

Junio
2024

Análisis y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos

Estudio presentado por el Centro Interdisciplinario de
Derecho Social y Economía Política (CIDSEP) de la
Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción



Consultor:

Federico Legal Aguilar

Con auspicios de:



Sobre el consultor y autor

FEDERICO LEGAL AGUILAR

Es profesional del derecho con más de 10 años de trayectoria en asesoría y consultoría jurídica relacionada con la libertad de expresión, el acceso a la información pública y la libertad de prensa, derechos humanos, anticorrupción, entre otros. Cuenta con experiencia en el sector público y privado, nacional e internacional y académico en las carreras de Derecho y Periodismo. Asimismo, es autor de numerosas publicaciones sobre estos temas.

Fue asesor jurídico en la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia entre los años 2015 y 2018. Previamente se desempeñó como Director de Acceso a la Información Pública en el Ministerio de Justicia, en 2014 y 2015.

Actualmente se desempeña como gerente de proyectos en el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Entre los años 2018 y 2019 fue becario del programa “Orlando Sierra” de la Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Aclaración inicial

Este estudio es presentado por el **CIDSEP** como un aporte al debate y tratamiento del **Proyecto de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos**, radicado en el Poder Legislativo.

La consultoría especializada fue auspiciada por el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de **UNESCO**, en el marco del proyecto implementado por **CIDSEP “Periodismo Libre y Seguro para la Democracia”**, dentro del cual se enmarcan este estudio y otras acciones en torno al tema de seguridad de periodistas.

Los términos empleados en este documento y los datos consignados no implican toma alguna de posición de parte de UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de **UNESCO** ni del **CIDSEP**.

Siglas

OEA	Organización de los Estados Americanos
CIDSEP	Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
PIDC	Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (de UNESCO)
RELE	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
SILPy	Sistema de Información Legislativa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

I. Introducción

El periodismo es un pilar fundamental y “perro guardián” de la democracia, teniendo la sensible labor que la información de elevado interés público llegue a la sociedad. Sin embargo, como han documentado organismos internacionales a lo largo de las décadas pasadas y en la actualidad, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) creada en 1998, en muchos países, como también ocurre en Paraguay, particularmente en zonas denominadas “silenciadas” como la ciudad fronteriza de Pedro Juan Caballero, los periodistas enfrentan diversos riesgos que amenazan su integridad física y su libertad de informar libres de todo temor.

En este contexto, el presente trabajo se enfoca en realizar un análisis del **“Proyecto de Ley de Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos”** (en adelante, “Proyecto de Ley”) en el marco de un proyecto implementado por el **Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP)**, denominado **“Periodismo Libre y Seguro para la Democracia”**, que cuenta con los auspicios del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Se aclara inicialmente que el documento no refleja necesariamente la opinión ni punto de vista de UNESCO ni del programa a través del cual auspició este estudio.

El alcance de este análisis abarcará diversos aspectos. Como punto de partida, se realizará una **revisión detallada del texto completo** del Proyecto de Ley según el texto disponible en el Sistema de Información Legislativa (SILPy), con el fin de comprender su contenido y alcance. Además, **se analizará el contexto político actual y su influencia** en la aceptación o posible modificación del contenido del proyecto. Asimismo, se llevará a cabo una **comparativa del proyecto con los estándares interamericanos** de protección a periodistas, identificando similitudes y diferencias para evaluar su nivel de conformidad con estos estándares internacionales. Se buscará también **identificar las fortalezas y debilidades del proyecto**, con el objetivo de **proponer recomendaciones de adecuación** que permitan mejorar su contenido y aseguren su alineación con estándares internacionales.

Este análisis se presenta como una **guía orientativa para contribuir al debate y promover la adopción de los estándares mínimos** que creen el ecosistema normativo favorable para la efectiva protección de los periodistas, la disuasión de actos de violencia, y el fortalecimiento institucional en torno a una política que respete y garantice los derechos humanos, en especial, la Libertad de Expresión.

Índice

Siglas	3
I. Introducción	4
II. Metodología	6
III. Contexto	6
IV. Datos del proyecto y situación actual	7
V. Marco Teórico	8
VI. Exposición de motivos	10
VII. Estructura del proyecto	10
VIII. Hallazgos preliminares	12
IX. Matriz de indicadores	14
X. Análisis político de la viabilidad de inclusión a los defensores de derechos humanos	20
XI. Conclusiones	23
XII. Recomendaciones	24
XIII. Bibliografía	26

II. Metodología

La valoración integral del Proyecto de Ley se llevó a cabo mediante una evaluación cualitativa basada en la lógica, el razonamiento jurídico, métodos generales de interpretación jurídica y técnica legislativa. Este enfoque permitió analizar tanto la coherencia interna del proyecto como su adecuación a principios constitucionales, estándares internacionales y las normativas vigentes en el ordenamiento jurídico paraguayo.

Para contrastar el proyecto con los estándares internacionales, se utilizaron los informes elaborados por la RELE, y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Santiago Leguizamón Zavan y Otros vs. Paraguay” (Sentencia del 15 de noviembre de 2022), con el fin de convertir en indicadores las obligaciones y recomendaciones emanadas de estas instancias.

Una vez obtenidos los resultados de este análisis comparativo, se procedió a realizar un análisis integral con el fin de identificar los aspectos positivos y los desafíos que presenta el proyecto de ley. Este análisis permitió tener una visión integral de la situación y servir como base para formular recomendaciones orientadas a mejorar el proyecto y asegurar su alineación con los estándares internacionales de protección a periodistas.

III. Contexto

Paraguay cuenta con una Constitución promulgada en 1992 que favorece ampliamente la libertad de expresión, el trabajo de los periodistas y los medios de prensa, la cual ha sido complementada con avances normativos significativos desde 1998 en adelante[1]. Entre estos avances se destacan la eliminación de leyes de desacato en 1998 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001) y la promulgación de una ley de acceso a la información pública en 2014. A pesar de estos logros legislativos, el país enfrenta un preocupante aumento en el clima de violencia y hostigamiento hacia la prensa, según datos manejados por el Observatorio de la Mesa para la Seguridad de los Periodistas.

Véase <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio/>

[1] Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001).

En el contexto político actual, Paraguay se encuentra ante un desafío considerable. Uno de los principales obstáculos que debe superar o consensuar es si resulta pertinente y recomendable, o no, la inclusión de los defensores de derechos humanos en el mismo marco legal. Esta situación cobra relevancia dado que en 2023 asumió un nuevo gobierno que cuenta con una mayoría propia en ambas cámaras del congreso y muestra -desde nuestra visión particular- una marcada posición contraria hacia las temáticas relacionadas con los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil[2].

La voluntad política y la capacidad de consenso serán determinantes para avanzar en la protección de los derechos de los periodistas y defensores de derechos humanos en Paraguay. La necesidad de establecer una ley de protección que garantice un ambiente seguro y propicio para el ejercicio del periodismo se hace cada vez más urgente en un contexto marcado por la creciente violencia y asfixia contra la prensa.

Más adelante, se realizará una serie de valoraciones tanto de índole jurídica como política respecto de la conveniencia de incluir en un mismo marco legal a los periodistas y a los defensores de derechos humanos.

IV. Datos del proyecto y situación actual

Datos del Proyecto de Ley

“PROYECTO DE LEY ‘DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS’”, PRESENTADO POR LOS SENADORES BLAS LANZONI ACHINELLI, JOSÉ GREGORIO LEDESMA NARVÁEZ Y GILBERTO ANTONIO APURIL SANTIVIAGO, DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2023”.

- **Expediente:** S-2311464
- **Estado:** En trámite
- **Ingreso:** 09/05/2023
- **Tratamiento:** Ordinario
- **Origen:** Cámara de Senadores
- **Iniciativa:** Parlamentaria

[2] De hecho, hay intenciones de avanzar hacia un marco normativo propuesto por la línea oficialista del partido de gobierno que busca controlar y exigir rendiciones de cuentas públicas hasta del financiamiento privado de las organizaciones de la sociedad, entre otras medidas de “control” que buscan inhibir su labor bajo la narrativa de la “transparencia”. Véase, por ejemplo, La Nación (2023).

El 9 de mayo de 2023, con el expediente S-2311464, el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Senadores, marcando el inicio de su primer trámite constitucional, instancia donde, a la fecha de este documento, permanece.

El 11 de mayo de 2023, durante la Sesión Ordinaria 317 de la Cámara de Senadores, el proyecto de ley fue remitido a las siguientes comisiones: Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; Derechos Humanos; Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado.

El 30 de agosto de 2023, se emitió un dictamen de comisión (aunque no se aclara cual ni se pone a disposición el documento). En la misma fecha, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Desarrollo Social.

El 26 de octubre de 2023, se llevó a cabo una Audiencia Pública organizada por la Comisión de Derechos Humanos con algunas organizaciones de la sociedad civil y de prensa. El 31 de mayo del 2024 se realizó una nueva Audiencia Pública, por impulso de la senadora Esperanza Martínez, del Frente Guasú, en la que se anunció que se pidió el tratamiento de preferencia para el proyecto en el plenario. Posterior a esto, se anunció un aplazamiento nuevo para el estudio en plenario.

Como conclusión de este panorama, a casi un año de haber sido presentado, se han registrado pocos avances, pero, también, considerando que en el periodo (junio de 2024) hubo un cambio del legislativo.

V. Marco teórico

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, con especial énfasis en el área de la libertad de expresión, han construido -o bien, sistematizado, a lo largo de los años-, tres grandes obligaciones fundamentales, denominadas con las **“Tres P”**: **1) Prevenir la violencia contra periodistas; 2) Proteger su integridad ante situaciones de riesgo; 3) Procurar justicia en casos de violaciones a sus derechos** (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013; UNESCO, 2017).

En el ámbito de la **prevención**, se desprenden varias obligaciones específicas que sirven como indicadores de cumplimiento. Entre estas obligaciones, se encuentran aquellas dirigidas a los servidores públicos, instándolos a adoptar un discurso público que fomente un ambiente propicio para la libertad de expresión. También se destaca la obligación dirigida a las fuerzas de seguridad, que implica instruir sobre el valor del periodismo y el respeto a los medios de comunicación como actores fundamentales en una sociedad democrática. Además, se establece la obligación (en el caso de Paraguay, de rango constitucional) de respetar la reserva de las fuentes periodísticas, así como la necesidad de sancionar legalmente la violencia contra periodistas, lo cual implica la tipificación clara de este tipo de hecho punible. Por último, se subraya la importancia de mantener estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas como herramienta para entender y abordar este fenómeno de manera efectiva (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

En cuanto a la obligación de **proteger**, el principal desafío radica en identificar el mejor modelo o institucionalidad adecuada para implementar medidas de protección dirigidas a periodistas en situación de riesgo debido a la naturaleza de su trabajo o las zonas en las que operan. Algunos países han establecido programas de protección y órganos especializados encargados de implementar y supervisar estas medidas, buscando garantizar la seguridad de los profesionales de la prensa (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

Por último, la obligación de **procurar justicia** implica una serie de obligaciones que impactan de manera directa en el sistema judicial. Se requiere un marco institucional propicio para que las autoridades del Ministerio Público puedan llevar a cabo investigaciones eficientes y efectivas en casos de violencia contra periodistas. Esto incluye actuar con debida diligencia, agotando todas las líneas de investigación que vinculen cualquier crimen con el trabajo periodístico, así como llevar a cabo las investigaciones en plazos razonables. Asimismo, es necesario remover los obstáculos legales que puedan dificultar el acceso a la justicia y facilitar la participación de las víctimas y sus familiares (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

Además de estas tres grandes obligaciones, existen situaciones particulares como la tarea de los periodistas en escenarios de conflictividad social, armado; y obligaciones específicas en materia de violencia contra las mujeres periodistas (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

VI. Exposición de motivos

La exposición de motivos del proyecto de ley "DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS" destaca la creciente peligrosidad de las labores periodísticas y de defensa de los derechos humanos a nivel mundial. Se señala que la divulgación de información sensible y la defensa de los derechos de comunidades vulnerables generan incomodidad en ciertos sectores, lo que ha llevado a un aumento de la violación de derechos fundamentales en Paraguay. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Comité de Derechos Humanos han subrayado la importancia de proteger a los periodistas y defensores de derechos humanos, destacando que una sociedad bien informada es esencial para una democracia plena (Congreso de la República del Paraguay, 2023).

El proyecto surge como respuesta a las recomendaciones recibidas en el Examen Periódico Universal ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 2021, así como a las propuestas del Sindicato de Periodistas del Paraguay (Congreso de la República del Paraguay, 2023).

El objetivo del proyecto es garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos en situación de riesgo, en línea con la Constitución de la República del Paraguay y los convenios internacionales ratificados por Paraguay. Para ello, se propone la creación de un mecanismo institucional autónomo y de alcance nacional, que coordine con diferentes entidades gubernamentales la implementación de medidas de protección específicas para cada caso (Congreso de la República del Paraguay, 2023).

VII. Estructura del proyecto

El proyecto de ley **se estructura en ocho capítulos** que abordan diferentes aspectos relacionados con la protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Utiliza una técnica legislativa clara, pero no sistemáticamente organizada conforme a las tres grandes obligaciones y situaciones particulares según se ha descrito en el marco teórico. Comienza con un capítulo de Disposiciones Generales que establece la naturaleza, objeto, principios y definiciones del proyecto.

Dentro de las definiciones, conceptualiza a los “periodistas” según una definición utilizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En este sentido, utiliza los siguientes enunciados que, a los fines de este estudio, resultan pertinentes analizar:

“1. Periodistas: aquellas personas que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Esta definición incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público” [3].

“2. Persona defensora de Derechos Humanos: toda persona que individual o colectivamente promueva y proteja la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales a nivel local, nacional y/o internacional”.

Luego, se detallan las disposiciones sobre el Mecanismo Nacional de Protección, la Comisión de Protección y la Secretaría Ejecutiva en los siguientes capítulos.

Asimismo, se abordan temas como la remoción de los miembros de la Secretaría Ejecutiva, los sujetos y medidas de protección, y el procedimiento para la evaluación y otorgamiento de medidas de protección en capítulos específicos.

Finalmente, el proyecto concluye con disposiciones finales que contemplan aspectos como las modificaciones al marco normativo actual, específicamente disposiciones penales.

[3] Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (Capítulo III. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios. Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Informe temático disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_violencia_esp_web.pdf

Esta definición también ha sido utilizada en la “Guía de asesoramiento jurídico para el ejercicio de la libertad de expresión – Material de apoyo para periodistas e info-activistas”, del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Véase en: <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/06/Guia-de-asesoramiento-juridico-a-periodistas-IDEA-version-25.04.2022-1.pdf>

VIII. Hallazgos preliminares

De una lectura y estudio inicial del proyecto, se han encontrado las siguientes observaciones según la metodología explicada:

- El Proyecto de Ley, actualmente en estudio en el Congreso de la República del Paraguay, en general, busca proporcionar un marco legal que garantice la seguridad y el ejercicio pleno de los derechos de los periodistas en el ejercicio de su labor y de los defensores de derechos humanos.
- Un primer tema a considerar de manera analítica, tanto desde lo jurídico como desde lo político es **la pertinencia o no para la inclusión de las “personas defensoras de derechos humanos” dentro del mismo marco legal**. Si bien, jurídicamente no es inviable, deben considerarse temas relativos al universo de potenciales beneficiarios, lo cual sería excesivamente indeterminado y con elevados riesgos de déficits presupuestarios para implementar medidas eficaces de protección; los roles y las funciones de cada son distintos y, por lo tanto, los riesgos que enfrentan, así como las medidas de protección, serán naturalmente diferentes y requerirán de miradas separadas.
- Al tratar de conceptualizar los sujetos beneficiarios de la ley, definir la calidad de "periodista" ya conlleva de hecho una dificultad en sí, pero puede recurrirse a las definiciones que hacen organismos internacionales (CIDH, CORTE IDH, UNESCO) para tratar de delimitar el alcance del término y con ello al sujeto beneficiario. Si el proyecto abarca también a defensores de derechos humanos, **esta dificultad se duplica y se amplía la conceptualización excesivamente genérica** que podría llegar a adoptarse, lo cual podría conspirar contra la factibilidad de aprobación del proyecto de ley e incluso contra la practicidad y claridad de su aplicación.
- La ley tiene objetivos claros, sin embargo, se orienta de manera focalizada a la creación de un **“Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos (MPPD)”**, compuesta por una “Comisión de Protección” y una “Secretaría Ejecutiva”, con atribuciones amplias, dejando de lado otros temas relevantes como el sistema judicial, con obligaciones particulares para el Ministerio Público y el Poder Judicial, como también deja de considerar al Ministerio de la Defensa Pública y la Defensoría del Pueblo, además de temas administrativos como acreditación en eventos oficiales y libre cobertura en eventos públicos o protecciones en protestas; y sanciones claras en casos de incumplimiento de garantizar la labor de la prensa.

- **A pesar de mencionar las obligaciones de prevenir, proteger y procurar justicia, la estructura del proyecto no sigue necesariamente esta lógica.** De manera a tener una técnica legislativa comprensible, sería ideal estructurar el proyecto con base en esas tres grandes obligaciones explicadas en el marco teórico, además de las situaciones especiales.
- El **modelo de institucionalidad** propuesto plantea la creación de un ente autárquico pero que incluye a integrantes de otros poderes del Estado, lo cual tiene implicaciones específicas que deben ser consideradas.
- **Algunas atribuciones del Mecanismo podrían entrar en conflicto con las facultades exclusivas del Poder Judicial**, lo que requiere una revisión para evitar colisiones de competencias. Por ejemplo, particularmente el Art. 6, inciso c, dispone “ordenar evaluar, modificar y / o suspender las medidas de protección en coordinación con las instituciones competentes” (sic).
- **La inclusión de un miembro del Tribunal de Apelación del Poder Judicial** en la composición del Mecanismo, a través de la “Comisión de Protección” **podría ser inconstitucional**, dado que el Art. 254 de ese cuerpo legal establece la incompatibilidad de ejercer otro cargo público o privado remunerado o no.
- **Las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva deben ser claras y precisas para evitar confusiones o colisiones con otras instituciones y procesos establecidos.** Por ejemplo, el Art. 12, numeral 15, “Ejercer la representación legal de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, en casos de litigios estratégicos ante organismos nacionales o internacionales, por mandato de la Comisión de Protección” podría colisionar con las labores de la Defensoría Pública.
- La exigencia de no tener antecedentes penales para ser secretario ejecutivo **podría resultar desproporcionado.**
- El capítulo sobre la **remoción del secretario ejecutivo** debería considerar la implementación de todo un régimen sancionador tanto de los miembros del mecanismo como de las personas obligadas a garantizar lo que la ley dispone.
- **No se incluyen temas que podrían ser relevantes**, como seguros de vida, indemnizaciones, protección especial en casos de conflicto social, imposibilidad de ser citados como testigos, el homicidio agravado cuando esté vinculado con la naturaleza del trabajo periodístico, la eliminación de los tipos penales de difamación, calumnia e injuria que se utilizan como mecanismos de acoso judicial, entre otros.

IX. Matriz de indicadores

De acuerdo con la metodología indicada en el apartado correspondiente, se presenta la siguiente matriz que busca contrastar el contenido del proyecto de ley con los estándares interamericanos, de manera a tener una estructura objetiva para evaluar si el proyecto de ley cumple con estos estándares. Cada elemento se puede analizar en términos de cumplimiento y se pueden hacer observaciones específicas.

Indicador	Verificación	Comentarios
Obligación de prevenir		
1. Obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas.	No contiene disposición.	Aunque esto podría ser desarrollado por el Mecanismo como una política de protección, sería ideal incluir una disposición en concreto de manera tal a que los funcionarios del Estado tengan una conducta de servicio orientada a favorecer el trabajo de la prensa.
2. Obligación de instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación.	No contiene disposición.	Esta obligación debería estar incluida como una obligación específica para el Ministerio del Interior y la Policía Nacional , de manera tal a que esta temática sea incorporada durante todo el ciclo de formación de las fuerzas de seguridad del Estado.

3. Obligación de respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.	No contiene disposición.	Aunque esta obligación está respaldada a nivel constitucional, resulta relevante incluirla en la ley con el fin de considerar la exención de los periodistas a ser citados como testigos en los casos judiciales iniciados como resultado o impacto de sus labores de investigación[3]. En este sentido, el Código Procesal Penal establece en su Art. 206 el “deber de abstención”, incluyendo a los “abogados, procuradores y escribanos, los médicos, farmacéuticos, parteras y demás auxiliares de las ciencias médicas, los militares y funcionarios públicos sobre secretos de Estado”, así como los “ministros o religiosos”.
4. Obligación de sancionar la violencia contra periodistas.	Contiene parcialmente.	Aunque el Art. 39 introduce modificaciones al Código Penal, no incluye, por ejemplo, temas de homicidios a periodistas por su labor; tampoco introduce temas de prescripción según la naturaleza del crimen.

[3] Véase Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales (2013).

5. Obligación de mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas.	No contiene disposición.	Aunque esta obligación está siendo cumplida por la Mesa para la Seguridad de Periodistas, sería relevante darle un status legal. Véase https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio/
Obligación de proteger		
6. La obligación de proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación en riesgo.	Contiene parcialmente.	Se concentra excesivamente en la institucionalidad a crear, pero no crea obligaciones particulares dirigidas al Poder Judicial y al Ministerio Público que, por su naturaleza de trabajo, pueden adoptar medidas cautelares de protección con mayor peso.
7. Mecanismo especial de protección a periodistas y trabajadores de medios adoptado.	Contiene.	Es un modelo que debe ser revisado por posibles inconsistencias e incompatibilidades. Asimismo, considerar que en la Sentencia de la Corte IDH en el caso de Santiago Leguizamón recomienda fortalecer la Mesa para la Protección a Periodistas ya creada.

8. Fondo en el marco de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, destinado a la financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia a periodistas víctimas de violencia basada en el ejercicio de su profesión	No contiene disposición.	Obligación en virtud del caso Santiago Leguizamón.
Obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente		
9. Obligación de adoptar un marco institucional adecuado que permita investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva la violencia contra periodistas.	No contiene disposición.	Este marco debe impactar de manera más concentrada al Ministerio Público, encargado de la acción penal pública. Por ejemplo, el deber de agotar toda la línea de investigación relacionada con la naturaleza de la labor debería ser establecida legalmente.
10. Obligación de actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima.	No contiene disposición.	Ídem comentario anterior.

11. Obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable.	No contiene disposición.	Ídem comentario anterior.
12. Obligación de remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas.	No contiene disposición.	Un delito extremadamente grave en una sociedad democrática es el homicidio a periodistas por el ejercicio de su labor. Esto debería ser contemplado como una modificación del Código Penal. Actualmente, de manera indirecta el Código Penal contemplaría esta situación en su Art. 105, numeral 6, como agravante del “homicidio doloso”, bajo el supuesto que se busque “actuar” para facilitar un hecho punible o, en base a una decisión anterior a su realización, para ocultarlo o procurar la impunidad para sí o para otro”.

13. Obligación de facilitar la participación de las víctimas.	No contiene disposición.	Aunque esto está en general en el Código Procesal Penal, Art. 68 sobre los derechos de la víctima, así como en los supuestos de “querrela adhesiva” (Art. 69), sería relevante mencionarlo en el proyecto. Y sobre todo darle mayor entidad y coercitividad.
Otras situaciones		
14. Obligación respecto a periodistas en situaciones de conflictividad social.	No contiene disposición.	
15. Obligación respecto a periodistas en situaciones de conflicto armado.	No contiene disposición.	
16. Obligación de prevenir la violencia contra mujeres periodistas.	Contiene parcialmente.	El Art. 12, sobre las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva, menciona en su numeral 3 “Recibir las solicitudes de los y las beneficiarias de esta ley que se encuentren en situación de riesgo; prestando especial atención a las necesidades de protección de las mujeres”.

X. Análisis político de la viabilidad de inclusión a los defensores de derechos humanos

La inclusión de defensores de derechos humanos dentro del mismo marco legal de protección a periodistas puede resultar contraproducente en el actual contexto político de Paraguay, donde el partido gobernante, con una amplia mayoría en el Congreso, tiene una postura contraria a este tema.

Es importante recordar que la postura histórica del Partido Colorado hacia los derechos humanos ha sido controversial, lo que influye en su comportamiento y percepción pública sobre esta cuestión.

Aunque un análisis exhaustivo de este tema excede estos párrafos, algunos factores a considerar para no incluir estratégicamente a los defensores de derechos humanos en la misma categoría de protección que los periodistas son los siguientes:

1. Resistencia política y polarización

La inclusión de defensores de derechos humanos en una ley de protección a periodistas podría enfrentar resistencia tanto dentro del Partido Colorado y sus representantes en el Congreso, como en la opinión pública y entre los potenciales beneficiarios de la ley.

La posición pública del Partido Colorado hacia los derechos humanos ha sido negativa, percibiéndola como una cuestión de la “izquierda” y parte de las políticas “globalistas” de la Agenda 2030 que intentan “imponer” “ideologías foráneas”.

Por otro lado, desde varios sectores de los potenciales beneficiarios, como miembros de grupos, asociaciones o sindicatos de periodistas, se han manifestado en el sentido de preferir marcos legales separados para una mejor protección. De hecho, una encuesta realizada por CIDSEP (*) en el marco del proyecto que incluye este estudio reveló que:

- **El 93.2% de los encuestados consideró necesaria una ley de protección especial para periodistas.**
- **El 61.3% opinó que la protección de los defensores de derechos humanos debería abordarse en otra ley especial.**

TIPO DE MODELO DE LEY DESEADA PARA LA PROTECCIÓN A LOS PERIODISTAS



En América Latina existen dos modelos de leyes de protección para periodistas.
¿Cuál de estos modelos considera que debería implementarse en Paraguay?



MULTITARGET COMMUNICATION & RESEARCH / LA SEGURIDAD DE LOS PERIODISTAS EN EL EJERCICIO DE SU PROFESION EN PARAGUAY Y EL ASEDO EN EL MUNDO DIGITAL / ABRIL 2024

6.B. TIPO DE MODELO DE LEY DESEADA PARA LA PROTECCIÓN A LOS PERIODISTAS



En América Latina existen dos modelos de leyes de protección para periodistas. ¿Cuál de estos modelos considera que debería implementarse en Paraguay?							
	TOTAL	ZONA 1 (ASUNCION)	ZONA 2 (CENTRO)	ZONA 3 (NORTE)	ZONA 4 (SUR)	ZONA 5 (ESTE)	ZONA 6 (CENTRO ESTE)
UN LEY SOLO PARA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE PRENSA	61,3	65,2	57,9	54,5	59,1	57,1	64,7
UNA LEY QUE INCLUYA TANTO A PERIODISTAS COMO A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	38,7	34,8	42,1	45,5	40,9	42,9	35,3
BASE ESTADISTICA	160	66	19	22	22	14	17

En América Latina existen dos modelos de leyes de protección para periodistas. ¿Cuál de estos modelos considera que debería implementarse en Paraguay?								
	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO	18 A 24 AÑOS	25 A 35 AÑOS	36 A 45 AÑOS	46 A 60 AÑOS	60 Y MAS AÑOS
UN LEY SOLO PARA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE PRENSA	61,3	58,8	65,5	80	64,5	65,5	61,5	35,3
UNA LEY QUE INCLUYA TANTO A PERIODISTAS COMO A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	38,7	41,2	34,5	20	35,5	34,5	38,5	64,7
BASE ESTADISTICA	160	102	58	5	31	55	52	17

MULTITARGET COMMUNICATION & RESEARCH / LA SEGURIDAD DE LOS PERIODISTAS EN EL EJERCICIO DE SU PROFESION EN PARAGUAY Y EL ASEDO EN EL MUNDO DIGITAL / ABRIL 2024

[*] Estudio y Encuesta sobre **Violencia y Asedio Digital contra Periodistas**, realizada por la empresa consultora Multitarget, por indicación de CIDSEP en el primer semestre del año 2024. Resultados serán divulgados oficialmente a fines de junio/2024.

Mantener separados los marcos legales podría evitar una mayor polarización del debate público sobre derechos humanos, permitiendo un enfoque más neutral y especializado en la protección de periodistas sin controversias históricas y políticas.

2. Posición ideológica del Partido Colorado

Aunque el Partido Colorado promueve políticas sociales, en la práctica mantiene una orientación hacia la “derecha” del espectro político, lo que influye en su voto en proyectos legislativos. Por tanto, incluir a los defensores de derechos humanos podría afectar negativamente la aprobación de una ley de protección a periodistas.

3. Otras herramientas de protección para defensores de derechos humanos

Los defensores de derechos humanos pueden encontrar protección a través de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública. Actualmente, los periodistas carecen de un sistema especializado de protección que reconozca los riesgos específicos que enfrentan. Incluir ambos grupos en el mismo marco legal podría distorsionar la especialización de los mecanismos de protección.

Negociación legislativa

Una ley centrada únicamente en periodistas podría facilitar su aprobación en el Congreso, al encontrar menos oposición entre los legisladores que comprenden el trabajo sensible de los periodistas.

4. Construcción de consenso

Una ley enfocada únicamente en periodistas podría lograr un consenso más amplio entre los partidos políticos, facilitando una aprobación más rápida y con menos conflictos.

Finalmente, experiencias en la región muestran que, por razones similares, se ha decidido no “mezclar” los sujetos beneficiarios de la ley. En Chile, por ejemplo, se está avanzando un proyecto de ley que, estratégicamente, se impulsa solo para periodistas, excluyendo a los defensores de derechos humanos.[4].

[4] Véase el Seminario Internacional Denominado "Ataques a la Libertad de Expresión y al Periodismo: Paraguay y Chile, Dos Realidades Cercanas y Comunes". Exposición del periodista chileno Mauricio Weibel Barahona, presidente de la Sociedad de Corresponsales de América Latina y el Caribe (SOCOLAC), que impulsó el proyecto de ley similar en Chile. Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=lirHSIsJuPs&t=179s>

XI. Conclusiones

En conclusión, si bien el proyecto de ley presenta fortalezas importantes, como el marco legal que se orienta hacia la prevención, también enfrenta debilidades sustanciales que deben abordarse para garantizar una protección efectiva a periodistas.

La valoración general del proyecto de ley muestra una serie de puntos a considerar tanto en su contenido como en relación con los indicadores desarrollados en este documento. De los estándares mínimos interamericanos, de 16 obligaciones, solo una de ellas está alineada con el proyecto de ley, mientras que en su mayoría no se consideran y un caso se cumple parcialmente.

Una medida de revisión y fortalecimiento consistiría en incluir las obligaciones aquí exploradas y convirtiéndolas en reglas jurídicas bajo una técnica legislativa adecuada, además de un régimen sancionador y la tipificación de la violencia o agresiones focalizadas a los periodistas, abordaría de mejor manera la intención política del proyecto.

XII. Recomendaciones

1. **Marcos legales separados.** Considerar separar las leyes que aborden de manera específica y adecuada las necesidades de protección de cada grupo en situación de riesgo; es decir, **separar el marco legal de defensa a los periodistas y de las personas defensoras de derechos humanos.**
2. **Obligaciones de prevención, protección y procuración de justicia.** Considerar una técnica legislativa que estructure el proyecto de acuerdo con las obligaciones de prevenir, proteger y procurar la justicia.
3. **Obligaciones claras para cada Poder del Estado.** Revisar y fortalecer el contenido del proyecto de ley para asegurar que aborde de manera completa todas las obligaciones de prevenir, proteger y procurar justicia en casos de violencia contra periodistas, con supuestos de hecho y consecuencias de derecho bien definidas. En este sentido, adoptar obligaciones claras para cada Poder del Estado e instituciones públicas en general.
4. **Roles y responsabilidades más claras y delimitadas.** Clarificar los roles y responsabilidades de todas las instituciones y actores involucrados en la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, incluido el mecanismo nacional de protección, el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros organismos relevantes.
5. **Consistencia del Mecanismo y sus funciones con la institucionalidad.** Abordar las posibles inconsistencias e incompatibilidades dentro del mecanismo de protección propuesto, asegurando que su estructura y funciones sean coherentes con otras instituciones del Estado y respeten la separación de poderes.

6. *Incluir recomendaciones internacionales.* Incorporar disposiciones que reflejen plenamente los estándares internacionales de protección a periodistas, incluidas las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos.

7. *Abordar otras situaciones de riesgo para periodistas.* Considerar la posibilidad de ampliar el alcance del proyecto de ley para abordar otras situaciones de riesgo para periodistas, como los casos de conflicto social o armado, y la violencia contra mujeres periodistas, el homicidio agravado por la labor periodística, y el tiempo de prescripción de estos hechos.

8. *Incluir otros supuestos y recursos.* Considerar incluir otros supuestos, como seguros de vida, indemnizaciones a víctimas o familiares.

9. *Reserva de fuentes periodísticas.* Incluir temáticas vinculadas con la reserva de fuentes, tal como la imposibilidad que los periodistas sean citados por investigaciones judiciales como consecuencia de sus publicaciones.

10. *Eliminación de tipos penales.* Considerar eliminar los tipos penales de difamación, calumnia e injuria aún vigentes en el Código Penal, y que esta clase de casos queden en manos de la legislación civil en casos que sea afectada la libertad de expresión y el trabajo periodístico.

11. *Integrar principios abordados en casos internacionales.* Considerar integrar principios y reglas emanadas de casos internacionales, como la responsabilidad ulterior proporcionada de periodistas y medios en la esfera civil y la inclusión de la doctrina de la real malicia.

XIII. Bibliografía

Caso Santiago Leguizamon Zavan vs. Paraguay (Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de noviembre de 2022). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_473_esp.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001). TERCER INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY. Washington D.C.: OEA. Obtenido de <https://cidh.oas.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm>

Congreso de la República del Paraguay. (8 de mayo de 2023). Sistema de Información Legislativa (SILPy). Obtenido de PROYECTO DE LEY “DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS”, PRESENTADO POR LOS SENADORES BLAS LANZONI ACHINELLI, JOSÉ GREGORIO LEDESMA NARVÁEZ Y GILBERTO ANTONIO APURIL SANTIVIAGO, DE FECHA 26 DE ABRIL DE 2023: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128109>

Constitución de la República del Paraguay. (1992).

Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales. (2013). Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=951&IID=2>

La Nación. (31 de Diciembre de 2023). Del control sobre ONG a reforma policial: los proyectos de ley a ser tratados en el 2024. Obtenido de <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/12/31/del-control-sobre-ong-a-reforma-policial-los-proyectos-de-ley-a-ser-tratados-en-el-2024/>
Ley N° 1160. (1997). Código Penal. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3497/codigo-penal>

Ley N° 1286. (1998). Código Procesal Penal. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/203/ley-n-1286-codigo-procesal-penal>

Ley N° 5282. (2014). De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Paraguay.

Mesa para la seguridad de los periodistas. (s.f.). Observatorio sobre violencia contra periodistas. Obtenido de <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio/>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Washington D.C.: OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Informe Temático, Washington D.C. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos (OEA). Obtenido de https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_violencia_esp_web.pdf

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. Washington D.C.: OEA. Obtenido de https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf

UNESCO. (2017). Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas. Montevideo: UNESCO. Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593>

2024

Este trabajo fue auspiciado por el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de UNESCO, en el marco del proyecto implementado por CIDSEP "Periodismo Libre y Seguro para la Democracia" dentro del cual se enmarca la presente consultoría.

Los términos empleados en este documento y los datos consignados no implican toma alguna de posición de parte de UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento son de entera responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de UNESCO ni del CIDSEP.

