Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Informe de supervisión a

Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República y Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, sobre Programa de Protección a Periodistas

Guatemala, mayo de 2021

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Antecedentes

Los estados son los titulares de obligaciones de los derechos humanos, por lo que deben prevenir violaciones a los mismos y proteger a la población de violaciones a estos, así como tienen la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a quienes resulten responsables de violaciones a derechos humanos. Esto es el deber de garantía.

En materia de libertad de expresión y violencia contra periodistas, comunicadores sociales y trabajadores de medios, el Sistema Interamericano de protección a Derechos Humanos ha desarrollado amplia jurisprudencia en relación con dichas obligaciones, estableciendo que la obligación de prevenir incluye: adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia, instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación, obligación de respetar el derecho de las y los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, obligación de sancionar la violencia contra periodistas y la obligación de mantener estadísticas precisas sobre dicha violencia. Dentro de la obligación de proteger, se encuentra: la obligación de proteger a todos periodistas y trabajadores de medios en riesgo, para lo cual deben establecer mecanismos especiales de protección. En relación con la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente, debe considerarse: la obligación de un marco institucional adecuado, la debida diligencia, la obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable, la obligación de remover obstáculos legales a la investigación y sanción, y la obligación de facilitar la participación de las víctimas[1].

En abril de 2021 se realizó supervisión a la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República y a la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, con la finalidad de conocer el estado de cumplimiento del compromiso internacional asumido por Guatemala en el diálogo interactivo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, a finales de 2021, con la creación del Programa de Protección a Periodistas.

El Estado adoptó este compromiso en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) de octubre 2012, haciendo un compromiso político el 28 de noviembre de 2013. Para ello, se delegó a la Comisión Presidencial coordinadora del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos COPREDEH implementar el proceso. El 4 de febrero de 2014, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia instaló una Mesa de Alto Nivel y una Mesa Técnica,

---

[1] CIDH. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia.* OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 12/13. 31 diciembre 2013.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

para coordinar el proceso de elaboración[2]. Se contrató una consultoría para la elaboración de la propuesta[3].

Según información registrada en el documento "Sistematización avances en la propuesta Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico", proporcionado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la UNESCO y OACNUDH asesoraron a las instituciones gubernamentales en el proceso de elaboración de dicha propuesta, dando "acompañamiento político y técnico". Según este documento, la propuesta habría sido elaborada con participación de "diferentes actores, beneficiarios del mecanismo, sociedad civil, expertos nacionales e internacionales".

Posteriormente, en julio de 2016, la Alianza de entidades de Prensa[4] hizo llegar la propuesta al presidente Jimmy Morales[5], quien en febrero de 2017 se comprometió ante la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) a retomar el impulso de dicho programa[6]. Aparentemente, se realizaría a través de la emisión de un Acuerdo Gubernativo en noviembre de 2019, pero esto ya no se realizó, como resultado de críticas presentadas por la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos UDEFEGUA y la Asociación Artículo 35, por no haber sido consensuada esa propuesta con periodistas[7].

En teoría, el gobierno de Alejandro Giammattei daría seguimiento a la propuesta de programa, según indicó el Secretario de Comunicación Social de la Presidencia en enero de 2020[8].

---

[2] http://unescoguatemala.org/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/programa-de-proteccion-a-periodistas-en-guatemala/, consultado el 10 de mayo de 2021.

[3] SCSPR. Oficio SCSP/DES/OF. 219-2021, de 29 de abril de 2021, y https://www.plazapublica.com.gt/content/como-se-hace-un-plan-para-proteger-los-periodistas, consultado el 10 de mayo de 2021.

[4] Se indica que estuvieron presentes la Cámara Guatemalteca de Periodismo, la Cámara de Locutores Profesionales de Guatemala y la Asociación de Periodistas de Guatemala, además del representante de UNESCO en Guatemala. https://ifex.org/es/presidente-de-guatemala-recibe-propuesta-de-programa-de-proteccion-a-periodistas-y-asume-compromiso/

[5] https://ifex.org/es/presidente-de-guatemala-recibe-propuesta-de-programa-de-proteccion-a-periodistas-y-asume-compromiso/, consultado el 10 de mayo de 2021.

[6] https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2020/06/17/programa-de-proteccion-de-periodistas-3/, consultado el 10 de mayo de 2021.

[7] https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/gobierno-se-retracta-de-publicar-acuerdo-de-plan-de-proteccion-a-periodistas/, consultado el 10 de mayo de 2021.

[8] https://lahora.gt/carlos-sandoval-programa-de-proteccion-a-periodistas-se-encuentra-en-analisis/, consultado el 10 de mayo de 2021.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Se solicitó informe circunstanciado a la Secretaria de Comunicación Social a través del oficio CCML-PAii/ydvp-193-2021, de 16 de abril de 2021, el cual fue respondido el 3 de mayo de 2021, con oficio REF.SCSP/DES/OF.219-2021, fechado 29 de abril de los corrientes.

Se solicitó informe circunstanciado a la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, a través de oficio CCML-PAII/ydvp-194-2021, de 16 de abril de 2021, pero la respuesta aún no había sido recibida al momento de elaborar este informe.

Asimismo, se hizo visita a ambas instituciones, el 15 y 16 de abril respectivamente. En la SCSPR atendieron Carlos Alberto Ruiz Prado, asesor jurídico, y Carlos Yong. En COPADEH atendieron Rigoberto Casasola, director ejecutivo, y Walter Beltrán, director de derechos humanos.

En la reunión sostenida con personal de la SCSPR, se indicó que contaban con un dictamen jurídico que señalaba que no es dicha Secretaría la responsable de un programa de esa naturaleza, por no ser parte de sus competencias y mandato; asimismo, que podría implicar usurpación de funciones tanto del Ministerio de Gobernación como del Ministerio Público.

En la reunión sostenida con personal de la COPADEH, su Director Ejecutivo indicó que, aunque era un compromiso internacional asumido por el Estado, este programa no era una prioridad para la COPADEH.

En el documento *Sistematización avances en la propuesta Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico*, emitido en octubre de 2015, se señalan dos elementos importantes en relación con la propuesta inicial de Programa de Protección a Periodistas. Uno, es la necesidad de ser incluyentes en relación con la población beneficiaria, por lo que optaron por utilizar "ejercicio periodístico" para no reducirlo a "periodistas"; en todo caso, se refiere a la persona que ejerce y desarrolla el derecho a la información y libertad de expresión, tanto en cuanto a recabar, analizar e interpretar esa información, como a trasladarla para que la ciudadanía goce de su derecho a tener información plural y oportuna.

El segundo elemento, es la nominación de "Sistema de Protección" en lugar de "Programa de Protección", para indicar que se trata de algo más que solo un programa, y que incluye los ejes de prevención, protección y procuración de justicia.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C.A.

Por ello, utilizamos en este informe la expresión programa de protección a periodistas, a partir de que ese fue el nombre usado en el compromiso internacional adquirido por el Estado, pero no como un nombre propio para esta herramienta de protección que debe implementar el Estado guatemalteco.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Marco normativo

	Constitución Política de la República	Leyes y otras disposiciones normativas específicas	Estándares internacionales de Derechos Humanos
Mandato del PDH	Arts. 274 y 275 establecen las funciones y atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos.	**Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos**, Decreto Número 54-86, reformado por el Decreto 32-87. Arts. 24 y 25 establecen que el Procurador, para el desempeño de sus funciones, podrá solicitar el auxilio y la colaboración de los funcionarios, autoridades o instituciones, quienes están obligados a brindarla en forma pronta y efectiva.	**Principios de París.** Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.
Competencias de la institución objeto de supervisión	Art. 202 establece que el Presidente tendrá los secretarios que sean necesarios y que sus atribuciones serán determinadas por la ley.	**Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97** del Congreso de la República de 13 de noviembre de 1997: art. 12, establece la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, como "vínculo de información con los medios de comunicación social", y de "formular, coordinar y ejecutar la política de comunicación del Gobierno". Indica que el Secretario de CSPR tendrá las mismas	

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C.A.

	Constitución Política de la República	Leyes y otras disposiciones normativas específicas	Estándares internacionales de Derechos Humanos
		prerrogativas que un ministro de Estado. Y su **Reglamento, Acuerdo Gubernativo 207-2011**, de 21 de junio de 2011. **Acuerdo Gubernativo 100-2020**, de 30 de julio de 2020, crea temporalmente (4 años) la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH) como una dependencia de la Presidencia de la República, para asesorar y coordinar con "dependencias del Organismo Ejecutivo, la promoción de acciones y mecanismos encaminados a la efectiva vigencia y protección de los derechos humanos, el cumplimiento de los compromisos gubernamentales derivados de los Acuerdos de Paz y la conflictividad del país".	
Derechos humanos relacionados	Art. 1. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Art. 2. Es deber del Estado garantizarle a	**Ley de Emisión del Pensamiento**, decreto 9 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala. Art. 1. Es libre la emisión del pensamiento en cualesquiera formas...	**Declaración Universal de Derechos Humanos**, artículo 19, sobre libertad de expresión. **Observación General No. 34 del artículo 19 de la DUDH**, sobre la función periodística.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

	Constitución Política de la República	Leyes y otras disposiciones normativas específicas	Estándares internacionales de Derechos Humanos
	los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Art. 35. Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. (...) La actividad de los medios de comunicación social es de interés público... Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho. (...) Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento. Art. 44. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Art. 46 Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y	Art. 5. La libertad de información es irrestricta y los periodistas tendrán acceso a todas las fuentes de información... Art. 27. Nadie puede ser perseguido ni molestado por sus opiniones... **Acuerdo Gubernativo 100-2020** establece que la COPADEH debe coordinar con las dependencias del Ejecutivo para "la efectiva vigencia y protección de los derechos humanos".	**Declaración de las Naciones Unidas** 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. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, artículo 19 sobre libertad de expresión. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, artículo 13, sobre libertad de expresión. **Sentencia Corte IDH caso Vélez Restrepo y Familiares vs Colombia**, sobre ejercicio periodístico en liberad y sin amenazas ni agresiones. **Sentencia Corte IDH caso Ríos y otros vs Venezuela**, sobre obligación del Estado de demostrar que implementa eficientemente las medidas de protección.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

	Constitución Política de la República	Leyes y otras disposiciones normativas específicas	Estándares internacionales de Derechos Humanos
	convenios aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.		**Sentencia Corte IDH caso Víctor Manuel Oropeza vs México**, sobre mensaje de tolerancia cero a ataques contra la libertad de expresión. **A/HRC/22/8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Guatemala**, de 31 de diciembre de 2012. Establece promesas y compromisos voluntarios asumidos por el Estado (párr. 102), en cuyo punto 4 figura "Elaborar un programa de protección de los periodistas".

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Objetivos

General

Verificar la respuesta del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

Específico

Verificar la situación de implementación del Programa de Protección a Periodistas, que fue llamado por el Gobierno "Programa de Protección al Ejercicio Periodístico".

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Hallazgos y conclusiones

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
El programa de protección a periodistas no existe en Guatemala	a) La SCSPR cuenta con un documento de Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico, producto de un proceso realizado entre 2013 y 2015, identificado como "insumo para analizar y debatir acerca de la propuesta más viable y factible para proteger a quienes en el ejercicio periodístico se ven amenazados".[9] b) Ante el alto número de ataques que reciben periodistas y comunicadores sociales, el Programa de Protección a Periodistas es una prioridad en políticas públicas.	Hugo Rigoberto Casasola Director Ejecutivo de COPADEH 1. Retomar el impulso del Programa de Protección a Periodistas, convocando a la Mesa de Alto Nivel establecida (Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, COPADEH –en sustitución de COPREDEH[10]-, Ministerio de Gobernación[11], Ministerio Público[12], con acompañamiento de Procuraduría de los Derechos Humanos, OACNUDH

[9] Gobierno de Guatemala. *Sistematización avances en la propuesta Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico.* Guatemala, octubre 2015.
[10] La cual contaba con una Dirección de Mecanismos de protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales.
[11] Que contaba con la Instancia de Análisis de Patrones de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, desaparecida en 2020.
[12] Que, en ese momento, contaba con la Fiscalía de Derechos Humanos y una unidad fiscal de delitos contra periodistas. Actualmente, cuenta con la Fiscalía de Sección de delitos cometidos contra periodistas. En 2015, la normativa de investigación de los casos se basaba en la Instrucción General 1-2006; en la actualidad se cuenta con un protocolo específico en la Instrucción General 5-2018.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
No está claro el nivel de participación de periodistas y comunicadores-as en el proceso de elaboración del programa de protección a periodistas.	a) Desde un enfoque de derechos humanos, la participación de las y los periodistas, comunicadores sociales y comunicadores comunitarios es imprescindible para la creación de un programa o sistema de protección, pues son quienes conocen sus propias necesidades. b) Debe asegurarse la participación activa de mujeres periodistas y comunicadoras, así como de quienes ejercen el periodismo en los departamentos (áreas urbanas y rurales)	y UNESCO), garantizando la presencia de: a. Organizaciones que aglutinan periodistas y comunicadores-as sociales (y no sólo representantes de la Cámara de Medios de Comunicación[13]) b. Organizaciones que trabajan en protección de personas defensoras y periodistas c. Institucionalidad del Estado responsable de la elaboración e implementación de este tipo de políticas. d. Asegurar la participación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, responsable y experta en la elaboración de políticas públicas. 2. Revisar el convenio de cooperación firmado entre el Gobierno de la República y el Ministerio Público, para determinar si es necesario actualizarlo.

[13] Indicado en el oficio SCSP/DES/OF. 219-2021, de 29 de abril de 2021.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
		3. Establecer colectivamente una nueva ruta para la discusión, elaboración, aprobación e implementación del Programa de Protección a Periodistas, evaluando participativamente la viabilidad de la propuesta existente y si esta corresponde a los estándares internacionales en materia de protección a periodistas y comunicadores sociales.
a) La institucionalidad gubernamental no tiene claro cuál debe ser el marco legal e institucional para el programa de protección a periodistas. b) Según indica el documento de sistematización, se concluyó que el programa se alojara en COPREDEH, por su mandato y por contar con sedes regionales; se valoró que no fuera en el Ministerio de Gobernación, porque muchos de los ataques	a) No existe claridad sobre los mandatos de la institucionalidad, además de los cambios que se han producido desde que se hizo esta propuesta.	a) Asegurar el marco normativo e institucional para el programa de protección a periodistas, teniéndose claros los mandatos y competencias institucionales y considerando los cambios que ha habido en las instituciones desde que fue hecha la propuesta existente. b) Analizar la forma en la que puede establecerse la relación entre instituciones de diversos poderes del Estado.

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
contra periodistas son producidos por agentes de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, el programa quedó varado en la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. c) No se identifica en ningún momento del proceso que haya participado SEGEPLAN.		

Dora Ruth del Valle Cóbar
Defensora de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Dirección de Defensorías
Procuraduría de los Derechos Humanos

Procuraduría de los Derechos Humanos
Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
Guatemala, C. A.