



unesco

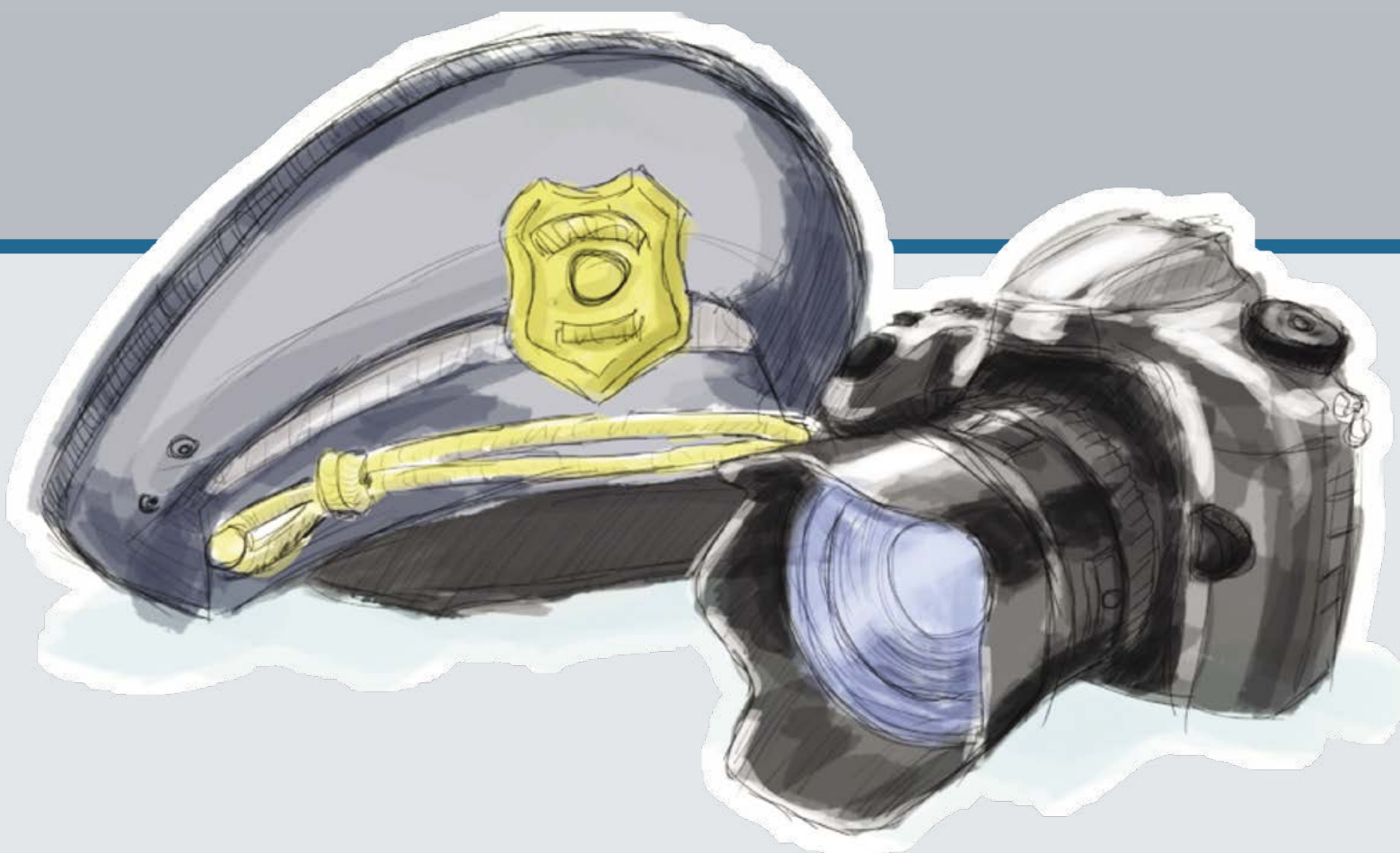
Cuadernos de Discusión de
Comunicación e Información

21

ISSN: 2301-1424

La lapicera y la cámara no son enemigos; los uniformes tampoco

Eduardo Bertoni



Con el apoyo del:

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Publicado en 2022 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia) y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

© UNESCO 2022

ISSN 2301-1424



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las organizaciones que coordinaron y/o apoyaron este trabajo, ni las comprometen.

Autor: Eduardo Bertoni

Diseño gráfico, de cubierta y maquetación: María Noel Pereyra
Ilustración de cubierta: UNESCO / Olivier Marie

La lapicera y la cámara no son enemigos; los uniformes tampoco

Eduardo Bertoni*

* Representante y Coordinador de la Oficina Regional para América del Sur del Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH-. Este informe es la segunda y entrega final correspondiente al Contract N°: 4500451316. El IIDH agradece a UNESCO la oportunidad para desarrollar este trabajo.

Una invitación al debate

Hace más de tres siglos, el pensador, poeta y político británico John Milton publicó uno de los textos más importantes y conocidos contra la censura: *Aeropagítica*. El mismo fue uno de los catalizadores de un importante debate sobre la protección de la libertad de expresión y de prensa.

Muchos siglos antes de él, los griegos produjeron sólidas discusiones sobre la importancia de la *doxa* (opinión) para la democracia.

Los debates sobre la centralidad de la libertad de expresión y del acceso a la información y al conocimiento para las democracias, para el desarrollo, la protección y promoción de otros derechos humanos no son para nada una novedad.

Sin embargo, no hay duda que el advenimiento de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, particularmente la expansión de la Internet, ofrecen una dimensión singular e inédita a estas discusiones.

Las repercusiones en el sistema de protección y promoción de los derechos humanos, la consolidación de las democracias, el desarrollo, la toma de decisiones, las políticas públicas y, al fin del día, en la vida cotidiana de cada ciudadano y ciudadana son sin precedentes.

El avance de las sociedades del conocimiento está íntimamente conectado a la profundización de las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de los medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática e informacional, son algunos de los muchos temas que están sobre el tapete.

La Oficina de la UNESCO en Montevideo, buscando intensificar la función de laboratorio de ideas de la Organización, ofrece a sus stakeholders estos Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información.

Producidos por los principales expertos en cada tema, el objetivo central es ofrecer insumos para que tomadores de decisión y formuladores de políticas públicas puedan tener en cuenta distintos ángulos de los asuntos que están en el orden del día de la agenda internacional, siempre teniendo como eje conductor los estándares internacionales existentes.

No se pretende ofrecer la última palabra. Al contrario, lo que se desea es contribuir a un debate cada vez más informado y plural sobre cuestiones centrales de ayer, hoy y mañana.

¡Buena lectura!

Contenidos

Una invitación al debate.....	4
Resumen Ejecutivo / Executive summary.....	6
1. Introducción.....	7
2. La prensa y las fuerzas de seguridad, ¿son elementos esenciales de una democracia?.....	8
3. Tensiones comunes entre la prensa y las fuerzas de seguridad.....	10
4. Buenas prácticas para disminuir los conflictos. Factores estructurales y no estructurales.....	22
5. Conclusión. Propuestas y estrategias para disminuir la tensión.....	24
Sobre el autor.....	28

Resumen ejecutivo

Una de las características fundamentales de una democracia es contar con medios de prensa y con fuerzas de seguridad que respeten y protejan el ejercicio de derechos fundamentales.

Sin embargo, la relación entre los y las periodistas y las fuerzas de seguridad se manifiesta, casi universalmente, con niveles de tensión permanente. Es una tensión similar, aunque no igual, a la que ocurre con los actores de los sistemas judiciales. Este tipo de tensiones no contribuyen ni al afianzamiento del ejercicio de la libertad de prensa ni al fortalecimiento y mejor accionar de las fuerzas de seguridad.

Las razones de los problemas se deben tanto a factores estructurales - aquellos que se relacionan con el cumplimiento específico de las funciones y que pueden entrar en conflicto - como a factores provocados por una mala actuación de sus operadores. Hay situaciones donde la tensión que empieza como “estructural” se transforma debido a las malas prácticas de los operadores de ambas instituciones. Los ejemplos de ello son la actuación desapegada a la ley por parte de las fuerzas de seguridad cuando la prensa cubre manifestaciones sociales; la negativa a proporcionar información por parte de las fuerzas de seguridad o los pedidos de información inadecuados; y, finalmente, la ineficiente gestión por parte de las fuerzas de seguridad de las amenazas recibidas por la prensa cuando son denunciadas.

Estos casos de tensión entre la prensa y las fuerzas de seguridad podrían disminuirse aumentando los niveles de profesionalismo, fortaleciendo la capacitación y fomentando comportamientos éticos y el diálogo. Por ello, resultaría conveniente implementar propuestas en tres ejes que deberán ser implementados con estrategias que atiendan a cada contexto, pero por sobre todas las cosas, que sean inclusivas de todos los actores involucrados para su diseño. Los ejes son:

1. Capacitación: tanto de la prensa como de las fuerzas de seguridad que comprendan del contenido y los límites de los derechos involucrados, y con ello, que pueda entenderse mejor las funciones que cada una cumple en una sociedad democrática, y cómo deben llevarlas a la práctica.
2. Transparencia. En este sentido resulta crucial la transparencia de los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad en el uso de la fuerza y la transparencia del quehacer policial en las tareas que desarrollan.
3. Diálogo. Crear instancias permanentes de diálogo entre la prensa y las fuerzas de seguridad, por fuera de situaciones puntuales de conflicto.

En estas líneas de trabajo, sería también recomendable que se profundicen las investigaciones sobre la existencia y, en tal caso, el fácil acceso a los protocolos de actuación específicos que vinculan a la prensa y las fuerzas de seguridad. Y, en caso de no existir, profundizar el diálogo para la elaboración o mejora -cuando existen- de esos protocolos.

Para concluir, surge de todo lo anterior y a modo de síntesis matemática:

$$\text{CAPACITACIÓN} + \text{TRANSPARENCIA} + \text{DIÁLOGO} = < \text{TENSIÓN}$$

LA LAPICERA Y LA CÁMARA NO SON ENEMIGOS; LOS UNIFORMES TAMPOCO

“cada uno de los actores debe conocer los roles que ambos cumplen, para no transgredirse mutuamente”¹

1. Introducción.

La relación entre los y las periodistas² y las fuerzas de seguridad se manifiesta, casi universalmente, con niveles de tensión permanente. Es una tensión similar, aunque no igual, a la que ocurre con los actores de los sistemas judiciales. Este tipo de tensiones no contribuyen ni al afianzamiento del ejercicio de la libertad de prensa ni al fortalecimiento y mejor accionar de las fuerzas de seguridad (tampoco, por cierto, de los sistemas judiciales, aunque esta cuestión escapa al objeto de este trabajo)³.

En este documento se explica, con un lenguaje sencillo, las razones por las cuales tanto la prensa y el ejercicio de la actividad periodística, por un lado, como la existencia y el accionar respetuoso de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad son necesarios para la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe. Por esta razón, se adelanta que los conflictos que entre ellos se generan, impactan notablemente no sólo en ambas instituciones sino en la democracia misma.

En consecuencia, el trabajo responde como primer punto a esa pregunta (si tanto la prensa como las fuerzas de seguridad son o no elementos esenciales de una democracia). Para ello, se expone brevemente, los estándares internacionales aceptados sobre la necesidad en una sociedad democrática de la prensa, por un lado, y las fuerzas de seguridad, por el otro.

Como se verá, en esta investigación se describen algunas manifestaciones de este conflicto. Sin embargo, el campo donde esos conflictos pueden producirse es muy amplio. Es por ello que en este trabajo se presta atención solo a situaciones vinculadas con la cobertura periodística de manifestaciones en la vía pública y el accionar policial; con el acceso a la información buscada por la prensa y que se vincule con investigaciones desarrolladas por las fuerzas de seguridad; y a la respuesta que desde las fuerzas de seguridad se da a situaciones de amenazas o ataques a personal que ejerce labor periodística, teniendo especial atención a este conflicto desde una perspectiva de género.

Como se podrá advertir, en la investigación se demuestra, al menos desde un punto de vista teórico que, en algunos casos, las razones de los problemas se deben a factores estructurales como a factores provocados por una mala actuación de sus operadores. A tal efecto, se entiende por factores estructurales, o naturales si se prefiere, a todos aquellos que se relacionan con el cumplimiento específico de las funciones y que pueden entrar en conflicto.⁴

- 1 Respuesta dada por un miembro de una fuerza de seguridad latinoamericana a una encuesta realizada a los efectos de esta investigación.
- 2 En este trabajo la referencia a “los y las periodistas” podrá ser mencionado también por un genérico “la prensa”. No es objeto de esta investigación detallar las innumerables diferencias conceptuales que se pueden plantear. El uso del término “la prensa” tiene como objeto facilitar la lectura.
- 3 Sobre este tema puede verse Eduardo Bertoni, *La prensa frente al sistema judicial*, en “Justicia Penal y Derechos Humanos. Homenaje a Ricardo Membreño Jiménez”, Jaime Marínez Ventura, (Compilador), FESPAD Ediciones, El Salvador, 2005. Algunas de las ideas conceptuales allí vertidas han sido también tomadas en cuenta en este trabajo.
- 4 La idea de que algunos de los conflictos proviene tanto de falencias “estructurales” como no estructurales -por ejemplo temas de capacitación- fue expuesta por el autor y debatida por los participantes durante el webinar regional organizado por UNESCO el 14 de diciembre de 2021 “*Libertad de Expresión, Medios de Comunicación y Fuerzas del Orden Público en América Latina – Perspectivas para una Nueva Relación*”. Disponible el video del webinar en <https://www.youtube.com/watch?v=3sRQHkKw0fY>

Este informe describe también buenas prácticas que tiendan a reducir las confrontaciones entre periodistas y fuerzas de seguridad dado que, para decirlo simplificado, ello puede beneficiar directamente al afianzamiento democrático. Para detectar esas buenas prácticas se desarrolló una revisión de bibliografía y de informes ya existentes. También se analizaron protocolos o reglas de actuación de las fuerzas de seguridad para el caso de operaciones durante las manifestaciones sociales. Finalmente, se realizaron una serie de consultas a personal de fuerzas de seguridad de América Central y de América del Sur⁵ cuyos resultados se exponen en las conclusiones.

El trabajo culmina con un algunas propuestas que podrían disminuir la tensión y confrontación existente, así como las acciones y estrategias que puedan mejorar el diálogo entre ambas profesiones, particularmente en países de América Latina.

2. La prensa y las fuerzas de seguridad, ¿son elementos esenciales de una democracia?

La respuesta a este primer interrogante no ofrece ninguna duda: una de las características fundamentales de una democracia es contar con medios de prensa y con fuerzas de seguridad que respeten y protejan el ejercicio de derechos fundamentales.

Argumentos de tipo normativo son abundantes. Para los fines de este trabajo sólo basta con referir a las propias Constituciones de los

países de América Latina y el Caribe para advertir que en ellas, de una u otra manera se consagra la libertad de expresión y de prensa y se organiza al Estado de Derecho mediante el monopolio de la violencia que sólo se puede ejercer en determinadas circunstancias por parte de las fuerzas de seguridad para garantizar el ejercicio y goce de los derechos establecidos constitucional y legalmente.

Pero no sólo las constituciones lo entienden de esta manera, ya que los tratados internacionales que protegen los derechos humanos de las personas, incluyen, todos ellos, tanto la necesidad del respeto al ejercicio de la libertad de expresión, y por ende, el respeto a uno de sus canales preferentes –la prensa, como la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, y, para el cumplimiento de tal obligación y sólo cuando sea necesario en una sociedad democrática, sea proporcional y esté previsto en la ley, se puede acudir a la utilización de fuerzas de seguridad como garantes del ejercicio de esos derechos. Así lo reglamenta, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como el Pacto de San José de Costa Rica, del cual la gran mayoría de los Estados del Hemisferio son parte, habiéndole otorgado jerarquía constitucional en muchos de ellos.⁶ De manera similar lo hacen los tratados que corresponden al ámbito de las Naciones Unidas, como sistema universal de protección de los derechos humanos a los que por razones de brevedad no nos referimos en este trabajo.

La afirmación política de que la prensa es un elemento necesario en una democracia fue

5 A pedido de los consultados, los nombres y fuerza de seguridad donde prestan servicios se mantiene en reserva. La consulta se realizó a mero título ilustrativo para poder considerar algunas opiniones de personal de fuerzas de seguridad en actividad.

6 Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos (https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm):

Art. 1.1 Obligación de Respetar los Derechos

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 13.1: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

ratificada cuando se adoptó en septiembre de 2001 la Carta Democrática Interamericana. De este instrumento regional, surge claramente que la libertad de expresión y de prensa son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.⁷

De igual manera puede deducirse que para el respeto de los derechos humanos al que los Estados se comprometieron, las fuerzas de seguridad pueden ser necesarias.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos -CortelDH- interpreta que

“[...]a la luz de las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, los Estados deben garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción. En particular, el artículo 32.2 de la Convención Americana dispone que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”⁸

Y, en consecuencia se entiende que

“[...] los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restableci-

miento de ser necesario. Si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores.”⁹

Resumidamente, para la CortelDH, la actuación de las fuerzas de seguridad debe estar regida por los principios de la finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad.¹⁰

Más específicamente, la actuación de las fuerzas de seguridad pueden incluso ser necesarias para garantizar la libertad de prensa. Como se expresa en “Freedom of Expression and Public Order”,¹¹

“Las fuerzas de seguridad juegan un papel vital en la protección y garantía de un entorno propicio para la libertad de expresión, el acceso a la información y otras libertades fundamentales. Sin un nivel mínimo de orden público, los ciudadanos y periodistas no pueden disfrutar plenamente de su derecho a la libre expresión. Por lo tanto, las fuerzas de seguridad deben proteger a los periodistas contra los ataques de otros que buscan impedirles hacer su trabajo. Deben garantizar que los periodistas puedan acceder a áreas e información sobre delitos y otros asuntos de interés público, y deben garantizar que

⁷ Ver Carta Democrática Interamericana (https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm): Artículo 3: Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4: Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

⁸ Ver Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, parr. 177.

⁹ Ver Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292 parr. 262.

¹⁰ Al respecto ver Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, parr. 134.

¹¹ Ver “Freedom of Expression and Public Order. Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists” en https://en.unesco.org/sites/default/files/freedomofexpressionandpublicorder_english-digital.pdf

sus propias comunicaciones con los medios sean transparentes.”

Asimismo, también se sostiene que,¹²

“Para garantizar libertades fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información en una sociedad, es vital reforzar las capacidades de las fuerzas de seguridad para garantizar la seguridad de los periodistas. Por lo tanto, es esencial que las fuerzas de seguridad y los periodistas establezcan relaciones profesionales, lo que conduce a un entorno seguro e independiente para los periodistas, que permite a todos los ciudadanos disfrutar de su derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.”

Habiendo afirmado entonces en los párrafos anteriores que un sistema democrático debe contar con la prensa y con fuerzas de seguridad, seguidamente se exponen las tensiones que entre ambas instituciones suelen presentarse.

3. Tensiones comunes entre la prensa y las fuerzas de seguridad

En una serie de encuentros realizados en Colombia organizados por la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP- entre la prensa y las fuerzas de seguridad de Colombia se señaló que¹³

“Existen prevenciones de parte de Policías como de periodistas y la relación entre las partes se genera desde el prejuicio. También fueron comunes las afirmaciones donde se evidencia que las tensiones reales entre policías y periodistas tienden a ser por casos puntuales entre algunas personas y desde allí se generaliza; de esta manera, asocian a los prejuicios que existen hacia policías o periodistas, y se generaliza que la relación es conflictiva.”

Esta tensión entre la prensa y las fuerzas de seguridad obedece tanto a factores “estructurales” como a factores “creados” por una mala actuación de sus operadores.

Entendemos por factores estructurales, o naturales si se prefiere, a todos aquellos que se relacionan con el cumplimiento específico de las funciones: básicamente, las fuerzas de seguridad tienen el monopolio de la fuerza y aún ejecutado de manera correcta puede generar las “prevenciones” mencionadas antes durante el encuentro realizado en Colombia.¹⁴ Por su lado, los operadores de la prensa deben informar al público sobre cuestiones de interés público. Naturalmente surgen tensiones cuando por ejemplo, para el éxito de una investigación comenzada por una fuerza de seguridad, pudiera ser conveniente durante su inicio mantener en reserva parte de ella, pero siendo un asunto de interés público, la prensa está ávida por informar. Esta es una tensión natural, de difícil sino imposible solución. Otro ejemplo: la prensa desea cubrir, y con razón, las protestas sociales pero para mantener el orden público e incluso la seguridad de los manifestantes y de los y las periodistas, las fuerzas de seguridad deben en algunos casos intervenir.

El problema surge cuando esa tensión que empieza como “estructural” se transforma en una tensión que deja de ser natural y resulta de las malas prácticas de los operadores de ambas instituciones. En otras palabras, se aumenta innecesariamente el nivel de tensión. Los ejemplos que se dan más adelante permitirán arrojar luz sobre este planteo.

Hay casos que generan tensión entre la prensa y las fuerzas de seguridad, pero que, sin embargo, podrían disminuirse aumentando los niveles de profesionalismo, fortaleciendo la capacitación y fomentando comportamientos éticos y el diálogo. En otras palabras, hay factores de tensión que son naturales, y que seguirán existiendo. Pero hay otros que se crean

¹² Ver en mismo informe citado antes.

¹³ Ver “Recomendaciones para el entendimiento entre la Fuerza Pública y periodistas” en https://flip.org.co/images/Documentos/Recomendaciones_entendimiento_Policia.pdf

¹⁴ Ver informe citado en nota anterior.

como consecuencia de malas prácticas, las que, de ser evitadas, disminuirán la tensión existente. Sobre los factores “creados” es en lo que es importante trabajar.

En lo que sigue se detallan tres circunstancias en donde la tensión es creada: la actuación desapegada a la ley por parte de las fuerzas de seguridad cuando la prensa cubre manifestaciones sociales; la negativa a proporcionar información por parte de las fuerzas de seguridad o los pedidos de información inadecuados; y, finalmente, la ineficiente gestión por parte de las fuerzas de seguridad de las amenazas recibidas por la prensa cuando son denunciadas.

3.1. La cobertura periodística y la actuación de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones sociales en la vía pública.

i. Los casos de abusos denunciados y la magnitud del problema que crea la tensión.

Los casos de abusos y ataques a la prensa son preocupantes. De acuerdo a lo que surge del trabajo de Frank Smyth -quien recolectó casos entre 2015 y 2020- titulado “*Seguridad de los periodistas que cubren protestas: preservar la libertad de prensa en tiempos de disturbios*”,¹⁵

“Cientos de periodistas fueron acosados, golpeados, intimidados, arrestados, vigilados y secuestrados en todo el mundo, además de haber sufrido la destrucción de sus equipos, mientras intentaban cubrir protestas. Otros fueron incomunicados, humillados, asfixiados y recibieron disparos, tanto de munición no letal como de munición viva.”

Los casos relevados por el Observatorio de Periodistas Asesinados de la UNESCO informa que desde 2015 a 2020 los siguientes periodistas (10) fueron asesinados mientras cubrían protestas:

- Ferzat Jarban, camarógrafo independiente, fue arrestado luego de filmar

protestas contra el gobierno en al-Qasir en 2016. A la mañana siguiente encontraron su cuerpo gravemente mutilado. Fue el primer periodista reportado como asesinado en un período de ocho meses de medidas severas contra las protestas a favor de la democracia en la República Árabe de Siria.

- Elidio Ramos Zárate, periodista del diario El Sur, fue abatido de un disparo en 2016 en la ciudad de Juchitan de Zaragoza (estado de Oaxaca, México), mientras cubría protestas y enfrentamientos.
- Yaser Murtaja fue herido de muerte por un disparo cuando cubría protestas palestinas en la frontera con Israel en 2018.
- Ángel Eduardo Gahona, le dispararon durante la transmisión en directo para su programa de noticias de la televisión local, El Meridiano, en abril de 2018, en la ciudad de Bluefields, al este de Nicaragua.
- Lyra McKee, escritora y periodista de investigación independiente, de 29 años, que trabajaba para los sitios web Mediagazer y BuzzFeed News, fue asesinada a tiros en 2019, mientras cubría enfrentamientos en Creggan, un suburbio de Londonderry (Derry), en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- Precious Owolabi fue asesinado a tiros en 2019 mientras cubría unas manifestaciones para Channels Television, en Nigeria, que terminaron en enfrentamientos entre los manifestantes y la policía.
- Al periodista Ahmed Abdul Samad y al camarógrafo Safaa Ghali, les dispararon en 2020 mientras escapaban de las protestas en la ciudad de Basra, al sur de Iraq, que habían estado cubriendo para el canal iraquí de televisión satelital Dijlah TV.

¹⁵ Publicado por UNESCO. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374206_spa -en adelante citado como “*Seguridad de los periodistas*”.

- Alex Ogbu, reportero gráfico y de sitios web para el Regent Africa Times, le dispararon en 2020 cuando la policía dispersaba una manifestación del Movimiento Islámico de Nigeria en Abuya (Nigeria).
- Ahmed Muhana Al-Lami, era un fotógrafo de noticias iraquí que trabajaba de manera independiente. El 6 de diciembre de 2019, mientras cubría una manifestación en una plaza pública de Bagdad recibió un disparo de bala y murió al poco rato en el hospital.

Nótese que de estos 10 casos, dos ocurrieron en América Latina. Es importante destacar que aunque estas muertes no sean consecuencia directa de accionar de las fuerzas de seguridad, la falta de protección a la prensa por parte de aquéllas crea también las tensiones y desconfianza de la que venimos haciendo referencia.

Ya en 2016, la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP- de Colombia advertía que,¹⁶

“De los 123 ataques que registró la FLIP en el año 2013, 28 fueron cometidos por la Policía, es decir el 23%. Una proporción por encima de las bandas criminales o de los grupos guerrilleros que fueron responsables del 20% y 18% respectivamente. En el 2014 se mantuvo esa tendencia. La FLIP registró 33 ataques de la Policía contra periodistas.”

Pero debe advertirse que se trata de un problema que no tiene fronteras físicas ni regiones.

Joel Simon, ex director del *Comité para la Protección de Periodistas* (CPJ por su sigla en inglés, en un artículo de opinión reciente¹⁷ explica que

“En 2020, 142 periodistas fueron arrestados o detenidos cuando las protestas de Black Lives Matter se extendieron por todo el país. Aunque ese número ha disminuido este año, se documentaron 56 arrestos y detenciones en los EE. UU. has-

ta finales de noviembre. Casi el 40% de ellos tuvieron lugar en el condado de Los Ángeles.”

La conclusión de Simon sobre los efectos en el resto del mundo de lo que ocurre en los Estados Unidos es importante tenerla presente. En palabras de Simon,

“Las implicaciones se extienden mucho más allá de Los Ángeles. El arresto de periodistas que cubren las protestas socava la democracia estadounidense y proporciona un terrible ejemplo a nivel mundial. Los gobiernos represivos explotan fácilmente las imágenes de periodistas en los EE. UU. siendo golpeados y arrestados por la policía para justificar sus propias respuestas de mano dura a las protestas y manifestaciones callejeras.”

El trabajo de Smyth, que ya había relevado el problema de manera global unos años antes de la advertencia de Simon, explica que,

“La mayoría de los ataques fueron realizados por la policía y las fuerzas de seguridad. La munición no letal usada por la policía –que va desde balas de goma hasta balas de pimienta– ha lesionado a decenas de periodistas e incluso ha dejado a algunos ciegos de un ojo. En algunos países, la introducción de nuevos proyectiles, flash balls y balas expansivas (butterfly bullets), diseñadas para producir una pequeña descarga o desplegar una metralla tras el impacto, causó daño a muchos periodistas. Otros tantos resultaron heridos, algunos de gravedad, por disparos de munición viva efectuados por la policía, que también arrestó, golpeó y, en algunos casos, humilló a los periodistas, obligándolos, por ejemplo, a quitarse la camisa y tirarse al piso mientras les pegaban y les hacían preguntas humillantes.”

Finalmente, el tema de la violencia ejercida contra mujeres periodísticas resulta especialmente objeto de preocupación. De acuerdo a una encuesta realizada por la International

16 Ver “Recomendaciones para el entendimiento entre la Fuerza Pública y periodistas” en https://flip.org.co/images/Documentos/Recomendaciones_entendimiento_Policia.pdf

17 Ver “Arresting reporters in L.A. sends a dangerous message to repressive governments” en <https://www.latimes.com/opinion/story/2021-12-07/los-angeles-police-journalists-arrests-reforms>

Women's Media Foundation y el International News Safety Institute en 2013, 40 de 154 encuestadas (26%) informaron que sufrieron violencia física mientras cubrían protestas, concentraciones y otros eventos públicos.¹⁸

ii. Los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad

El trabajo “Seguridad de los Periodistas”¹⁹ revela que,

“En varios Estados Miembros, los marcos legales que regulan cuándo y cómo la policía y las fuerzas de seguridad pueden utilizar la fuerza durante las protestas, incluso contra los periodistas, son más débiles que lo que indican las normas y las leyes internacionales. En 2020, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró que “para evitar tener que recurrir al uso de fuerza letal, los Estados deben proveer a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de medios efectivos y menos letales, y capacitarlos para que puedan utilizarlos de manera legítima. Desafortunadamente, en algunos casos, los agentes utilizan las armas menos letales de manera inadecuada, llegando a provocar lesiones graves y hasta la muerte.”

Particularmente en América Latina y el Caribe resulta complejo establecer la normativa que debe guiar la actuación de las fuerzas de seguridad en su accionar durante las manifes-

taciones de protesta que se desarrollan en la vía pública. Para este trabajo hemos tenido en cuenta una investigación desarrollada recientemente por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (CDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Fundación Konrad Adenauer.²⁰ Esta investigación, aunque no se refiere específicamente sobre protocolos de actuación en casos donde intervenga la prensa, es de suma importancia por dos razones: en primer lugar, estos protocolos pueden utilizarse incluso cuando la prensa cubre manifestaciones y el uso de la fuerza adquiere importancia para ser analizado. En segundo término, es posible deducir en algunos casos que su aplicación claramente se vincula con la prensa (a modo de ejemplo, el protocolo que se cita respecto de Colombia, menciona el respeto a la libertad de expresión **aún para aquellos que no participan en la protesta**). En todo caso, esta investigación no ha profundizado sobre la existencia más concreta de protocolos específicos.

Destacamos a continuación la situación en Argentina, Brasil, Chile y México.

En **Argentina** es complejo establecer con precisión cuál es la regulación vigente, debido al entramado de resoluciones dictadas a lo largo del tiempo que hacen difícil encontrar con facilidad los parámetros de actuación de las fuerzas de seguridad.²¹

¹⁸ Información referenciada por Smyth en “Seguridad de los periodistas” citado antes, nota 16.

¹⁹ Ver informe citado en nota 16.

²⁰ Ver, “Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales”, en prensa al momento de escribir este documento, -en adelante “Informe CDH-CEJIL-KAS”.

²¹ Entre esas normativas merecen citarse: Ministerio de Seguridad. Resolución No. 933/2012. “Créase el Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego”. 30 de agosto de 2012. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204821/norma.htm>; Ministerio de Seguridad. Resolución No. 377/2020. RESOL-2020-377-APN-MSG. 12 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236293/20201020>; Resolución 956/2018 que aprueba el Reglamento General para el Empleo de las armas de Fuego por Parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad. Ver Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316948/norma.htm>; Resolución No. 1231/2019. RESOL-2019-1231-APN-MSG. 20 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>; Resolución No. 395/2019. RESOL-2019-395-APN-MSG. 07 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-395-2019-322840/texto>.

Para esta investigación es importante destacar que para la actuación de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones públicas, el Ministerio de Seguridad dictó en el 2011 los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” para fijar pautas para la intervención policial tanto en manifestaciones programadas como en manifestaciones espontáneas.²²

Sin embargo, y de acuerdo al informe de CDH-CEJIL-KAS,

“la vigencia y aplicabilidad de estas normas por las fuerzas de seguridad a nivel federal y provincial no están claras, en parte porque los “Criterios Mínimos” y documentos relacionados no son de acceso público.”

Además, según surge de la respuesta dada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,²³ el Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- de Argentina sobre esos “Criterios Mínimos” reconoció

“[...] la importancia de los criterios mínimos adoptados y destacó que éstos incorporan la prohibición de portar armas de fuego y la obligatoriedad de que la intervención de las fuerzas policiales sea progresiva, comenzando necesariamente con el diálogo y evitando, en la medida de lo posible, el empleo de mecanismos de coerción física. Indicó, asimismo, que existen antecedentes que muestran que “la Policía Federal puede afrontar una manifestación masiva que después deriva en actos aislados de violencia haciendo un uso progresivo y proporcional de la fuerza”. Según el CELS, sin perjuicio de

estos avances, los Criterios Mínimos son aplicados de forma inconsistente por las distintas fuerzas de seguridad y en las diversas situaciones enfrentadas, y como ya fuera señalado, la Comisión fue informada sobre el porte de armas de fuego en primeras líneas de contención (es decir, en contacto con los manifestantes), y el uso inadecuado de armas con balas de goma y gas lacrimógeno por agentes de policía civil que conformaban las primeras líneas de contacto en manifestaciones, en incumplimiento de esta normativa reseñada.”

Es decir, estaríamos ante una buena regulación pero que en la práctica parece no cumplir con sus objetivos. Esta afirmación es un denominador común para el análisis de los países siguientes.

En **Brasil**, en 2013, el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, órgano de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, dictó la Resolución No. 6 de 2013 para definir recomendaciones de ese Consejo que tenían como objeto garantizar los derechos humanos y aplicar el principio de no violencia en la actuación de la policía durante manifestaciones y eventos públicos.²⁴ Por ejemplo, esta Resolución recomendó que, en las protestas y eventos públicos, las fuerzas del orden deben actuar utilizando medios no violentos sin utilizar armas de fuego. Según la Resolución,

“[e]l gobierno federal debe priorizar la elaboración, procesamiento y análisis de normas que abordan el uso de la fuerza y, en particular, el uso de armas poco leta-

22 Ministerio de Seguridad de Argentina. Resolución No. 210/2011 por medio de la cual se establecen los “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas”. No se encuentra disponible de manera pública en la web. Ver CIDH. *Informe Anual 2015 capítulo IV.A: Uso de la Fuerza*. OEA/Ser.L./V/II. Doc. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 46. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>.

23 Disponible <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>, párr. 87.

24 Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana. *Resolución No. 6 de 18 de junio de 2013*. (La traducción es nuestra). Disponible en: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760.

les, considerando los principios de derechos humanos”.²⁵

En **Chile**, y sin dejar de lado el hecho que el derecho a la protesta se encuentra regulado por un decreto dictado durante dictadura de Augusto Pinochet²⁶ que ha sido muy criticado, complica la situación que la *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros – 2011*-, no contiene regulaciones sobre el uso de la fuerza²⁷ aunque en el *Manual de Doctrina y Código de Ética de los Carabineros* se señala que el Estado puede recurrir al uso de la fuerza legítima para exigir a los miembros de la sociedad cumplir las obligaciones que la misma le impone y que Carabineros de Chile, como la fuerza pública, detenta el monopolio de la fuerza.²⁸

Frente a este panorama, y en el marco de un caso que se ventila ante Comisión Interame-

ricana de Derechos Humanos²⁹, Chile ha revisado su normativa. Sin embargo el uso de la fuerza se encuentra normado en diversos instrumentos regulatorios que como lo ha descrito el Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH-, son de “baja jerarquía normativa”.³⁰

Sin perjuicio de ello, es importante destacar el dictado de la Circular No. 1.832 que actualiza instrucciones sobre uso de la fuerza; y, la Orden General No. 2635 de 1 de marzo de 2019 de Carabineros de Chile que incluye los nuevos *Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público*.³¹ Estos protocolos incluyen la mención de cómo proveer al resguardo del derecho de manifestación, restablecimiento del orden público, desalojos y procedimientos con infractores de ley.³² Tal como surge del

-
- 25 Art. 8. En portugués: O Poder Público federal deverá priorizar a elaboração, tramitação e análise de normas que versem sobre o uso da força e, em especial, sobre a utilização de armas de baixa letalidade, considerando os princípios de direitos humanos.
- 26 Ministerio del Interior de Chile. Decreto No. 1086. “Reuniones Públicas”. 16 de septiembre de 1983. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16783&idParte>
- 27 Congreso Nacional de Chile. “Constitución Política de la República de Chile”. 1980. Art. 101. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf; Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Ley No. 18961. “Ley Orgánica Constitucional de Carabineros”. 27 de febrero de 1990. Art 3. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.
- 28 Manual de Doctrina y Código de ética de Carabineros de Chile. 2017. Pág. 100. Disponible en: <https://generales.cl/wp-content/uploads/2019/09/MANUAL-DE-DOCTRINA-Y-CODIGO-DE-ETICA-2017.pdf>.
- 29 Ver Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros Vs Chile. Disponible en: <https://www.cejil.org/es/edmundo-alex-lemun-saavedra-y-otros-vs-chile> y Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra Vs. Chile del 9 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.interior.gob.cl/media/2018/10/PUBLICACION-ACUERDO.pdf>.
- 30 De acuerdo a lo relevado en el trabajo de CDH-CEJIL-KAS, “Específicamente, en dicho Acuerdo de la CIDH, Chile se comprometió a adoptar un Decreto Presidencial con los lineamientos sobre el uso de la fuerza en conformidad con los estándares internacionales sobre derechos humanos y que incluyera un mandato para la revisión de protocolos existentes en la materia a la luz de esos estándares. En el contexto de este proceso, el Estado chileno ha adoptado una serie de medidas, incluyendo la aprobación, el 13 de noviembre de 2018, del Decreto Supremo 1.364 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública que contiene “lineamientos generales sobre el uso de la fuerza en intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público - y ordena a Carabineros a revisar y actualizar los protocolos existentes relativos al empleo del uso de la fuerza para la mantención del orden público, dentro del plazo de 90 días y luego con una periodicidad mínima de cada 4 años, procurando la participación de la sociedad civil y del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Este Decreto también establece que las intervenciones de los funcionarios policiales se regularán en virtud de la normativa interna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que ha ratificado Chile.
- 31 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Circular No. 1.832 de 01 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Esta circular revisó la Circular No. 1756 de 13 de marzo de 2013. Disponible, de manera extraoficial en: [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_\(Spanish_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_(Spanish_original).pdf).
- 32 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Circular No. 1.832 de 01 de marzo de 2019, op. cit., Anexos - Orden General No. 2635 de 1 de marzo de 2019.

trabajo de CDH-CEJIL-KAS, resultan de importancia mencionar:

- Protocolo 1.1 de Protección de Manifestantes;
- Protocolo 2.1 de Intervención en manifestaciones Lícitas con autorización;
- Protocolo 2.2 de Intervención en manifestaciones Lícitas sin autorización;
- Protocolo 2.3 de Intervención en manifestaciones Ilícitas violentas;
- Protocolo 2.4 de Intervención en manifestaciones Ilícitas agresivas;
- Protocolo 2.5 Trabajo de vehículo lanza agua;
- Protocolo 2.6 de Trabajo de vehículo táctico de reacción;
- Protocolo 2.7 de Empleo de disuasivos químicos;
- Protocolo 2.8 Empleo de escopeta antidisturbios; y
- Protocolo 2.9 de Empleo de armas de fuego.³³

Esta especificidad y el hecho que se haya estipulado que los Protocolos se deben revisar y actualizar cada cuatro años³⁴ puede ser visto como un avance y buena práctica en Chile.

En **Colombia**, las regulaciones vinculadas sobre la actuación de las fuerzas de seguridad

durante las protestas sociales son de variada índole.

Por ejemplo, la Policía Nacional desde 2017 tiene un *“Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”* que *“se concibe como el instrumento del servicio de acompañamiento, prevención e intervención de reuniones y/o manifestaciones públicas”*.³⁵ Este instrumento dispone que tiene como fin *“guiar a las unidades policiales respecto al acompañamiento e intervención en las manifestaciones y en el control de disturbios, indicando los parámetros legales que deben acatar los funcionarios de policía”*.³⁶

Al año siguiente, el Ministerio de Interior adoptó el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”.³⁷

Y en 2021 se aprobó otro protocolo mediante el Decreto N° 3 de 2021,³⁸ el cual fue emitido en enero de 2021 en cumplimiento de una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia dictada en 2020³⁹ que había determinado que en el marco de las protestas de 2019 hubo excesos de la fuerza pública y ordenó al Gobierno

33 Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, *Circular No. 1832 de 1 de marzo de 2019, op. cit., Anexos - Orden General No. 2635. 1 de marzo de 2019*. Protocolos de Intervención para el Mantenimiento del Orden Público. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>.

34 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Circular No. 1.832 de 01 de marzo de 2019, op. cit., art. 1.

35 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Policía Nacional. Resolución No. 03002. *“Por la cual se expide el manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”*. 29 de junio de 2017. Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf.

36 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Policía Nacional, *“Resolución No. 03002 de 29 de junio de 2017”*, Art 4.

37 Ministerio del Interior de Colombia, *“Resolución No. 1190 de 3 de agosto de 2018”*.

38 Ministerio del Interior de Colombia. Decreto No. 003. *“Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ‘Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana’”*. 5 de enero de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>.

39 Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia No. STC7641-2020 de 22 de septiembre de 2020. Radicación No. 1101-22-03-000-2019-02527-02. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

Nacional que dentro de los 30 días de la notificación del fallo, entre otras cosas, convocara una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas y dentro de los 60 días de la notificación, expidiera una reglamentación que incluyera las directrices relevantes señaladas por la Sentencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana y las recomendaciones de Naciones Unidas.⁴⁰

En **México**, la *Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública* y la *Ley de la Guardia Nacional* se refieren al uso de la fuerza de acuerdo con la nueva *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*.⁴¹ Esta normativa establece los principios, los procedimientos e instrumentos para el uso de la fuerza y regula las actuaciones de los policías en manifestaciones y reuniones públicas. El art. 27 de la ley determina, de manera muy general que

Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas

para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Según esta legislación las instituciones de seguridad dictarán protocolos de actuación, incluso el mencionado en el art. 27 citado antes. En enero de 2021 se publicó el *Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza*,⁴² emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Se trata de un protocolo muy completo y detallado que entre muchas especificidades dispone

ACTUACIÓN DE LAS POLICÍAS EN MANIFESTACIONES Y REUNIONES PÚBLICAS

- *Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.*
- *En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden público.*
- *La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
- *Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las*

⁴⁰ Resolutivo quinto de la Sentencia.

⁴¹ Es importante mencionar que de acuerdo al trabajo de CDH-CEJIL-KAS, “fue demandada como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia en junio de 2019 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos”. Algunos de los aspectos resaltados en la demanda son: la falta de incorporación de los principios reconocidos a nivel internacional sobre el uso de la fuerza; la incorrecta clasificación de las armas cuyo empleo se regula; la deficiente regulación del uso de la fuerza letal; la inclusión del uso de la fuerza letal frente a protestas “violentas” y la inobservancia de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Mujeres de Atenco*, por la omisión de incluir en dicha normativa, la creación de un observatorio externo de las policías. Diversas organizaciones nacionales e internacionales presentaron *amicus curiae* en este proceso, argumentando que la Ley contraviene obligaciones del Estado mexicano con respecto a principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, derecho a la vida y libertades de reunión, asociación y de expresión”. La Suprema Corte de Justicia declaró finalmente la inconstitucionalidad de varios artículos de la ley. Ver texto vigente en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnuf.htm> .

⁴² Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Anexo 6 del Acuerdo 05/XLVI/20 que emite el Protocolo Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Publicado el 26 de enero de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf (pág 466).

policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Todo el relevamiento anterior permitió que en la investigación CDH-CEJIL-KAS se concluya de manera terminante que

“En todas las normativas estudiadas, incluso aquellas que incluyen la prevención como principio y el diálogo permanente como una parte importante en las protestas, se observó falta de claridad e información sobre cómo se materializan esos principios en las distintas etapas de la protesta. Dos países en particular, Chile y Colombia, tienen disposiciones que demuestran cómo la falta de claridad en la normativa puede crear confusión sobre el rol del diálogo en las diferentes etapas de las protestas, especialmente cuando se procede a usar la fuerza.”

El problema de la falta de claridad fue objeto de mención durante el webinar organizado por UNESCO y citado más arriba, *“Libertad de Expresión, Medios de Comunicación y Fuerzas del Orden Público en América Latina – Perspectivas para una Nueva Relación”*. Cristian Taboada, Jefe de la Sección de Seguridad y Justicia del Departamento de Seguridad pública (DSP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) expresó que

“Para garantizar una actuación policial en el marco del estado de derecho, resulta necesario generar claros marcos normativos sobre el ejercicio legítimo de la libertad de expresión, protesta social y la actuación de las fuerzas de seguridad. Los Estados deben diseñar protocolos de actuación específicos para las fuerzas de seguridad que actúen en situaciones de protesta social y manifestaciones públicas.”

Además, el informe de CDH-CEJIL-KAS destaca la falta de transparencia en general de las regulaciones sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, dado que la investigación realizada detectó normativa relevante

en Argentina, Brasil, y Chile por ejemplo que no son de acceso público.

De todas maneras, como dato positivo puede observarse que la existencia de protocolos, incluso muy detallados como el de México o Chile, son una buena práctica que como veremos deberían darse a conocer de mejor manera en los miembros de las fuerzas de seguridad y en la población en general, así como establecer reglas adecuadas para el efectivo cumplimiento de esos protocolos.

3.2. Las investigaciones de delitos por parte de las fuerzas de seguridad y el acceso a la información de la prensa

Como se ha explicado más arriba, un factor de tensión que es creado y no estructural existe cuando la prensa quiere ejercer su legítimo derecho al acceso a la información y las fuerzas de seguridad lo impiden. Esta tensión disminuiría si se entiende, por ambas instituciones, que hay casos donde la información puede y debe darse y otros casos donde no.

Una cuestión que parece soslayada es que las leyes de acceso a la información pública incluyen a las fuerzas de seguridad -ya sea de manera directa o a través de los Ministerios de Seguridad o de Interior cuando dependen de ellos- a proveer información, mientras ella sea pública y no puedan aplicarse las excepciones que las propias leyes incluyen. Incluso, una buena práctica es la publicación de manera directa de información pública -información proactiva-, como lo hace el portal de transparencia de la Policía Nacional en Colombia.⁴³

Por otro lado, muchas veces encontramos que los operadores de las fuerzas de seguridad, en lugar de dar una explicación de algunas de sus decisiones que tienen que ver con cuestiones de alto interés público, se escudan tras frases como “Sin comentarios”, o “Nunca hago declaraciones a la prensa”. Esto crea tensión, sobre todo si no se explican las razones por las cuáles es conveniente no explicar alguna circuns-

43 Ver en <https://www.policia.gov.co/transparencia-acceso-informacion>

tancia que hace a la investigación porque, por ejemplo, podría entorpecerla. Una explicación puede beneficiar a la imagen de las fuerzas de seguridad porque se muestra transparente y da razón de sus actos.

Una aclaración es pertinente: es posible que no todos los miembros de las fuerzas de seguridad puedan realizar declaraciones a la prensa, y menos hacerlo de manera constante. Por ello, oficinas de prensa de las fuerzas de seguridad podrían cumplir con esta función, dando las declaraciones y explicaciones que se pidan. La prensa que encuentran respuesta a sus inquietudes, aunque ellas no la conformen plenamente, al menos le permite dar la información expedida por la propia fuerza de seguridad, y no interpretada, como ocurre muchas veces, por los actores del conflicto.

En los encuentros de la FLIP entre la prensa y las fuerzas de seguridad mencionados más arriba, se expresa que

“El poder acceder a la fuente de la información y la forma como se accede a ella es uno de los principales motivos de prevención en la relación entre periodistas y policías. Desde la Policía tiende a sospecharse sobre la legitimidad de los procedimientos de los periodistas para acceder a la fuente. Por su lado, los periodistas aducen que las fuentes oficiales tienden a estar jerarquizadas, ser muy limitadas en la información que ofrecen y no responden a los tempos que se manejan desde el periodismo. Hay un desbalance entre las expectativas y necesidades de información de los periodistas, y las posibilidades de la Policía de dar respuesta a ellas por el tipo de información y las aprobaciones de distintos niveles que debe haber antes de ofrecerla a los medios.

Sin embargo, es importante remarcar lo que João Mário Nunes de Goes, Coordinador de la Oficina de Prensa y Relaciones con la Comunidad de la Policía Civil de Paraná (PCPR), Brasil señaló claramente durante webinar organizado por UNESCO,⁴⁴

“[...]existen límites en la divulgación de ciertos datos que pueden interferir con las investigaciones en curso o violar los derechos fundamentales de las personas. Toda acción policial, incluida la relación con la prensa, debe basarse en el respeto al ser humano. Y los seres humanos somos todos: sean oficiales de policía, periodistas, víctimas, testigos o criminales.”

En ese sentido, y de acuerdo a lo que se explica en “Freedom of Expression and Public Order”,

“La información debe ser proporcionada por las fuerzas de seguridad cuando:

- *Es de interés para los periodistas (especialmente información sobre determinados hechos, como accidentes, delitos, robos, detenciones y denuncias);*
- *Fomenta activamente el debate público sobre temas relacionados con la policía y su trabajo;*
- *El público tiene derecho a saber;*
- *Ayuda a ilustrar cómo la policía lleva a cabo su trabajo, señalando que esto se aplica tanto a las medidas positivas como a la apertura sobre los desafíos que enfrenta la policía.*

la policía;

- *Ayuda a generar confianza pública en el policía.*

No se debe proporcionar información en caso de que se trate de:

- *Detalles sobre una investigación donde esta información podría comprometer la investigación, el enjuiciamiento de los imputados o futuras investigaciones;*
- *Detalles sobre ciertas situaciones, para no dar a otros ideas imitadoras en cuanto a los métodos utilizados;*
- *La identidad de los denunciantes, testigos y víctimas.*

Asimismo, y durante el webinar organizado por UNESCO,⁴⁵ Kriscia Rodríguez, quien habló en representación de la Academia Internacio-

⁴⁴ Ver nota 4.

⁴⁵ Ver nota 4.

nal para el Cumplimiento de la Ley (ILEA San Salvador), expresó que

En ILEA San Salvador siempre nos hemos caracterizado por desarrollar relaciones de respeto con los medios de comunicación locales e internacionales. La apertura hacia la prensa en nuestros eventos o cuando recibimos alguna solicitud para entrevistar a alguno de nuestros titulares, ha sido una prioridad. Estamos conscientes que crear esas relaciones de confianza, fomenta las bases para un entendimiento que proporcione un balance para la transparencia.

Estas afirmaciones son un aporte para mejorar la relación. Sin embargo seguidamente explicó que

Si bien es cierto, por el momento no contamos con un curso que aborde específicamente el tema de la libertad de prensa o las relaciones entre medios y aplicadores de la ley, dentro de nuestras capacitaciones abarcamos temas que están íntimamente ligados, como es el caso del Curso sobre Derechos Humanos.

De estas palabras el tema de la necesidad de capacitación específica vuelve a ser relevante de resaltar.

En el mismo webinar, João Mário Nunes de Goes, explicó que

En nuestro sitio web mantenemos una agencia de noticias para dar a conocer las acciones policiales, con textos, videos y audios.

Esta práctica de la información proactiva señalada debe ser bienvenida, y su vinculación con las leyes de acceso a la información aparece de manera evidente.

En conclusión: si afirmamos que las fuerzas de seguridad deben dar explicaciones en muchos de los casos en que les es solicitada, también los periodistas deben comprender que muchas veces, por la propia función que desempeñan

las fuerzas de seguridad, sus miembros no pueden comportarse como presidentes de una empresa o como legisladores, dando información de cada paso de lo que ocurre. La negativa a dar información siempre crea sospechas. Pero esa sospecha no debe tender a la creación del estereotipo de que todos los operadores, por no dar siempre información actúan sospechosamente.

3.3. Las amenazas y otros ataques a la prensa y las respuestas de las fuerzas de seguridad para prevenirlos e investigarlos.

Al conmemorarse en 2021 el *Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra los Periodistas*, en un comunicado de prensa UNESCO expresó que

“Las más recientes estadísticas publicadas por la UNESCO muestran una tasa de impunidad del 87% para los casos de asesinatos de periodistas.[...] Las amenazas de violencia y las agresiones contra periodistas contribuyen a crear un clima de miedo para los profesionales de los medios de comunicación y repercuten en la calidad de su periodismo. Las investigaciones de la UNESCO han demostrado que las amenazas constantes disuaden a los periodistas de llevar a cabo investigaciones controvertidas y fomentan la autocensura. Las amenazas pueden llevar a los periodistas a cubrir temas menos politizados o a abandonar la profesión o el país.”⁴⁶

Lamentablemente el problema de la impunidad no es nuevo. Hace casi 20 años se reunieron en Bogotá, Colombia, miembros de distintas organizaciones nacionales e internacionales con el objetivo de debatir acerca de la impunidad en los casos de amenazas a los periodistas. El seminario había sido convocado por el Proyecto Antonio Nariño, la FLIP y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

46 Disponible en <https://es.unesco.org/news/unesco-alerta-alto-indice-impunidad-asesinatos-periodistas>

sión de la OEA. Algunas de las conclusiones del encuentro fueron⁴⁷:

1. *Con frecuencia los asesinatos a los periodistas están precedidos de amenazas contra sus vidas. En tal sentido las amenazas no deben ser subestimadas en ningún caso.*
2. *Es imperativo que se denuncien ante la justicia todos los casos de amenazas contra los periodistas, que los afectados colaboren de manera permanente y efectiva con la justicia y que se le haga un exhaustivo seguimiento a los casos de manera que ninguno de ellos quede en el olvido.*
3. *Es necesario hacer también una denuncia pública a través de los medios de comunicación, hacer visible este tipo de violación a la libertad de expresión y que la misma comunidad periodística investigue los casos.*
4. *Las organizaciones que trabajan en la defensa de la libertad de expresión, y en particular en la libertad de prensa, deben capacitar a los periodistas en el manejo de las amenazas, de manera que puedan aportar mayor información a las autoridades judiciales, se pueda proteger su integridad, y se lleve hasta el origen de la amenaza.*

El punto 2 y el 4 señalados antes resultan importantes para este trabajo. Pero realizar la denuncia puede no siempre ser fácil, en particular para las mujeres. En el “*Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*”⁴⁸ se estableció que

“Las periodistas también se enfrentan cada vez a más peligros, lo que pone de relieve la necesidad de un enfoque que tenga en cuenta las disparidades entre hombres y mujeres. Al desempeñar sus

funciones profesionales, a menudo corren el peligro de sufrir una agresión sexual, que puede consistir en violación sexual dirigida específicamente contra ellas, con frecuencia en represalia por su trabajo; violencia sexual colectiva dirigida contra periodistas que informan sobre acontecimientos públicos; o el abuso sexual de periodistas que se encuentran detenidas o cautivas. Además, muchos de esos delitos no se denuncian a causa de los profundos estigmas profesionales y culturales asociados a ellos”

Frente a esta situación ya se advierten dos cuestiones: es importante para prevenir los ataques que las amenazas o ataques previos se denuncien, pero, esas denuncias muchas veces no se hacen. En el caso de las mujeres periodistas, como se ha indicado, la razón es profunda. Pero en muchos otros casos las denuncias podrían no estar siendo realizadas o bien porque las fuerzas de seguridad no las reciben, o si las reciben no tienen medios para investigarlas adecuadamente.

Dado que en este trabajo intentamos detectar donde la tensión entre prensa y fuerzas de seguridad puede ser aminorada, resulta evidente que de la problemática expuesta antes, solo se puede trabajar en los casos donde las denuncias no se reciben o si se reciben no se investigan. Cuando ello ocurre, se genera un círculo vicioso porque la prensa no denuncia porque interpreta que no es útil, y las fuerzas de seguridad nada pueden hacer porque no tienen denuncias. Y ello así, la tensión que fue creada aumenta.

En respuesta a esta problemática, lo que puede encontrarse como buena práctica es que distintos estados están creando unidades especializadas para la investigación de los ataques.⁴⁹ Sin embargo, resultaría útil saber cuánto de esos recursos se destinan especifi-

47 Ver Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, Cap I, B.19, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202003.pdf>

48 Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Journalists/UN_plan_on_Safety_Journalists_SP.pdf

49 Por ejemplo, en *Intensified Attacks, New Defences: developments in the Fight to Protect Journalists and End Impunity*, UNESCO 2019 -Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371487.locale=es>- se expresa que “Varios Estados Miembros informaron que están tomando medidas para abordar la impunidad, mediante el desarrollo e implementación de nuevos criterios, lineamientos e instrumentos de política para reforzar las acciones para

camente a capacitar y dar herramientas a las fuerzas de seguridad, que muchas veces serán las primeras en recibir las denuncias. De allí que una buena práctica sería no solo continuar con el reforzamiento de los mecanismos que se vienen creando, sino especialmente atender las necesidades de las fuerzas de seguridad para llevar a buen destino, en conjunto con las fiscalías y los tribunales, las denuncias que se hagan.

4. Buenas prácticas para disminuir los conflictos. Factores estructurales y no estructurales

En el trabajo citado más arriba “*Seguridad de los periodistas*”⁵⁰ se desarrollan alguna buenas prácticas que merecen ser tenidas en cuenta y que se comparten en este trabajo. Entre ellas se menciona, la necesidad de mejorar -o que existan- marcos legales para las fuerzas de seguridad, la capacitación de las fuerzas de seguridad y concientizar a los manifestantes en las protestas. Además se relevaron buenas prácticas desarrolladas por la prensa.

En relación con los marcos legales para las fuerzas de seguridad, como hemos visto al re-

visar los protocolos para la actuación en las protestas, resultaría en una buena práctica el mejorarlos a la luz de lo que imponen los estándares internacionales, que sean más claros y que sean de fácil acceso.

Otras acciones que concurrirían a formar buenas prácticas consisten tanto en la colaboración de grupos de la sociedad civil para que concienticen a los manifestantes sobre la importancia de la prensa cuando cubren las protestas y que facilite que ellos ejerzan su labor de manera adecuada para evitar reacciones excesivas por parte de las fuerzas de seguridad. Demás está decir que la sociedad civil puede jugar un rol muy importante también para concientizar a la prensa sobre su rol y sobre lo que de ella la sociedad espera durante las manifestaciones en la vía pública.

Específicamente para disminuir las tensiones en casos de cobertura por la prensa de protestas sociales, en el documento “*Freedom of Expression and Public Order*” citado más arriba se proponen las siguientes buenas prácticas:⁵¹

- *Emitir un informe técnico no obligatorio a los periodistas de antemano;*

investigar y enjuiciar los delitos contra periodistas y/o defensores de derechos humanos. En 2018, Brasil reforzó el proceso de recepción, registro y envío de denuncias que se adaptan a las especificidades de los periodistas, y mejoró el flujo de información entre la Defensoría Nacional de los Derechos Humanos y el Programa de Protección. Indonesia señaló el establecimiento de una directriz para el manejo de casos de violencia contra periodistas según lo determinado por el Consejo de Prensa de Indonesia en 2013. Algunos Estados miembros informaron sobre el nombramiento de fiscales especiales para delitos contra periodistas (Honduras, Irak y Ucrania). Por ejemplo, el Ministerio Público de Honduras designó fiscales especializados para manejar exclusivamente delitos dirigidos a grupos vulnerables. Los fiscales fueron designados en ciudades con mayor incidencia de violencia contra periodistas. La Fiscalía de Derechos Humanos de Guatemala, encargada de investigar y juzgar a los acusados de actos cometidos contra periodistas, cuenta con una unidad específica para delitos contra periodistas. En 2018, Guatemala destacó la aprobación de varios nuevos instrumentos de política para reforzar criterios y herramientas de acción en materia de investigación y juzgamiento de delitos contra periodistas y defensores de derechos humanos. En 2018, el Ministerio del Interior iraquí estableció una unidad especial de investigación para delitos contra periodistas. Esta unidad tiene la tarea de analizar casos no resueltos de años anteriores, así como investigar casos más recientes de asesinatos de periodistas. Por mandato a través de un Decreto Presidencial en 2016, Ucrania estableció un Consejo para la Protección de los Periodistas y la Libertad de Expresión. Este organismo incluye representantes de la Fiscalía General y tiene como objetivo facilitar las investigaciones de acciones ilegales contra periodistas.”

50 Ver nota 16.

51 En ese documento también se dan ejemplos de varios países donde se han incluido reglas que rigen la función policial en general, o guías específicas sobre la relación con la prensa. Los ejemplos que se citan, y a los que nos remitimos son el manual de procedimiento de la Policía Metropolitana de Gran Bretaña; el código de ética de la policía de Bélgica, el código de conducta de la policía en Sudáfrica; y los procedimientos operacionales de la policía de Los Angeles.

- *Designar un vocero, que también puede proporcionar información en tiempo real a los periodistas.*
- *Establecer un perímetro de comunicación seguro, donde los representantes de los medios puedan recibir información.*
- *Difundir información actual a los medios a través de las redes sociales para que los participantes conozcan las intenciones;*
- *Proporcionar una ubicación central neutral y tranquila para atender las solicitudes de los medios durante el evento;*
- *No impida que los medios tomen fotografías;*
- *No incautar equipos;*
- *Las tarjetas de prensa deben usarse como una forma de identificar a los periodistas, no para clasificarlos o negarles acceder al perímetro de medios o a una sala de medios.*

Resulta también una buena práctica seguir las pautas de la CorteIDH en aquellos casos donde puedan existir evidencia de uso de la fuerza desproporcionado contra la prensa.

La CorteIDH ha sostenido que⁵²

“En todo caso de uso de fuerza que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas corresponde al Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.”

Finalmente, no debe dejarse de lado las buenas prácticas que puede implementar la prensa, tales como que los y las periodistas usen prendas y credenciales que los identifiquen claramente para ser distinguidos de los manifestantes, respetar las pautas de ética y profesionalismo en su actuación, evitando involucrarse en el objeto de la protesta, disponer de equipo de seguridad adecuado y que hayan recibido capacitación del

uso de esos equipos como del modo de protegerse durante las protestas que puedan salir de control. En estas actividades debe involucrarse no sólo los y las trabajadoras de los medios de comunicación, sin que los propios dueños de las empresas periodísticas, dando recursos y capacitaciones como las indicadas.

En relación con las amenazas y ataques a la prensa, el trabajo de Smyth citado da como ejemplo de buena práctica los sistemas de protección para periodistas implementados en Colombia luego de una controversia judicial con la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y lo ocurrido en el Estado de San Pablo, Brasil, donde el Ministerio Público

“envió una lista de recomendaciones al comando de la Policía Militar para regular la actuación de los oficiales de la policía militar frente a los profesionales de la prensa y los comunicadores en general, a fin de garantizar que el desempeño de la organización tenga por objeto la protección de dichos profesionales. Las recomendaciones exigían responsabilidad administrativa, por acción u omisión, en casos relacionados con abusos o actos violentos contra los profesionales de los medios y los comunicadores en general, además de la capacitación continua de las tropas respecto de la intangibilidad de la prensa profesional en manifestaciones, con entrenamiento especial.”

En los trabajos relevados para esta investigación, queda fuera de toda duda la importancia de la capacitación de las fuerzas de seguridad. Una buena práctica ha sido la implementada por UNESCO y organismos asociados que desde 2013 desarrolla programas de capacitación en materia de libertad de expresión dirigidos a las fuerzas de seguridad. De acuerdo a lo que surge del informe de Frank Smyth citado más arriba,

“Ya se han capacitado más de 3.400 fuerzas de seguridad en más de 17 países, incluidos Burkina Faso, Colombia, Côte d’Ivoire, Gambia, Iraq, Libia, Madagascar, Mali, Palestina, Rwanda, Senegal, Somalia,

⁵² Ver Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr 80.

Sudan del Sur, República Unida de Tanzania, Túnez, Ucrania y Uzbekistán.

[...]

El resultado de muchas de estas capacitaciones ha sido el establecimiento de procedimientos operativos, protocolos y acuerdos institucionales estándar para determinar de qué forma las fuerzas de seguridad y los periodistas pueden realizar su trabajo durante las protestas, con el debido respeto al papel de cada uno en la sociedad.”

Sin duda una buena práctica es la investigación de los posibles casos de abuso dado que la impunidad puede ser un factor que contribuya a la repetición de ese tipo de hechos. Para ello es importante la capacitación para este tipo de investigaciones y el otorgamiento de recursos adecuados.

En relación con las tensiones que se crean vinculadas con casos de pedidos de información por parte de la prensa, tal como se ha señalado más arriba, además de la capacitación e impulsar el diálogo, resulta importante la creación de oficinas de prensa o implementación de sitios web -transparencia activa- que mejore la información y su calidad en los casos que corresponde que sea pública.

5. Conclusión. Propuestas y estrategias para disminuir la tensión.

La prensa y las fuerzas de seguridad, con las características apuntadas, son indispensables en una sociedad democrática. Ambas instituciones se encuentran en muchos casos naturalmente enfrentadas, lo que crea tensiones que no las favorece. Hay que impulsar reformas y prácticas que no exacerben esa tensión natural por vicios propios creados por los agentes, tendiendo a disminuir en donde sea posible, el nivel de conflicto.

Prensa y fuerzas de seguridad se necesitan mutuamente. La libertad de prensa la deben garantizar las fuerzas de seguridad cuando protegen a la prensa. La credibilidad de las fuerzas

de seguridad, depende en gran medida de la prensa, quienes al informar sus decisiones y, cuando corresponde, hacerlas respetables, conducen al cumplimiento de ellas por parte de la ciudadanía.

Frank Smyth, en el trabajo citado más arriba propone una serie de recomendaciones, tales como:

- *Los medios de comunicación y los empleadores deben prestar atención a las medidas de seguridad, lo que incluye proporcionar la capacitación y los equipos adecuados a los periodistas cuando los envían a cubrir protestas, y también deben proporcionar los mismos recursos a los periodistas independientes cuando utilicen los informes que les envían.*
- *Los organismos multilaterales, como la UNESCO, deben continuar invirtiendo recursos para la capacitación de la policía y otras autoridades sobre la libertad de expresión y la libertad de prensa en relación con situaciones de protesta. Esta capacitación debe incluir el papel de la prensa a la hora de informar al público sobre las situaciones de protesta. También es necesario abordar de qué manera la policía puede tratar con los periodistas que cubren protestas, lo que incluye diferenciar entre manifestantes y prensa, y tácticas adecuadas frente a otras inadecuadas para ser utilizadas al tratar con la prensa.*
- *Los medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil y los organismos multilaterales, como la UNESCO, deben continuar invirtiendo recursos para brindar una capacitación adecuada a los periodistas sobre la forma de cubrir con seguridad las distintas situaciones. Esta capacitación debe incluir las interacciones tanto con la policía como con los manifestantes, directrices de seguridad al reportar sobre situaciones inestables y peligrosas, la capacitación en resiliencia para poder manejar el estrés antes, durante y después, y primeros auxilios para que los periodistas puedan atenderse unos a otros cuando sea necesario.*

- *Las autoridades nacionales deben considerar la designación de un defensor del pueblo que asuma la responsabilidad del trato que la policía y otras fuerzas de seguridad brindan a la prensa en las distintas situaciones. Esto garantizará que haya un funcionario para monitorear y ayudar a frenar los ataques de la policía a los integrantes de la prensa cuando estos se encuentran trabajando en las manifestaciones.*
- *Además, el mismo defensor del pueblo, u otra figura similar, debe estar autorizado a hacer recomendaciones para la investigación y, si es necesario, la acusación por los ataques a la prensa por parte del gobierno o de civiles.*
- *Tanto los donantes como los organismos internacionales deben continuar invirtiendo recursos en el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos nacionales para la protección de los periodistas. Con el respaldo del Gobierno de los Países Bajos, la UNESCO ha apoyado diversas iniciativas nacionales en esa línea en Afganistán, Iraq y Pakistán, además de apoyar de forma conjunta las iniciativas regionales para lograr establecer esos mecanismos en América Latina y África Oriental.*

En este trabajo reiteradamente se ha insistido en la necesidad de la capacitación como uno de los mejores mecanismos para disminuir lo que aquí se ha llamado tensiones no estructurales o “creadas”. Una pregunta obvia que surge es cuál debería ser el mejor contenido para esas capacitaciones.

Por un lado, se ha constatado que existe una buena cantidad de materiales que pueden ser el punto de partida y servir como material de trabajo en los encuentros.⁵³ Es importante destacar que durante el webinar organizado por

UNESCO,⁵⁴ al iniciar el evento, Mehdi Benchelah reafirmó que

“Para mejorar el intercambio de conocimientos, la UNESCO ha producido varios recursos para ayudar a los miembros de las fuerzas de seguridad y a los periodistas a comprender mejor el papel de cada uno.”

Asimismo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH- junto con la Policía de Investigaciones de Chile viene realizando desde hace 10 años el “Diplomado Internacional PDI-IIDH” que ha producido el módulo instruccional “Derechos Humanos, seguridad ciudadana y función policial”⁵⁵ que puede ser también un insumo para las capacitaciones que se desarrollen.

Por otro lado, en cuanto a contenido específico, puede haber una diversidad de propuestas. Para este trabajo hemos encontrado que el temario sugerido para el *Ciclo intensivo de formación virtual sobre estándares internacionales de libertad de prensa y función policial en Iberoamérica*, llevado adelante por la FLIP en 2017 con auspicio de UNESCO y activa participación de la Policía Nacional de Colombia,⁵⁶ cumpliría acabadamente con los temas que deberían debatirse. Ellos son:

⁵³ A modo de ejemplo, sería importante traducir y actualizar el “Freedom of expression and public order: training manual”, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231305>

⁵⁴ Ver nota 4.

⁵⁵ Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1556/acceso-justicia-modulo-2011.pdf>

⁵⁶ Disponible <https://www.flip.org.co/index.php/en/informacion/pronunciamentos/item/2138-la-unesco-y-la-policia-nacional-de-colombia-fortalecen-alianza-para-la-capacitacion-a-la-fuerza-publica-de-iberoamerica-en-estandares-de-libertad-de-expresion>

Temas	Subtemas
I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CULTURA DE RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS	<p>1.1. Definición de libertad de expresión</p> <p>1.2. Historia de la libertad de expresión.</p> <p>1.3. Características de la libertad de expresión.</p> <p>1.4. El papel de la libertad de expresión en una democracia.</p> <p>1.5. Buenas prácticas por parte de cuerpos policiales de otros lugares del mundo.</p>
II. DEBER DE PREVENIR, PROTEGER Y PROCURAR JUSTICIA POR VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS	<p>2.1. ¿Qué es el periodismo? ¿Quién es un periodista? El criterio funcional. 2.2. El deber de prevenir.</p> <p>2.3. El deber de proteger.</p> <p>2.4. El deber de procurar.</p> <p>2.5. Los riesgos diferenciales que afectan a las mujeres periodistas.</p>
III. EL DEBER DE SER GARANTE DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL ROL DE LA PRENSA Y LA FUERZA PÚBLICA EN ESCENARIOS DE ALTA TENSIÓN	<p>3.1. El rol de la prensa y el rol de la fuerza pública en la sociedad.</p> <p>3.2. ¿Qué normas regulan la relación entre prensa y fuerza pública?</p> <p>3.3. Aproximaciones a la Ética Profesional del Periodismo.</p> <p>3.4. Funcionarios públicos como garantes del derecho a la libertad de prensa.</p> <p>3.5. La importancia de la comunicación entre periodistas y las fuerzas de seguridad. 3.5.1 La comunicación entre periodistas y la fuerza pública.</p> <p>3.5.2. El derecho a la rectificación en condiciones de equidad.</p> <p>3.6. El rol de la fuerza pública y la prensa en escenarios de tensión.</p> <p>3.6.1. Ruedas de prensa y entrevistas.</p> <p>3.6.2. Manifestaciones sociales.</p> <p>3.6.3. Desalojos.</p> <p>3.6.4. Escenas de crimen.</p> <p>3.6.5. Audiencias judiciales.</p> <p>3.6.6. Estudio de casos.</p>
IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA PRIVACIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET	<p>4.1. Acceso a la información pública 4.1.1. Historia y características. 4.1.2. Alcances y límites del derecho. 4.1.3. El test tripartito.</p> <p>4.1.4. El acceso a la información y la protección de la seguridad nacional.</p> <p>4.2. El derecho a la privacidad y la libertad de expresión en internet.</p> <p>4.2.1. Los derechos “offline” son los mismos derechos “online”.</p> <p>4.2.2. Las agresiones digitales contra quienes ejercen la libertad de expresión en relación a los deberes de prevenir, proteger y procurar.</p> <p>4.2.3. Los Principios de Manila sobre libertad de expresión en internet.</p> <p>4.2.4. La protección constitucional de la reserva de las fuentes periodísticas.</p> <p>4.2.5. El derecho al anonimato y a la encriptación de información.</p> <p>4.2.6. Vigilancia masiva y selectiva: la interceptación de las comunicaciones de los periodistas.</p>

En síntesis las propuestas que surgen de esta investigación se resumen en tres ejes principales, que deberán ser implementados con estrategias que atiendan a cada contexto, pero por sobre todas las cosas, que sean inclusivas de todos los actores involucrados para su diseño. Los ejes son:

1. Capacitación: tanto de la prensa como de las fuerzas de seguridad que comprendan del contenido y los límites de los derechos involucrados, y con ello, que pueda entenderse mejor las funciones que cada una cumple en una sociedad democrática, y cómo deben llevarlas a la práctica.
2. Transparencia. En este sentido resulta crucial la transparencia de los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad en el uso de la fuerza y la transparencia del quehacer policial en las tareas que desarrollan.
3. Diálogo. Crear instancias permanentes de diálogo entre la prensa y las fuerzas de seguridad, por fuera de situaciones puntuales de conflicto.

En estas líneas de trabajo, sería también recomendable que se profundicen las investigacio-

nes sobre la existencia y, en tal caso, el fácil acceso a los protocolos de actuación específicos que vinculan a la prensa y las fuerzas de seguridad. Y, en caso de no existir, profundizar el diálogo para la elaboración o mejora -cuando existen- de esos protocolos.

Resulta importante destacar que estos tres ejes de trabajo surgieron también de la consulta efectuada para esta investigación a miembros de fuerzas de seguridad de la región. De ella surge que en la mayoría de los casos la relación con la prensa o bien fue inexistente o fue buena. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los consultados respondieron afirmativamente cuando se preguntó sobre la necesidad de mayor capacitación y se mostraron a favor que las reuniones se realicen en conjunto con la prensa.⁵⁷ Los temas donde se resaltó que deben incluirse en las capacitaciones fueron variados; sin embargo los temas que aparecen destacados tienen que ver con las normas para la entrega (o no) de información a la prensa. También incluyeron la importancia de entender el trabajo de la prensa.⁵⁸

Para concluir, surge de todo lo anterior y a modo de síntesis matemática:

CAPACITACIÓN + TRANSPARENCIA + DIÁLOGO = < TENSIÓN

57 Una respuesta que resume este parecer específicamente dijo *“Es muy importante capacitar a la prensa y las fuerzas de seguridad, para que ambos adquieran el conocimiento y evitar controversia.”* Sin embargo, alguno de los encuestados respondieron que no creían necesaria la capacitación, aunque fue muy minoritaria esa posición.

58 Una respuesta al respecto fue que *“en muchas oportunidades, como fuerza pública, cuando queramos proteger la vida e integridad de los periodistas, caemos en el error de evitar que ellos ejerzan su trabajo.”*

Sobre el autor



Eduardo Bertoni es Representante de la Oficina Regional para América del Sur del Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH-. Consultor de UNESCO. Ex Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública Argentina (2016-2020). Fundador del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo (2009-2016). Ex-Director Ejecutivo de Due Process of Law Foundation (DPLF) con sede en Washington D.C. hasta mayo de 2009. Entre 2002 y 2005, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires, y Doctor en Derecho de la misma Universidad. Ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York y del National Endowment for Democracy, EE.UU. Tiene una Maestría en Políticas Internacionales de la Universidad George Washington

Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información:

- #1. Gasto público en la educación de América Latina. ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos? *Amalia Toledo, Carolina Botero y Luisa Guzmán (También disponible en inglés)*
- #2. La información y el conocimiento abierto en el contexto de la cooperación multilateral: Aspectos clave para la revisión del Acuerdo Regional No.7 de ALADI - *Juan Carlos Lara y Carolina Rossini*
- #3. Principios y "buenas prácticas" para los medios públicos en América Latina. *Martín Becerra y Silvio Waisbord.*
- #4. Guía político- pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina. *Catalina Botero.*
- #5. Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales. *Eve Salomon. (También disponible en inglés y portugués)*
- #6. Internet y la libertad de expresión. *Andrew Puddephatt. (También disponible en inglés y portugués)*
- #7. Concentración de medios y libertad de expresión: normas globales y consecuencias para las Américas. *Toby Mendel, Ángel García Castillejo y Gustavo Gómez. (También disponible en inglés).*
- #8. Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. *Bill Orme. (También disponible en inglés)*
- #9. Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16. *Javier Benech*
- #10. Mejores prácticas para orientar el diálogo entre el Poder Judicial y la prensa. Guía para jueces y periodistas.
- #11. La seguridad de los periodistas en las agendas de derechos humanos y desarrollo sostenible: oportunidades para mejorar los mecanismos de reporte sobre violaciones de derechos humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador. *Oscar Antonio Pérez y Luis Enrique Salazar (También disponible en inglés)*
- #12. Manual de periodismo de investigación. Ética / Narrativa / Investigación / Seguridad. *Mauricio Weibel Barbosa*
- #13. La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo. *Martín Becerra y Guillermo Mastrini*
- #14. Redes sociales y elecciones. *Andrew Puddephatt (También disponible en inglés)*
- #15. Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para lograr sociedades pacíficas, justas, inclusivas y transparentes. *Javier Benech.*
- #16. Infancia, democracia y libertad de expresión. *Emilio García Méndez. (También disponible en inglés)*
- #17. Desafíos y asimetrías regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet ¿Qué hacer? *OBSERVACOM*
- #18. Manual de periodismo de tecnología. Investigación | Escritura | Temas | Seguridad *Natalia Zuazo*
- #19. Niños, niñas y el uso de internet en São Paulo y Buenos Aires: estudios a partir de una perspectiva de igualdad de género
- #20. Acceso abierto en instituciones de educación superior en América Latina - *Julio Gaitán Bohórquez y María Juliana Soto Narváez*