

GRUPO DE ALTO NIVEL DE EXPERTOS JURÍDICOS SOBRE
LA LIBERTAD DE PRENSA



Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas

Redactado por Amal Clooney, abogada, quien fue vicepresidenta del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa

Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas – Edición abreviada

El Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa (el «Panel») es un organismo independiente convocado en julio de 2019 a solicitud de los gobiernos del Reino Unido y Canadá. Está integrado por un grupo diverso de destacados juristas de todo el mundo. El mandato del Panel es brindar asesoramiento y formular recomendaciones a los gobiernos para prevenir y revertir los abusos contra la libertad de prensa. Para ello, propone iniciativas que los Estados pueden adoptar para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales vigentes en esta materia, difunde elementos de una legislación modelo destinada a promover y proteger una prensa libre y dinámica e identifica maneras de aumentar el costo para quienes atacan a periodistas por el ejercicio de su labor. En 2020, el Panel elaboró y publicó cuatro informes con recomendaciones de buenas prácticas e iniciativas orientadas a garantizar mecanismos internacionales más sólidos cuando un periodista sea objeto de ataques o represalias arbitrarias.

Amal Clooney, abogada, quien fue vicepresidenta del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa, es autora del Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas. El documento examina los desafíos que enfrentan actualmente los periodistas a escala global y propugna el uso sistemático de sanciones selectivas como mecanismo para asegurar la observancia de las normas internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de prensa. Asimismo, ofrece un análisis exhaustivo de los regímenes de sanciones selectivas vigentes en Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y la Unión Europea, y culmina con once recomendaciones dirigidas a orientar el diseño y la implementación de regímenes globales de sanciones en materia de derechos humanos que refuercen la protección de los periodistas en todo el mundo.

El informe ha sido respaldado por el Panel de Alto Nivel, el Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI); el Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ); Human Rights First; PEN America; Reporteros Sin Fronteras (Reporters sans frontières, RSF); y David Kaye, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2014–2020).

La publicación del informe estuvo acompañada por un acto de presentación el jueves 13 de febrero de 2020, que reunió a ministros, responsables políticos, miembros de la prensa y líderes de opinión para debatir las conclusiones y recomendaciones. Organizado por la Secretaría del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa del Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI), el evento se celebró en el Real Instituto de Asuntos Internacionales (Royal Institute of International Affairs, Chatham House).

Informe sobre cómo brindar refugio seguro a periodistas en situación de riesgo

Informe del Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados
(International Bar Association's Human Rights Institute;

23 de noviembre de 2020

Redactado por Can Yeğinsu, abogado y profesor adjunto de Derecho, vicepresidente del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa

El resumen ejecutivo y las recomendaciones cuentan con el aval de los miembros del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa:

Lord David Neuberger

Catherine Anite

Galina Arapova

Profesora Sarah Cleveland

Profesor Irwin Cotler

Manuel José Cepeda Espinosa

Nadim Houry

Hina Jilani

Baronesa Helena Kennedy QC

Profesor Darío Milo

Karuna Nundy

Profesor Kyung-Sin Park

Baronesa Françoise Tulkens

Profesor Can Yeğinsu

Contents

Avales	3
Resumen ejecutivo	4
<i>Las vías existentes hacia la seguridad</i>	<i>5</i>
<i>Los obstáculos existentes para la seguridad</i>	<i>6</i>
Recomendaciones	12
Conclusión	22

Avales

Endor



Ms. Irene Khan,
UN Special Rapporteur on the promotion and
protection of freedom of opinion and expression



Professor Pedro Vaca Villareal,
Special Rapporteur for Freedom of Expression of
the Inter-American Commission on Human Rights



Human Rights
Institute
25 years promoting and protecting
human rights worldwide



Committee to Protect Journalists



People deserve to know



Resumen ejecutivo

1. Cada año, decenas de periodistas¹ se ven obligados a abandonar sus países de origen para escapar de amenazas contra su seguridad personal², derivadas del ejercicio de su labor periodística y de su compromiso con informar verazmente y mantener informada a la opinión pública.
2. Abandonar sus países de origen —al menos mientras persista una amenaza contra su seguridad— constituye, con demasiada frecuencia, el único medio disponible para que estos periodistas puedan evitar el hostigamiento, el secuestro, la detención arbitraria, la violencia o incluso el asesinato por motivos políticos. No se trata de una decisión adoptada a la ligera ni impulsada por el deseo de establecerse permanentemente en otro país; por el contrario, la necesidad de trasladarse surge como una medida de supervivencia. Así ocurrió, por ejemplo, con:
 - el periodista pakistaní Taha Siddiqui, quien fue emboscado y agredido por hombres armados en Pakistán debido a sus investigaciones sobre el poderoso aparato militar del país³. *El Sr. Siddiqui reside y trabaja actualmente en Francia.*
 - la periodista venezolana **Patricia Poleo**, cuyas oficinas fueron atacadas con explosivos un día después de publicar un video que revelaba diversas comunicaciones entre el ejército venezolano y grupos guerrilleros colombianos⁴. La Sra Poleo reside y trabaja actualmente en los Estados Unidos.
 - el periodista turco **Can Dündar**, cuya decisión editorial de publicar imágenes que presuntamente mostraban a agencias de inteligencia estatales transportando armas a combatientes islamistas sirios derivó en más de noventa días de detención preventiva, seguidos de un intento fallido de asesinato a las puertas del tribunal en el que posteriormente fue condenado⁵. El Sr Dündar reside y trabaja actualmente en Alemania.
3. Se trata de periodistas reconocidos internacionalmente, y sus casos distan de ser excepcionales; existen innumerables ejemplos de periodistas que no han tenido otra alternativa que buscar refugio en el extranjero. Sin embargo, con demasiada frecuencia, los periodistas en situación de riesgo simplemente no consiguen acceder a un lugar seguro a tiempo. Ello puede acarrear —y, en efecto, ha acarreado—

1 El término «periodista» se utiliza en este Informe para designar a toda persona que participe o colabore en actividades periodísticas: véase **Alcance, terminología y agradecimientos** §22. Si bien el mandato del Panel de Alto Nivel se relaciona con la protección y promoción de la libertad de los medios de comunicación, las recomendaciones contenidas en este Informe resultarían igualmente aplicables a la provisión de refugio seguro para defensores de derechos humanos, quienes con frecuencia enfrentan formas de persecución materialmente idénticas: véase Alcance, terminología y agradecimientos §25.

2 Las estadísticas del Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ) indican que entre 2010 y 2015 el CPJ prestó asistencia a 452 periodistas obligados a exiliarse: véase CPJ, 'Syria tops survey of journalists fleeing into exile' [Siria encabeza la encuesta sobre periodistas que huyen al exilio], 17 de junio de 2015 <https://cpj.org/2015/06/syria-tops-surveyof-journalists-fleeing-into-exile>.

3 Véase infra **Estudio de caso XI (Siddiqui)** 48.

4 Véase infra **Estudio de caso VII (Poleo)** 34.

5 Véase infra **Estudio de caso II (Dündar y Gül)** 21.

consecuencias devastadoras tanto para ellos como para sus familias. Puede citarse, a modo de ejemplo, el caso del bloguero y periodista bangladés **Ananta Bijoy Das**, de treinta y un años de edad, asesinado en Bangladesh prácticamente al mismo tiempo en que debía encontrarse en Estocolmo para participar en el Día Mundial de la Libertad de Prensa, compromiso al que finalmente no pudo asistir debido a la negativa de las autoridades a concederle un visado de viaje⁶.

4. Los periodistas que se encuentran en una situación comparable a la del Sr Das antes de su asesinato con frecuencia no consiguen ponerse a salvo a tiempo, debido a que las vías de escape disponibles son extremadamente limitadas y, aun cuando existen mecanismos de protección, estos suelen ser demasiado lentos, complejos y difíciles de transitar como para ofrecer una solución verdaderamente práctica y eficaz.
5. El presente informe recomienda a los miembros de la Coalición por la Libertad de Prensa⁷ y a los Estados asociados comprometidos con la protección y promoción de la libertad de los medios de comunicación: (i) la creación de un nuevo visado de emergencia destinado a periodistas en situación de riesgo; y (ii) la implementación de una serie de reformas esenciales al marco actualmente existente para la reubicación segura de periodistas amenazados.

Las vías existentes hacia la seguridad

6. Existen, en términos generales, **cinco** vías disponibles para los periodistas en situación de riesgo:
 - (i) **El Visado Convencional**. Comprende permisos de trabajo, visados de estudio, docencia o investigación, visados concedidos sobre la base de «**talento extraordinario**», así como visas vinculadas a programas de becas promovidos por universidades y organizaciones no gubernamentales («**Vías No Humanitarias**»)⁸;
 - (ii) **Los Visados Humanitarios Temporales o de Corta Duración**. Este tipo de visados existe en diversos Estados y puede ofrecer una solución a periodistas que requieren protección urgente por razones humanitarias («**Vías Humanitarias Temporales**»)⁹;

6 Véase infra **Estudio de caso I (Das)** 17.

7 La Coalición por la Libertad de Prensa fue creada en julio de 2019 bajo el liderazgo de Canadá y el Reino Unido. Se trata de una alianza de Estados que cooperan con el objetivo de defender la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas, así como de exigir responsabilidades a quienes persiguen o perjudican a periodistas por el ejercicio de su profesión. Al momento de redactarse este Informe, la Coalición contaba con 37 Estados miembros: véase también FCDO, 'Media Freedom Coalition: An Overview' [Coalición por la Libertad de Prensa: una visión general], 18 de agosto de 2020, www.gov.uk/government/publications/media-freedom-coalition-an-overview/media-freedom-coalition-an-overview.

8 Véase A. **Vías No Humanitarias: permisos de trabajo, visados para talentos extraordinarios, visados de estudio, docencia e investigación o programas de becas** §78 y ss.

9 Algunos Estados que actualmente ofrecen vías temporales o de corto plazo para la reubicación fuera del país de origen por razones humanitarias incluyen Alemania, Noruega y los Estados Unidos. Véase infra **B. Vías Humanitarias Temporales: Visados Humanitarios o de Corta Duración** §101 y ss.

- (iii) **Los Programas de Patrocinio Público-Privado.** Disponibles en determinados Estados, estos programas permiten que grupos de ciudadanos u organizaciones, en colaboración con el Estado receptor, participen en el reasentamiento de refugiados —incluidos periodistas— actuando en calidad de patrocinadores¹⁰;
- (iv) **La Protección Internacional.** Este concepto engloba tanto las solicitudes de asilo como los programas de reasentamiento de refugiados y hace referencia a la protección jurídica otorgada por un Estado a personas procedentes de países en los que son objeto de persecución y cuyas autoridades no pueden o no desean garantizar la protección de sus derechos fundamentales¹¹; y
- (v) **El Asilo Diplomático**¹². Se refiere a aquellas situaciones en las que un Estado adopta la medida excepcional de conceder refugio temporal a un periodista en una de sus misiones diplomáticas o dependencias consulares¹³ situadas en territorio extranjero.

Los obstáculos existentes para la seguridad

- 7. Cada una de estas vías responde a prácticas estatales diferenciadas y fragmentarias. Asimismo, cada uno de estos mecanismos plantea obstáculos y limitaciones específicos para los periodistas en situación de riesgo. El presente¹⁴ informe examina la viabilidad de estas vías existentes a la luz de los riesgos más recurrentes que enfrentan los periodistas y que, con frecuencia, precipitan la necesidad de abandonar sus países de origen.
- 8. Tras un análisis, este Informe concluye que los periodistas que se enfrentan a una amenaza a su seguridad deben lidiar con algunos, si no con todos, los siguientes problemas: **obstáculos generales significativos**¹⁵ para asegurar la reubicación y permanecer a salvo:
 - *Retraso en la tramitación:* Los periodistas que requieren un visado para abandonar sus países de origen representan la inmensa mayoría de los casos. Sin embargo, los procedimientos de solicitud y concesión de visados suelen caracterizarse por demoras incompatibles con la urgencia inherente a las situaciones de riesgo que enfrentan estos periodistas. Esta realidad afecta tanto a quienes trabajan para organizaciones internacionales de noticias y procuran una reubicación temporal en otra corresponsalía, como a periodistas independientes que buscan protección mediante mecanismos humanitarios u otras vías de traslado seguro.

10 Véase **C. Programas de Patrocinio Público-Privado** §136 y ss.

11 Véase **D. Protección Internacional** §151 y ss.

12 Véase **E. Asilo Diplomático** §213 y ss.

13 Posiblemente también a bordo de sus buques y aeronaves o en sus instalaciones militares y paramilitares en ese país: véase en general Joanne Foakes y Eileen Denza, 'Privileges and Immunities of Diplomatic Missions' [Privilegios e inmunidades de las misiones diplomáticas], en Sir Ivor Roberts (ed), *Satow's Diplomatic Practice* (7th edn, Oxford University Press 2017) 233–237.

14 Véase Evaluación de las vías actuales y los obstáculos para un refugio seguro para periodistas en riesgo §71 y ss.

15 Véase F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes §220 y ss.

- *Criminalización de la actividad periodística*: Los periodistas sometidos a investigaciones penales o procesamiento judiciales en sus países de origen a raíz de su labor informativa suelen enfrentar obstáculos considerables al intentar persuadir al Estado receptor de que les conceda un visado. Tales dificultades persisten incluso en aquellos casos en los que el carácter políticamente motivado de las actuaciones judiciales resulta manifiesto.
- *Imposibilidad de reanudar la actividad periodística*: Incluso aquellos pocos periodistas que logran reubicarse antes de que las amenazas contra su seguridad lleguen a concretarse, con frecuencia descubren que el desplazamiento no les permite continuar ejerciendo plenamente su profesión¹⁶.
- *Amenazas y dificultades posteriores a la reubicación*: Los Estados que optan por perseguir a periodistas rara vez circunscriben sus acciones represivas a sus fronteras nacionales. Por el contrario, los periodistas que han conseguido reubicarse con éxito suelen permanecer expuestos a diversas medidas de hostigamiento y presión ejercidas por sus Estados de origen, que abarcan desde la revocación o negativa de renovación de pasaportes hasta la emisión de solicitudes de extradición o Notificaciones Rojas de INTERPOL.

9. También hay dificultades y **obstáculos específicos** a cada una de las cinco vías.

10. **Las Vías No Humanitarias**¹⁷: La obtención de un visado para trabajar, enseñar, estudiar o realizar actividades de investigación suele implicar procedimientos administrativos complejos y prolongados. En la práctica, el periodista debe primero obtener una oferta laboral —o, alternativamente, un traslado dentro de la misma organización o hacia una oficina en el extranjero— o bien asegurar una plaza en una institución académica, antes siquiera de poder iniciar la solicitud del visado correspondiente. Por lo general, ello exige planificaciones efectuadas con meses, cuando no años, de antelación respecto del inicio de un programa académico o de una relación laboral. Incluso una vez obtenida dicha oferta, los plazos de tramitación migratoria pueden resultar considerablemente extensos. Los periodistas en situación de riesgo, sencillamente, no disponen de ese margen temporal.

11. **A ello se pueden agregar** otros obstáculos. Los periodistas que no dominan un idioma extranjero pueden enfrentar dificultades para acceder a programas académicos adecuados, mientras que aquellos que carecen de becas o apoyo institucional rara vez cuentan con los recursos económicos necesarios para sostener estudios o investigaciones en el extranjero. Asimismo, muchos periodistas encuentran serias dificultades para identificar empleadores dispuestos —o siquiera en condiciones— de asumir la carga administrativa y los costos asociados a los procedimientos migratorios. Del mismo modo, los visados reservados para personas con «habilidades extraordinarias» o talentos especiales suelen estar sujetos a criterios de elegibilidad

16 Según estadísticas del Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ), menos del 20 por ciento de los periodistas logran reanudar su actividad profesional tras ser reubicados: véase CPJ, 'Syria tops survey of journalists fleeing into exile' [Siria encabeza la encuesta sobre periodistas que huyen al exilio], 17 de junio de 2015 <https://cpj.org/2015/06/syria-tops-survey-of-journalists-fleeinginto-exil>.

17 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Vías no humanitarias §95 y ss.

particularmente rigurosos, lo que torna su obtención excepcionalmente improbable para la gran mayoría de los periodistas.

12. **A veces**, es el propio acto de persecución el que termina frustrando los intentos del periodista de acceder a un visado. El hecho de que un periodista sea objeto de una investigación penal o de un proceso judicial en su país de origen suele constituir un elemento relevante en la evaluación de su ‘buena reputación’ o de eventuales consideraciones de seguridad por parte del Estado receptor. En determinados casos, la mera existencia de tales actuaciones basta para suspender o aplazar indefinidamente la solicitud de visado hasta la conclusión del proceso correspondiente. Ello puede prolongarse durante años y culminar en la condena del periodista, haciendo en ocasiones prácticamente imposible cualquier posibilidad de desplazamiento internacional. En otros supuestos, el inicio mismo de una investigación o procedimiento judicial conduce directamente a una denegación definitiva e inapelable del visado solicitado.
13. **Las Vías Humanitarias Temporales**¹⁸: Determinados mecanismos humanitarios de carácter temporal pueden, al menos en principio, ofrecer a los periodistas en situación de riesgo una vía para acceder a una reubicación segura y oportuna. Algunos Estados —entre ellos los Estados Unidos y un reducido número de otros países— contemplan este tipo de mecanismos¹⁹. Sin embargo, en términos generales, estas categorías de visado no se encuentran ampliamente disponibles o, cuando existen, no suelen estar estructuradas de una manera que permita responder eficazmente a las necesidades específicas de los periodistas amenazados. Incluso entre los pocos Estados que prevén este tipo de protección, el número de visados efectivamente concedidos continúa siendo reducido. Asimismo, aunque estas vías pueden resultar más rápidas y menos onerosas que ciertas alternativas, algunos Estados exigen a los solicitantes acreditar patrocinio financiero o demostrar la disponibilidad de recursos económicos suficientes, requisitos que con frecuencia resultan extremadamente difíciles de satisfacer para periodistas que enfrentan amenazas inminentes y en rápida evolución.
14. **Los Programas de Patrocinio Público-Privado**²⁰: Los programas de patrocinio privado o comunitario por razones humanitarias existen en diversos Estados, entre ellos Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, España y el Reino Unido. No obstante, actualmente persisten diferencias significativas en cuanto al alcance, la eficacia y el

18 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: «Vías Humanitarias Temporales» §134 y ss.

19 Por ejemplo, los Estados Unidos permiten que personas que se encuentran fuera del país y que, de otro modo, no serían elegibles para ingresar soliciten un «permiso de entrada» por razones humanitarias o de beneficio público significativo, por un período temporal: la Immigration and Nationality Act, s 212(d)(5) (8 USC § 1182), conjuntamente con la delegación de autoridad prevista en la Homeland Security Act of 2002, faculta al Secretary of Homeland Security, sujeto a determinadas exclusiones, a ejercer discrecionalmente la potestad de conceder parole temporal a extranjeros que soliciten ingreso a los Estados Unidos por razones humanitarias urgentes o de beneficio público significativo. En Alemania, un solicitante puede obtener un permiso de residencia temporal con el fin de ser admitido desde el extranjero conforme al derecho internacional o por razones humanitarias urgentes en virtud del artículo 22 de la Residence Act. En Noruega, puede concederse un visado conforme a la sección 11 de la Immigration Act por «razones humanitarias, consideraciones nacionales u obligaciones internacionales», por un período de hasta tres meses, incluso cuando el solicitante no satisfaga los requisitos del espacio Schengen. Véase además B. Vías Humanitarias Temporales: Visados Humanitarios o de Corta Duración §101 y ss.

20 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Programas de Patrocinio Público-Privado §148 y ss.

grado de desarrollo de estos mecanismos entre los escasos Estados que los ofrecen. En la mayoría de los casos, dichos programas forman parte de los sistemas nacionales de reasentamiento de refugiados. Al igual que ocurre con otras vías de protección, los procedimientos de solicitud suelen ser prolongados y, con frecuencia, particularmente complejos. Por regla general, los periodistas deben disponer tanto del tiempo necesario como, en ocasiones, de recursos suficientes para identificar patrocinadores dispuestos —y en condiciones— de asumir las considerables cargas administrativas y financieras inherentes al patrocinio. Sin embargo, rara vez los periodistas que enfrentan amenazas graves disponen de alguno de esos márgenes.

15. **La Protección Internacional**²¹: Las solicitudes de asilo y los procedimientos de determinación de la condición de refugiado con fines de reasentamiento exigen, por regla general, que los solicitantes se encuentren *fuera* de sus países de origen. En consecuencia, cuando los periodistas no logran abandonar su país e ingresar en el territorio de otro Estado, la posibilidad de presentar solicitudes ordinarias de asilo se torna extremadamente difícil, cuando no enteramente imposible.

16. Incluso aquellos periodistas que consiguen desplazarse y, por ende, acceder formalmente a mecanismos de «Protección Internacional» suelen enfrentarse a la realidad de que dicha protección no siempre se traduce en una salvaguarda efectiva. Entre las principales dificultades que enfrentan los periodistas en este ámbito se encuentran las siguientes:

- Al presentar una solicitud de protección en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los solicitantes deben demostrar un temor fundado de persecución en razón de alguno de los cinco motivos expresamente reconocidos²². En el caso de los periodistas, los fundamentos más relevantes suelen ser la «pertenencia a determinado grupo social» y la «opinión política».
- Sin embargo, ciertos Estados únicamente reconocen la existencia de un «grupo social determinado» cuando sus integrantes comparten una característica innata, fundamental o «inmutable». En consecuencia, los periodistas que fundamentan sus solicitudes sobre esta base pueden ver rechazadas sus pretensiones bajo el argumento de que la actividad periodística constituye una ocupación susceptible de modificación y, por tanto, no configura una «característica inmutable»²³.
- Proceder sobre la base alternativa de la persecución «por motivos de opinión política» tampoco ofrece una solución exenta de dificultades. La jurisprudencia y la práctica estatal relativas a si un periodista puede ser considerado portador de una «opinión política», o si, por el contrario, debe ser entendido como un actor «no partidista», distan de ser uniformes entre los distintos Estados²⁴ e incluso dentro de un mismo ordenamiento jurídico. Como consecuencia de ello, numerosos periodistas que buscan

21 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional §194 y ss.

22 Los cinco motivos enumerados en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados son raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opinión política.

23 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional §199.

24 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional §201.

protección sobre esta base ven rechazadas sus solicitudes por no satisfacer este umbral jurídico mínimo.

- Las formas de protección distintas de las previstas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados —como la «protección complementaria»²⁵, que en muchos casos puede responder de manera más adecuada a las necesidades específicas de los periodistas²⁶— no son reconocidas por todos los Estados. En cualquier caso, los criterios sustantivos adoptados para definir el alcance de dicha protección varían considerablemente entre jurisdicciones²⁷.
- Por su parte, quienes buscan protección a través de programas de reasentamiento de refugiados bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) suelen enfrentarse a dos realidades persistentes: (i) un número extremadamente limitado de plazas disponibles en relación con el volumen de solicitudes recibidas cada año; y (ii) tiempos de espera excesivamente prolongados.

17. **El Asilo Diplomático**²⁸: La base jurídica del tipo de asilo que un Estado concede a una persona dentro de una embajada o legación diplomática continúa siendo objeto de controversia. Si bien esta práctica posee una larga tradición en ciertos países de América Latina, la mayoría de los Estados no contempla esta vía de protección. Incluso en aquellos casos en los que alguna modalidad de Asilo Diplomático es reconocida, la facultad discrecional de concederlo puede verse restringida por múltiples factores jurídicos y políticos²⁹. Desde una perspectiva más práctica, aun una solicitud exitosa probablemente exigiría que el periodista permaneciera residiendo dentro de la embajada o dependencia consular del Estado que concede protección. Ello implica que esta vía difícilmente constituya, en la práctica, una solución viable para la mayoría de los periodistas expuestos a situaciones de riesgo prolongadas en el tiempo.

25 La «protección complementaria» no constituye un término definido en ningún instrumento internacional. Se trata, más bien, de una expresión surgida durante las últimas dos décadas para describir la práctica adoptada por ciertos Estados de otorgar protección frente a la expulsión o deportación a solicitantes de asilo cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado han sido rechazadas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Entre otras expresiones utilizadas para describir prácticas análogas se encuentran «protección subsidiaria», «asilo temporal» y «protección humanitaria»: véase en general D. Protección Internacional §160 y ss.

26 Es decir, porque no resultaría necesario demostrar un vínculo directo entre la persecución sufrida por el periodista y alguno de los motivos previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

27 Véase D. Protección Internacional §160 y ss y Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional §194 y ss.

28 Véase Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Asilo Diplomático §218 y ss.

29 Véase E. Asilo Diplomático §213 y ss y Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Asilo Diplomático §218 y ss.

Recomendaciones

244. Los periodistas contemporáneos se enfrentan a formas de persecución cada vez más diversas y generalizadas, capaces de obligarlos a trasladarse a otro país.

245. En consecuencia, si bien no resulta posible —ni viable— recomendar una solución uniforme aplicable a todos los periodistas en situación de riesgo, resulta claro que las vías actualmente disponibles para garantizar su seguridad continúan siendo manifiestamente insuficientes y que, aun cuando existen mecanismos de protección, estos suelen caracterizarse por procedimientos excesivamente lentos, complejos y difíciles de transitar como para ofrecer un recurso verdaderamente práctico y eficaz.

246. Sobre esta base, el presente Informe formula nueve recomendaciones dirigidas principalmente a los miembros de la Coalición por la Libertad de Prensa y a los Estados asociados comprometidos con la protección y promoción de la libertad de los medios de comunicación.

1 Los Estados deberían introducir un visado de emergencia para periodistas en situación de riesgo.

247. Los Estados deberían crear una categoría específica de visado de emergencia destinada a periodistas en situación de riesgo. Tal mecanismo constituiría la respuesta más eficaz —y más coherente desde una perspectiva de principios— frente a los obstáculos que actualmente enfrentan los periodistas al intentar acceder a las vías migratorias existentes.

248. Este tipo de visado no diferiría sustancialmente de ciertos mecanismos humanitarios ya previstos en algunos ordenamientos jurídicos, incluidos los de Alemania, Noruega, Suiza y los Estados Unidos³⁰. El visado de emergencia propuesto debería concederse a periodistas que

30 Los Estados Unidos permiten que personas que se encuentran fuera del país y que, de otro modo, no serían elegibles para ingresar soliciten parole o «permiso de entrada» por razones humanitarias o de beneficio público significativo, por un período temporal: la *Immigration and Nationality Act* [Ley de Inmigración y Nacionalidad], s 212(d)(5) (8 USC § 1182), conjuntamente con la delegación de autoridad prevista en la *Homeland Security Act of 2002* [Ley de Seguridad Nacional de 2002], faculta al Secretary of Homeland Security [Secretario de Seguridad Nacional], sujeto a determinadas exclusiones, a ejercer discrecionalmente la potestad de conceder parole temporal a extranjeros que soliciten ingreso a los Estados Unidos por razones humanitarias urgentes o de beneficio público significativo. En Alemania, un solicitante puede obtener un permiso de residencia temporal con el fin de ser admitido desde el extranjero conforme al derecho internacional o por razones humanitarias urgentes en virtud del artículo 22 de la *Aufenthaltsgesetz* [Ley de Residencia]. En Noruega, puede concederse un visado conforme a la sección 11 de la *Utlendingsloven* [Ley de Inmigración] por «razones humanitarias, consideraciones nacionales u obligaciones internacionales», por un período de hasta tres meses, incluso cuando el solicitante no satisfaga los requisitos del espacio Schengen. Para consultar ejemplos de visados similares, véase **B. Vías Humanitarias Temporales: Visados Humanitarios o de Corta Duración** §101 y ss.

puedan presentar una «alegación defendible»³¹ de exposición a un riesgo real de daño grave o un temor fundado de persecución.

249. *Descripción del visado*: El visado de emergencia específico para periodistas ofrecería una vía humanitaria destinada a periodistas y otras personas dedicadas a la actividad periodística. El mecanismo debería encontrarse disponible para quienes necesiten protección inmediata o urgente debido a amenazas continuas dirigidas contra ellos y/o sus familiares, y mantenerse vigente mientras persista la situación de riesgo.

250. *Información sobre el visado y criterios aplicables*: Los Estados deben poner a disposición de las ONG y del público en general información sobre la existencia de esta categoría de visado, así como sobre los criterios, parámetros o directrices que las autoridades competentes tomarán en consideración al evaluar las solicitudes correspondientes.

251. *Presentación de la solicitud de visa*: Los Estados deberían permitir que los periodistas soliciten esta categoría de visado —en nombre propio y de sus familiares directos— ante la embajada o consulado del Estado correspondiente ubicado en el país de origen del solicitante³². Sin embargo, para ciertos periodistas, desplazarse a un país extranjero o incluso ser vistos ingresando en una embajada o dependencia consular extranjera puede constituir, en sí mismo, un riesgo para su seguridad. A fin de contemplar estas circunstancias, los Estados también deberían habilitar, en situaciones excepcionales, mecanismos seguros de presentación de solicitudes en línea.

252. *Tramitación de visados*: Al tramitar las solicitudes de este visado, los Estados deben:

- ofrecer al periodista una oportunidad efectiva de aportar información y pruebas en apoyo de sus alegaciones y, en particular, de responder a cualquier investigación penal, imputación o cargo pendiente que pueda suscitar preocupaciones relacionadas con cuestiones de carácter y/o seguridad. Dado que los periodistas en situación de riesgo suelen actuar bajo una presión temporal extrema y, con frecuencia, no se encuentran en condiciones de presentar inicialmente una solicitud completa, resulta esencial garantizar oportunidades continuas para complementar o ampliar la información presentada;
- capacitar y dotar adecuadamente de recursos al personal diplomático y consular, a fin de asegurar que las decisiones se adopten tomando debidamente en consideración:
 - (i) la información disponible sobre la situación general de la libertad de expresión

31 Ello resultaría coherente con el enfoque propuesto por el estudio de investigación del Parlamento Europeo —respaldado, entre otras fuentes, por evidencia aportada por la Cruz Roja— según el cual «las evaluaciones completas sobre el fondo de solicitudes de protección internacional no deberían realizarse extraterritorialmente, dadas las dificultades relacionadas con la garantía de condiciones de acogida dignas, garantías de debido proceso, recursos con efecto suspensivo y protección judicial efectiva en el extranjero». A la luz de ello, el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo recomendó que dichos visados sean concedidos a quienes presenten una «alegación defendible» de exposición a un riesgo real de daño grave o a un temor fundado de persecución, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: European Parliamentary Research Service, 'Humanitarian visas: European added value assessment accompanying the European Parliament's own-initiative legislative report' [Visados humanitarios: evaluación del valor añadido europeo que acompaña al informe legislativo de iniciativa propia del Parlamento Europeo] (octubre de 2018) 94 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621823/EPRS_STU\(2018\)621823_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621823/EPRS_STU(2018)621823_EN.pdf).

32 Véase el ejemplo de Suiza, que permite la presentación de solicitudes de visado por razones humanitarias ante representaciones diplomáticas suizas en el extranjero: Secretaría de Estado de Migración, 'Asylum applications from abroad' [Solicitudes de asilo desde el extranjero], 1 de marzo de 2019 www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch_aus_ausland.html.

y de prensa en el Estado de origen del periodista solicitante; y (ii) las circunstancias particulares del caso concreto;

- capacitar a los equipos responsables de la toma de decisiones para garantizar una evaluación adecuada y equitativa de las cuestiones relativas a carácter y seguridad que puedan surgir, evitando que investigaciones, imputaciones o condenas basadas en cargos pretextuales constituyan un obstáculo indebido para la concesión del visado³³;
- conferir, cuando resulte necesario, autoridad directa a embajadores y/o equipos consulares para decidir sobre: (i) la concesión de este tipo de visado; y (ii) cualquier medida adicional que el Estado deba adoptar para garantizar la reubicación segura del periodista³⁴;
- comprometerse a que las decisiones relativas a solicitudes de este visado sean adoptadas en un plazo máximo de quince días o, en situaciones de extrema urgencia, dentro de las cuarenta y ocho horas³⁵;
- conferir a embajadores y/o equipos consulares la facultad de autorizar traslados inmediatos —ya sea mediante la concesión del visado sobre una base *prima facie* o mediante la aplicación provisional de una exención de visado mientras se resuelve la solicitud correspondiente— en aquellos casos en los que la vida o la libertad del periodista se encuentren expuestas a un riesgo inminente; y
- garantizar, en caso de denegación de la solicitud de visado, el acceso a un mecanismo de revisión interna. Dicha revisión debería llevarse a cabo *de novo* por un equipo independiente que incluya personal diplomático y/o consular desplegado en el Estado de origen del periodista y que tome especialmente en consideración: (i) la situación general de la libertad de prensa en el país de origen; (ii) la naturaleza específica del riesgo que enfrenta el periodista; y (iii) si el periodista ha sido objeto de hostigamiento, investigaciones o sanciones penales de carácter políticamente motivado. En aquellos procedimientos de revisión interna que planteen cuestiones particularmente delicadas o complejas, las autoridades competentes deberían solicitar una opinión independiente y confidencial a un abogado local o internacional debidamente cualificado.

2 En ausencia de una categoría específica de visado de emergencia para periodistas, los Estados deberían comprometerse a otorgar tramitación prioritaria y urgente a toda solicitud de visado presentada por periodistas que razonablemente puedan ser considerados en situación de riesgo.

33 Los periodistas pueden verse sometidos a investigaciones penales o procedimientos judiciales basados en acusaciones políticamente motivadas. Ello puede dar lugar a evaluaciones desfavorables en materia de carácter y/o seguridad, retrasar la tramitación de solicitudes de visado hasta la conclusión de tales procedimientos o incluso conducir a la denegación definitiva del visado solicitado. Véase *F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes* §225 y ss.

34 Véase, por ejemplo, la práctica actualmente seguida en España respecto de solicitudes presentadas ante embajadas en terceros países: Barcelona Ciutat Refugi, 'Protección Internacional y solicitud de asilo en España', consultado por última vez en octubre de 2020, disponible en <http://ciutatrefugi.barcelona/en/internationalprotection-and-asylum-seeking-spain>.

35 Los periodistas suelen enfrentarse a prolongados tiempos de espera en la tramitación de visados. Ello puede dar lugar a que amenazas inminentes lleguen a materializarse y a que los periodistas terminen pagando el precio máximo mientras aguardan la resolución de sus solicitudes. Véase *F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes* §223 y ss.

253. Los periodistas en situación de riesgo requieren mecanismos que permitan una reubicación rápida y efectiva. Sin embargo, en la práctica, suelen verse obligados a atravesar procedimientos de solicitud prolongados respecto de las categorías de visado para las cuales podrían eventualmente reunir los requisitos de elegibilidad, incluidas las vías convencionales no humanitarias —como visados de trabajo, estudio o programas académicos y de becas promovidos por universidades u organizaciones no gubernamentales—³⁶, programas de patrocinio humanitario privados o comunitario³⁷ y/o los mecanismos de Protección Internacional³⁸.

254. Cuando los periodistas aporten información convincente que permita inferir razonablemente la existencia de una situación de riesgo, los Estados deberían comprometerse a tramitar sus solicitudes de visado con carácter prioritario y expedito, garantizando al mismo tiempo un examen riguroso que permita abordar adecuadamente cualquier cuestión relacionada con carácter, seguridad o cualquier otra circunstancia relevante vinculada con la libertad de prensa³⁹.

255. Los Estados deberán garantizar que dichas solicitudes sean tramitadas en un plazo máximo de quince días en los casos de alto riesgo y dentro de las cuarenta y ocho horas en situaciones de urgencia extrema.

3 En ausencia de una categoría específica de visado de emergencia para periodistas, los Estados deberían garantizar que los periodistas en situación de riesgo que soliciten un visado dispongan de una oportunidad efectiva para aportar información respecto de cualquier cuestión relativa a carácter o seguridad que pudiera surgir — como ocurre frecuentemente en casos de periodistas sometidos a investigaciones penales o imputaciones derivadas de su actividad profesional—, y asegurar que dichas solicitudes sean evaluadas de manera justa, rigurosa y contextualizada a la luz de esa información y de cualquier otro elemento pertinente disponible.

256. Incluso en aquellos casos en los que los Estados ya disponen de mecanismos de tramitación acelerada de visados, las cuestiones relativas a carácter o seguridad pueden ocasionar demoras, suspensiones o incluso la denegación de la solicitud presentada por un periodista.

36 Véase **A. Vías No Humanitarias: permisos de trabajo, visados para talentos extraordinarios, visados de estudio, docencia e investigación o programas de becas** §88 y ss. El Estudio de caso X (ICORN) 45, ilustra un ejemplo de programa destinado a facilitar la reubicación de periodistas y permitirles continuar desarrollando su actividad profesional. Existen asimismo otros programas de becas promovidos por organizaciones no gubernamentales y diversas instituciones académicas. Resulta particularmente relevante señalar que varios de estos programas enfrentan dificultades para obtener los visados necesarios que permitan la reubicación efectiva de periodistas: véase Estudio de caso X (ICORN) 45; Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Vías No Humanitarias §95 y ss; e ICORN, Elisabeth Dyvik, 'Provision of Residencies for Persecuted Writers and Artists in Europe: Immigration Issues' [Provisión de residencias para escritores y artistas perseguidos en Europa: cuestiones migratorias] 51, consultado por última vez en octubre de 2020, disponible en: www.icorn.org/sites/default/files/visa_and_residence_permit_edv.pdf.

37 Véase discusión en **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Programas de Patrocinio Público-Privado** §148 y ss.

38 Véase discusión en **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §194 y ss y véase en general F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes §223 y ss.

39 Véase también Recomendación 3.

257. Las preocupaciones vinculadas con carácter y seguridad suelen surgir cuando el Estado de origen del periodista ha iniciado investigaciones penales o formulado cargos que, en realidad, obedecen a motivaciones políticas encubiertas.

258. Los Estados deberían garantizar que los periodistas que se encuentren en tales circunstancias dispongan de una oportunidad adecuada para aportar información respecto de cualquier cuestión relativa a carácter o seguridad que surja durante la tramitación de la solicitud de visado.

259. Los Estados deberán garantizar, asimismo, que toda cuestión vinculada con carácter o seguridad sea evaluada de manera individualizada, contextual y equitativa, teniendo debidamente en cuenta tanto la información aportada en la solicitud de visado como cualquier otro elemento relevante disponible relativo a: (i) la situación general de la libertad de expresión y de prensa en el Estado de origen del periodista; y (ii) las circunstancias específicas del caso concreto.

260. Los Estados deberán asimismo garantizar que los equipos responsables de la toma de decisiones se encuentren debidamente capacitados y dotados de los recursos necesarios para llevar a cabo una evaluación sensible y justa de las cuestiones relativas a carácter y seguridad, a fin de evitar que investigaciones, imputaciones o condenas basadas en cargos falsos, pretextuales o políticamente motivados constituyan un obstáculo indebido para la concesión de un visado⁴⁰.

261. En aquellos casos particularmente delicados —o cuando resulte evidente que el periodista no ha contado con asistencia letrada en el marco de su solicitud— las autoridades responsables de la tramitación del visado deberían solicitar una opinión independiente y confidencial emitida por un abogado local o internacional debidamente cualificado.

4. Los Estados deberían comprometerse a conceder visados a los familiares directos y/o personas a cargo de periodistas en situación de riesgo a quienes se les haya concedido un visado.

262. Los familiares y personas dependientes de periodistas también pueden convertirse en objeto de persecución. De hecho, en determinadas circunstancias, la persecución dirigida contra familiares que permanecen en el país de origen puede intensificarse tras la reubicación internacional del periodista, como mecanismo de presión destinado a forzar su retorno⁴¹.

263. En consecuencia, cuando un Estado conceda un visado a un periodista en situación de riesgo, debería comprometerse asimismo a otorgar visados a sus familiares directos y/o personas dependientes.

5. Los Estados deberían expedir documentos de viaje a los periodistas reubicados que se encuentren en situación de riesgo, en caso de que sus países de origen procedan a revocar o anular sus pasaportes.

40 Véase F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes §225 y ss.

41 Véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado de un periodista: el «riesgo»**, en particular G. Persecución de familiares/dependientes §70 y Estudio de caso IX (Bakhtiyar) 38.

264. Los Estados de origen pueden proceder a revocar, cancelar o invalidar el pasaporte de periodistas que se hayan reubicado en el extranjero. Tales medidas pueden producir consecuencias inmediatas y particularmente graves sobre la situación migratoria del periodista y sobre su capacidad para desplazarse internacionalmente⁴².

265. Los Estados deberían expedir documentos de viaje alternativos a periodistas que se enfrenten a estas circunstancias, a fin de mitigar los riesgos derivados de la revocación, cancelación o retención de sus documentos de viaje originales.

6. Los Estados deberían permitir que los periodistas en situación de riesgo puedan presentar solicitudes de visado de protección para refugiados desde sus propios Estados de origen.

266. El sistema de Protección Internacional exige, por regla general, que los solicitantes abandonen previamente su Estado de origen antes de poder presentar una solicitud de Protección Internacional⁴³.

267. En consecuencia, respecto de aquellos periodistas que no puedan salir de sus países de origen para formalizar sus solicitudes, los Estados deberían habilitar mecanismos que permitan la presentación de solicitudes de visado desde el propio Estado de residencia del periodista.

268. Dichos mecanismos deberían garantizar a los periodistas la posibilidad de:

- presentar sus solicitudes ante la embajada o consulado del Estado correspondiente, o bien mediante plataformas seguras de tramitación en línea; y
- asistir a entrevistas vinculadas con la solicitud de visado en la embajada o consulado respectivo o —en aquellos casos en los que el periodista enfrente mayores riesgos de seguridad— mediante sistemas de videoconferencia.

7 Los Estados deberían establecer expresamente en su legislación nacional que los periodistas en situación de riesgo pueden quedar comprendidos dentro de la definición de «refugiado» contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o, alternativamente, reunir los requisitos necesarios para acceder a mecanismos de Protección Internacional.

269. Los periodistas en situación de riesgo que contemplan solicitar protección internacional pueden enfrentar dificultades significativas para satisfacer la definición de «refugiado» prevista en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, dependiendo de la jurisdicción en la que presenten su solicitud⁴⁴.

42 Véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado de un periodista: el «riesgo»**, en particular **D. Prohibiciones de viaje y revocación de documentos de viaje** §53 y ss y **Estudio de caso VI (Fattah)** 31.

43 Véase **D. Protección Internacional** §184 y §188.

44 Véase **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §194 y ss.

270. De conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, un «refugiado» es toda persona que, «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...».

271. En el caso de los periodistas, los fundamentos de persecución más relevantes suelen ser la «pertenencia a determinado grupo social» y la «opinión política».

272. Sin embargo, ciertos Estados únicamente reconocen la existencia de un «grupo social determinado» cuando sus integrantes comparten una característica innata, fundamental o «inmutable»⁴⁵. En consecuencia, los periodistas que solicitan Protección Internacional sobre esta base pueden ver rechazadas sus solicitudes debido a que la actividad periodística es considerada una ocupación susceptible de modificación y, por tanto, incapaz de constituir una «característica inmutable»⁴⁶.

273. Proceder sobre la base alternativa de una alegación por persecución «por motivos de opinión política» tampoco resulta sencillo para los periodistas en situación de riesgo. La jurisprudencia relativa a si un periodista puede ser considerado portador de una «opinión política», o si, por el contrario, debe ser entendido como un actor «no partidista», presenta inconsistencias significativas entre distintas jurisdicciones e, incluso, dentro de un mismo ordenamiento jurídico⁴⁷. Como consecuencia de ello, periodistas que buscan protección sobre esta base pueden ver rechazadas sus solicitudes por no satisfacer este umbral jurídico mínimo⁴⁸.

274. En reconocimiento de las formas específicas de persecución a las que los periodistas suelen verse expuestos como consecuencia directa del ejercicio de su profesión, los Estados deberían establecer expresamente en su legislación nacional que los periodistas perseguidos en sus países de origen pueden reunir los requisitos mínimos necesarios para ser considerados «refugiados».

45 Véase **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §196 y ss. En más de un país, existe el entendimiento y/o precedente legal de que el reconocimiento de la «pertenencia a un grupo social particular» generalmente requiere una característica innata, fundamental o «inmutable» común a sus miembros. Véase, por ejemplo, Junta de Apelaciones de Inmigración de los Estados Unidos, *Matter of Acosta* [Asunto Acosta], caso n.º A-24159781, 1 de marzo de 1985, disponible en: <www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2012/08/14/2986.pdf>, citado en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Michelle Foster, 'The 'Ground with the Least Clarity': A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to 'Membership of a Particular Social Group'' [«El fundamento con menor claridad»: estudio comparativo de los desarrollos jurisprudenciales relativos a la «pertenencia a un grupo social particular»], agosto de 2012, 6, disponible en: <www.unhcr.org/protection/globalconsult/4f7d8d189/25-ground-clarity-comparative-study-jurisprudential-developments-relating.html>. En dicho caso, se sostuvo que el derecho internacional de los refugiados no garantizaba el derecho a ejercer el trabajo de elección propia.

46 Véase **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §196 y ss. Véase, por ejemplo, Edward L. Carter y Brad Clark, "'Membership in a Particular Social Group': International Journalists and United States Asylum Law" [«Pertenencia a un grupo social particular»: periodistas internacionales y la ley de asilo de los Estados Unidos] (2007) 12(3) *Communication Law and Policy* 279, 298-301, disponible en: <https://scholarsarchive.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1927&context=facpub>.

47 Véase **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §201 y ss. Véase también Katy Mann, 'Reporters as Refugees: Applying United States Asylum Laws to Persecuted Journalists in Mexico' [Los periodistas como refugiados: aplicación de las leyes de asilo de los Estados Unidos a periodistas perseguidos en México] (2012) 35 *Hastings International and Comparative Law Review* 149, 159, disponible en: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1765&context=hastings_international_comparative_law_review.

48 Véase **Los principales obstáculos dentro del sistema actual: Protección Internacional** §201 y ss.

275. Los mecanismos de «protección complementaria» —como los previstos por determinados Estados y reconocidos en ciertos instrumentos regionales—⁴⁹ pueden, en muchos casos, responder de manera más adecuada a las circunstancias particulares de los periodistas que los criterios tradicionales previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Como alternativa a una modificación de su marco jurídico actual en materia de refugio, los Estados podrían considerar la adopción de criterios que permitan expresamente a periodistas solicitar asilo sobre la base de motivos complementarios de protección⁵⁰.

8. INTERPOL debería exigir a los Estados que soliciten la emisión de una Notificación Roja que indiquen expresamente si la persona objeto de la solicitud ejerce actividades periodísticas. En caso afirmativo, INTERPOL debería llevar a cabo, con carácter previo a toda decisión sobre la emisión de la Notificación Roja, una evaluación rigurosa y exhaustiva de conformidad con el artículo 3 de su Constitución.

276. El artículo 3 de la Constitución de INTERPOL prohíbe expresamente a la organización emprender actividades o intervenciones de carácter político⁵¹. No obstante, ello no ha impedido que ciertos Estados abusen de los mecanismos de INTERPOL mediante la emisión de notificaciones con motivaciones políticas, incluidas aquellas dirigidas contra periodistas que se han reubicado fuera de sus países de origen⁵².

277. Una vez emitida una Notificación Roja —destinada a solicitar la localización y detención de una persona buscada por una autoridad judicial— los Estados miembros de INTERPOL pueden difundir rápidamente información relativa a la persona requerida y, una vez circulada la alerta, corresponde a cada Estado receptor decidir cómo responder a dicha información⁵³. Sin embargo, en varias jurisdicciones, la mera recepción de una Notificación Roja puede desencadenar automáticamente la detención de la persona afectada⁵⁴.

49 Véase **D. Protección Internacional** §160 y ss.

50 Véase **D. Protección Internacional** §160 y ss.

51 Véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado de un periodista: el «riesgo»**, en particular **E. Amenazas posteriores a la reubicación: abuso de los procedimientos internacionales de aplicación de la ley y extradición** §56 y ss. Véase también INTERPOL, 'Constitution of the International Criminal Police Organization – INTERPOL' [Constitución de la Organización Internacional de Policía Criminal – INTERPOL] I/CONS/GA/1956 (2017), art 3.

52 Para ejemplos de periodistas que han sido objeto de una Notificación Roja, véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado de un periodista: el «riesgo»**, en particular **E. Amenazas posteriores a la reubicación: abuso de los procedimientos internacionales de aplicación de la ley y extradición** §56 y ss. Véase también The New York Times, 'The Misuse of Interpol's Database' [El uso indebido de la base de datos de INTERPOL], 11 de noviembre de 2015, disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/11/11/opinion/the-misuse-of-interpols-database.html>; véase también Fair Trials, 'Strengthening Human Rights, Strengthening INTERPOL' [Fortaleciendo los derechos humanos, fortaleciendo INTERPOL], octubre de 2020, disponible en: <https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/INTERPOL-Summary.pdf>.

53 Fair Trials, 'Strengthening Human Rights, Strengthening INTERPOL' [Fortaleciendo los derechos humanos, fortaleciendo INTERPOL], consultado en octubre de 2020, disponible en: <https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/INTERPOL-Summary.pdf>.

54 Según Fair Trials, esto incluye o ha incluido anteriormente a Georgia, Italia, Líbano, Polonia y España: Fair Trials, 'Strengthening Respect for Human Rights, Strengthening INTERPOL' [Fortalecer el respeto por los derechos humanos, fortalecer INTERPOL], noviembre de 2013, 13, disponible en: <https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/Strengthening-respect-for-human-rights-strengthening-INTERPOL4.pdf>.

278. En la práctica, ello implica que un periodista en situación de riesgo que haya logrado abandonar su Estado de origen puede, no obstante, ser arrestado y privado de libertad por autoridades de un tercer Estado en virtud de un mecanismo internacional de cooperación policial que ha sido objeto de severas críticas por la insuficiencia de sus garantías procesales⁵⁵.

279. A fin de mitigar este riesgo, INTERPOL debería exigir a todo Estado miembro que solicite la emisión de una Notificación Roja que indique expresamente si la persona objeto de la solicitud ejerce actividades periodísticas⁵⁶.

280. Cuando el Estado solicitante —o la propia INTERPOL— determine que la persona afectada es periodista, INTERPOL deberá llevar a cabo una evaluación exhaustiva de conformidad con el artículo 3 de su Constitución y, cuando resulte necesario, requerir información adicional al Estado solicitante a fin de determinar si la solicitud ha sido presentada de manera compatible con la Constitución de INTERPOL⁵⁷.

281. Tales medidas deberían adoptarse necesariamente antes de la emisión y difusión de toda Notificación Roja propuesta, con el objeto de mitigar los riesgos y perjuicios potenciales que enfrentan periodistas perseguidos por sus Estados de origen mediante mecanismos impulsados por motivaciones políticas y, por tanto, indebidos.

42. Los Estados signatarios del Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa deberían designar, por períodos de dos años, «Estados campeones regionales» encargados de liderar y coordinar los esfuerzos destinados a garantizar refugio seguro para periodistas en situación de riesgo.

282. Los periodistas reubicados pueden enfrentar importantes barreras culturales y/o lingüísticas que, a su vez, pueden dificultar considerablemente su capacidad para continuar desarrollando su labor periodística⁵⁸. Por esta razón, siempre que ello resulte posible, conviene favorecer la

55 Véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado para un periodista: el «riesgo»**, en particular **E. Amenazas posteriores a la reubicación: abuso de los procedimientos internacionales de aplicación de la ley y extradición** §56 y ss.

56 INTERPOL, 'Rules on the Processing of Data' [Reglas sobre el tratamiento de datos] III/IRPD/GA/2011 (2019): el art 83(2) actualmente exige información sobre la identidad del sujeto de la Notificación Roja propuesta y datos judiciales. A la luz de los casos recientes, no está claro hasta qué punto los países miembros han cumplido con el art 83(2), ni con qué eficacia INTERPOL ha hecho cumplir este requisito.

57 Al evaluar la información a la luz del art 3 de la Constitución de INTERPOL, INTERPOL deberá considerar los siguientes elementos: a) naturaleza del delito, es decir, los cargos y los hechos subyacentes; b) condición de las personas involucradas; c) identidad de la fuente de los datos; d) posición expresada por otra Oficina Central Nacional u otra entidad internacional; e) obligaciones en virtud del derecho internacional; f) implicaciones para la neutralidad de la Organización; g) contexto general del caso: INTERPOL, 'Repository of Practice: Application of Article 3 of INTERPOL's Constitution in the Context of the Processing of Information via INTERPOL Channels' [Repositorio de prácticas: aplicación del artículo 3 de la Constitución de INTERPOL en el contexto del tratamiento de información a través de los canales de INTERPOL], febrero de 2013, 8, disponible en: <https://www.interpol.int/content/download/12626/file/article-3-ENG-february-2013.pdf?inLanguage=eng-GB>. Si bien INTERPOL toma nota de su enfoque respecto de los «delitos contra la libertad de expresión» en su Repositorio de prácticas, en la práctica los Estados proceden a acusar y condenar a periodistas sobre la base de delitos que, *prima facie*, no guardan relación con un «delitos contra la libertad de expresión»; véase **Circunstancias que hacen necesario el traslado para un periodista: el «riesgo»**, en particular **E. Amenazas posteriores a la reubicación: abuso de los procedimientos internacionales de aplicación de la ley y extradición** §56 y ss; **Estudio de caso II (Dündar)** 21 y **Estudio de caso VII (Poleo)** 34.

58 Véase, por ejemplo, la discusión en **F. Las vías actuales: algunos obstáculos y desafíos comunes** §226.

reubicación de periodistas en Estados pertenecientes a la misma región geográfica que su país de origen.

283. Con este objetivo, los Estados signatarios del Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa deberían designar a uno o más Estados de cada región geográfica como «Estados Campeones Regionales». Entre otras funciones, dichos Estados deberían:

- comprometerse a implementar y promover las recomendaciones contenidas en el presente Informe;
- comprometerse a participar en reuniones semestrales junto con otros «Estados Campeones Regionales» con el fin de intercambiar experiencias e informar sobre los avances realizados en la implementación de las recomendaciones formuladas en este Informe; y

45. comprometerse a presentar a los Estados signatarios del Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa un Informe Anual relativo a los progresos alcanzados en la implementación de las recomendaciones contenidas en el presente Informe.

Conclusión

284. Cada año, periodistas de distintas partes del mundo se ven obligados a abandonar sus países para escapar de amenazas contra su seguridad personal; amenazas que surgen exclusivamente como consecuencia del cumplimiento de su deber profesional de informar la verdad y difundir información de interés público.

285. Sin embargo, muchos de los periodistas que enfrentan tales circunstancias no consiguen ponerse a salvo a tiempo, debido a que las vías disponibles para acceder a protección continúan siendo extraordinariamente limitadas y, aun cuando existen, suelen caracterizarse por procedimientos excesivamente lentos, complejos y difíciles de transitar como para ofrecer un recurso verdaderamente práctico y eficaz.

286. No basta con proclamar en discursos y declaraciones la importancia de la libertad de prensa a escala global. Como demuestra el presente Informe, en el núcleo de numerosos abusos contra la libertad de prensa subyace una amenaza fundamental: la posibilidad real de ejercer violencia contra periodistas y sus familias: «Si publicas eso, te haremos daño».

287. Los Estados que consideran que la protección de periodistas y la defensa de su labor constituyen pilares esenciales de toda sociedad libre y democrática deben actuar en consecuencia. La creación de una categoría específica de visado de emergencia para periodistas en situación de riesgo, junto con la implementación de las reformas esenciales recomendadas en este Informe al marco existente de reubicación segura, enviaría un mensaje igualmente claro: «Si corres peligro por aquello que escribes, te protegeremos».



Human Rights Institute

International Bar Association
Chancery House
53-64 Chancery Lane
London WC2A 1QS
+44 (0) 20 7842 0090
www.ibanet.org