



CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA SEGURIDAD Y LA INDEPENDENCIA DE LOS PERIODISTAS Y LOS OTROS PROFESIONALES DE LOS MEDIOS

Tutorial explicativo

Octubre 2022

Ya existen numerosas resoluciones y recomendaciones sobre seguridad e impunidad. ¿Por qué hacer una campaña para fomentar otras acciones?

Entre 2018 y octubre de 2022, UNESCO ha registrado, por lo menos, 344 periodistas y profesionales de los medios de comunicación asesinados en incidentes relacionados con el ejercicio de la profesión.

Pese a un amplio abanico de protocolos, directrices y propuestas, los periodistas siguen afrontando amenazas cada día y la impunidad empeora su situación.

Detrás de cada estadística, se esconde una tragedia humana – una muerte, un secuestro, una familia habiendo perdido a una madre, a un padre, a un hermano o a una hermana. Detrás de cada estadística, se ha dejado a un país o a una comunidad sin información, se le ha negado el derecho humano a estar correctamente informado.

Es esto – y una frustración creciente frente a la carencia de acción y en demasiados casos, una falta de voluntad para hacer frente a la crisis de la impunidad – que ha llevado la FIP a iniciar esta propuesta.

¿Compete esta propuesta con otras iniciativas como el Plan de Acción de la ONU sobre la seguridad de los periodistas?

¡No! La FIP se alegró del Plan de Acción de la ONU – y seguiremos haciendo todo lo que podamos para que funcione. Pero claramente, para nosotros, se debe hacer más, iniciar otro rumbo complementario.

La hipótesis subyacente al Plan de Acción es que el derecho internacional prevé salvaguardias pertinentes y suficientes para los derechos de los periodistas y los esfuerzos se deberían concentrar en su implementación.

Sin embargo, debilidades significantes siguen persistiendo en el régimen jurídico internacional y la FIP tiene la intención de promover un instrumento *específico* adaptado a la situación de los periodistas para asegurar una implementación más eficaz del derecho internacional.

¿No resulta suficiente el derecho humanitario internacional vigente?

En el marco jurídico internacional actualmente vigente, no existen normas vinculantes estableciendo salvaguardias para los profesionales de los medios, más especialmente.

En principio, los periodistas informando desde zonas de conflictos se benefician de las mismas protecciones que las aseguradas por el **derecho humanitario internacional** a las personas civiles.

El artículo 3, común a las cuatro *Convenciones de Ginebra de 1949*, establece una norma mínima para el trato de las personas que no toman una parte activa en las hostilidades. El

Protocolo I Adicional estipula otras obligaciones para las partes beligerantes: distinguir entre civiles y objetivos militares legítimos (art. 48), abstenerse de ataques que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil (art 51(5)(b)) y abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos y heridos en la población civil (art 57(2)(a)(iii)). El Protocolo I contiene el reconocimiento explícito del estatuto de persona civil al periodista (art 79).

Sin embargo, este cuerpo de leyes **no reconoce que los periodistas corren mayores riesgos** que otras personas civiles. Existe una **ventaja estratégica a apuntar a los medios** – lo que el antiguo relator especial de la ONU sobre la libertad de expresión, Frank La Rue, describe como la preocupación de los beligerantes de “ganar la guerra de las imágenes”. Los que desean impedir la difusión de las informaciones y el escrutinio internacional elijen a periodistas como objetivo de sus ataques.

La proximidad deliberada de cualquier conflicto agrava la vulnerabilidad de los periodistas: contrariamente a otros civiles, los periodistas no evitan las zonas de conflictos. Como lo calificaba el antiguo asesor de la Cruz Roja, Robin Geiss, “en vez de huir el combate, lo buscan”.

Y existen **lagunas en el derecho humanitario**. Las partes beligerantes pueden apuntar a **“dobles objetivos”**, civiles con una función militar. Una parte puede pretender que una radio o televisión ayuda a los militares enemigos a comunicar. El bombardeo de la televisión y radio oficial serbia por las fuerzas de la OTAN en 1999 es una ilustración trágica de esta ambigüedad.

Además, los límites de los **“daños colaterales”** legítimos no están claramente definidos y pueden generar abusos. Finalmente, el derecho de Ginebra reconoce que una persona puede **perder su “estatuto de persona civil”** si se implica en actividades de apoyo a la otra parte del conflicto. Por consiguiente, existe un riesgo de categorización errónea del acto de informar que se puede considerar como una difusión de informaciones a la parte hostil, una propaganda de guerra o un espionaje.

Por consiguiente, la **obligación de los combatientes de prestar atención a la seguridad física de los periodistas** carece de visibilidad en el derecho humanitario, sin perjuicio de los riesgos mayores a que están expuestos. El hecho de que el Consejo de Seguridad de la ONU haya reiterado, en su *Resolución 1738 (2006)*, que los periodistas deben ser tratados como civiles, es un indicador inquietante de esta carencia.

Además, no existe **ningún mecanismo de cumplimiento** cuando se violan las obligaciones de Ginebra.

Pero ¿qué prevé el derecho internacional sobre derechos humanos?

El derecho internacional de los derechos humanos tampoco tiene una posición clara sobre la situación de los periodistas. Mientras que cada **persona** tiene derecho a que se le

protejan el derecho a la vida, la libertad personal, la seguridad, el amparo contra la tortura, la libertad de expresión y una reparación efectiva cuando sus derechos están transgredidos, los instrumentos *generales* de los derechos humanos **no reflejan el efecto sistémico de los ataques contra periodistas en las sociedades.**

Estos derechos están garantizados a cada uno por *el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y sus equivalentes regionales (la *Convención Europea*, la *Carta de la UE*, la *Convención Americana*, las *Cartas Africana y Árabe*).

Este marco existente de protección de los derechos humanos suscita asimismo preocupaciones. Primero, sus instrumentos generales **no reflejan el efecto sistémico de los ataques contra periodistas en las sociedades.** Contrariamente a la mayoría de las violaciones, los ataques contra la vida o la integridad física inciden en el derecho del público a la información, contribuyen a mermar el control democrático y tienen un efecto aterrador en la libertad de expresión de cada uno.

Generan automáticamente la autocensura.

A pesar de todo esto, no existen procedimientos independientes para miembros del público o profesionales de los medios en casos de violaciones de los derechos de un periodista que les permitan introducir una demanda que sería procesada a nivel internacional.

El régimen actual de los derechos humanos **no toma en consideración los riesgos relacionados con la profesión periodística.** Si se protege el derecho de cada uno a expresarse libremente, el ejercicio de la libertad de expresión por profesionales de los medios es distinto: están regularmente implicados en la difusión de informaciones e ideas con una incidencia bien mayor en públicos masivos, lo cual refuerza el incentivo a que les ataquen los que quieren censurar un discurso desfavorable. La dimensión pública de la expresión periodística está subestimada. Quizá no es sorprendente que casos de violencia contra periodistas hayan sido tratados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como violaciones de un derecho personal a la vida y la seguridad y no como violaciones de la libertad de expresión. Los juicios se perdieron la oportunidad de sensibilizar a las consecuencias de la violencia contra periodistas en los derechos más amplios de los ciudadanos.

Entonces, ¿por qué necesitamos un instrumento específico para los periodistas y profesionales de los medios?

La comunidad internacional ya reconoció la **capacidad limitada de reglas generalmente aplicables.** Aun cuando mujeres, niños o discapacitados están protegidos como seres humanos por instrumentos generales, convenios específicos (*sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres*, *sobre los Derechos del Niño*, *sobre los Derechos de la Personas con discapacidad*) fueron adoptados para suplir la insuficiencia de instrumentos *generales*. Estos convenios reúnen y puntualizan las obligaciones para con cada persona; no son redundantes incluso si los derechos que establecen pueden ser implícitos en los instrumentos generales.

Los periodistas son una categoría vulnerable a la luz de su profesión. Un instrumento específico mejoraría su protección y estigmatizaría más profundamente las violaciones, incrementaría la presión en los Estados para que las prevengan y las castiguen, lo que representa la esencia misma del derecho internacional.

Actualmente, el Derecho Internacional que trata de la situación de los periodistas se limita a instrumentos no vinculantes de índole declarativa o recomendaciones, instando simplemente los Estados a poner fin a la impunidad.

Entre estos instrumentos, constan la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos sobre la “Libertad de opinión y de expresión” (2009), la Resolución 29 de la UNESCO sobre la “Condena de la violencia contra periodistas” (1997) y la Declaración de Medellín de 2007 garantizando la seguridad de los periodistas y combatiendo la impunidad, así como una cantidad de declaraciones regionales (Resolución 1535 (2007) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre “Amenazas a las vidas y libertad de expresión de los periodistas”, las declaraciones de principios sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana (2000) y la de la Comisión Africana (2002)).

La FIP plantea claramente que **un nuevo instrumento internacional vinculante dedicado a la seguridad de los periodistas**, incluyendo un mecanismo específico de control, mejoraría la eficacia de la respuesta internacional.

Se ha observado recientemente la emergencia de una tendencia a reconocer que los profesionales de los medios afrontan una situación diferente que puede necesitar una solución específica. Según la *Resolución 2222 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, el trabajo de los profesionales de los medios “les hace correr un riesgo propio de intimidación, acoso y violencia en situaciones de conflicto armado”.

La Recomendación de 2016 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre directrices para la protección del periodismo reconoce un aumento de los ataques contra periodistas “a raíz de su trabajo de investigación, sus opiniones y sus informaciones”.

¿Cuál sería la finalidad de una nueva Convención?

Una **Convención sobre la Seguridad de los Periodistas y de los Profesionales de los Medios** sistematizaría y detallaría las obligaciones existentes.

Facilitaría la comprensión de las normas jurídicas internacionales por los órganos que toman las decisiones y por las autoridades encargadas de su aplicación. Incrementaría la visibilidad de la situación precaria de los periodistas y las presiones ejercidas por sus pares. Actualmente, el alcance de las disposiciones pertinentes relativas a los derechos humanos está mejor definido en la jurisprudencia de diferentes organismos internacionales que en los tratados y en un amplio abanico de textos en vez de un solo texto, un instrumento completo a que puedan acceder no juristas.

El nuevo instrumento ofrecería una **codificación útil de todas las reglas aplicables** que quedarían reunidas en un solo instrumento, en que se agruparían las disposiciones relativas a los derechos humanos y las disposiciones del derecho humanitario. Incluiría la obligación de proteger a los periodistas de ataques contra sus vidas, contra arrestos arbitrarios, contra campañas de violencia e intimidación, contra desapariciones forzadas y secuestros (por agentes del Estado o actores privados); la obligación de llevar a cabo investigaciones efectivas en casos de alegaciones de injerencias y de llevar ante la justicia a sus autores; y en el contexto de conflictos armados, la obligación de tratar a los profesionales de los medios y sus equipos como personas civiles y sus bienes (y por consiguiente, objetivos ilegítimos) y realizar consecuentemente las operaciones militares con la debida diligencia.

¿Cómo se puede realizar?

Este proceso podría comenzar con una **Declaración de principios** integrada a una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, resumiendo las obligaciones de los Estados que se desprenden de múltiples textos internacionales y de la jurisprudencia.

Aun cuando no fuese vinculante, aclararía el derecho, expresaría la determinación de la comunidad internacional de oponerse a la impunidad de los ataques contra periodistas y sentaría las bases para la adopción de un instrumento vinculante en el futuro. En realidad, todas las convenciones sectoriales de la ONU sobre los derechos de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad fueron precedidas por declaraciones de la Asamblea General.

¿Cómo tal convención puede mejorar la implementación?

Respecto a la **aplicación**, hemos propuesto la creación de un comité sobre la seguridad de los periodistas.

Nuestra opción privilegiada es la creación de un **organismo de expertos independientes** (en vez de representantes de Estados) encargados precisamente de comprobar el cumplimiento del nuevo instrumento. Sería similar a los comités basados en los tratados y establecidos para vigilar la aplicación de varias convenciones de la ONU como el Comité Contra la Tortura.

Idealmente, este organismo debería gozar de un poder obligatorio de recibir las quejas individuales o de grupos, de llevar a cabo encuestas y de emitir decisiones argumentadas (técnicamente vinculantes o no). Las principales ventajas de un organismo específico sería de asegurar un **procedimiento acelerado** en casos de alegaciones de violaciones y de evitar las presiones políticas inducidas por la fragmentación de las vías internacionales de reparación legal.

¿Existen otras opciones?

Creemos que la creación de un organismo de expertos independientes es el mejor medio para actuar en contra de la impunidad.

Sin embargo, existen otras posibilidades como, por ejemplo, **extender el papel de los organismos existentes.**

El **Comité de Derechos Humanos de la ONU** está empoderado para desarrollar un proceso casi judicial previsto por el PIDCP y para emitir informes que, sin ser vinculantes, constituyen una referencia para establecer si ha habido una violación y si una persona tiene derecho a una reparación. La nueva convención podría estipular un **procedimiento especial** para comunicaciones individuales sobre violaciones de los derechos de profesionales de los medios y un grupo de los miembros del Comité (un **subcomité sobre la Libertad de los Medios**) podría estar encargado de procesar regularmente las quejas.

Otra opción podría ser la creación de un **subcomité especial del Consejo para los Derechos Humanos**, integrado por un número igual de agentes gubernamentales y representantes de ONG de profesionales de los medios (según el modelo de las delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo). Este subcomité paritario podría tener el poder de dar informe al Consejo sobre comunicaciones individuales/de ONG/de Estados y formular recomendaciones a los Estados.

Otro candidato sería el **Consejo Intergubernamental del Programa Internacional de la UNESCO para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC)**. Su mandato podría ser enmendado para incluir sesiones anuales encargadas de examinar las comunicaciones sobre formas de violación recurrentes apuntadas en el nuevo instrumento y someter recomendaciones a los Estados interesados, así como crear comisiones de encuesta para realizar visitas en los países. Aun cuando sería un organismo político y no un organismo de expertos independientes, esta solución tendría la ventaja de llamar la atención de la comunidad internacional sobre los derechos de los periodistas.

¿Cómo tal Convención ayudaría a hacer frente a la impunidad y a promover la seguridad?

Un nuevo instrumento internacional dedicado a la seguridad de los periodistas representaría una declaración significativa reconociendo su diferenciación arraigada en los riesgos a que están expuestos cotidianamente y el valor de su trabajo para la sociedad. Intensificaría el escrutinio internacional de los ataques contra periodistas y ayudaría a las autoridades nacionales a entender sus obligaciones internacionales, actualmente fragmentadas en diversas disposiciones de tratados y jurisprudencia..

Una iniciativa tan crucial conferiría una clara prioridad a la seguridad de los periodistas y al derecho de cada uno a estar informado a nivel de la comunidad internacional.

¿Qué sucede ahora?

En adelante, la FIP y sus organizaciones afiliadas – en nombre de todas las víctimas de los que quieren silenciar al mensajero – nos comprometemos con la defensa de esta causa.

PROCESO

Me quedan preguntas. ¿Con quién puedo hablar?

Nos pueden contactar en ifj@ifj.org y haremos todo lo que podemos para responder a sus preguntas. Queremos que sea una Convención que responda a las necesidades de la comunidad de los periodistas y de los defensores de la libertad de prensa, y que tenga su apoyo. Estamos muy interesados en compartir, discutir, debatir y actuar juntos en cada oportunidad.

Notas:

El proyecto de Convención puede consultarse en:

http://www.ifj.org/fileadmin/documents/Draft_Convention_Journalists_E.pdf

Fue redactado por la Dra. Carmen Draghici, Catedrática de Derecho, City University. Sus principales investigaciones versan sobre la interpretación de la Convención Europea de Derechos Humanos y la responsabilidad de los Estados y de las organizaciones internacionales en las violaciones de las obligaciones de respeto de los derechos humanos.