

**Comentarios al Protocolo de
actuación interinstitucional para la
coordinación y atención a
periodistas y comunicadores
sociales en el contexto de alteración
al orden público (Resolución
Ministerial N° 0277-2023-IN)**

COMPEMEDIA



Comentarios al Protocolo de actuación interinstitucional para la coordinación y atención a periodistas y comunicadores sociales en el contexto de alteración al orden público (Resolución Ministerial N.º 0277-2023-IN)

En el Perú, los periodistas a menudo enfrentan amenazas, intimidación y violencia en el ejercicio de su labor, lo que obstaculiza no sólo el desarrollo de su trabajo de manera efectiva, sino que también limita el derecho del público a informarse. Por ello, es fundamental que se establezcan medidas de protección efectivas para garantizar que los periodistas puedan trabajar sin temor a represalias.

Saludamos, en tal sentido, que el Gobierno haya tomado la iniciativa para tomar acciones y adoptar políticas públicas que busquen resguardar la seguridad de los periodistas y, en tal medida, cumplir con el deber estatal de prevenir, proteger y procurar justicia en casos de agresiones o amenazas contra mujeres y hombres de prensa¹.

Sin embargo, es crucial que se realicen revisiones exhaustivas y cambios sustanciales en el Protocolo de actuación interinstitucional para la coordinación y atención a periodistas y comunicadores sociales en el contexto de alteración al orden público (en adelante, el Protocolo). Las deficiencias encontradas en el Protocolo podrían provocar el efecto no deseado de poner en mayor riesgo la seguridad de los periodistas y limitar su capacidad para ejercer su labor de manera adecuada.

Con dicho objetivo, presentamos a continuación nuestras principales observaciones al Protocolo publicado por el Ministerio del Interior:

1. Sobre el Objeto del Protocolo y el periodismo independiente

OBJETO: Establecer mecanismos de atención y coordinación, en aspectos de seguridad, salud y defensa pública para los periodistas y comunicadores sociales de los medios de prensa e instituciones legalmente constituidas, a las que pertenecen, en el contexto de alteración al orden público.

6.1.4. Periodista y/o comunicador social Es la persona que se dedica al periodismo o a la comunicación social. Su labor consiste en investigar o registrar un hecho de interés general, que puede ser considerado noticia en cualquiera de sus formas, sea en la prensa escrita, la radio, la televisión, la documentación fotográfica y las plataformas digitales informativas o de opinión. El periodista y/o comunicador se rige por los principios deontológicos de su profesión, en apego a la verdad,

¹ UNESCO (2010). Plan de acción de la ONU sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/SafetyOfJournalists/Pages/SafetyOfJournalists.aspx#:~:text=El%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20la%20ONU%20tiene%20como%20objetivo%20desarrollo%20en%20todo%20el%20mundo.>

transparencia y objetividad. Ejerce, igualmente, su actividad en el marco de una irrestricta defensa de la libertad de información y de prensa.

7.6 Relaciones con periodistas en contextos de conflicto social:

b. Creación de espacios de comunicación y diálogo con representantes de los periodistas y comunicadores/as. Con el objetivo de garantizar la protección de periodistas y comunicadores y el libre ejercicio de sus funciones, antes, durante y después de las protestas públicas, la Policía Nacional del Perú coordina y establece canales de comunicación con los medios de información y/o las instituciones, legalmente constituidas, que los representan.

Los artículos citados del Protocolo contienen algunas definiciones o caracterizaciones de quien califica como periodista. Como advierte el Comité de Reporteros para la Libertad de Prensa (RCFP, por sus siglas en inglés), definir quién califica como periodista puede ser al mismo tiempo “elusivo y problemático”, y una definición muy estrecha puede ser problemática en la medida que dicha conceptualización se utilice para restringir derechos o beneficios². En tal sentido, se debería reconsiderar la necesidad de incluir una definición de “periodista”, cuyo alcance pueda ser limitado o quedar desfasado en el tiempo.

Asimismo, los artículos citados del Protocolo pueden ser perjudiciales para la libertad de prensa porque restringen la protección únicamente a los periodistas y comunicadores sociales que trabajan en “medios de prensa e instituciones legalmente constituidas”. Esta concepción excluye, por omisión, a los periodistas independientes y a aquellos que forman parte de organizaciones que aún no están constituidas formalmente en los registros de personas jurídicas. Esta limitación dejaría a estos profesionales sin protección durante situaciones de alteración del orden público, dejándolos expuestos a mayores peligros.

Esta restricción, a su vez, generaría un impacto exclusorio que podría disminuir la diversidad de voces en el periodismo. Los periodistas independientes a menudo tienen acceso a información específica, cubren historias de interés local y comunitario, y pueden aportar perspectivas particulares y de relevancia para el público al cual informan. Precisamente, son este tipo de periodistas quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y peligro frente a posibles alteraciones del orden público, ya que no cuentan con los recursos y el apoyo institucional de organizaciones de mayor tamaño. Por lo tanto, cualquier medida adoptada para proteger a los periodistas durante situaciones de alteración del orden público debe incluir a todos ellos, independientemente de su afiliación a un medio de prensa legalmente constituido.

² Leslie, G. (s/f). Who is a Journalist? The News Media and The Law, Fall 2009. Disponible en: <https://www.rcfp.org/journals/the-news-media-and-the-law-fall-2009/who-journalist/>

2. Sobre el rol del Colegio de Periodistas del Perú y la obligatoriedad de colegiación o agremiación

5.5. El Colegio de Periodistas del Perú representa a los periodistas y comunicadores sociales colegiados de todo el Perú. Promueve el respeto a la función del periodista y comunicador profesional y asume de oficio, o a pedido de parte, la defensa profesional y legal para todos los periodistas y comunicadores sociales colegiados que sean agredidos en el cumplimiento de sus labores, al mismo tiempo que cautela el cumplimiento de las normas contenidas en su Estatuto y Código de Ética Profesional.

El artículo citado resulta problemático por dos motivos. En primer lugar, se puede señalar que el Protocolo, al atribuir la representación exclusiva de la labor periodística al Colegio de Periodistas del Perú, excluye, por omisión, a otras instituciones a nivel local, regional y nacional que también pueden representar a periodistas y comunicadores sociales. Sin perjuicio de la importante labor que los colegios profesionales y otras organizaciones, públicas o privadas, puedan realizar en defensa de la libertad de prensa, resulta innecesario y potencialmente perjudicial enunciar sólo a algunas de ellas y atribuirles un rol representativo que pudiera excluir a miles de periodistas no agremiados o no colegiados.

En segundo lugar, este artículo supone una exigencia o conminación indirecta para la colegiación obligatoria de periodistas, ya que al no estar “colegiados” no contarían con la representación que el Protocolo atribuye al Colegio de Periodistas del Perú. Sobre este punto, cabe señalar que desde hace cerca de cuarenta años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que la colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo resulta una restricción innecesaria y desproporcionada para la libertad de prensa y una contravención a la Convención Americana de Derechos Humanos.³

3. Sobre las medidas a cargo del Viceministerio de Orden Interno en coordinación con el Comando de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú:

8.2.5. Sugerir a los periodistas a través de la unidad especializada de control de disturbios, la ubicación adecuada en un escenario de violencia, a fin de garantizar su integridad física o evitar afectar la labor policial de restablecimiento del orden público, de no cumplir con las indicaciones brindadas por la policía nacional si se produce alguna afectación a la integridad de los periodistas o comunicadores sociales será bajo su responsabilidad.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

El artículo citado resulta uno de los más peligrosos para la libertad de prensa y libertad de información de los ciudadanos. Aquí se sugiere que la Policía pueda ejercer control sobre los periodistas en situaciones de violencia, limitando la libertad de movimiento de los reporteros y el libre desenvolvimiento de la labor periodística, al señalar una “ubicación adecuada”.

Contrariamente a lo que propone el Protocolo, resulta trascendental que los periodistas no enfrenten restricciones al ejercicio de su tarea. Cabe recordar que los periodistas cumplen con informar hechos de interés público, y que tales sucesos pueden producirse en distintos lugares. La labor de las fuerzas del orden y seguridad debería ser la de proteger a dichos reporteros y no limitar su movilidad. Permitir esta restricción, incluso a nivel de sugerencia, podría convertirse en un mecanismo para obstaculizar la tarea informativa y generar incentivos perversos para que los policías restrinjan aquello que un reportero, un fotógrafo o un camarógrafo puede captar durante el desarrollo de su labor.

Por otra parte, la sugerencia de una ubicación adecuada a los periodistas apuntaría al propósito de “evitar afectar la labor policial de restablecimiento del orden público”. Se trata de una formulación con un serio error conceptual. Los periodistas no son funcionarios estatales ni agentes del orden, por lo que su labor no está dirigida a colaborar con el restablecimiento del orden público (por supuesto, que tampoco a su alteración). La labor periodística es informativa y su único deber o compromiso es con la ciudadanía. En tal medida, resulta equivocado e impertinente colocar la finalidad citada como una justificación para la limitación de la ubicación de los periodistas.

Más aún, al tratar de poner la responsabilidad de la integridad de los periodistas en sus propios hombros si no cumplen con las indicaciones brindadas por la Policía Nacional, este artículo puede ser utilizado para intimidar a los periodistas y coaccionarlos para que sigan unas órdenes que podrían perjudicar su tarea informativa.

4. Omisiones: Capacitación de las fuerzas del orden, mecanismos de comunicación, y agresiones perpetradas por las propias fuerzas del orden

Existen preocupantes omisiones en el Protocolo que reflejan un enfoque incompleto y la ausencia de un diálogo y mecanismo de consulta y evaluación multi-actor en la problemática de la inseguridad que enfrentan los periodistas en el contexto de conflictos sociales.

En efecto, el Protocolo pareciera enfocarse únicamente en el supuesto de agresiones de civiles contra periodistas, soslayando por completo el supuesto en que los ataques provengan de los propios agentes del orden. De hecho, tal como ha sido advertido por organizaciones independientes de la sociedad civil, como la Asociación Nacional de Periodistas (ANP) y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), en numerosas ocasiones, han sido las fuerzas del orden quienes han perpetrado agresiones contra periodistas,

entorpecido su labor y, en algunos casos, han llegado a cometer infracciones o delitos contra la integridad, vida, libertad de tránsito y libertad de prensa de los agraviados.⁴

El reconocer esta posibilidad en nada supone una afectación a la institucionalidad de las fuerzas del orden, sino por el contrario, reflejaría una labor de introspección y una búsqueda de mejora constante por parte de la Policía Nacional del Perú.

Es importante que el registro de agresiones a periodistas sea exhaustivo y objetivo, y que incluya todas las violaciones a los derechos humanos, tanto por parte de civiles como de agentes del orden. De esta manera, se podrá tener una visión más completa y equilibrada de la situación en los conflictos sociales y se podrán tomar medidas para proteger la libertad de prensa y los derechos humanos de todos los actores involucrados.

En línea con lo anteriormente expuesto, se aprecia una ausencia importante de mecanismos explícitos de investigación en casos de agresiones contra periodistas. En particular, cuando estas agresiones provengan de agentes policiales, resulta llamativo que el Protocolo no incluya una mención a la labor que debería desempeñar la Inspectoría de la Policía.

Por otra parte, el Protocolo únicamente menciona que la Policía “establece canales de comunicación con los medios de información y/o las instituciones, legalmente constituidas, que los representan” (artículo 7.6), sin desarrollar específicamente cómo se produciría este mecanismo de comunicación. Un Protocolo tiene una vocación eminentemente práctica, por lo que se esperaría que detalle los pasos específicos que deben guiar a periodistas y agentes del orden en situaciones de peligro. Más aún, en la Hoja de Ruta de Acciones prioritarias para fortalecer la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas (en lo sucesivo, la Hoja de Ruta), se explicita que una mayoría de participantes en los talleres que dieron origen a dicho documento consideraban que “era necesario un mecanismo virtual de recepción y seguimiento de estas denuncias, y un canal inmediato de comunicación entre la prensa y las fuerzas del orden”⁵. Sin embargo, y pese a que la Exposición de Motivos del Protocolo reconoce y destaca esta Hoja de Ruta⁶, el Protocolo en sí mismo no contiene ninguna herramienta explícita y desarrollada para viabilizar la recepción de denuncias, el seguimiento de estos casos, y la comunicación entre fuerzas del orden y periodistas.

⁴ DW Español (2022) reportó que los datos recogidos por la Oficina de Derechos Humanos del Periodista de la ANP muestran que "la mayor cantidad se ha concentrado en Lima y que los agentes agresores más frecuentes fueron los efectivos policiales". Disponible en: <https://www.dw.com/es/m%C3%A1s-de-150-periodistas-peruanos-han-sido-atacados-durante-cobertura-de-protestas/a-64608768>

⁵ A. Calderón, S. Gonzales & F. Chocano, *Hoja de Ruta: Acciones prioritarias para fortalecer la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas*, UNESCO Perú y Embajada Británica de Lima (2022). (p. 14). Disponible en: https://es.unesco.org/sites/default/files/hoja_de_ruta_para_la_libertad_de_expresion_y_seguridad_de_periodistas.pdf

⁶ Exposición de motivos del Decreto Supremo que aprueba el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Coordinación y Atención a Periodistas y Comunicadores Sociales en el Contexto de Alteración al Orden Público, Anexo 0277-2023-IN-2. (2023). (p. 2). Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4202608/ANEXO%200277-2023-IN-2.pdf?v=1677624068>

Finalmente, el Protocolo únicamente incluye capacitaciones para periodistas y comunicadores “sobre el accionar policial en situaciones de alteración al orden público” (artículo 8.1 del Protocolo), así como la “implementación de cursillos programados a periodistas y comunicadores sociales previamente registrados, para que estos adopten mecanismos de autoprotección personal, protección de su información y formas de actuación en alteraciones al orden público” (artículo 8.2.1.c del Protocolo).

Si bien resulta importante la capacitación de periodistas en materia de seguridad personal y de su información, existe un gran vacío en el Protocolo acerca de la importante capacitación que deben recibir las fuerzas del orden para garantizar la seguridad de los periodistas, el respeto a los derechos humanos en situaciones de conflicto social, y conocer a profundidad los componentes del derecho fundamental a la libertad de prensa.

La cuarta acción prioritaria identificada en la Hoja de Ruta consiste precisamente en la “implementación de programas de capacitación a las fuerzas del orden en derechos humanos y protección de periodistas en eventos de riesgo”⁷. Algunas de las materias allí contempladas incluyen: “derechos humanos y el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden en casos de marchas y protestas, medidas de protección que las fuerzas del orden deben proporcionar a periodistas, y medidas de identificación y autoprotección de periodistas”⁸. En tal sentido, resulta trascendental que estas acciones de capacitación, con un enfoque multidimensional y multiactor, sean también consideradas dentro del Protocolo.

⁷ A. Calderón, S. Gonzales & F. Chocano, *Hoja de Ruta: Acciones prioritarias para fortalecer la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas*, UNESCO Perú y Embajada Británica de Lima (2022). (p. 6). Disponible en: https://es.unesco.org/sites/default/files/hoja_de_ruta_para_la_libertad_de_expresion_y_seguridad_de_periodistas.pdf

⁸ *Ibid.*, p. 37.

