba, Mato Grosso do Sul y Rondônia.

4. En un plazo máximo de 2 años, la firma de convenios de cooperación técnica con Secretarías de Seguridad Pública – incluyendo comisarías de ciberdelincuencia –, Ministerio Público y Defensorías Públicas en todos los estados de la federación donde no exista PPDDH en funcionamiento, con la designación de responsables en cada agencia de atender las demandas del programa y garantías de recursos para la implementación de Planes de Acción Protectora y medidas

como patrullajes y escoltas, con seguimiento continuo por parte de la Coordinación General.

PRESUPUESTO Y GESTIÓN FINANCIERA

5. Incremento del presupuesto anual del PPDDH con el objetivo de ampliar el tamaño del equipo federal y de los equipos estatales conveniados y realizar actividades continuas de comunicación y capacitación para la implementación de nuevos procedimientos y protocolos internos y uso de las herramientas de gestión del programa.

6. Búsqueda de recursos públicos para posibilitar la implementación del PPDDH en estados donde el apoyo económico del gobierno local no es posible y donde el número de ataques y violencia contra defensores, ambientalistas y comunicadores requiere una pronta respuesta del Estado brasileño. Dicha implementación debe garantizar la formación de equipos técnicos estatales con capacitación continua, tamaño y recursos suficientes para el desarrollo eficiente del programa.

7. Cambio del instrumento de gestión a firmarse entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, a ser basado en la provisión continua de servicios de protección y planes de trabajo flexibles para responder a situaciones de emergencia.

PROCEDIMIENTOS Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN

8. Elaboración urgente de procedimientos y protocolos nacionales, considerando las poblaciones específicas atendidas por el PPDDH, las medidas de protección colectiva y los enfoques intersectoriales de género, raza, etnia y diversidad sexual, para llevar a cabo:

- análisis de riesgos in situ y en un plazo razonable (30 días);
- medidas de autoprotección y seguridad digital;
- atención de casos urgentes y extraordinarios, y
- construcción y definición de planes de protec-

ción con la participación y consentimiento de las personas y grupos beneficiarios.

9. Definición urgente de gobernanza interna y marco metodológico para la transferencia de casos entre el equipo técnico federal y los equipos estatales, a fin de evitar que los beneficiarios sean colocados en situaciones de riesgo por deficiencias en la gestión del PPDDH.

10. Finalización del desarrollo de un sistema y sus protocolos para procesar y compartir los datos sobre casos incluidos y finalizados, agresiones sufridas y medidas implementadas por diferentes organismos. Dicho sistema debe respetar los principios y reglas de la Ley General de Protección de Datos Personales y contar con estándares de seguridad de la información para el almacenamiento e intercambio de datos.

11. Desarrollo, en el plazo máximo de un año, de metodología y procedimientos específicos para el manejo de casos de protección de comunicadores y periodistas, así como estrategias de comunicación y diálogo con este grupo beneficiario y las organizaciones que los representan.

12. Cambio en la composición del Consejo Deliberativo del programa federal, para la inclusión equitativa de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las poblaciones atendidas por el PPDDH con derecho a voz y voto. Si bien el Decreto n° 10.815/21 reintegra a la sociedad civil a los espacios de deliberación del PPDDH, dicha participación, cuando se implemente, tendrá un desequilibrio significativo en relación con los órganos estatales. El Condel también debe funcionar como un espacio de articulación entre las instituciones y entidades federales y estatales responsables de implementar el programa.

13. Ampliación de las medidas de seguridad física con presupuesto propio – federal o estatal –, tales como instalación de cámaras de seguridad, aparatos de alerta/comunicación inmediata con organismos de seguridad pública, chalecos antibalas, infraestructura en el lugar de residencia/trabajo.

TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

14. Establecimiento de mecanismos de transparencia activa del PPDDH, con disponibilidad periódica en el sitio web del programa de información sobre la política pública. Los informes periódicos deben incluir, como mínimo, el núme-

ro de beneficiarios atendidos por estado y por población beneficiaria, desagregado por sexo, género, raza y etnia, medidas ofrecidas, actividades realizadas, presupuesto anual y su ejecución, y rendición de cuentas.

15. Adopción de mecanismos e indicadores para evaluar continuamente el funcionamiento de la política de protección en todo el territorio nacional, la efectividad de las medidas implementadas y la percepción de los beneficiarios sobre las mismas.

16. Adopción de la búsqueda activa de beneficiarios por parte de los equipos técnicos y desarrollo de campañas nacionales de alto impacto para la visibilidad del PPDDH, difusión de sus canales de comunicación y valoración del trabajo de defensores de derechos humanos, ambientalistas y comunicadores, para reconstruir la credibilidad del programa con sus beneficiarios.

LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

17. Articulación con los órganos públicos encargados de enfrentar las causas estructurales que generan situaciones de riesgo y vulnerabilidad para las poblaciones beneficiadas por el PPDDH, de acuerdo con los lineamientos de la Política Nacional de Protección vigente en el país, previendo la continuidad del trabajo de defensores de derechos humanos, ambientalistas y periodistas en sus territorios. Entre los órganos prioritarios para esta articulación se encuentran el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de las Comunicaciones, la Anatel y la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República.

18. Producción y mantenimiento de datos estadísticos actualizados sobre violencia contra defensores de derechos humanos, ambientalistas y comunicadores en Brasil, que permitan identificar patrones de violencia, principales grupos agresores y fenómenos que generan situaciones de riesgo, con miras a la adopción de políticas públicas de prevención de la violencia.

19. Promoción de la investigación y persecución de agresores de defensores de derechos humanos, ambientalistas y comunicadores, especialmente en casos relacionados con beneficiarios del PPDDH.

10.2 | COLOMBIA - RECOMENDACIONES A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

- 1. Ampliación de la actual perspectiva de seguridad física hacia una visión de protección integral**, a ser garantizada por el Estado colombiano en articulación de la UNP con otros órganos y, principalmente, líderes sociales y sociedad civil.
- 2. Ampliación de la oferta de medidas urgentes para casos de riesgo extraordinario** y adopción de protocolos para una reevaluación rápida de los planes de protección en caso de que se presenten indicios de cambio en el nivel de riesgo del beneficiario o por solicitud de revisión por parte de este.
- 3. Garantía de desplazamiento para todos los familiares del beneficiario directamente amenazado**, considerando los diferentes arreglos familiares presentes en la sociedad colombiana y asegurando una protección efectiva en condiciones de dignidad y respeto a los derechos fundamentales.
- 4. Garantía de la oferta, en el corto plazo, de apoyo psicosocial a todos los beneficiarios que demuestren la necesidad de este tipo de medidas, especialmente a las víctimas de desplazamiento forzado.**
- 5. No al retiro de las medidas de protección internacional (de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) por decisión individual del CERREM y/o UNP.** Dichas medidas deben ser necesariamente analizadas por los organismos internacionales que las otorgaron, con la participación del beneficiario garantizada.

PROCEDIMIENTOS

- 6. Cumplimiento inmediato de plazos razonables para todos los procedimientos de la UNP:**
 - a) 30 días hábiles establecidos en el Decreto 1139 de 2021 para la realización de análisis de riesgo y su presentación al CERREM;
 - b) 15 días hábiles para la plena implementación de los planes de protección;
 - c) máximo de 12 meses para las reevaluaciones de riesgo.
- 7. Consideración, en el caso de análisis de los casos de comunicadores y periodistas, del riesgo par-**

ticular de la actividad derivado de la cobertura crítica de gobiernos, actores políticos y autoridades locales, que podría comprometer la imparcialidad de la información proporcionada a UNP por estas fuentes.

- 8. Incorporación práctica y urgente de un enfoque diferencial que abarque género, raza, etnia, origen urbano o rural y participación en movimientos sociales, comunitarios y colectivos en la evaluación de riesgos y construcción de planes de protección.** Según sentencias de la Corte Constitucional, es fundamental que el riesgo analizado y la protección ofrecida tengan en cuenta las realidades locales, la pertenencia y la relación de defensores, líderes sociales y periodistas con su comunidad. Todos los analistas de riesgo deben ser capacitados en este sentido por miembros de los sectores sociales beneficiarios de los programas de protección.

- 9. Retorno inmediato de la realización de reuniones presenciales del CERREM y de estudios de riesgo *in situ*.** Dicha evaluación también debe realizarse con el apoyo y la colaboración de las organizaciones locales y regionales, que conocen la realidad de los peticionarios.

- 10. Adopción de procedimientos internos, como la gestión de la información y la fiabilidad de los datos, para garantizar la no revictimización de los beneficiarios** durante su período bajo la protección de la UNP.

- 11. Ampliación del número de analistas y capacitación intensiva y continua de los empleados y prestadores de servicios de la UNP** en temas como la prevención de violaciones y protección de los derechos humanos, la igualdad y violencia de género, la diversidad y la importancia de la libertad de expresión y prensa para las democracias. En el caso de analistas de riesgos y prestadores de servicios contratados, es fundamental asegurar su conocimiento de la región de origen del beneficiario y la ubicación en la que operará.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

- 12. Garantía, para el 2022, del derecho de los beneficiarios a participar en las decisiones sobre su evaluación de riesgo y su plan de protección,**

con derecho a voz en las reuniones del CERREM. Dicha participación, siempre que sea posible, debe ir acompañada de la presencia de organizaciones de la sociedad civil que representen a la población a la que pertenece el beneficiario.

- 13. Garantía de participación plena y activa de las organizaciones de la sociedad civil representantes de las poblaciones atendidas** en la revisión y desarrollo de metodologías de análisis de riesgo, en la ejecución del proceso de reingeniería institucional de la UNP y, sobre todo, en las reuniones del CERREM que atienden los casos correspondientes a sus grupos de representación. Dicha participación debe tener lugar desde el inicio de la presentación del análisis de riesgo hasta el final de las deliberaciones, y contar con protocolos de confidencialidad de la información brindada por las organizaciones. Ante la ausencia del derecho de los beneficiarios a participar en las reuniones del CERREM, la presencia de organizaciones de la sociedad civil a lo largo del proceso cobra aún más relevancia.

- 14. Revisión participativa y adopción integral del protocolo para comunicadores aprobado en 2016**, con análisis de riesgos y ejecución de planes de protección considerando especificidades del ejercicio de la labor periodística, como mayor necesidad de desplazamiento, y permitiendo flexibilidad, según cada caso, en cuestión de ubicaciones, horarios y preavisos para traslados, registro de actividades y acceso privado a fuentes de información.

TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

- 15. Provisión de herramientas de transparencia activa y seguimiento periódico de los servicios subcontratados con empresas privadas**, incluyendo la operación de autos alquilados, capacitación de protectores o escoltas e investigaciones disciplinarias que deban ser abiertas sobre los mismos.

- 16. Desarrollo de campañas permanentes de reconocimiento y valoración del trabajo periodístico, de liderazgo social y defensa de derechos**, con mensajes contundentes de las administraciones públicas sobre el tema y también repudio público a los actos de agresión y estigmatización. Dichas campañas deben construirse con la participación de defensores y comunicadores, así como sus organizaciones representantes.

- 17. Adopción de procedimientos de seguimiento periódico e indicadores de la ejecución de los planes de protección, construidos con participación**

social, que permitan la detección, en el corto plazo, de fallas y problemas en el funcionamiento de escoltas y mecanismos de comunicación, especialmente el botón de apoyo. Se deben facilitar y simplificar los trámites de solicitud de soporte y registro de problemas por parte de los beneficiarios, así como establecer canales de comunicación con atención personalizada a los casos. El costo total de la implementación de las medidas debe ser asumido por la UNP.

LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

- 18. Priorización de las políticas de prevención y reducción de riesgos en los territorios y consideración permanente del riesgo potencial de los beneficiarios**, especialmente antes del retiro de las medidas.

- 19. Ampliación de la articulación de la UNP con los órganos responsables de las medidas preventivas desarrolladas por el Estado**, considerando también la reciente decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Jineth Bedoya de crear un fondo para el desarrollo de acciones de prevención, protección y asistencia a la justicia para mujeres víctimas de violencia.

- 20. Compromiso de la Fiscalía General de La Nación y las fuerzas de seguridad con la participación en lo CERREM, con la investigación de los casos denunciados de agresiones y amenazas y con la implementación, en los territorios, de los planes de protección aprobados.** Dicha implementación debe realizarse en estrecha coordinación con las autoridades locales y de los estados, promoviendo una visión de corresponsabilidad en la protección de defensores, líderes sociales y periodistas y medidas descentralizadas.

- 21. Construcción de una base de datos unificada del Estado colombiano sobre las tasas de agresiones y asesinatos de defensores de derechos, periodistas, líderes sociales y comunitarios**, que permita comprender sus causas y contribuya al desarrollo de políticas para combatirlas. La Mesa de intercambio de datos y estadísticas instalada en el ámbito del Plan de Acción Oportuna (PAO) no consideró las cifras de seguimiento producidas por la sociedad civil. La UNP, al registrar los casos de agresión en contra de la población periodística, debe empezar a contabilizar aquellas cometidas por actores políticos, funcionarios gubernamentales y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado.

10.3 | HONDURAS - RECOMENDACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN PARA DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, PERIODISTAS, COMUNICADORES SOCIALES Y OPERADORES DE JUSTICIA (SNP)

PRESUPUESTO, PERSONAL TÉCNICO Y MARCO NORMATIVO

1. Garantía de presupuesto propio para el Sistema Nacional de Protección, ya sea mediante un porcentaje fijo de la Tasa de Seguridad o mediante recursos directos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, reduciendo la incertidumbre sobre la capacidad operativa del mecanismo, asegurando la implementación de las medidas de protección – especialmente en los procedimientos extraordinarios – y la gestión eficiente de la política.

2. Personal capacitado en derechos humanos y en número suficiente para dedicación exclusiva a la línea de emergencia – y que no sea el mismo que integra las unidades del mecanismo –; para la realización de todos los análisis de riesgo in situ y el monitoreo permanente de la implementación de las medidas.

3. Sensibilización de la Unidad de Recepción de Casos para que las personas encargadas de esta importante labor de recolección de la información tengan la capacidad técnica necesaria para valorar el contexto en que se han producido las amenazas, sin sesgos ni estigmas, evitando el rechazo de la protección en casos que lo ameriten de urgencia.

4. Organización de debates con la sociedad civil y los actores responsables del Sistema Nacional de Protección sobre una revisión de la Ley de Protección y su reglamento, con miras al fortalecimiento institucional del mecanismo, con reglas y garantías de autonomía e independencia administrativa y decisoria y la adopción de normas acordes con los desafíos actuales para enfrentar la violencia contra defensores y comunicadores en Honduras.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y PROCEDIMIENTOS

5. Vigilancia permanente de los plazos y condiciones de servicio, por parte de las fuerzas

de seguridad (Policía Nacional y Ejército), de la adopción de medidas de protección duras, incluyendo respuesta de los enlaces policiales, realización de patrullajes, ofrecimiento de escoltas y realización de desplazamiento para los casos más graves. Además, se requiere la adopción de iniciativas de rendición de cuentas por parte de los órganos en caso de incumplimiento de las medidas.

6. Oferta de protección integral a los beneficiarios, garantizando la disponibilidad del conjunto de medidas previstas por la ley, y no solo medidas policiales y militares. Tales medidas son fundamentales principalmente para los beneficiarios que son víctimas de desplazamiento forzado, que pueden demandar apoyo psicosocial, para el acceso a la educación y la salud también para sus familias y, en caso de falta de retorno seguro, para la reintegración profesional y la continuidad en el ejercicio de la actividad periodística y defensa de los derechos. El apoyo psicológico debe brindarse a través de asociaciones con organizaciones especializadas que sean independientes al Estado.

7. Implementación en todos los procesos del SNP de un enfoque diferenciado para los casos de mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos, apegado al manual de género aprobado por el Consejo Nacional de Protección en 2020. Y adopción de enfoques interseccionales de género, raza, etnia y diversidad sexual, así como diferencias territoriales y perfil laboral en el funcionamiento del Sistema.

8. Desarrollo y adopción, en un plazo máximo de 2 años, de protocolos y procedimientos específicos para periodistas y comunicadores, para una nueva matriz de análisis de riesgos, elaboración de planes de protección e implementación de medidas. En el caso de las escoltas, el protocolo debe dar prioridad a las escoltas no policiales o militares.

9. Respeto y cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales otorgadas por la CIDH a defensores y periodistas hondureños,

las cuales no pueden ser removidas por el SNP sin que la propia Comisión Interamericana reevalúe la situación de riesgo del beneficiario.

PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

10. Revisión del rol de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección, ampliando el número de entidades hasta que la conformación sea equitativa, con enfoque en la diversidad y en organizaciones de derechos humanos. Otorgar a dichas organizaciones el derecho a asistir y dar seguimiento permanente a las reuniones del Comité Técnico, con participación en la deliberación de los casos.

11. Transparencia y publicidad para los beneficiarios y sus representantes de los criterios generales utilizados en los procesos de análisis y re análisis de riesgos, para el rechazo de solicitudes de casos y para la definición de planes de protección, permitiendo a los beneficiarios comprender su nivel de riesgo y previniendo desigualdades injustificadas en los esquemas otorgados.

12. Elaboración de informes trimestrales sobre el funcionamiento del SNP de acuerdo con los parámetros de la ley con, al menos, el número de beneficiarios atendidos, motivo/origen de amenazas y agresiones, medidas implementadas y recursos invertidos y disponibles, desglosados por estado/región del país y considerando los diferenciados enfoques de la población atendida. Los informes deben ser presentados al Consejo Nacional de Protección y posteriormente hechos públicos por el mecanismo. La denegación del acceso a la información pública al Consejo se considera un grave obstáculo para la implementación eficiente de la política de protección.

13. Adopción de protocolos e indicadores para evaluar permanentemente el funcionamiento del mecanismo (etapas y plazos), la efectividad de las medidas implementadas y la percepción de los usuarios sobre las mismas, con difusión de estos resultados.

14. Desarrollo de campañas permanentes de información/difusión del mecanismo, aclaración sobre su funcionamiento, y valoración de la labor periodística y de defensa de derechos, con mensajes de repudio a actos de agresión y estigmatización de comunicadores y defensores.

LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

15. Fortalecimiento del monitoreo, análisis permanente e identificación de patrones de violencia y fenómenos que generan situaciones de riesgo, con miras a la adopción de políticas públicas de prevención más efectivas.

16. Actuación conjunta con órganos como la Procuraduría General, la Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH), la Fiscalía Especial de Delitos contra la Vida y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, que deben comprometerse con el mecanismo, principalmente en el intercambio de información para el análisis de casos, para el desarrollo de medidas preventivas y para la investigación de los responsables de ataques a periodistas y defensores, incluidos los cometidos en un entorno digital. La ausencia de investigación y condena a los responsables de amenazas, intimidaciones y todo tipo de agresiones, así como de información a las víctimas sobre sus propios casos, mantienen latentes los riesgos contra comunicadores y defensores.

17. Recomendación a las Secretarías de Seguridad y de Defensa de desarrollo de procesos de capacitación continua para los oficiales y demás miembros de las fuerzas de seguridad sobre el mecanismo, el cumplimiento de las medidas de protección y las funciones del Consejo Nacional de Protección, así como de formación especial en derechos humanos.

18. Elaboración, en el corto plazo, de procedimientos para responsabilizar a los agentes de las fuerzas de seguridad en casos de agresión y criminalización de defensores de derechos humanos y periodistas, así como de uso indebido de información obtenida del mecanismo sobre los beneficiarios. El Sistema Nacional de Protección debe ejercer su rol de monitorear cómo las fuerzas de seguridad atienden a cada beneficiario.

19. Instalación de mesas de trabajo con objetivos preventivos, integradas por las instituciones locales, que deben respetar y proteger la labor de periodistas, se reunir periódicamente con la prensa de la zona, atajar las amenazas y neutralizar a los perpetradores.

10.4 | MÉXICO – RECOMENDACIONES AL MECANISMO FEDERAL PARA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

1. Ampliación urgente del compromiso de los órganos federales, estatales y locales con la corresponsabilidad de la política de protección, dotando de mayor fortaleza institucional al mecanismo como órgano coordinador nacional. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución del país en materia de promoción y garantía de los derechos humanos, se deben articular todas las capacidades y apoyos del Estado mexicano, comenzando por el fortalecimiento del mecanismo, para que la protección de defensores y periodistas sea efectiva.

2. Fortalecimiento, en el corto plazo, de la participación estratégica de las distintas autoridades federales en la Junta de Gobierno, así como de organismos públicos que contribuyan al fortalecimiento de una visión de protección integral, con enfoques diferenciados, y de enfrentamiento a las causas estructurales de violencia. En el caso de la Fiscalía General de la República (FGR), es fundamental que cada agente que participa en una junta de la Junta de Gobierno conozca las investigaciones que puedan estar relacionadas con el beneficiario cuyo caso se está analizando.

3. Garantía en el desarrollo del Sistema Nacional de Prevención y Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de: a) firma de convenios de cooperación con todos los estados para fines de 2022, con garantía de recursos humanos y financieros para monitorear y reaccionar rápidamente ante situaciones de riesgo; b) evaluación periódica del cumplimiento del Protocolo de Coordinación Nacional; y c) apertura de oficinas del mecanismo federal en los estados.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

4. Ampliación de las medidas de protección integral disponibles – incluyendo medidas de autoprotección, atención en salud mental, apoyo psicosocial y legal y medidas de seguridad digital – y celeridad procesal para la adecuación de los planes de protección ante la detección de cambios en la situación de riesgo de los beneficiarios.

5. Garantía de apoyo económico a los beneficiarios en refugio temporal y adopción de protocolos de seguimiento o monitoreo periódico de las

investigaciones, con el objetivo de reducir la situación de riesgo en sus lugares de origen y permitir la construcción de un retorno o reubicación segura para defensores y periodistas. También debe garantizarse el derecho a continuar la labor de defensa de los derechos humanos o la actividad periodística. Cuando el retorno seguro no sea posible, garantizar la reagrupación familiar del beneficiario y contribuir a la estructuración de redes de apoyo para la integración de beneficiarios en la nueva comunidad.

6. Revisión a corto plazo de planes de protección aprobados hace muchos años, identificando beneficiarios y colectivos que requieren más medidas de protección y casos de posibilidad de reducción de medidas por el riesgo actual. El mecanismo debe evitar dejar que pasen años sin actualizar los análisis de riesgo y medidas de protección, sobre todo para planes de protección que en su momento no fueron evaluados objetivamente, sino por alguna recomendación externa al mecanismo.

PROCEDIMIENTOS

7. Cumplimiento, para el 2022, de los plazos establecidos por la ley para la incorporación al mecanismo y para la implementación plena de los planes de protección, con adopción de procedimientos para la recepción y tramitación simplificada de solicitudes. La adopción de planes bien estructurados y eficientes puede verse seriamente comprometida si continúan sin ser implementados en su plenitud, como ocurre en muchos casos.

8. Retomada urgente de visitas presenciales para realizar análisis de riesgos, asegurando el mapeo in situ de las vulnerabilidades del entorno y el contexto.

9. Fortalecimiento de enfoques interseccionales de género, raza, etnia y diversidad sexual en todos los protocolos operados por el mecanismo, con capacitación específica de equipos técnicos así como una perspectiva regional de los beneficiarios. La contratación de consultores para capacitar al personal del mecanismo en este sentido debe realizarse de manera transparente y sus resultados deben ser monitoreados periódicamente.

10. Mejora de los protocolos y medidas de atenci-

ón de emergencia, garantizando a todos los beneficiarios una respuesta oportuna a los riesgos inminentes. Es necesario establecer protocolos claros para la evaluación del servicio de emergencia brindado por la RCU, incluyendo las medidas ofrecidas, las fallas encontradas y los responsables de las mismas.

11. Consideración específica de la población a la que pertenece el peticionario, con el desarrollo y adopción, en un plazo máximo de 2 años, de protocolos y procedimientos diferenciados entre periodistas y defensores de derechos humanos, para el análisis de riesgos, elaboración de planes de protección e implementación de las medidas.

GESTIÓN Y TRANSPARENCIA

12. Ampliación, en el corto plazo, del presupuesto ejecutado anualmente por el mecanismo federal, con el objetivo de contratar más personal para el funcionamiento diario y su capacitación continua, garantizando un perfil profesional adecuado, la perspectiva de género y la oferta de medidas de protección integral a todos los beneficiarios. En un contexto de falta de recursos financieros, asegurar la reorganización interna de la asignación de gastos, con el fin de optimizar los procesos de gestión y permitir la contratación de apoyo administrativo y logístico para el mecanismo.

13. Cumplimiento del pacto firmado en 2019 con organizaciones de Espacio OSC y el Consejo Consultivo para un proceso de evaluación del funcionamiento de la empresa contratada, incluyendo la actualización del anexo técnico del catálogo de medidas disponibles; elaboración de protocolos de comunicación entre la empresa y los beneficiarios; el deber de rendición de cuentas; la adopción de protocolos para sanciones en caso de irregularidades; y el análisis de un nuevo procedimiento de licitación para la prestación de servicios de protección. Las fallas en el desempeño de la empresa también se consideran responsabilidad del mecanismo.

14. Adopción de herramientas e indicadores para evaluar continuamente el funcionamiento del mecanismo (pasos y plazos). Dicha evaluación debe incluir a la calidad del servicio brindado por los funcionarios, la efectividad de las medidas implementadas y la percepción de los usuarios sobre las mismas. Esta medida es urgente, especialmente en el caso de beneficiarios asesinados bajo protección del mecanismo, lo que requiere al menos responsabilidad administrativa del organismo. Los indicadores deben construirse con la participación de los beneficiarios y la sociedad civil, y las evaluaciones deben realizarse al menos una vez al año, con sus resultados publicados posteriormente.

15. Asegurar el apoyo psicosocial y las condiciones seguras y adecuadas también para el trabajo

de los equipos del mecanismo, desde los procedimientos de análisis de riesgo in situ hasta el seguimiento de las medidas de protección.

16. Gestión financiera de los recursos del mecanismo basada en los principios de transparencia y publicidad. Con el fin del fideicomiso, es necesario incrementar la proactividad en la transparencia sobre la disponibilidad y uso de los recursos de la política pública.

PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN

17. Garantía de participación de la sociedad civil en el debate sobre la necesidad de una Ley General de Protección y en el desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Prevención y Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Sin un diálogo continuo con los beneficiarios y organizaciones representantes de los grupos protegidos, más allá de los que ya forman parte del Consejo Consultivo del mecanismo, el riesgo de que el Sistema Nacional nazca con problemas es significativo.

18. Desarrollo de campañas permanentes de reconocimiento y valoración de la labor periodística y defensa de los derechos, con mensajes contundentes por parte de las administraciones públicas sobre la importancia de este respeto y el repudio público, por parte de las altas autoridades del Estado, de los actos de agresión y estigmatización de comunicadores y defensores. Al mismo tiempo, desarrollar criterios de rendición de cuentas para los servidores públicos, incluyendo los de alto rango, en caso de agresiones a defensores y periodistas.

19. Desarrollo de campañas de comunicación pública a nivel nacional, estatal y local sobre el funcionamiento del Mecanismo y el rol de cada institución del Estado en la política pública de protección.

LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

20. Coordinación con la FEADLE para promover investigaciones de delitos contra la libertad de expresión, el intercambio de información para análisis de riesgo y la oferta de planes de protección a comunicadores, considerando la responsabilidad primaria de la Fiscalía Especial en otorgar medidas cautelares de protección a periodistas.

21. Fortalecimiento del monitoreo de agresiones a nivel local y federal, análisis permanente e identificación de patrones de violencia y fenómenos que generan situaciones de riesgo, con el objetivo de adoptar políticas públicas de prevención más efectivas.

11 | NOTA METODOLÓGICA

El informe “Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina (Brasil, Colombia, Honduras y México)” se basa en metodologías de análisis de políticas públicas para elaborar un diagnóstico de cada país estudiado, hacer un comparativo regional y ofrecer recomendaciones estratégicas a los mecanismos – nacionales o federales – que actualmente operan en cada una de estas naciones. Para la investigación, realizada entre febrero y diciembre de 2021, RSF consideró un amplio conjunto de documentos y fuentes primarias y secundarias de información.

Entre esas fuentes están datos disponibles en 35 informes divulgados por entidades públicas nacionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, sobre la situación de los defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores amenazados en la región y sobre los mismos programas de protección investigados. Asimismo, notas técnicas y documentos de análisis sobre las políticas de protección en los cuatro países analizados y las respuestas a los cuestionarios generales y específicos enviados a las direcciones de cada programa.

Entre junio y septiembre también se realizaron entrevistas – a distancia, por el contexto que se vive con la pandemia de la covid-19 – con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, beneficiarios y gerentes de los programas de protección. Además, se puso a disposición un cuestionario en línea para ampliar el alcance de los beneficiarios de los mecanismos buscados por el estudio. En total, 75 personas fueron escuchadas directamente por RSF.

En octubre, los hallazgos preliminares de la investigación fueron compartidos y discutidos con organizaciones de la sociedad civil en una serie de 5 talleres remotos dispuestos por RSF. En diciembre, el equipo también recopiló nueva información de forma presencial, en una serie de reuniones realizadas durante una misión en México.

A continuación incluimos las agencias públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil escuchados en la investigación:

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y Honduras.

Brasil

- Dirección y coordinación del Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores Sociales y Ambientalistas;
- miembros del equipo técnico del mecanismo federal;
- representantes de las organizaciones: Abrají (Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación), Artículo 19, Centro de Derechos Humanos de Nova Iguaçu, FENAJ (Federación Nacional de Periodistas), Grupo Tortura Nunca Mais da Bahia, Instituto Vladimir Herzog, Justiça Global y Terra de Direitos.

Colombia

- Dirección y miembros del equipo de la Unidad Nacional de Protección;

- funcionarios del Ministerio del Interior;
- representantes de las organizaciones Fecolper, FLIP, colectivo Orlando Fals Borda; Reiniciar y Somos Defensores.

Honduras

- Dirección y miembros del equipo del Sistema Nacional de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia;
- representantes de las organizaciones Asociación de Prensa Hondureña, Asociación LGBT Arcoíris, Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos, Centro de Estudios de la Mujer, C-Libre, Colegio de Periodistas de Honduras y Mesa de Derechos Humanos.

México

- Dirección y miembros del equipo y del Consejo Consultivo del Mecanismo Federal para Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- representantes de las organizaciones Artículo 19, Cencos, CIMAC, Comité para la Protección de los Periodistas y Propuesta Cívica.

Todos los datos cuantitativos mencionados en el estudio provienen del programa/mecanismo de protección del país respectivo, salvo excepciones señaladas directamente en el texto. En la tabla resumen del diagnóstico disponible en Capítulo 9 del informe – “Los mecanismos en comparación” –, la escala de colores utilizada en el análisis de las categorías representa los niveles de prioridad/urgencia en lo que tiene que ver con el perfeccionamiento a efectuarse en cada país.

El estudio fue escrito en portugués y traducido al español. La lista de siglas utilizadas está disponible en la página 5 del informe.

11 | REFERÊNCIAS

Abraji y Género e Número. **Mulheres no Jornalismo Brasileiro** (2017). Disponible en: <<https://www.mulheresnojornalismo.org.br/>>

Ação Educativa et al. **Alterações no decreto 8724/2016 de 27 de abril de 2016 – Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos** (2016). Disponible en: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Of%20c3%a3%a7as-no-decreto-8724.pdf>>

Anistia Internacional. **Américas: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos** (2018)

Article 19. **Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia COVID-19 en México y CA** (2020). Disponible en: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf>

Article 19. **Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas: Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libre Expresión** (2019). Disponible en: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-Infomelmpunidad_final_v3.pdf>

Artigo 19. **Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020** (2020)

Brasil. Presidência da República. **Decreto Nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007** (2007). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm>

Brasil. Presidência da República. **Decreto Nº 8.724, de 27 de abril de 2016** (2016). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm>

Brasil. Presidência da República. **Decreto Nº 9.937, de 24 de julho de 2019** (2019). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm>

Brasil. Presidência da República. **Decreto Nº 10.815, de 27 de setembro de 2021** (2021). Disponible en: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.815-de-27-de-setembro-de-2021-348154009>>

CEJIL. **México: Organizaciones de DDHH denuncian ante la CIDH agravamiento del riesgo para personas defensoras y periodistas en México** (2020). Disponible en: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-de-ddhh-denuncian-ante-la-cidh-agravamiento-del-riesgo-para-personas-defensoras-y-periodistas-en-mexico/>>

CEJIL. **Situación de la Defensa de Derechos Humanos y La Libre Expresión en México a partir de la Pandemia por Covid-19** (2020). Disponible en: <<https://cejil.org/publicaciones/situacion-de-la-defensa-de-derechos-humanos-y-la-libre-expresion-en-mexico-a-partir-de-la-pandemia-por-covid-19/>>

CIMAC. **El poder de cacicazgo: Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015** (2016)

Colombia. Corte Constitucional. **Sentencia T-719/03**. Disponible en: <<https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20>

[seguridad%20personal%20de%20los%20individuos%20reinsertados,Estado%2C%20tendiente%20a%20garantizar%20las](https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20)>

Colombia. Corte Constitucional. **Sentencia T-199/19**. Disponible en: <<https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>

Colombia. **Ley 418 de 1997** (1997). Disponible en: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Decreto 1066 de 2015** (2015). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Decreto 2137 de 2018** (2018). Disponible en: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP** (2019)

Colombia. Ministerio del Interior. **Resolución Nº 0805 de 14 de mayo de 2012. Protocolo específico com enfoque de género y de los derechos de las mujeres** (2012). Disponible en: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion_-numero-0805-14-mayo-de-2012.pdf>

Colombia. Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos. **Respuesta Oficial EXT_S20-00033888-PQRS-033812-PQR** (2020)

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto 1139 de 2021** (2021). Disponible en: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171486>>

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 1592 de 2000** (2000). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1314526>>

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 4065 de 2011** (2011). Disponible en: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1541025>>

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. **Diagnóstico sobre las personas que em el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México** (2020)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belem do Pará** (1994). Disponible en: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión** (2000). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas** (2011) Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país** (2019)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “*CIDH y las Oficinas de ONU Derechos Humanos expresan su preocupación por la situación de personas defensoras de derechos humanos en el primer cuatrimestre del año*” (2019). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/132.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “*CIDH y Oficinas de Derechos Humanos de la ONU se comprometen a desarrollar mecanismo conjunto para personas defensoras de derechos humanos y periodistas*” (2016). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/185.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “*La CIDH reitera su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia*” (2020). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/062.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “*La CIDH reitera su preocupación por la situación de violencia registrada durante el 2020 contra quienes defienden derechos humanos en Colombia*” (2021). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/013.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa R236/18. “*Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México*” (2018). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1124>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. **Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México** (2018). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CI-DH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. **Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión – Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión** (2018). Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. **Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia** (2013). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México. **Recomendación General N° 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante** (2013). Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_020.pdf>

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Nota técnica do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH) referente as alterações no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) pelo Decreto n° 10.815, de 27 de setembro de 2021** (2021). Disponible en: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CBDDH-Nota-Tecnica-Decreto-10815-2021.pdf>>

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil** (2017)

Comitê por la Libre Expresión (C-Libre). **Agresiones Policiales a Periodistas, Camarógrafos, fotógrafos y demás Trabajadores y Trabajadoras de Medios 2020-2021** (2021)

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos** (2019)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia de 6 de febrero de 2001**. Serie C, No. 74. § 186 (2001)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia del 31 de enero de 2001** (2001)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 26 de agosto de 2021**. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana (2021). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_431_esp.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 3 de septiembre de 2012**. Série C, N° 248 (2012)

CPJ. **Los asesinatos de periodistas continúan impunes** (2021). Disponible en: <<https://cpj.org/es/reports/2021/10/los-asesinatos-de-periodistas-continuan-impunes/>>

EFE e R7. “*Honduras cria campanha contra feminicídio e violência de gênero*” (2020). Disponible en: <<https://noticias.r7.com/internacional/honduras-cria-campanha-contra-feminicidio-e-violencia-de-genero-26082020>>

El Economista. “*Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas*”. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Feadle-rechaza-indagar-71-de-asesinatos-de-periodistas-20211022-0010.html>>

Espacio OSC. **Llamado Al Gobierno Federal Para Dotar De Recursos y Garantizar El Funcionamiento Del Mecanismo Para La Protección De Personas Defensoras De Derechos Humanos y Periodistas**. Disponible en: <www.espacio.osc.mx/el-espacio-osc-hace-un-llamado-al-gobierno-federal-para-dotar-de-recursos-y-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>

Espacio OSC. **Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2015)

Fecolper. **Escudo de Plumas: 20 años del Programa de Protección a Periodistas en Colombia** (2020)

Fecolper y Reporteros Sin Fronteras. **Colombia: Actividad Periodística em Riesgo** (2015) Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). **Páginas para la Libertad de Expresión**. Edición #1, febrero 2021 (2021). Disponible en: <https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP_paginas_Informe_anual_2020.pdf>

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). **Qué ha pasado con el PAO y la Política Pública para la garantía de la defensa de los DDHH?** (2020)

Honduras. Poder Legislativo. **Decreto N° 34-2015. Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia** (2015). Disponible en: <<https://www.sedh.gob.hn/documentos4/263-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file>>

International Center for Journalists y UNESCO, Programa Multidonante para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas. **Violencia en línea contra las mujeres periodistas: Instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones** (2020)

International Women's Media Foundation. **Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting** (2018)

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Blog. **"Urge la no desaparición del Fideicomiso del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas"** (2020). Disponible en: <<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>>

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas et al. **Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2017). Disponible en: <<http://cesesptlax.gob.mx/doclegis/ProtocoloCoordinaci%C3%B3nProtecPD-DHyP11-08-2017.pdf>>

México. **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2012). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_12.pdf>

Naciones Unidas. **Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad** (2013). Disponible en: <https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_es.pdf>

Naciones Unidas. Asamblea General. **Documento A/HRC/20/17. Informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue** (2012)

Naciones Unidas, Asamblea General. **Documento A/HRC/22/47/Add1. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición: Misión a Honduras** (2012). Disponible en: <<https://www.refworld.org/es/docid/5118e9b52.html>>

Naciones Unidas, Asamblea General. **Resolución A/C.3/72/L.35/Rev.1. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad** (2017). Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/C.3/72/L.35/Rev.1>>

Naciones Unidas, Asamblea General. **Resolución A/RES/53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos** (1999) Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. **Resolución S/RES/1738** (2006). Disponible en: <[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738\(2006\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738(2006))>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. **Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2019). Disponible en: <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. **"CIDH y ONU Derechos Humanos llaman a la creación de un ambiente propicio y seguro para personas defensoras de derechos humanos"** (2019). Disponible en: <<http://www.oacnudh.org/cidh-y-onu-derechos-humanos-llaman-a-la-creacion-de-un-ambiente-propicio-y-seguro-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Comunicado de prensa. **"Colombia debe reformar de manera urgente la gestión de protestas para prevenir más violaciones a los derechos humanos"** (2021). Disponible en: <<https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2021/10247-colombia-debe-reformar-de-manera-urgente-la-gestion-de-protestas-para-prevenir-mas-violaciones-a-los-derechos-humanos-informe-de-naciones-unidas>>

Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 33/2 sobre segurança de jornalistas** (2017). Disponible en: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety_of_journalists_guide_PT.pdf>

PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. **Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad** (2014)

PPDDH. **Manual Orientador de Procedimentos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos 2016** (2016)

Programa Somos Defensores. **Stop Wars: Paren la guerra contra los defensores (as) – Episodio III – Protección em Colombia: La Amenaza Fantasma** (2017)

Relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión et al. **Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión** (2012). Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>>

Reporteros Sin Fronteras. **"Chuzadas: las grandes orejas de inteligencia vueltas contra la prensa"** (2010). Disponible en: <<https://rsf.org/es/informes/chuzadas-las-grandes-orejas-de-inteligencia-vueltas-contra-la-prensa>>

Reporteros Sin Fronteras. **El periodismo frente al sexismo** (2021). Disponible en: <<https://rsf.org/es/noticias/dia-internacional-de-la-mujer-rsf-publica-su-informe-el-periodismo-frente-al-sexismo>>

Reporteros Sin Fronteras. **"Estallido de violencia contra la prensa en Colombia: RSF y la FLIP interpelan a la ONU, OEA y UNESCO"** (2021). Disponible en: <<https://rsf.org/es/noticias/estallido-de-violencia-contra-la-prensa-en-colombia-rsf-y-la-flip-interpelan-la-onu-oea-y-unesco>>

Reporteros Sin Fronteras. **"La prensa brasileña, un auténtico vertedero para la familia Bolsonaro: una tendencia que se intensifica desde principios de 2021"** (2021). Disponible

en: <<https://rsf.org/es/informes/la-prensa-brasilena-un-autentico-vertedero-para-la-familia-bolsonaro-una-tendencia-que-se>>

SIADDHH y Programa Somos Defensores. **Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia** (2019)

UNESCO. **Medellin Declaration** (2007). Disponible en: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009000/medellin-declaration/>>

UNP. **Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Líderesas y Defensoras** (2018). Disponible en: <<https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/ger-pt-07-v-1-protocolo-de-analisis-de-nivel-riesgo-para-mujeres-lideresas-y-defensoras.pdf>>

Villa, Sandra V. *“Mujeres afro en los medios: resistiendo a los estereotipos”* (2017). Disponible en: <<http://www.redperiodistasgenero.org/mujeres-afro-en-los-medios-resistiendo-a-los-estereotipos/>>





www.rsf.org



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