

LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH PRESENTA SUS OBSERVACIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES TRAS SU PRIMERA VISITA A PERÚ

2 de junio, 2022

Washington, D.C. - El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Pedro Vaca Villareal, realizó una visita oficial a Perú para relevar la situación de la libertad de expresión en el país. El Relator Especial visitó el país entre los días 16 y 20 de mayo, desplazándose a Lima y Ayacucho, tras lo cual presentó estas observaciones preliminares y recomendaciones.

En Lima, el Relator se reunió con el Presidente de la República Pedro Castillo, así como con el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y de Derechos Humanos y con los Viceministros de Interior y de Transporte y Comunicaciones, y con el Fiscal de la Nación. De igual forma, el Relator pudo reunirse con diversas autoridades del Estado y representantes de diversas entidades, incluyendo la Secretaría de Gestión y Diálogo Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información del Ministerio de Justicia, la Dirección de Seguridad Democrática del Ministerio del Interior, y con la directiva del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP).

Asimismo, el Relator sostuvo un encuentro con la Presidenta del Congreso, María del Carmen Alva Prieto y otros miembros del legislativo, incluyendo la tercera vicepresidenta de la mesa directiva del Congreso, y el presidente y presidenta de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, respectivamente. La delegación de la Relatoría también se entrevistó con la Defensora del Pueblo en funciones y con el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

La Relatoría Especial agradece la colaboración del Estado y del gobierno del presidente Pedro Castillo en la facilitación y organización de la visita, particularmente el apoyo prestado por el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de su Dirección de Derechos Humanos. Gracias a los esfuerzos del Estado, la Relatoría Especial pudo recibir de primera mano información valiosa de funcionarios públicos del más alto nivel sobre la situación del derecho a la libertad de expresión y las medidas adoptadas con el fin de respetar y garantizar este derecho, así como los problemas y desafíos que aún subsisten en la materia.

El Relator obtuvo igualmente información de periodistas y comunicadores; representantes y directivas de medios de comunicación nacionales, regionales y comunitarios; representantes de gremios periodísticos y de medios de comunicación; así como de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia. La delegación también se reunió con víctimas y con familiares de víctimas de violaciones a la libertad de expresión. Además, visitó el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), gestionado por el Ministerio de Cultura, así como una librería y una biblioteca feminista, dos espacios que han sido recientemente blanco de ataques y de hechos de violencia por particulares.

En el transcurso de su visita a Ayacucho, en la provincia de Huamanga, el Relator Especial y su equipo de trabajo se reunieron con periodistas locales y representantes de gremios periodísticos del interior del Perú. Asimismo, el Relator sostuvo un encuentro con familiares, testigos y víctimas de la violencia, incluyendo de violencia contra la prensa en la época del conflicto armado interno en el país. El equipo de la Relatoría Especial también tuvo ocasión de visitar el Museo de la Memoria «Para que no se repita», gestionado por la junta directiva de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú.

Adicionalmente, en el marco de su visita oficial al país, el Relator se reunió con funcionarios de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y de la UNESCO, así como con representantes de las embajadas de distintos Estados miembros del Media Freedom Coalition, con el amable apoyo de la Embajada de Países Bajos en Perú.

La Oficina reconoce los esfuerzos y gestiones de distintas entidades de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de la libertad de expresión para llevar a cabo actividades y reuniones en el marco de esta visita oficial, así como y la participación de academia, de periodistas y de medios de comunicación. En estos encuentros, la Relatoría pudo apreciar el rol activo y protagónico de la sociedad civil en la promoción del derecho a la libertad de expresión y también recabar personalmente información y testimonios acerca de las diversas vulneraciones a este derecho en el país.

En la primera visita oficial de la Relatoría Especial a Perú, la Relatoría ha advertido un escenario político y social polarizado, en donde persisten normas y prácticas que impactan negativamente el goce efectivo del derecho a la libertad de expresión.

El Relator Especial pudo percibir un clima de tensión entre el Gobierno, el Congreso, y los medios de comunicación, diversas formas de violencia y hostigamiento contra periodistas, así como un importante sistema de auto regulación de la prensa que es frágil en su impacto, dada la poca apropiación social sobre su existencia. La sumatoria de estos elementos estaría alimentando dinámicas que obstaculizan la creación y difusión de información; el libre y plural debate de ideas; y el escrutinio de la acción pública, todo ello necesario para lograr una democracia sólida y garantista de los derechos fundamentales.

De su observación sobre el estado de la libertad de expresión en Perú, esta Oficina advierte un grave deterioro del debate público, serias limitaciones cotidianas al trabajo de la prensa, un clima de violencia y hostilidad contra periodistas y medios de comunicación, así como intentos constantes de exclusión de los pensamientos distintos, incluso por medio de violencia física.

Durante la visita, fueron reiterados los planteamientos sobre lo que podría ser una situación de concentración de propiedad de medios de comunicación, y de sus eventuales impactos en materia de libertad de expresión, particularmente, en la difusión de puntos de vista plurales para la ciudadanía, situación a la que la Relatoría Especial ha venido dando seguimiento por medio de sus diversos mecanismos.

Al Relator también le fue reportado el aumento, tras el período electoral, de la difusión de mensajes estigmatizantes por parte de liderazgos públicos; campañas de acoso y hostigamiento que acudirían a expresiones de discriminación y violencia por origen étnico-racial, situación socioeconómica, identidad política y por origen regional; y discusiones públicas que incorporan mensajes señalados como discriminatorios, racistas, xenófobos y machistas, incluyendo amenazas de violencia sexual. De igual forma, la Relatoría fue informada acerca de la situación

de particular riesgo y vulnerabilidad de periodistas mujeres, de aquéllos fuera de la capital o en zonas rurales, y de quienes desempeñan su labor en contextos de conflictividad social.

Al finalizar su visita al país y en base a la información recibida, la Relatoría Especial advierte que Perú enfrenta importantes desafíos en la garantía del derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Estos desafíos han de ser abordados conforme al derecho internacional de los derechos humanos y en particular, conforme a los estándares interamericanos en la materia. Ello incluye la obligación del Estado peruano de actuar con debida diligencia y de emplear sus máximos esfuerzos hacia la investigación; el esclarecimiento de los hechos, recientes y del pasado; la impartición de justicia; así como de reparación integral a las víctimas de violencia frente a la violencia por ejercer su derecho a la libertad de expresión.

La Relatoría llama al Estado peruano, a sus instituciones y representantes, a tomar medidas urgentes y decisivas para poner fin a la creciente tensión con los medios de comunicación y con los periodistas, promoviendo un ambiente propicio para el debate de ideas y el ejercicio del periodismo. La obligación estatal de favorecer y garantizar la libertad de expresión, en todas sus aristas, significa también garantizar las condiciones para un debate público robusto, diverso e incluyente, presupuesto esencial de cualquier democracia de nuestro hemisferio.

En el marco de lo anterior, esta Oficina presenta una serie de observaciones dando cuenta de los principales hallazgos de su visita al país. Igualmente, se presentan recomendaciones preliminares al Estado, dirigidas a la adecuación del ordenamiento jurídico peruano, de prácticas y de políticas nacionales a las normas y estándares internacionales e interamericanos en materia de libertad de expresión. Las observaciones y recomendaciones preliminares aquí presentadas serán desarrolladas posteriormente, y con mayor detalle, en un informe especial de país publicado por la Relatoría Especial.

Antecedentes

Como lo ha señalado la Comisión, el progreso más significativo en materia de libertad de expresión en el país ha sido la recuperación del sistema democrático, con la consecuente mejora del estado de la libertad de expresión. Tras décadas de restricciones impuestas por gobiernos militares y civil autoritarios, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión ha ido de la mano del fortalecimiento de la democracia y de las instituciones democráticas del Perú.

Lo anterior da cuenta de la importancia central de tomar medidas para salvaguardar la calidad, diversidad y pluralidad del debate público, de fomentar la labor del periodismo libre e independiente, y de garantizar la protección de la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Como lo ha reiterado en numerosas ocasiones esta Oficina, dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen los demás elementos del fortalecimiento democrático y la vigencia de los derechos humanos en su conjunto.

En el marco de lo anterior y como resultado de los numerosos encuentros sostenidos, el Relator ha podido observar que a la situación actual de libertad de expresión le anteceden una serie de momentos políticos e institucionales, incluyendo la crisis institucional que atravesó el país en el año 2020, tras la vacancia del Presidente Vizcarra y la renuncia del Presidente Merino; las protestas sociales que se dieron en ese contexto y que fueron documentadas por esta Oficina; así como la campaña electoral del año 2021, que puso en evidencia profundas divisiones en el país.

De la información recabada por la Relatoría Especial, el proceso electoral que culminó con la victoria de Pedro Castillo en las urnas se caracterizó por su tono hostil y un discurso público agresivo. Igualmente, se registraron hechos de violencia y acoso contra periodistas y medios de comunicación, así como campañas de desinformación que contribuyeron a la instalación de dudas sobre la transparencia de los comicios y sobre los resultados de la elección. En este contexto, el Relator fue informado acerca de actos de hostigamiento y de presiones editoriales que sufrieron diversos periodistas con motivaciones políticas, con el supuesto objetivo de favorecer la cobertura mediática a favor de una determinada candidatura y en detrimento de la otra.

En dicho marco se habría acumulado una gran tensión política y social, que se ha visto reflejada, a su vez, en una creciente tensión entre el gobierno, integrantes del parlamento y representantes del Estado, y los medios de comunicación, y periodistas. Así, según la información recabada por la Relatoría Especial, a casi un año de gobierno de Pedro Castillo, esta situación habría continuado e incluso se habría agravado llegando a tornarse violenta en algunas ocasiones. En un escenario polarizado y de alta tensión social y política que tiene consecuencias directas en la institucionalidad, el Relator Especial ha identificado una serie de patrones de limitaciones a la libertad de expresión en el país, vinculados con la relación inextricable entre periodismo, democracia, institucionalidad y Estado de derecho; el rol de internet en relación con la libertad de expresión; así como aspectos relacionados con la discriminación y la exclusión.

1. Periodismo y Democracia

Violencia contra periodistas (ataques, amenazas e intimidaciones)

Durante su visita al país, el Relator Especial recibió información preocupante acerca de hechos de violencia contra la prensa, y los y las periodistas. Si bien la Relatoría ha tenido conocimiento de numerosos hechos de violencia contra periodistas en Perú en los últimos años, el Relator advierte que los hechos de este tipo se habrían acelerado en el contexto del proceso electoral del año 2021 y de los meses que le han seguido. Además, y de forma particularmente preocupante, la Relatoría fue informada acerca de grupos violentos organizados que hostigan, intimidan y agreden a periodistas en un clima de miedo, incluyendo amenazas de muerte y discursos que podrían ser entendidos como llamados a la violencia.

Según datos recopilados por la Asociación Nacional de Periodistas de Perú, durante el año 2021, se registraron 206 incidencias de agresiones a la libertad de prensa. De éstas, y solamente en el contexto del proceso electoral (entre las dos vueltas electorales, durante las jornadas electorales del 11 de abril y del 6 de junio del año 2021, y hasta la proclamación) se habrían registrado al menos 71 ataques contra la prensa. Estos ataques incluyen actos de hostigamientos, amenazas, ciberataques, cierre de programas, discursos estigmatizantes, afectaciones a la cobertura, y agresiones verbales y físicas:

Por ejemplo, la Relatoría tuvo conocimiento de los casos relativos al ataque con bomba molotov hacia el vehículo de Marco Sánchez Mamani (*La Estación*) y el incendio del vehículo de Carlos Padilla Castillo (*Antena TV Chimbote*). El Relator también supo acerca del caso de la reportera Stefanie Medina y del camarógrafo Carlos Brown (*Canal N*), agredidos físicamente en un evento de la candidatura de Pedro Castillo en La Merced, Huamanga-Ayacucho, luego de que el maestro de ceremonia se refiriera a la prensa como “prensa mermelera” y que participantes del mítin persiguieran de forma intimidante a periodistas de distintos medios de prensa hasta sus vehículos. Asimismo, el reportero Jorge Dett, (*Latina Televisión*) fue empujado y retirado de la cercanía del entonces candidato Pedro Castillo, cuando pedía declaraciones acerca de las agresiones recientes a la prensa. A la vez, se reportó a la Relatoría casos de agresiones físicas y

verbales contra equipos periodísticos de *Canal N*, *La República* y *ATV* en una marcha hacia el Congreso Nacional en junio de 2021, en protesta a los resultados preliminares de las elecciones.

Otros casos de violencia incluyen las amenazas, que habrían escalado hasta amenazas de muerte, contra Graciela Jimena y Luciana Távara Bermejo (*Wayka Perú*); el caso de Carlos Enríquez Salinas ("*Tierra Nuestra*") golpeado en la cabeza y el tórax por parte de un empresario; el caso de Jimmy Castillo Gamarra (*Noticias de Radio San Pedro*), agredido por un funcionario de la municipalidad de San Marcos con una botella de cerveza y con los puños; el caso de Hugo Gonzales e Yldefonso Espinoza (*Noticiero Libre*) quienes denunciaron presuntas amenazas de muerte y amedrentamientos; y el caso del caricaturista Carlos Tovar, también conocido por el seudónimo "Carlín" (*La República*), quien manifestó haber recibido numerosas amenazas.

La Relatoría Especial advierte que la segunda vuelta de la campaña electoral generó un ambiente de polarización que se vio también reflejado en el debate público, en cuanto fueron reportadas conductas atentatorias contra la institucionalidad democrática discursos de odio, incitación a la violencia, o alegados llamados a la sedición que llegaron incluso a llamados públicos a tomar el Palacio de Gobierno a mediados del mes de junio del año 2021.

Asimismo, en los primeros cuatro meses del año 2022, la Asociación Nacional de Periodistas ha registrado 74 agresiones a periodistas, en un claro aumento frente a las cifras registradas en el mismo periodo en años anteriores. Las agresiones físicas y verbales, así como los actos de amenaza y hostigamiento ocupan dos tercios del total de los reportes de agresiones contra periodistas y medios de comunicación provenientes tanto de agentes del Estado, de actores privados, de agentes políticos y grupos opositores.

La RELE obtuvo también información preocupante acerca del incremento de la violencia en el entorno digital, actos de hostigamiento y campañas de desprestigio online, así como amenazas contra periodistas a raíz de la publicación de notas y reportajes que informaban asuntos de interés público. De forma particular, el Relator fue informado acerca de una campaña conocida como "Chapa tu Caviar", por la que se estaría amedrentando a personas con base en sus opiniones política, inclusive a periodistas. En este marco se habría difundido información personal privada o confidencial, sin consentimiento, a fin de obligarlas a abandonar el territorio nacional como represalia por sus afiliaciones u opiniones políticas.

El Relator Especial ha visto con particular preocupación los consistentes reportes recibidos dando cuenta de actos de hostigamiento y amenazas llevados a cabo por grupos identificados como "La Resistencia", "Legión Patriotas del Perú", y otros grupos afines, cuyos integrantes fueron señalados en varias oportunidades de amenazar, acosar y agredir físicamente a periodistas y comunicadores. Por ejemplo, la periodista Jacqueline Fowks (corresponsal de *El País*), afirmó ante esta Oficina haber sido víctima de una campaña de hostigamiento y de ciberataques. Estas agresiones han incluido la suplantación de su identidad *on-line*, insultos calificados como misóginos, así como llamados a emprender violencia física contra ella, todo ello por cuenta de perfiles identificados como miembros de "La Resistencia". Asimismo, en febrero de este año, integrantes de dicho grupo divulgaron información personal del periodista Jaime Chinchá, rodearon su domicilio y profirieron insultos y amenazas contra él. Además, entre marzo y abril, IDL-Reporteros denunció diversos actos de violencia contra el medio y sus periodistas, incluyendo insultos y agresiones contra su director, Gustavo Gorriti, así como la incursión e intento de robo de material en sus oficinas de Lima.

El Relator Especial ha observado que tales grupos violentos estarían vinculados a hechos de violencia en espacios de ejercicio de la libertad de expresión, como librerías, por ejemplo. Según fue informada la delegación, este grupo habría violentado varias librerías en la capital, como la

librería *Crisol* o la librería *Primera Parada*. De forma particular, miembros de “La Resistencia” habrían sido identificados como responsables de los actos de hostigamiento e insultos contra las personas asistentes a la presentación del libro “Populistas” de Carlos Meléndez en la librería *El Virrey* el pasado 28 de abril, local que sufrió destrozos y que fue visitado por el Relator. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada que, el sábado 15 de mayo, miembros de la llamada “Resistencia” habrían irrumpido violentamente durante un concierto realizado en una feria para levantar fondos en apoyo a la biblioteca feminista y comunitaria Miguelina Acosta. Según pudo saber el Relator durante su visita a la biblioteca, las agresiones, insultos y destrozos, se dieron en presencia de niños, niñas y adolescentes, como forma de amedrentar a la pareja de mujeres de la comunidad LGBTI que lleva a cabo un proyecto social a favor de la niñez vulnerable del centro de la capital.

Todo lo anterior, según fue informada la Relatoría, sin que las autoridades pertinentes investiguen debidamente para esclarecer los hechos, identificar y sancionar a las personas responsables, abonando así a un clima de permisividad y de tolerancia a la violencia contra periodistas y comunicadores.

Asimismo, la Relatoría observa con especial preocupación la situación de riesgo y de vulnerabilidad en la que se encuentran periodistas y personas que trabajan medios de comunicaciones en las regiones del interior del país. Por ejemplo, periodistas llevando a cabo su labor en contextos de conflictividad social y de tensiones relativas a operaciones de la industria extractiva, se ven particularmente expuestos a diversas formas de violencia. De la misma forma, se observa un patrón diferenciado en cuanto a las formas de violencia contra mujeres periodistas, particularmente la violencia *on line* contra ellas. Además de ser blanco de acoso, insultos y amenazas, estas formas de violencia tienen una clara dimensión machista y misógina, buscando desacreditar su trabajo en función de estereotipos discriminatorios basados en su género.

Al respecto, la RELE recuerda que los ataques y agresiones cometidos contra periodistas vulneran el derecho a la libertad de expresión tanto en su dimensión individual como colectiva y no pueden ser tolerados en una sociedad democrática. La Relatoría recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. En este marco, la Relatoría subraya que el actuar con debida diligencia implica el agotamiento de las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima o con el ejercicio de su libertad de expresión.

En este sentido, la Relatoría fue informada sobre el actual estado del proceso por la autoría del asesinato del periodista Hugo Bustíos, el 24 de noviembre de 1998, por agentes de las fuerzas armadas. En 1997, la CIDH, por medio del Informe de Fondo 38/97, determinó que Perú realizara “una nueva investigación seria, imparcial y eficaz de los hechos denunciados a fin de identificar a los autores responsables de la ejecución de Hugo Bustíos Saavedra”. En 2007 dos personas fueron sentenciadas por el asesinato. Asimismo, desde 2013, sigue un proceso penal en el Segundo Juzgado Penal de Ayacucho. En Reunión con familiares de la víctima y con otras víctimas de la violencia del conflicto armado interno, esta Oficina fue informada sobre hostigamientos y amenazas en contra testigos del caso, que asimismo habrían sido víctimas de tortura, incluyendo tortura sexual, en la época del conflicto. La Relatoría recibió información de que las medidas de protección de testigos actualmente brindadas por el Estado no estarían percibidas como suficientes por ellos y que las amenazas seguían constantes, incluso por medio

presencia física en las afueras de sus habitaciones. Como la CIDH y su RELE han sostenido anteriormente, para que se cumpla con la obligación de investigar la violencia contra la prensa, en el marco de las garantías del debido proceso el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de hostigamientos y amenazas que tengan como finalidad entorpecer el proceso, impedir el esclarecimiento de los hechos y evitar la identificación de los responsables.

Finalmente, frente a la violencia contra la prensa, la Relatoría recuerda que el Estado no solo tiene obligaciones negativas – de impedir que se violen derechos humanos por los actos y omisiones que sus agentes intervengan en el ejercicio de sus funciones – sino también obligación positiva de prevenir la violencia y proteger las personas que se encuentran en una situación de riesgo real e inmediato. En este marco, resulta fundamental para prevenir la repetición de las violencias contra la prensa que se brinde una reacción institucional contundente, lo que incluye que las autoridades al más alto nivel repudien enfáticamente cualquier escalada de violencia, se desvinculen de cualquier discurso que incite a este tipo de actos y den señales claras de un compromiso de investigar diligentemente las denuncias realizadas.

Presiones a las líneas editoriales por motivos políticos

Por otro lado, la Relatoría Especial obtuvo información dando cuenta de presiones a líneas editoriales, así como hostigamiento a periodistas. Así, la Relatoría tomó conocimiento de denuncias de trabajadores de prensa que señalaron haber sido presionados en sus puestos de trabajo en relación con la línea informativa de la cobertura de las elecciones, y de la falta de garantías para ejercer la labor periodística en el contexto electoral.

Durante su visita al país, el Relator Especial pudo conocer de primera mano el testimonio de periodistas que afirmaron haber sido objeto de presiones y acoso durante la campaña electoral. Por ejemplo, el Relator fue informado acerca del caso de un periodista en particular, quien fue objeto de presiones para dar cubrimiento favorable a una determinada candidatura. Lo anterior, bajo amenaza de retiro de la pauta comercial de su programa. Resultado de esta situación de hostigamiento y de presiones editoriales – que habrían continuado incluso tras los resultados electorales-, el periodista abandonó el medio de comunicación en donde se desempeñaba entonces.

Asimismo, el Relator fue informado acerca del despido de Clara Elvira Ospina (directora periodística de *América Noticias* y *Canal N*) el 23 de abril de 2021, cerca de un mes antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales peruanas. Al respecto, el 10 de mayo de 2021, el Tribunal de Ética emitió un comunicado expresando su preocupación “sobre decisiones empresariales poco claras que impactan sobre asuntos de interés público” y exhortó “a los medios de comunicación, asociados o no, a ser transparentes con las motivaciones que subyacen a decisiones de esta naturaleza. Más aún cuando estas puedan estar determinadas por la línea editorial por la que deciden transitar y, con mayor razón, si aquello involucra apoyar una candidatura política en particular”.

En tal contexto, un grupo de periodistas del programa “Cuarto Poder” de *América Televisión*, enviaron una carta al Directorio del canal manifestando su rechazo por la dimisión de Clara Elvira Ospina y sus preocupaciones por la credibilidad del trabajo periodístico del canal. El 5 de junio de 2021, Carola Miranda, entonces productora general de *América Noticias* - Edición Central, y Carlos Fonseca, a la fecha productor periodístico de *Canal N*, enviaron una carta al Directorio de *América Televisión* y *Canal N*, denunciando una violación de los principios rectores del periodismo y alegando falta de independencia por intereses partidarios en las candidaturas

presidenciales. Tres días más tarde, ambos periodistas fueron despedidos de sus cargos. Ante dicha decisión, varios periodistas de “Cuarto Poder” manifestaron su renuncia.

El 7 de junio de 2021, directivos de *La República* presentaron una queja ante el Tribunal de Ética a raíz de los “sorpresivos e inesperados cambios que se produjeron en la dirección del canal entre la primera y segunda vuelta” y de los sucesos reportados al directorio de *América TV* y *Canal N*. El 29 de junio de 2021, el Tribunal de Ética declaró fundada la queja presentada, exhortó a *América TV* y *Canal N* a promover el respeto a los Principios Rectores de la Compañía Peruana de Radiodifusión –la independencia, la autonomía y la ética periodística–, y determinó que publicara el fallo en los medios de la compañía. Según el Tribunal de Ética, hubo elementos suficientes para considerar que se produjo una grave afectación de los señalados Principios, sea por acción u por omisión, “dada la información noticiosa, entrevistas y reportajes ostensiblemente orientados a favorecer una determinada candidatura” en contraposición a esenciales Principios Rectores para una efectiva autorregulación. Para el Tribunal, “no se cuestiona la adopción de una línea editorial ni la autonomía del Director Periodístico de un determinado medio de comunicación, sino el que sus propios códigos de ética le permitían parcializarse con un partido en carrera, lo que está de por medio en los hechos alegados y no contradichos”.

Si bien los Estados no pueden exigir de la prensa condicionamientos como veracidad, oportunidad o imparcialidad como requisito para el ejercicio de la libertad de expresión, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión invita a que la actividad periodística se conduzca por conductas éticas en marcos de auto regulación. Dado el rol que les corresponde cumplir en una sociedad democrática como canalizadores privilegiados del debate público, los medios de comunicación están llamados a evaluar la posibilidad de que se establezcan mecanismos de reclamación, normas profesionales mínimas para la precisión en la información de noticias y asuntos de actualidad, estándares para el respeto a la diversidad, protocolos para prevenir coberturas que promuevan la intolerancia y reglas para hacer explícito cualquier conflicto de intereses que tengan y que pueda afectar al modo en que informan sobre un tema.

En este sentido, la Relatoría valora positivamente la existencia de mecanismos de autorregulación en Perú, incluyendo la existencia de Principios de Ética y un mecanismo de quejas ante un Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana. La Relatoría anima a todas las partes a emprender esfuerzos para fortalecer los distintos mecanismos de autorregulación en Perú.

Uso de mecanismos judiciales contra periodistas que reportan sobre asuntos de interés público

En el transcurso de su visita al país, el Relator Especial recibió información acerca del uso de mecanismos penales contra periodistas que ejercen legítimamente su derecho a informar. Al respecto, se advierte que, si bien el uso del derecho penal contra periodistas ha sido objeto de anteriores observaciones por parte de esta Oficina, de la información recabada se desprende que los hechos de procesamiento judicial contra la prensa se habrían acelerado en el último año, coincidiendo con el periodo de la campaña presidencial y los meses que han seguido.

Al respecto, la ANP y la OFIP informaron a la RELE que, solamente en los primeros cuatro meses del año 2022, la intimidación judicial ya ocupa el tercer lugar en sus registros de ataques contra periodistas, detrás de las amenazas y hostigamientos en el primer puesto, y de las agresiones físicas y verbales con en el segundo. Como pudo saber la Relatoría, las figuras penales de “delitos contra el honor” son frecuentemente instrumentalizadas por personajes públicos, incluyendo funcionarios del Estado, y por personas de sus entornos, para querellar a quienes, aún con evidencias, cuestionan presuntos ilícitos y hechos de corrupción en las esferas del poder.

Asimismo, se advierte que, de forma generalizada, como antesala a las querellas, los y las periodistas reciben hostigamientos mediante cartas notariales que carecen de sustentos válidos o que fuerzan figuras legales para acusarles.

En este sentido, la Relatoría Especial ha recibido información acerca de numerosos casos de acoso judicial en el país en los últimos años, incluyendo los casos contra los y las periodistas Gina Katty Bisso Castillo ; Wilson Tarfur; María Teresa García (*El Expreso*); Carlos Yofré López Sifuentes (*Barranca.pe*); Martín Gonzales Salazar (*Cosmos Televisión*); Ralph Zapata (*Ojo Público*); Marco Antonio Morán (*Radio Integración*); Rolando Rodrich Sarango (*El Correo*); Lilia Esther Valenzuela Zorrilla (Estación Wari) y Ernesto Guillermo Peña Huari (*Radio y Televisión Activa*), por ejemplo. Dichos casos incluyen acoso policial, detenciones a periodistas, incautación de material periodístico, querellas por difamación, calumnias e injurias, así como supuestos agravios al honor, imagen y buena reputación.

Por ejemplo, *Ojo Público* informó a la RELE acerca de la investigación iniciada por la Fiscalía contra su periodista Ernesto Cabral Mejía por supuesta violación indebida de identidad a raíz de un reportaje de 2019 en el que se publicaron audios que revelaban colaboraciones presuntamente ilícitas entre fiscales y un posible aspirante a colaborador eficaz en el marco de la investigación Lava Jato. Según *Ojo Público*, la Fiscalía también habría solicitado que el Poder Judicial levante el secreto de las comunicaciones del periodista investigado.

De igual forma, la Relatoría recibió información de numerosas situaciones de acoso judicial como el allanamiento, en octubre de 2021, del canal televisivo *Cadena Sur Canal 15, Radio Sistema y Radio La Mega*, de propiedad privada, tras una denuncia presentada por Mónica Guillén, esposa del gobernador regional de Ica, Javier Gallegos, quien alegó ser víctima de un supuesto ataques de “trolls”. Igualmente, el Relator Especial pudo dar seguimiento al proceso administrativo sancionador contra el semanario *Hildebrandt en sus Trece* por una supuesta infracción a Ley de protección de datos personales, que podría derivar en una sanción económica hasta 215 mil soles lo que, según indicó el medio, en la práctica significaría su quiebra económica. Según la información recibida por la Relatoría, en los últimos años se habría registrado una tendencia creciente en la utilización de acciones legales por la presunta infracción a dicha ley, con la finalidad de amedrentar a periodistas y medios.

Asimismo, el Relator obtuvo también información actualizada acerca de las distintas demandas y procesos judiciales en curso contra los periodistas de investigación Paola Ugaz y Pedro Salinas, que tendrían relación con su ejercicio periodístico. Los periodistas enfrentan distintos procesos civiles y penales vinculados a su participación en el libro “*Mitad monjes, mitad soldados*”, que detalla el presunto historial de abuso sexual, físico y psicológico dentro de la organización religiosa El Sodalicio de Vida Cristiana (SVC), así como la posterior investigación financiera que habría identificado presuntos actos de corrupción por parte de la orden religiosa.

Además, la delegación obtuvo información acerca del caso relacionado al periodista Christopher Acosta, autor del libro “*Plata Como Cancha*”, sentenciado por el 30 Juzgado Penal Liquidador de la Corte Superior de Justicia de Lima a dos años de prisión suspendida y el pago solidario de una reparación civil de 400 mil soles. En este caso, César Acuña, líder y fundador del partido Alianza para el Progreso, ha demandado al periodista, a la casa editorial *Penguin Random House* y a Jerónimo Pimentel, director general de la editorial a raíz de presuntas frases difamatorias en el libro. Al respecto, se observa que el fallo judicial podría sentar un mal precedente al condicionar el citado de fuentes y otras prácticas periodísticas legítimas.

De igual manera, la Relatoría fue informada que, el pasado 12 de abril, el Presidente de la República envió una carta notarial a la periodista Rosana Cueva, del programa *Panorama* y al

director de la plataforma informativa *Vigilante.pe*, José Beteta, tras la emisión un reportaje donde el mandatario aparece en una actividad de esparcimiento con un supuesto proveedor del Estado. En su carta, hecha de conocimiento público, se solicita la rectificación por presunta difamación en su contra, y se afirma “en caso de no rectificar de manera proporcional las tendenciosas falsedades propaladas por ustedes a través de sus medios de comunicación social, me vere en el deber de ejercer las acciones civiles y penales que me confiere la Ley por el delito de difamación agravada, previsto en el artículo 132 del Código Penal”.

El Relator ha observado que en el Código Penal del Perú, en sus artículos 130 y 138, prevé los delitos de calumnia y difamación. Sin embargo, la aplicación de esta normativa continúa siendo amplia y vaga. Al respecto, la Comisión ha señalado que si bien según el artículo 13.2 de la Convención Americana la protección de la honra y reputación de los demás puede ser un motivo para fijar responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de la libertad de expresión, ello es legítimo siempre y cuando cumpla con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad (“test tripartito”). En este sentido, los tipos penales deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posible y el principio de necesidad y proporcionalidad exige que el Estado escoja los medios menos lesivos para la libertad de expresión, tomando en consideración la sanción penal como medida de última ratio. En el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, el uso del derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario.

Ahora bien, los Estados deben recordar que la aplicación de una sanción civil desproporcionada, incluso para efectos de protección del honor, puede tener efectos tan o más intimidantes e inhibidores para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal. El Estado también debe tomar las medidas necesarias para evitar la posible instrumentalización de distintos procedimientos – por ejemplo, procesos penales de otras especies, procesos tributarios, procesos para protección de datos personales, demandas administrativas y civiles –con el objetivo de silenciar u provocar retaliación contra la participación pública de periodistas. Este tipo de procesos, conocidos como “SLAPP” (demanda estratégica contra la participación pública, por sus siglas en inglés), constituye un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados, con el objetivo de permitir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión. Estas distintas clases de judicialización pueden generar un efecto disuasivo (“chilling effect”) sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

En ese sentido es urgente fortalecer las capacidades de los operadores de justicia, particularmente en las regiones, en materia de estándares interamericanos en la materia e incidir en la necesidad de despenalizar los denominados delitos contra el honor. A la vez, la Relatoría Especial anima al Estado peruano a regular debidamente esta práctica, ya sea a través de leyes que sancionen las demandas estratégicas contra la participación pública (leyes anti-SLAPP), o a través de la adopción de criterios para que los jueces puedan desestimar estos reclamos sin sustento luego de una atenta consideración.

La Relatoría también recibió manifestaciones de rechazo desde la sociedad civil y de gremios periodísticos respecto de los Proyectos de Ley 012/2021-CR y 565/2021-CR, actualmente en trámite en el Congreso Nacional. Sendos proyectos proponen la “reforma del artículo 409 B del Código procesal penal de Perú por medio del cual se modifica la colaboración eficaz”. Los textos proponen que, “el que indebidamente revela, proporciona, difunde, suministra, otorga o da, en todo o en parte, directa o indirectamente, la identidad de un colaborador eficaz, testigo, agraviado o perito protegidos, agente encubierto o especial, o el contenido de sus declaraciones, en cualquier estado de la investigación o del proceso, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años”. A la vez, se agrava la pena

“cuando el agente es funcionario o servidor público, y en razón del ejercicio de su cargo, profesión u oficio, tiene acceso a la información contenida en el párrafo anterior y realiza las conductas ahí previstas”. La Relatoría fue informada sobre los riesgos que estas disposiciones podrían tener de criminalizar la actividad periodística, en el entendido en el que los medios de comunicación suelen obtener acceso a las declaraciones de los colaboradores a partir de información brindada por fuentes.

Al respecto, se advierte que los contenidos de las declaraciones de los colaboradores pueden revestir un interés público. Anteriormente, la Relatoría ha sostenido que las personas periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Además, conforme el Principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Cualquier medida tendiente a incautar material periodístico que requiera relevar fuentes o citar a periodistas en calidad de testigos, tiene un efecto intimidatorio y restrictivo de la libertad de expresión.

Por otro lado, la Relatoría subraya que es importante que los mecanismos de autorregulación de la prensa sean respetados y valorados por el Estado. En este sentido, la Relatoría ha subrayado el rol que pueden tener en el marco de la auto regulación los procedimientos existentes ante consejos de prensa que autorizan el análisis de quejas de los ciudadanos sobre los medios de comunicación. En el caso de Perú, se observa que si bien dichos mecanismos existen, son rara vez utilizados. El Relator pudo comprobar que un gran número de personas que hacen uso de mecanismos civiles y penales para perseguir a periodistas y a medios en busca de una rectificación, lo hacen sin necesariamente privilegiar instancias de auto regulación de la prensa. Frente a serios y graves desacuerdos, la Relatoría llama a brindar información contrastada en el marco del debate público, y, si fuere necesario, se haga uso de los mecanismos de rectificación y evaluación propios de auto regulación.

En este marco, la Relatoría recuerda que el poder público y sus agentes están más expuestos a la crítica y al escrutinio por la ciudadanía. Ante informaciones controvertidas, el debate y el intercambio de ideas es el método óptimo para abordar los disensos. Las instituciones y las vocerías del Estado no son las plataformas idóneas para evaluar la calidad del periodismo: la ciudadanía es la destinataria última de la prensa y es frente a ella, y no frente Estado, que los medios de comunicación deben interactuar para mantener su credibilidad.

En tal sentido y como requisito para una prensa libre, independiente y de calidad, los Estados han de abstenerse de crear o de participar en mecanismos de regulación ética, incluyendo los Consejos de Prensa y sus mecanismos de queja. Sin embargo, en el marco de su obligación de garantizar el derecho a la libertad de expresión, el Estado ha de promover su uso y generar un ambiente apropiado para la correcta labor de estos mecanismos. Esto incluye valorar su existencia y respetarlas como instancias de resolución de controversias. Acudir a tales mecanismos, antes que a otras instancias más drásticas, es también una forma de valorar la legitimidad y el rol central que la auto regulación tiene en la promoción de un debate público robusto y plural.

Declaraciones estigmatizantes contra la prensa y los medios de comunicación

Según fue informada la Relatoría Especial, los primeros meses del gobierno y de la legislatura actual se han visto marcados por declaraciones estigmatizantes contra periodistas y medios de

comunicación. Según ha sabido el Relator, estas declaraciones han provenido especialmente de funcionarios y funcionarias del Gobierno y del Congreso, incluyendo funcionarios del más alto rango del Estado. De forma particular, se observa que si bien las declaraciones estigmatizantes contra la prensa ya hacían parte del panorama de la libertad de expresión en el país, esta situación se habría agravado recientemente, en el marco del proceso electoral y de los meses que le han seguido.

Entre los múltiples hechos reportados, la Relatoría observa que la prensa ha sido tildada, por ejemplo, “actor de distracción al pueblo con cortinas de humo”; de “prensa basura” ; de ser “obstruccionista” ; de difamar permanentemente a los ministros de Estado. Igualmente, se ha afirmado que “las encuestadoras y los periódicos [que] no valen para nada”. A su vez, un alto funcionario del Estado, en el ejercicio de sus funciones, ha calificado a la prensa como “un chiste”, mientras que otro funcionario ha mencionado que “la realidad que muestra la prensa es una ficción”, y que la prensa “dañaba a la niñez y a la juventud” pues “engaña, difama, desinforma”. Igualmente, según pudo conocer esta Oficina, las declaraciones estigmatizantes de un alto representante del Estado habría incluso generado temor de represalias en el medio *Inka Visión* que, según informaron organizaciones de la sociedad civil, habría despedido a una periodista tras realizar una entrevista sobre asuntos controvertidos.

A su vez, en el contexto de los debates recientes sobre la imposibilidad de acceso de los y las periodistas Congreso, un congresista ha afirmado que “No es un show mediático lo que se hace adentro” como forma de justificar las restricciones de ingreso de la prensa al hemiciclo. Asimismo, la Presidenta del Congreso Nacional ha reclamado que periodistas “no informaran mal” respecto del impedimento del ingreso de la prensa al Congreso.

Asimismo, de acuerdo con la información recibida, algunos funcionarios del Estado asignan a la prensa un rol “pedagógico” de su labor como funcionarios públicos y esperan de los medios una cobertura prioritaria y favorable a las acciones que realiza el Estado. Por ejemplo, un ministro de Gobierno habría cuestionado el trabajo del canal estatal *TV Perú*, por considerar que “nos golpea a nosotros como si fuera un canal extraño” y por eso, a su juicio, habría que “hacer cambios ahí para que de una vez por todas el Canal 7 eduque a las personas y llegue a los sectores más alejados de nuestra patria”. Si bien posteriormente el Ministro afirmó que no había pretendido amenazar la independencia del canal, y ratificó su respeto a la libertad de expresión, estas declaraciones dan cuenta del rol de afinidad que desde sectores del Gobierno se espera de los medios de comunicación. En opinión de la Relatoría, el aumento de tales declaraciones da cuenta del contexto de tensión que existe actualmente en el país entre el Gobierno, el Congreso y los medios de comunicación, y contribuyen a generar un clima de desprecio a la labor de la prensa y de permisividad ante la violencia contra los y las periodistas.

Según fue informado el Relator, el programa de gobierno presentado por el Partido Perú Libre ya incluía, desde el proceso electoral, señalamientos contra la prensa. Asimismo, en el tenso contexto en el que se aguardaba el resultado definitivo con el conteo final de votos de la segunda vuelta, el partido Perú Libre afirmó en sus redes sociales que era necesaria “una ley de medios y terminar con estos extorsionadores”. En este contexto, se calificó como “presión política y mediática” los pedidos desde la sociedad civil y de medios de comunicación para que el Presidente firmara, simbólicamente, la *Declaración de Chapultepec acerca de expresión y de prensa* y la *Declaración de Salta sobre Sobre Principios de Libertad de Expresión en la Era Digital*. Respecto de lo anterior, el Presidente informó al Relator estar analizando la posibilidad de firmar próximamente la Declaración de Chapultepec, lo que sería saludado por la Relatoría Especial como un gesto claro de su compromiso para la promoción y garantía de la libertad de expresión en el país.

La Relatoría Especial recuerda que los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública están llamadas a mantener un discurso favorable a la deliberación pública; y, en este sentido, deben asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte Interamericana, “formas de injerencia directa o indirecta opresión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las declaraciones estigmatizantes provenientes de funcionarios públicos podrían constituir una restricción indirecta al derecho a la libertad de expresión y acentuar situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de sectores de la población hacia las personas vinculadas con ese medio de comunicación. En este marco, y en el caso de Perú, la Relatoría Especial recomienda al Estado adoptar y difundir entre sus funcionarios una serie de lineamientos para prevenir los discursos estigmatizantes contra la prensa, con miras a salvaguardar el trabajo de los y las periodistas, y de contribuir a un debate democrático de calidad.

2. Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y Libertad de Expresión

Acceso a información y a fuentes públicas

Otro elemento recurrente en la información recabada durante la visita al país se relaciona con la opacidad, la falta de acceso a la información y el incremento de obstáculos para acceder a fuentes públicas por parte de periodistas, incluyendo el acceso a espacios físicos, a documentación oficial y a los mismos funcionarios.

Según fue informada la Relatoría, los primeros meses de gobierno de Pedro Castillo se vieron marcados por la falta de acceso a la información a la agenda oficial del presidente y a su negativa de utilizar el palacio del gobierno como sede de actos oficiales. Asimismo, durante el primer año de este gobierno, la Relatoría registró restricciones de acceso a la prensa en eventos públicos de relevancia, como la juramentación de los ministros del primer gabinete del presidente Castillo, la ceremonia en la que éste fue reconocido como jefe supremo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional en 2021, o también, durante la ceremonia de credenciales de nuevos embajadores en Cancillería. A lo anterior, se ha sumado la negativa del Presidente Castillo de ofrecer entrevistas y ruedas de prensa, limitándose a recurrir a discursos en espacios públicos y a sus redes sociales para manifestar su posición sobre diversos asuntos de relevancia pública, con pocos y breves contactos con la prensa.

Al respecto, la Relatoría Especial ha sido informada que ejercer el periodismo en Perú durante el gobierno actual habría generado enfrentamientos entre la prensa y el gobierno, resultando en una relación cada vez más tensa con diversos medios de comunicación. En tal sentido, se han reportado agresiones físicas y obstaculización a periodistas que intentan acercarse al presidente Castillo. Por ejemplo, agentes de seguridad del presidente han apartado a la fuerza a periodistas que se acercan a entrevistar al Presidente, han intentado quitar micrófonos a periodistas que se acercan al mandatario tras eventos públicos o se han conformado cercos policiales alrededor de él para evitar que sea entrevistado.

De igual manera, el Relator fue informado acerca de los impedimentos que han encontrado periodistas y otros profesionales de la comunicación acreditados para acceder al Congreso de la República. Como le fue reiterado al Relator, la presidente del Congreso, María del Carmen Alva, anunció que se reabrirla la sala de cronistas parlamentarios el próximo 31 de mayo y que se autorizaría próximamente el acceso de los periodistas acreditados al hall de los pasos perdidos y al hemiciclo. El acceso a estos espacios se habría visto limitado como parte de las medidas impuestas para contener el avance de la pandemia por COVID-19 y también, en base a un

informe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) relacionado con posibles riesgos estructurales que presentaría el edificio del Congreso. Sin embargo, estas medidas estarían siendo percibidas como obstáculos deliberados para el libre ejercicio de las labores de los y las periodistas.

Al respecto, en su visita al Congreso de la República, la delegación de la Relatoría Especial pudo comprobar que los y las periodistas asignados a cubrir las tareas parlamentarias han sido ubicados en el exterior del edificio. Ellos han de ejercer sus labores de prensa bajo una carpa temporal, distanciados de la entrada del Congreso e inclusive, limitados por una reja. En términos prácticos, esto les impide no solamente conocer de primera mano los debates y discusiones que tienen lugar en el hemiciclo, sino que además ven su acceso a fuentes y personajes públicos condicionado a que éstos se desplacen -a discreción- hasta la mencionada carpa.

El Relator recuerda que, en su Resolución sobre Pandemia y Derechos Humanos, la CIDH valoró el rol esencial de los y de las periodistas para informar y monitorear el rol del Estado. Por ello, los Estados han de abstenerse de tomar medidas que puedan restringir su trabajo, con la excepción de las necesarias y proporcionales para salvaguardar la salud pública. En tal sentido, el Relator pudo observar que, por un lado, las medidas para enfrentar la pandemia del COVID-19 en espacios abiertos y cerrados se han flexibilizado en la capital y que, a pesar de los reportes del INDECI, numerosas personas ingresan y hacen uso del edificio del Congreso. Los y las Congresistas que deciden sesionar de forma presencial, equipos de trabajo parlamentario, así como personal administrativo y visitantes pueden hoy acceder al hemiciclo.

Desde esta perspectiva, la Relatoría es enfática en afirmar que no deben ser impuestas restricciones más estrictas a la prensa y a los periodistas que aquellas restricciones que se imponen a las demás personas cuya labor se desarrolla permanente u ocasionalmente en las instalaciones del Congreso. Por ello, esta Oficina llama al Congreso, a tomar las medidas necesarias e inmediatas para garantizar el acceso de los y de las periodistas al hemiciclo - incluyendo la sala de cronistas, el hall de los pasos perdidos y al hemiciclo - en, al menos, condiciones equivalentes a las dispuestas antes de la adopción de dichas restricciones.

Respecto de las consideraciones anteriores, la Relatoría Especial advierte la carga simbólica que estos impedimentos significan para el periodismo en el país, así como las consecuencias prácticas que ello conlleva para la correcta labor del periodismo independiente, diverso y de calidad. Tanto la Presidencia como el Congreso de la República son espacios centrales del poder, de la democracia y del debate público, y por ello, espacios de particular interés para la ciudadanía. En tal sentido, el Relator Especial llama al Gobierno y al Congreso a tomar correctivos para facilitar el acceso a la información y las fuentes de tal forma que permitan a los medios de comunicación, y a los y las periodistas, dar cobertura libre e independiente de la acción pública. Ello puede incluir transparentar agendas de altos funcionarios, poner a disposición espacios dedicados a la prensa en la sede del Gobierno, otorgar entrevistas a medios en su diversidad, y llevar a cabo conferencias de prensa que incluyan momentos de preguntas y respuestas. Todo ello, abonando a poner fin a la tensión actual entre los poderes públicos y los medios de comunicación, con miras a salvaguardar el rol crucial del derecho a la libertad de expresión en toda institucionalidad democrática.

Además de lo anterior, la Relatoría recuerda que la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos fortalecen los sistemas democráticos. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental, que sólo admite limitaciones excepcionales. En este sentido, las autoridades deben asegurarse de que la prensa pueda acceder libremente a lugares como el Congreso y a actos como las ruedas de prensa, para recabar información sobre asuntos de

interés público, y brindar oportunidades equitativas para la formulación de preguntas en dichos contextos.

Restricciones indirectas a la libertad de expresión a través de la publicidad oficial

En el marco de su visita al país, la delegación fue informada que a las declaraciones estigmatizantes y a las presuntas presiones a la línea editorial antes mencionadas, se sumarían también presiones sobre los medios de comunicación a través de la instrumentalización de la publicidad oficial.

En este sentido, el Presidente Castillo, por ejemplo, habría señalado durante una visita a Huancavelica el 23 de noviembre de 2021 que no “permitiría darle un centavo a aquellos que tergiversan la realidad, a aquellos que no quieren ver el pueblo, aquello que quieren hacer creer otra cosa”. Asimismo, un asesor presidencial habría publicado un video en redes sociales afirmando que el gobierno no brindaría publicidad oficial a medios del Grupo *El Comercio*, ya que el éste estaría promoviendo el “daño y la maldad”. Según estas declaraciones, el presupuesto debería repartirse “entre los canales y radios de provincias que promuevan la cultura, la familia y no la destrucción de ella, el progreso”.

Al respecto, en el transcurso de las reuniones que sostuvo en el país, la delegación fue informada acerca del riesgo en el que la instrumentalización de la prensa oficial podría poner para la subsistencia de medios de comunicación. De forma particular, los medios de comunicaciones regionales y comunitarios dependen en gran medida de los ingresos generados por la pauta oficial, haciendo que estas presiones puedan tener profundas implicaciones. Además, la Relatoría observa que la publicidad oficial, por su objetivo legítimo de comunicarse con la población, es un medio de difusión de información de interés público para la ciudadanía y por ello, no podría ser limitada de manera arbitraria.

Además de lo anterior, la Relatoría Especial recibió información acerca de la existencia de proyectos de ley que se encontraban en discusión en el Congreso de Perú para regular el otorgamiento de publicidad estatal a los medios de comunicación. Las iniciativas planteadas tienen como punto en común priorizar la publicidad estatal para los medios que tengan, como mínimo, 50% de programación local. En términos generales, las propuestas motivaron un pronunciamiento de la Sociedad Interamericana de Prensa, advirtiendo que la publicidad estatal debe ser distribuida con criterios técnicos, transparentes y equitativos, y teniendo en cuenta a los medios de acuerdo con el alcance de sus audiencias, geografía y características.

Ahora bien, la Relatoría Especial ha sido informada sobre las dificultades de medios locales y regionales para acceder a la publicidad oficial, lo que sería resultado de alegados criterios poco equitativos en su asignación, incluyendo la falta de consideración sobre la topografía del país y sus impactos en el número de personas alcanzadas por cada tipo de tecnología de comunicación. Ello afectaría la sostenibilidad del periodismo local y regional, además de otras dificultades socioeconómicas enfrentadas por las personas periodistas, la falta de incentivo al periodismo profesional y la falta de programas de apoyo económico al periodismo no comercial. A la vez, según se ha reportado a la Relatoría por representantes de los periodistas locales, esta dificultad reflejaría un escenario de concentración de renta en la región de Lima y las profundas desigualdades regionales en el país.

Al respecto, la CIDH ha afirmado que la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial ha sido un mecanismo de censura identificado por el sistema interamericano de derechos humanos y que la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión. Por ello, la Relatoría ha observado que la distribución de

publicidad oficial debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades. La Relatoría recuerda que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, en su principio 13, indica que “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

Uso de la fuerza en protestas sociales y cubrimiento periodístico de las protestas

Durante la visita, la Relatoría Especial dio seguimiento a algunas de las recomendaciones y de los temas de preocupación observados en el marco la visita de trabajo realizada por la Comisión a Perú en el año 2020 en el contexto de las protestas sociales relacionadas con la crisis política e institucional que entonces atravesaba el país. En ese marco, dos jóvenes, Jordan Inti Sotelo Camargo y Jack Bryan Pintado Sánchez, perdieron la vida.

Al respecto, la delegación se reunió con familiares de las víctimas mortales de las protestas el año 2020, y fue informada de que actualmente sigue en curso una demanda penal presentada por la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima Especializada en Delitos de Derechos Humanos contra 11 altos oficiales de la Policía Nacional (PNP) por los presuntos delitos de homicidio agravado en agravio de Inti Sotelo y Bryan Pintado, lesiones graves y leves contra de 80 manifestantes y abuso de autoridad.

Según ha sabido la Relatoría, la Fiscalía también denunció constitucionalmente ante la Mesa de Parte del Congreso a Manuel Merino de Lama, a Ántero Flores-Aráoz y a Gastón Rodríguez Limo – en sus calidades de Presidente de la República, Primer Ministro y Ministro del Interior en el momento de los hechos, respectivamente – como presuntos autores (por omisión impropia) de los delitos de homicidio, lesiones graves y leves. Según la información proveída a la Relatoría, los agentes policiales identificados como participantes en los casos de uso excesivo de la fuerza ya no estarían más el ejercicio de sus funciones.

La Relatoría recuerda que cuando los hechos de violencia cometidos contra personas que se encuentran en una protesta, ya sea cubriendo el suceso como periodistas o participando directamente en el reclamo, quedan en la impunidad, esto puede generar un silenciamiento y una autocensura para los futuros manifestantes. Asimismo, la impunidad envía un mensaje de que la violencia es permitida y tolerada. En este sentido, preocupa a la Relatoría las informaciones que continúa recibiendo acerca del uso desproporcionado de la fuerza, incluyendo en el marco de los estados de emergencia impuestos en diversas regiones, así como los reportes dando cuenta de impedimentos a la cobertura de protestas por parte de periodistas.

Diversidad, Pluralismo y Concentración de propiedad de medios de comunicación

En el marco del debate sobre diversidad y pluralismo de medios en Perú, la Relatoría Especial conversó con diversos actores, incluyendo representantes del Estado, que relevaron preocupaciones sobre la posible situación de concentración de la propiedad de medios de prensa en el país y de sus potenciales impactos en materia de libertad de expresión.

Este debate se da en el contexto en el que, ya en el año 2013, un grupo de ocho periodistas, editores y empresarios periodísticos, presentaron una demanda judicial de amparo en contra del grupo empresarial El Comercio y de los dueños del conglomerado periodístico EPENSA. Con su demanda, los solicitantes buscaban declarar nula la compra, por parte del grupo El Comercio, por algo más de 17 millones de dólares, del 54 por ciento de las acciones (mayoría del capital social) de las compañías Empresa Periodística Nacional S.A. EPENSA y Alfa Beta Sistemas SAC ABS, asumiendo el control accionario de estas empresas. Tiempo después, en el año 2018, El Comercio terminó de adquirir el 100% del accionariado de EPENSA.

Según ha sido informada la Relatoría, en esta controversia los demandantes argumentan que con esta adquisición el grupo El Comercio habría dado lugar a una alta concentración privada del mercado de la prensa escrita en el Perú, con alegados efectos vulneratorios a la democracia, a la pluralidad y a la libertad de expresión. Por su parte, el grupo El Comercio ha invocado sus derechos fundamentales a la propiedad y a la libertad de empresa, alegando de forma particular que, si bien el mercado de la radio y de la televisión abierta está sujeto a restricciones, el de la prensa escrita no lo estaría.

En el marco de esta demanda de amparo, el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nulo el contrato. Según el fallo, con este contrato, el grupo *El Comercio* alcanzó el 80% del mercado, una situación que – según el tribunal - excede todos los límites de concentración en los mercados de otros países de América Latina. Citando extensamente varios informes de esta Oficina, dicho tribunal declaró fundada la demanda de amparo por vulneración de los derechos a la libertad de expresión e información protegidos en el artículo 2 inc. 4 de la Constitución del Perú y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El Juzgado también exhortó al “Congreso de la República y al Poder Ejecutivo a dictar las medidas legislativas y demás procedimientos que fuesen necesarios para asegurar la libertad de expresión conforme al mandato internacional, sobre concentración en todos los mercados de comunicación social, propiedad cruzada de medios, transparencia en la propiedad de los medios de comunicación, y otros”. El grupo El Comercio expresó que consideraba la decisión arbitraria y que, por su parte, apelaría el fallo.

Respecto de lo anterior, el Relator tiene a bien advertir que esta acción también se relaciona con un caso ante la Comisión Interamericana, actualmente en fase de admisibilidad. En este caso, la parte peticionaria denuncia que el Estado peruano habría violado el debido proceso debido a la acción de amparo que excedió el plazo razonable, pretendiendo declarar la nulidad de una compra de acciones por la que el Grupo *El Comercio* concentraría los medios peruanos.

En este marco y en el transcurso de su visita al país, esta Oficina recibió información relacionando la alegada situación de concentración de la propiedad de medios de comunicación con una posible concentración de líneas editoriales.

En este marco, la Relatoría Especial fue informada acerca de distintos proyectos de ley sobre el tema. El más conocido fue presentado el 17 de septiembre de 2021 mediante el cual Congresistas del partido del gobierno presentaron un proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la justa y equitativa distribución del espectro electromagnético y radioeléctrico en radio, televisión y otros medios de comunicación, y la transmisión en el territorio nacional (Nº 269/2021). Según el artículo 2º del proyecto, los medios de comunicación responden a un “un servicio público de competencia de la Nación” y, según el artículo 3.4, la radio y televisión difusión debe ser protegida y promovida por el Estado. En el artículo 3 del proyecto se establecen distintos criterios para que el Poder Ejecutivo promueva la distribución justa y equitativa del espectro electromagnético, como referenciado en el artículo 1 del Proyecto. Asimismo, el artículo 4º estableció que “en casos de declaración de emergencia

decretada, conforme al ordenamiento jurídico, el Poder Ejecutivo podrá dictar medidas temporales que deberán ser cumplidas por los operadores, proveedores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones”. En este sentido, el Poder Ejecutivo también podría asumir “con carácter excepcional y transitorio, respetando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, (...) la prestación directa de determinados servicios o la explotación de ciertas redes de comunicaciones cuando sea necesario para mitigar los efectos del estado de necesidad y urgencia”. Asociaciones de periodistas y medios de prensa y organizaciones de la sociedad civil expresaron preocupación por un peligro “confiscatorio” o “expiatorio” implícito contra los medios de prensa, toda vez que según señalaron el proyecto permitiría no sólo la asunción de manera directa de la explotación de los servicios en caso de emergencia, sino también utilizaría términos vagos como criterios de justicia y equidad para la distribución del espectro radioeléctrico. La Defensoría del Pueblo llamó al Congreso a archivar el proyecto pues la “iniciativa legislativa podría derivar en un uso arbitrario del poder por parte del Ejecutivo en situaciones de emergencia. Se observa que dicho proyecto se encuentra hoy archivado ante el retiro de la firma de uno de los congresistas firmantes.

A su vez, el 8 de abril de 2022, el actual gobierno presentó el Proyecto de Ley 1705/2021, con el que busca la modificación del texto del artículo 61 de la Constitución Peruana. El proyecto propone que el artículo amplíe la obligación de combatir oligopolios y determine que “el Estado facilita y vigila la libre competencia, según los principios y fines de la Economía Social de Mercado”. Asimismo, añade que “están prohibidos los monopolios, oligopolios, acaparamientos, especulación o concertación de precios, así como el abuso de posiciones dominantes en el mercado. La ley establece las sanciones correspondientes en los ámbitos civil, administrativo y penal para las personas naturales o jurídicas que incumplan dicha prohibición”. Adicionalmente, dicho Proyecto propone la prohibición “de la propiedad cruzada de los medios de comunicación social, de acuerdo con la ley”. Según la justificación del Proyecto, “si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico actualmente ya dispone una serie de reglas a nivel infra constitucional para la sanción de este tipo de conductas, es necesario que se establezca una directriz expresa al legislador ordinario para que ahonde en los mecanismos que fueran necesarios a fin de garantizar lo que la Constitución exige (bajo los términos que ahora se proponen en el artículo 61º)”.

Sobre lo anterior, se advierte que la Relatoría Especial ha venido dando seguimiento a esta situación por medio de sus diversos mecanismos de monitoreo, incluyendo audiencias temáticas e informes anuales. El Relator reitera que los Principios sobre la Libertad de Expresión , en su punto 12, establecen que “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.” Al respecto, la Relatoría se ha hecho eco de los esfuerzos realizados por los Estados para encontrar mejores garantías para asegurar el pluralismo y la diversidad en el proceso comunicativo. No obstante, recuerda que ello debe ser hecho respetando las garantías que el derecho internacional establece para asegurar plenamente el derecho fundamental a la libertad de expresión. Por ende, los Estados “no deben adoptar normas especiales bajo la apariencia de normas antimonopólicas para los medios de comunicación que en realidad tienen como propósito y efecto la restricción de la libertad de expresión”.

Por todo lo anterior, la Relatoría Especial recalca la relevancia de abordar este tema en el marco de un debate democrático y plural, para lo cual ofrece su buena disposición para brindar apoyo y acompañamiento técnico a todas las partes interesadas.

3. Libertad de Expresión e Internet

La brecha digital es un desafío apremiante, que solo podrá ser abordada al lado de la alfabetización digital.

De acuerdo con la información recabada durante la visita al país, en los años recientes el Estado Peruano ha comprometido valiosos esfuerzos para avanzar hacia la universalización del acceso a internet en el país, especialmente tras las necesidades ocasionadas por la pandemia del COVID-19. No obstante, la Relatoría Especial observa que permanece una alarmante brecha digital en el país. Según datos del tercer trimestre del año 2021 del Instituto Nacional de Estadística e Informática, solamente 55% de los hogares del país tienen acceso a la Internet. La brecha digital en Perú ha de comprenderse en el marco de una fuerte desigualdad regional, entre centros urbanos y zonas rurales. Por ejemplo, según el mencionado informe, solamente 20,7% de los hogares de áreas rurales reportaron tener acceso a internet en la fecha del estudio, mientras que, en Lima, 72,0% de los hogares contaría con acceso a la red.

A su vez, la Relatoría advierte la falta de información recibida acerca de temáticas relacionadas con la alfabetización digital en el país, y espera contar con información adicional para la elaboración del informe detallado que esta Oficina está preparando. No obstante, se advierte que esta situación se enmarca en un contexto generalizado en el hemisferio, en donde por lo general se registra una ausencia de esfuerzos efectivos que atiendan la urgente necesidad de avanzar en programas de alfabetización digital orientados al desarrollo de habilidades cívicas, en perspectiva de convivencia democrática y con enfoque de derechos humanos.

Violencia en línea

La alfabetización digital y el acceso universal a Internet, como herramientas para acceso a la información por parte de la ciudadanía, son fundamentales para que el país supere escenarios de deterioro del debate público y de violencias, amenazas y hostigamientos en línea. En tal sentido, se advierte por ejemplo que el proceso electoral celebrado en el año 2021 en Perú se vio marcado por la difusión de mensajes buscando amedrentar a personas específicas con base en sus opiniones políticas, además de la difusión de información personal confidencial y sin consentimiento de personas (*doxing*), como represalia por sus afiliaciones u opiniones políticas.

Las campañas "Chapa tu Caviar", "listas negras" y #YaFueCusco son algunas de las más conocidas y que fueron puestas en conocimiento de la Relatoría. En tal contexto, la CIDH otorgó una medida cautelar a Jorge Luis Salas Arenas, presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y su núcleo familiar en Perú, tras considerar que se encuentra en una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable a sus derechos en Perú. Como señaló en su momento la oficina de observación electoral de la OEA, las denuncias presentadas por el JNE son inéditos en la historia de las misiones de observación electoral, lo que da cuenta de la gravedad de lo sucedido.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que la violencia en línea tiene un efecto inhibitorio en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente de la libertad de expresión, en la medida en que produce el silenciamiento y la autocensura de algunos sectores y grupos sociales. En esa medida, la CIDH/RELE ha sostenido que es deber de las autoridades estatales reconocer de manera pública y expresa el riesgo que constituyen las expresiones discriminatorias y estigmatizantes en el entorno virtual para la libertad de expresión, así como advertir las consecuencias negativas para la democracia toda vez que

afectan el intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información. De igual manera, los Estados están llamados a investigar los hechos y sancionar a los responsables. Para ello, se alienta a los Estados a contar con la capacidad técnica, los recursos adecuados y el personal especializado que aborden de manera adecuada las investigaciones, evitando retrasos injustificados e irregularidades en los procesos judiciales.

Estos deberes y obligaciones del Estado se refuerzan ante situaciones en donde existe violencia de género en línea y discursos de odio por razón de género, pues las mujeres están expuestas a riesgos adicionales y específicos a diferencia de sus compañeros varones. Esta clase de violencia causa serios daños psicológicos e incluso puede conducir a violencia física con el objetivo de intimidar y silenciar a las mujeres, y reprobar su participación en la vida pública.

Posibles impactos restrictivos al ejercicio de la libertad de expresión en línea y riesgos a la protección de datos a partir del marco institucional

Respecto del marco institucional y de reglamentación de Internet, la Relatoría fue informada que es facultad del Ministerio de Transporte y Comunicaciones determinar la suspensión o el bloqueo de operadores e intermediarios del espacio en línea. Al respecto, preocupa a la Relatoría la información sobre el crecimiento de activación de procesos cautelares y sin oportunidades de llevar a cabo un proceso contradictorio que generan el bloqueo de sitios web y aplicaciones. La Relatoría también fue informada sobre las facultades del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de disponer de instrumentos administrativos, para facilitar el bloqueo de aplicaciones a partir de una normativa administrativa según la información recibida dicha normativa no garantiza un debido proceso legal ni derecho a la defensa, se alegaron además falta a garantías de transparencia o de participación democrática en el escrutinio social de dichas funciones. Por ejemplo, la Relatoría fue informada del uso de Decretos Supremas con tales objetivos, como en el caso del Decreto Supremo 035-2019-MTC, que precisa las disposiciones sobre el bloqueo de aplicativos y/o de páginas web relacionadas con el servicio de transporte público de personas en vehículos menores no autorizados.

A su vez, se ha informado a la Relatoría sobre la existencia de software y programas de vigilancia del Estado destinados a vigilancia del ciberespacio a partir del monitoreo de informaciones públicamente accesibles. La Relatoría también recibió información sobre intentos y campañas para la instalación de cámaras con capacidad de detección de rostros en algunas ciudades y distritos del país, sin amplio debate y reflexiones previas junto a la ciudadanía, y en el marco de opacidad sobre el alcance y tipos de contratos firmados entre las compañías que ofrecen el servicio y el poder público y sobre la base de datos utilizada. Actualmente, según la información recibida por la Relatoría, el Decreto Legislativo 1182 ya autoriza la Policía a acceder, sin orden judicial previa, a la ubicación o geolocalización de las personas usuarias de celulares y ordena a las empresas a guardar los datos de tráfico de todas las comunicaciones del país por hasta tres años.

La Relatoría Especial recuerda que los derechos humanos y, en particular, el derecho a la libertad de expresión, encuentran en Internet un instrumento único para desplegar su enorme potencial en amplios sectores de la población. La relevancia de Internet como plataforma para el goce y ejercicio de derechos humanos está directamente vinculada con la arquitectura de la red y los principios que la rigen, entre ellos el principio de apertura, descentralización y neutralidad. Asimismo, reitera que el Principio 5 de la Declaración de Principios señala que “la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o

electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión". A la vez, aunque el Estado esté llamado a sancionar a prácticas abiertamente ilícitas, a discursos no resguardados por la libertad de expresión, el bloqueo y filtrado de contenido, además de cualquier otra sanción, debe someterse a un estricto juicio de proporcionalidad y estar cuidadosamente diseñada y claramente limitada de forma tal que no alcance a discursos legítimos que merecen protección.

4. Libertad de expresión y lucha contra la discriminación y la exclusión

Libertad de expresión y derecho a la comunicación de pueblos y comunidades indígenas

En el marco de su mandato, la Relatoría Especial monitorea los obstáculos que enfrentan distintos grupos vulnerables para el ejercicio de su libertad de expresión y para que sus realidades se inserten en el debate público. En el caso de Perú, la Relatoría fue informada acerca de los obstáculos que enfrentan grupos históricamente discriminados, particularmente los pueblos indígenas.

En tal sentido y según la información recibida durante su visita, en Perú se identifican 55 pueblos indígenas, tanto en los Andes como en la Amazonía. Además, se reconocen 48 lenguas indígenas, incluyendo el quechua que se habla en casi todo el país. Sin embargo, y a pesar de esta diversidad étnica y lingüística, los pueblos y comunidades indígenas carecerían de acceso a medios propios de comunicación, a la vez que acceden de manera restringida a los medios públicos y privados.

El Relator ha sido informado que los comunicadores indígenas son agentes culturales de los pueblos originarios y que gran parte de ellos acceden a medios de comunicación sufragando sus espacios con sus propios medios, por medio del alquiler de espacios, lo que implica importantes sacrificios personales y comunitarios. Además, muchos de ellos serían de formación autodidacta y no tienen necesariamente acreditación profesional, lo cual les expone a diversas formas de violencia y discriminación, a amenazas y a agresiones por difundir información de las comunidades a las que pertenecen.

Según fue informada la delegación, la imposibilidad material de ejercer la libertad de expresión se expresa también en un marco legal restrictivo para los medios comunitarios, que apenas alcanzan el 1 por ciento del total de los medios. En la práctica, los sistemas de otorgamiento de licencias por subasta dan cuenta de importantes sumas de dinero solicitadas, impidiendo que muchas comunidades puedan lograr una licencia. Igualmente, si bien el Estado peruano ha realizado esfuerzos por habilitar programación indígena en lenguas quechua, aimara u asháninka, la información recabada indica que estos esfuerzos han sido insuficientes. Esta programación es limitada, en horarios restringidos o de poca audiencia y no necesariamente respetuosa de la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta situación representa un verdadero desafío para el país por permitir que las voces de los pueblos y las comunidades indígenas y étnicas del Perú puedan ser escuchadas, en sus propias lenguas y en sus propios términos. Igualmente, subsisten desafíos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información, en sus propios idiomas, y a acceder a todos los demás medios de comunicación no indígenas sin discriminación. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el año 2007.

Al respecto, la Relatoría advierte la necesidad de promover el acceso de los pueblos y de las comunidades indígenas a los medios de comunicación, como forma de fomentar el debate diverso, plural y representativo de todos los miembros de la sociedad, conforme a los estándares interamericanos en la materia.

Libertad de expresión y protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes

Durante su visita al país, la Relatoría recibió información relacionada a la vinculación entre derecho a la libertad de expresión y la protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

Al respecto, la Relatoría fue informada sobre actos de hostigamiento y acoso judicial en contra mujeres que denuncian actos de violencia sexual y contra colectivos que promueven los derechos sexuales y reproductivos. En este contexto, la Relatoría subraya una denuncia penal por difamación agravada presentada por un profesor de arqueología de la Pontificia Universidad Católica de Perú y por quien fuera Ministro de Cultura, Luis Jaime Castillo Butters, contra Marcela Poirier, quien le había denunciado pública y administrativamente por violencia sexual. El 23 de mayo de 2022, el Décimo Séptimo Juzgado Penal Unipersonal de la Corte Superior de Justicia de Lima hizo la lectura de la sentencia que la sanciona penalmente, en 180.000 soles peruanos a título de reparación. Adicionalmente, el mencionado profesor mantiene un proceso administrativo en la universidad contra Marcela Poirier, también en base a cargos por supuesta difamación.

La Relatoría observa que estos procesos pueden tener como efecto silenciar las voces de las víctimas de violencia de género, y particularmente de violencia sexual, quienes ya de por sí encuentran numerosos obstáculos para acceder a la justicia. En la Declaración Conjunta de 2022, las y los distintos expertos en Libertad de Expresión recomendaron que “las mujeres que denuncian públicamente a los presuntos autores de la violencia sexual o de género no deben ser acusadas de difamación penal, ni perseguidas por denuncia falsa de delitos, ni ser objeto de demandas por difamación frívolas o vejatorias”.

Además, la Relatoría obtuvo información de que un grupo de estudiantes fue procesado administrativamente en esa misma universidad por publicar, en sus redes sociales personales, información relacionada con el anticonceptivo oral de emergencia. El proceso fue abierto bajo el argumento de que las y los estudiantes incurrieran en falta disciplinaria al prescribir una medicación, facultad que solo podría ser otorgada a personal médico. La Universidad archivó el proceso después que se ordenó que los estudiantes borrarán la publicación - orden atendida por el grupo. Actualmente, las y los estudiantes habrían sido denunciados por promover la práctica del delito de autoaborto. Al respecto, la Relatoría Especial ha afirmado que el acceso a la información resulta indispensable para que las mujeres puedan ejercer plenamente todos sus derechos, incluyendo sus derechos sexuales y reproductivos.

Por otra parte, la Relatoría tomó conocimiento de que actualmente se aguarda la promulgación de la Ley 905/2021 acerca de los contenidos de los materiales y de los recursos educativos en el Perú, aprobada el 6 de mayo de 2022 por el Congreso. La ley condicionaría la publicación de materiales educativos a la consulta y consentimiento previo de padres y apoderados, lo que, según la Defensoría del Pueblo, podría impedir el “acceso a una educación libre de estereotipos y prejuicios de género, así como también al ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva”. La Relatoría tomó conocimiento, desde distintos actores de la sociedad civil, que con base en esta ley, familiares de estudiantes podrían observar e impedir esfuerzos de educación sexual integral y de educación a la igualdad.

Como ya han señalado los órganos interamericanos de derechos humanos, los Estados deben estimular que las instituciones de enseñanza pública y privada desarrollen currículos y programas para garantizar la educación en derechos humanos de manera interdisciplinaria y en todos los ciclos de enseñanza con perspectiva de igualdad de género e interseccionalidad, garantizándose también la educación sexual integral.

Conclusiones y Recomendaciones Preliminares

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha sido enfático en subrayar la importancia de la libertad de expresión y su relación estructural con la democracia. El ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones, a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que conciernen a todos los ciudadanos, son condiciones indispensables para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios.

En este marco y tras su visita al país, la Relatoría Especial observa que en Perú el regreso a la democracia trajo consigo indudables avances en materia de libertad de expresión, tras décadas marcadas por gobiernos militares y civil autoritarios. Sin embargo, el Relator especial pudo constatar que el país enfrenta importantes desafíos para la plena garantía del derecho a la libertad de expresión y en particular, para el ejercicio del periodismo.

La Relatoría subraya que quienes protagonizan debates de interés general participan de un espacio público que también están llamados a cuidar. Mientras el cruce de argumentos y la exposición pública de los desacuerdos enriquecen el debate, la violencia y los discursos que alientan a la discriminación erosionan la institucionalidad democrática y tienen el potencial de generar violencia contra grupos en situación de vulnerabilidad.

La Relatoría Especial presenta a continuación recomendaciones preliminares al Estado, dirigidas a la adecuación del ordenamiento jurídico peruano, de prácticas y de políticas nacionales a las normas y estándares internacionales e interamericanos en materia de libertad de expresión. Cabe señalar que las conclusiones y recomendaciones aquí presentadas serán desarrolladas posteriormente, y con mayor detalle, en un informe especial de país publicado por la Relatoría Especial.

De forma particular y en base a las consideraciones anteriores, la Relatoría Especial recomienda al Estado:

1. Garantizar, de forma inmediata, el acceso a la prensa y a los periodistas a espacios protagónicos del debate democrático e institucional, como el Congreso de la República y el Palacio de Gobierno, para permitirles recabar información sobre asuntos de interés público. Ello, por medio de mecanismos adecuados y concertados con la prensa, como por ejemplo, sistemas de acreditación, *pool* de periodistas, salas de prensa, ruedas de prensa y otros;
2. Rechazar de manera institucional y contundente todos los actos de violencia contra la prensa y contra los periodistas, incluyendo los actos de violencia en línea;
3. Tomar las medidas necesarias para investigar, de manera diligente, efectiva e imparcial todos los casos de violencia contra periodistas, con miras a identificar y sancionar a los

responsables, y a reparar adecuadamente a las víctimas. Lo anterior, incluyendo las perspectivas y la diligencia reforzada que demandan casos como los de violencia de género contra mujeres periodistas;

4. Tomar las medidas necesarias para garantizar que los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública se abstengan de realizar declaraciones que puedan estigmatizar a la prensa y a los periodistas, trabajadores de los medios de comunicación, o defensores de los derechos humanos; declaraciones que promuevan la intolerancia y la discriminación; o aquellas que puedan contribuir a la desinformación deliberada;
5. Promover la derogación de la legislación penal sobre difamación y calumnia y sustituirla, conforme sea necesario, por leyes civiles de protección al honor apropiadas y proporcionales;
6. Promulgar una legislación exhaustiva para desalentar los casos de difamación vejatorios o frívolos y las demandas estratégicas contra la participación pública (*SLAPs*) que pretenden intimidar y silenciar a periodistas y activistas que informan sobre asuntos de interés público, así como a las mujeres que denuncian hechos de violencia;
7. Promover y fortalecer el uso de los mecanismos de autorregulación de la prensa peruana, incluyendo los consejos de prensa y sus mecanismos de queja en tribunales de ética, así como generar un ambiente apropiado para su correcta labor como mecanismos privilegiados para la resolución de controversias;
8. Promover el debate, incluyendo consultas públicas a distintas partes interesadas, alrededor de proyectos de ley que pueden impactar negativamente el ejercicio de la libertad de expresión y libertad de prensa. En este sentido, debe tomarse en cuenta la finalidad, necesidad y proporcionalidad de restricciones a la libertad de expresión y labor de los medios de comunicación, y adecuar las redacciones legislativas para que no menoscaben la divulgación de información de elevado interés público;
9. Capacitar operadores de justicia, incluyendo jueces y fiscales, en materia de estándares del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos y de Libertad de Expresión, tomando en consideración que las restricciones a la libertad de expresión necesitan cumplir los requisitos de legalidad, finalidad legítima y necesidad y proporcionalidad (“test tripartito”);
10. Capacitar a las personas que ejercen la función pública en los más distintos niveles sobre sus deberes frente a la normativa nacional e internacional de acceso a la información pública y continuar emprendiendo esfuerzos para fortalecer la labor, la autonomía y la observancia de recomendaciones y decisiones de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, y de Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
11. Investigar, identificar y sancionar a los responsables de ataques, violencia, amenazas, hostigamiento y uso abusivo de la fuerza en el contexto de protesta, sean actores estatales o no estatales, incluyendo por medio de la apertura de investigaciones de oficio.

12. Promover la actualización continua de protocolos sobre el uso de la fuerza durante las protestas, conforme a los estándares interamericanos en materia de protesta social y libertad de expresión;
13. Ajustarse a un estricto juicio de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad en el diseño de los marcos regulatorios de la internet y utilización de TIC, privilegiando, siempre que sea posible, la consulta previa con distintas partes interesadas. En todos los casos, el Estado deberá tomar en cuenta los principios de igualdad y no discriminación, neutralidad, apertura, descentralización y el respeto por la protección de datos personales.
14. Garantizar un acceso más amplio e inmediato al servicio de Internet a toda la población y desarrollar medidas positivas para reducir de manera rápida la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables y con menores ingresos, incluyendo esfuerzos de alfabetización digital para el desarrollo de habilidades cívicas.
15. Promover la diversidad de los medios de comunicación, incluso a nivel local. En particular, tomar las medidas necesarias para los medios comunitarios tengan un espacio para operar en todas las plataformas de distribución y cuenten con recursos adecuados.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a fin de estimular la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y el desarrollo del sistema democrático.