

Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú

• • •

Pedro Vaca Villarreal
Relator Especial para la Libertad de Expresión



OEA/Ser.L/V/II
CIDH/RELE/INF26/23
Diciembre 2023
Original: Español

Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú

**Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Pedro Vaca Villarreal
Relator Especial para la Libertad de Expresión

2023

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Perú / Pedro Vaca Villareal, Relator Especial para la Libertad de Expresión.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7774-4

1. Freedom of expression--Peru. 2. Freedom of press--Peru. 3. Freedom of information--Peru. 4. Human rights--Peru. I. Vaca Villareal, Pedro. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.26/23

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Roberta Clarke
José Luis Caballero
Julissa Mantilla Falcón
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Carlos Bernal Pulido

Secretaria Ejecutiva

Tania Reneaum Panszi

Secretaria Ejecutiva Adjunta para Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica

Maria Claudia Pulido

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones

Jorge Meza Flores

Índice

I. Introducción	7
A. Contexto de la realización del presente informe	8
B. Antecedentes	10
C. Objetivos y alcance del informe	12
II. Periodismo y Democracia	15
A. Violencia contra periodistas	17
Agresiones, acoso y amenazas a periodistas	17
Violencia contra periodistas perpetrada por grupos de civiles organizados	20
Asesinatos de periodistas, acceso a la justicia y obligaciones de los Estados	23
B. Uso de mecanismos judiciales contra periodistas que reportan sobre asuntos de interés público	26
Uso de figuras de protección del honor, calumnias y difamación	26
Instancias de autorregulación de la prensa	32
Protección de fuentes periodísticas	36
C. Declaraciones estigmatizantes contra la prensa y los medios de comunicación	37
III. Libertad de Expresión, Estado de Derecho e Institucionalidad democrática	40
A. Libertad de expresión en contextos electorales	42
Cobertura mediática de la campaña electoral 2021 en Perú	42
Presiones a las líneas editoriales por motivos políticos	45
Acoso y campañas de hostigamiento	48
B. Acceso a información y a fuentes públicas	50
Obstáculos en materia de acceso a la información	50
Acceso a la información, periodismo e institucionalidad democrática	54

C. Publicidad oficial y libertad de expresión	56
Marco legal en el Perú	56
Restricciones indirectas a la libertad de expresión a través de la publicidad oficial	58
D. Seguimiento a diligencias relacionadas con las protestas de noviembre de 2020 y visita de trabajo de la CIDH	61
E. Diversidad, pluralismo y concentración de propiedad de medios de comunicación	65
Diversidad y pluralismo de medios en el Perú	65
Protección y promoción de la diversidad y el pluralismo en el ámbito de los medios de comunicación	69
IV. Libertad de expresión y lucha contra la discriminación y la exclusión	73
A. Libertad de expresión y pueblos y comunidades indígenas	75
Obstáculos en el ejercicio del periodismo relacionado con los pueblos indígenas	75
Derecho a la libertad de expresión como lucha contra la discriminación histórica	77
B. Libertad de expresión y derechos de las mujeres	79
Violencia y discriminación contra mujeres periodistas en Perú	79
Intimidación y denuncias penales contra personas promoviendo los derechos de las mujeres y denunciando casos de violencia de género	83
Reproducción de estereotipos discriminatorios en el tratamiento informativo de casos de violencia contra las mujeres	86
C. Discursos estigmatizantes, los que pueden exacerbar la discriminación y los discursos no protegidos	87
Proliferación de discursos estigmatizantes	87
Discursos que pueden exacerbar la discriminación y personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos	89
V. Libertad de Expresión e Internet	100
A. Regulación de internet en el Perú	102
B. Internet y brechas digitales	103
Acceso a internet y cobertura de red	103
Alfabetización digital	107

C. Deterioro del debate público: desinformación y noticias falsas	110
Marco normativo	111
Desinformación y noticias falsas en contextos clave: <i>emergencia sanitaria y elecciones generales</i>	113
Respuestas y abordajes frente al fenómeno de la desinformación	114
D. Violencia en línea	117
Campañas de hostigamiento en línea contra periodistas	117
Violencia de género en línea	119
VI. Conclusiones y Recomendaciones	123
A. Conclusiones	124
B. Recomendaciones	126

Capítulo I

Introducción



I. Introducción

A. Contexto de la realización del presente informe

1. Durante años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) han dado especial seguimiento a la situación de la libertad de expresión en el Perú. De forma particular y en las últimas dos décadas, la CIDH y su Relatoría Especial han recabado información y analizado la situación del Perú y de los cambios institucionales que ha atravesado hasta el día de hoy, observando de manera particular la indisociable relación entre democracia y libertad de expresión para la plena vigencia de los derechos humanos en el país.
2. Lo anterior ha incluido el monitoreo de la situación durante los años del régimen autoritario civil de Alberto Fujimori, cuando esta Oficina consideró que en el Perú “no exist[ían] las garantías necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión¹”, así como la recuperación del sistema democrático en el país en el año 2000. Entonces, ese momento fue relevado por la Relatoría Especial como el “progreso más significativo en materia de libertad de expresión” en la región, por su “consecuente mejora del estado de la libertad de expresión” en el país, tras décadas de restricciones impuestas por gobiernos militares y civiles autoritarios².
3. Desde entonces, y como lo ha señalado la CIDH, 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 Perú³. En este marco, la prensa independiente ha jugado un papel fundamental en el país, denunciando violaciones a los derechos humanos e irregularidades de las autoridades, llevando a conocimiento de la ciudadanía actos que no siempre son sometidos a los mecanismos democráticos de control, y cuyos autores muchas veces encuentran en estos mismos a sus aliados o cómplices⁴.
4. Sin embargo, por ejercer su derecho a la libertad de expresión y llevar a cabo su misión de investigación, difusión y análisis de los hechos y situaciones más relevantes en el país, el periodismo peruano - y las personas abocadas a él - han enfrentado de forma continuada numerosos obstáculos, restricciones e impedimentos indebidos. Ello, en un contexto relacionado con la persistencia de diversas formas de violencia contra la

¹ La Relatoría se pronunció sobre la grave situación en que se encontraba la libertad de expresión en el país, particularmente durante los años de gobierno de Alberto Fujimori. La RELE señaló que, a través de persecuciones judiciales, amenazas y torturas, el régimen encabezado por el expresidente Alberto Fujimori y el ex agente de inteligencia Vladimiro Montesinos montó una campaña de persecución, intimidación y hostigamiento contra todas aquellas personas que querían ejercer libremente su derecho a la libertad de expresión. Ver: CIDH. Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú. Capítulo V (La Libertad de expresión en el Perú). OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev. 2 de junio 2000. Pág. 91.

² CIDH. Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 20 rev. 16 de abril de 2001. Párr. 12.

³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁴ CIDH. Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú. Capítulo V (La Libertad de expresión en el Perú). OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev. 2 de junio 2000. Pág. 91.

prensa y los periodistas, amenazas a la diversidad y a la independencia de los medios, así como a los desafíos que surgen en el contexto de las tecnologías digitales y del acceso a la información.

5. De forma más reciente, la CIDH y la Relatoría Especial han venido dando seguimiento a la situación de inestabilidad política y del reciente rompimiento del orden constitucional en el Perú, y a su impacto en el respeto y garantía de los derechos humanos, incluyendo los derechos relacionados con la libertad de expresión⁵. Lo anterior, en el marco de tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que se remonta a años atrás⁶, y de la profunda polarización política que caracteriza al país, como quedó de manifiesto en las elecciones presidenciales celebradas en el año 2021 y en las protestas que le siguieron a la crisis institucional de diciembre de 2022, a partir de la decisión del entonces Presidente de la República, Pedro Castillo, de disolver el Congreso de la República e intervenir en el Poder Judicial y el Ministerio Público.
6. Al respecto, esta Oficina ha reiterado en varias ocasiones que, 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. 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.
7. Tras su visita al país, el Relator Especial pudo advertir que el debate público se ha ido erosionando progresivamente. Resultado de las tensiones sociales latentes, la polarización política, la inestabilidad institucional, y de los impedimentos indebidos al trabajo de la prensa y de los periodistas, la libertad de expresión atraviesa actualmente un momento de extrema complejidad en el país.
8. A la situación actual de libertad de expresión le anteceden una serie de momentos políticos e institucionales claves, 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 Oficina⁷; así como la campaña electoral del año 2021, que enfrentó en las urnas a Keiko Fujimori y al expresidente del país, Pedro Castillo. Asimismo, el rompimiento del orden constitucional⁸ del 7 de diciembre de 2022 por decisiones del entonces presidente Castillo, hechos que a nivel interno fueron calificados como un golpe de estado por parte de instituciones de los diferentes poderes del Estado⁹.

⁵ CIDH. Comunicado de Prensa No. 290/20. La CIDH culmina visita de trabajo al Perú. 7 de diciembre de 2020.

⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 290/20. La CIDH culmina visita de trabajo al Perú. 7 de diciembre de 2020.

⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R274/20. La Relatoría Especial manifiesta extrema preocupación por el uso excesivo de la fuerza policial contra manifestantes y periodistas y por las detenciones en el marco de las protestas en Perú. 13 de noviembre de 2020.

⁸ CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023. Cap. IV.A.

⁹ CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023. Cap. IV.A. párr. 63.

9. Al respecto, la Relatoría Especial recuerda la importancia de que la ciudadanía pueda acceder a información comprensible, útil, veraz y fidedigna a partir de voces y medios creíbles y de referencia, como pueden ser la academia y el discurso científico, los partidos políticos, las agencias verificadoras y la prensa que, por su experiencia, sentido de la ética y compromiso con métodos de informar seriamente, son actores trascendentales de las dinámicas democráticas. Lo anterior es particularmente importante en contextos marcados por la desinformación deliberada, que impacta severamente la comprensión social sobre asuntos de interés público. Toda democracia requiere de un debate público robusto, para el cual el respeto y la garantía de la libertad de expresión resultan indispensables, por lo que son igualmente necesarios los espacios plurales de intercambio de ideas; la apertura del Estado, sus instituciones y altos funcionarios al escrutinio público; y la activa participación de actores diversos de sectores de la ciencia, partidos políticos, academia, sindicatos y sociedad civil organizada. Todo ello, en un marco garantista, sin discriminaciones y libre de violencia.

B. Antecedentes

10. El derecho a la libertad de pensamiento y expresión, de acuerdo con la protección que otorga el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”) – y, en la Constitución Peruana, establecido en los artículos 2.4 y 2.5 –, contempla tanto el derecho de las personas a expresar su propio pensamiento, como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Este derecho reviste una crucial importancia para el desarrollo personal de cada individuo, para el ejercicio de su autonomía y de otros derechos fundamentales¹⁰.
11. El derecho a la libertad de expresión constituye además un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de las sociedades democráticas, debido a su relación estructural con la democracia¹¹. La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que, en tanto piedra angular de una sociedad democrática, la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada. El pleno ejercicio de la libertad de expresión garantiza la máxima posibilidad de información, un requisito del bien común y de la democracia, inconcebible sin la libre circulación de ideas y de noticias, sin una pluralidad de fuentes de información, y que requiere, a su vez, del respeto a los medios de comunicación y de la labor de periodistas y comunicadores¹².
12. En tal contexto, la Comisión Interamericana y su Relatoría Especial han venido dando seguimiento a la situación de la libertad de expresión en el Perú por medio de sus diversos mecanismos de monitoreo. Aunque el retorno al camino democrático haya

¹⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

¹¹ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 70.; CIDH. Informe Especial Sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. marzo 15 de 2017. Párr. 8.

¹² CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 178.; CIDH. Informe Especial Sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016 OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. marzo 15 de 2017. Párr. 9.

traído consigo un renovado ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la Relatoría Especial ha continuado recibiendo información dando cuenta de los numerosos desafíos que persisten en la garantía y vigencia de numerosos derechos relacionados con la libertad de expresión y de pensamiento en el país.

- 13.** De forma particular, a inicios del año 2022, la Relatoría Especial recibió comunicaciones de organizaciones de la sociedad civil en las que se solicitó que se llevara cabo una visita oficial al Perú, para monitorear la situación de la libertad de expresión y de prensa en el país¹³. En este marco y honrando sus compromisos internacionales, el Estado de Perú aceptó la solicitud de la Relatoría Especial de realizar una visita de trabajo al país. Así, el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Pedro Vaca Villarreal, realizó una visita oficial a Perú para relevar la situación de la libertad de expresión en el país, entre los días 16 y 20 de mayo, desplazándose a Lima y a Ayacucho¹⁴.
- 14.** En Lima, el Relator se reunió con el entonces presidente de la República Pedro Castillo, así como con el canciller, el ministro de Justicia y de Derechos Humanos y con los viceministros de Interior y de Transporte y Comunicaciones, que ejercían funciones en la época de la visita, y con el Fiscal de la Nación en la fecha. 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 Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 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 entonces presidenta del Congreso, María del Carmen Alva Prieto y otros miembros del legislativo, incluyendo a la entonces tercera vicepresidenta de la mesa directiva del Congreso, y el entonces 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 en la fecha y con el presidente del Jurado Nacional de Elecciones.
- 15.** 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.

¹³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R100/22. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión anuncia visita oficial a Perú.

¹⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R124/22. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH concluye su visita a Perú y presenta sus observaciones y conclusiones preliminares sobre libertad de expresión en el país. 2 de junio 2022.

16. En el transcurso de su visita a Ayacucho, 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 visitó 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.
17. Adicionalmente, 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.
18. La Comisión y la Relatoría Especial agradecen al Estado de Perú la apertura al escrutinio internacional que se tradujo en la invitación a realizar esta visita y en un diálogo abierto y constructivo al más alto nivel. La RELE también agradece la información proporcionada por el Estado y a las organizaciones de la sociedad civil. En especial, la Relatoría extiende su agradecimiento a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares por reunirse con la delegación de la Comisión para brindar su testimonio y presentar sus denuncias.

C. Objetivos y alcance del informe

19. Al culminar su visita al Perú, el Relator Especial presentó sus observaciones preliminares sobre los progresos realizados por el país en virtud de sus obligaciones internacionales en materia de libertad de expresión y los desafíos que afronta el país en esta materia. Asimismo, la Relatoría presentó una serie de 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. Como se señaló entonces, esas conclusiones y recomendaciones serían desarrolladas con mayor detalle, en el marco del presente informe especial de país¹⁵.
20. Este informe se centrará particularmente en las diversas afectaciones a los derechos humanos relacionadas con la libertad de pensamiento y de expresión en el país, en cumplimiento del mandato de protección y promoción de este derecho que tiene la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Si bien esta Oficina ha monitoreado de forma constante la situación en el Perú¹⁶, el presente informe se enfocará en los hechos e informaciones más relevantes tomando en consideración el periodo que condujo a las elecciones presidenciales celebradas en el año 2021, el desarrollo de dicha campaña electoral, así como la situación de la libertad de expresión desde entonces.

¹⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

¹⁶ Ver Informes Anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, capítulos dedicados a Perú (1998-2021).

21. Para la realización del presente documento, la RELE recopiló, analizó y sistematizó la información recibida antes, durante y después de su visita al país. Asimismo, utilizó insumos provenientes de reuniones de trabajo, solicitudes de información al Estado, audiencias públicas; así como notas periodísticas; informaciones presentadas por el Estado o por sus órganos independientes; informes realizados por organizaciones de la sociedad civil; y pronunciamientos realizados por organismos internacionales especializados en la protección de los derechos humanos y del derecho a la libertad de expresión.
22. De forma complementaria, y en el marco de las atribuciones establecidas en el artículo 41(d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Relatoría Especial solicitó información adicional al Estado peruano, información que fue remitida con fecha el 24 de agosto de 2022 por el Estado¹⁷. Asimismo, esta Oficina compartió el proyecto de informe con el Estado peruano, ante lo cual éste remitió comentarios y clarificaciones el día 24 de agosto de 2022, igualmente consignadas en este documento¹⁸.
23. Para su elaboración, la Relatoría Especial de la CIDH recopiló, analizó y sistematizó la abundante información recibida antes, durante y después de su visita. Asimismo, utilizó insumos provenientes de reuniones de trabajo, solicitudes de información al Estado, audiencias públicas y notas periodísticas; informaciones presentadas por el Estado o por sus órganos independientes; informes realizados por organizaciones de la sociedad civil; decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados.
24. Con base en lo anterior, el presente informe sistematiza información a la que la Relatoría pudo tener acceso hasta noviembre de 2022. No obstante, la Relatoría observó en el terreno la situación de derechos humanos en el contexto de la crisis de institucionalidad democrática y social del Perú a raíz de los hechos sucedidos el 7 de diciembre de 2022. La Relatoría integró la delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su visita de trabajo realizada del 11 al 13 de enero de 2023; precedida por una misión técnica preparatoria que se llevó a cabo del 20 al 22 de diciembre de 2022. El contexto y la información recopilada en esta visita hicieron parte del análisis de este informe. Las conclusiones retratadas en este informe son complementarias con el Informe “Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales”¹⁹, que aborda la situación de derechos humanos tras las visitas de la CIDH en diciembre y enero de 2022.
25. Acerca de la división de este informe, desde el año 2021, la Relatoría ha organizado su monitoreo y sistematización de información, con el fin de brindar un análisis holístico de la situación de libertad de expresión, en cuatro apartados temáticos: 1. Periodismo y democracia; 2. Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y libertad de expresión; 3. Internet y libertad de expresión; 4. Libertad de expresión y lucha contra la

¹⁷ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores - Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia - Perú, Comentarios Solicitud de información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú, Oficio 292 -2022-JUS/VMDHAJ, de 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

¹⁹ CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023.

discriminación y la exclusión²⁰. Así, siguiendo los ejes prioritarios identificados por esta Oficina, el presente Informe Especial se organiza alrededor de seis capítulos, incluyendo: Introducción (Capítulo I); Periodismo y Democracia (Capítulo II); Libertad de expresión, Estado de Derecho e institucionalidad democrática (Capítulo III); ; Libertad de expresión y lucha contra la discriminación y la exclusión (Capítulo IV); Libertad de expresión e internet (Capítulo V); y Conclusiones y Recomendaciones (Capítulo VI) dirigidas al Estado Peruano y sus instituciones.

²⁰ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2021 Capítulo II (Situación de la Libertad de Expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II Doc. 64 rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 3.

Capítulo II

Periodismo y Democracia



II. Periodismo y Democracia

26. Tras finalizar su visita al país, la Relatoría Especial advirtió importantes desafíos que enfrenta el Perú para la garantía del derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones, y en particular, para el trabajo de la prensa. Si bien en el pasado reciente no se registran asesinatos de periodistas, la Relatoría fue informada acerca de las diversas formas de violencia que prevalecen contra comunicadores y comunicadoras, tanto en Lima como en diversas regiones. A la par de lo anterior, se recabaron reiterados reportes de casos de hostigamiento judicial contra periodistas, así como de discursos estigmatizantes contra la prensa, inclusive algunos provenientes de autoridades estatales. 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 consolidar una democracia sólida y garante de los derechos fundamentales.
27. El Perú se ha caracterizado, a través de los años, por un patrón de hostigamiento judicial contra periodistas y por una situación constante de acoso y violencia en su contra. En este escenario, y a pesar de los esfuerzos, subsisten numerosos desafíos en la respuesta que el Estado y sus instituciones han dado. De forma particular, los y las periodistas continúan enfrentando obstáculos para acceder a la justicia y obtener respuestas y reparaciones por hechos de violencia y otros ataques a su labor.
28. Esta situación da cuenta de la importancia central que adquiere la adopción de 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. Como lo ha reiterado en numerosas ocasiones esta Oficina, dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, la libertad de expresión tiene una función primordial, ya que sin ella es imposible el desarrollo de los demás elementos del fortalecimiento democrático y la vigencia de los derechos humanos en su conjunto.

A. Violencia contra periodistas

Agresiones, acoso y amenazas a periodistas

- 29.** Según datos recopilados por la Asociación Nacional de Periodistas de Perú, durante 2021 se registraron 206 agresiones a la libertad de prensa. De esta cifra, y solamente en el contexto del proceso electoral (entre las dos vueltas electorales, las jornadas electorales del 11 de abril y del 6 de junio de 2021, y hasta la proclamación) 71 fueron 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 físicas²¹.
- 30.** En los primeros cuatro meses de 2022, la Asociación Nacional de Periodistas registró 74 agresiones a periodistas, en un claro aumento frente a las cifras registradas en el mismo periodo en años anteriores²². Las agresiones físicas y verbales, así como los actos de amenaza y hostigamiento ocupan dos tercios del total de los reportes, y provienen tanto de agentes del Estado, de actores privados, de agentes políticos y grupos opositores.
- 31.** Por ejemplo, la Relatoría tuvo conocimiento de los casos relativos al ataque con bomba molotov hacia el vehículo de Marco Sánchez Mamani (La Estación)²³ y el incendio del vehículo de Carlos Padilla Castillo (Antena TV Chimbote)²⁴. El Relator también fue informado del caso de la reportera Stefanie Medina y del camarógrafo Carlos Brown (Canal N), agredidos físicamente en un evento de la candidatura del expresidente 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 mitin persiguieran de forma intimidante a periodistas de distintos medios de prensa hasta sus vehículos²⁵. 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 prensa²⁶. A la vez, se reportaron a la Relatoría casos de agresiones físicas y verbales contra periodistas 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 elecciones²⁷.
- 32.** Asimismo, la Relatoría supo del caso de Carlos Enríquez Salinas (“Tierra Nuestra”), quien en febrero de 2020 fue golpeado en la cabeza y el tórax por parte de un empresario acusado de usurpación del terreno, cuando el periodista se encontraba cubriendo una diligencia judicial relacionada con ese caso. La agresión causó un traumatismo encefalo craneano y un edema ocular que requirieron intervenciones quirúrgicas leves²⁸.

²¹ Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Informe Ataques A La Libertad de Prensa en El Marco Del Proceso Electoral 2021. 28 de julio de 2021.

²² ANP. Termómetro Libertad de prensa 2022. 3 de mayo 2022.

²³ La República. Tacna: lanzan bomba molotov a vehículo de periodista. 15 de abril de 2015; CPJ. Atacan con bomba incendiaria el auto del periodista peruano Roberto Sánchez. 19 de abril de 2021.

²⁴ Radio RSD. Chimbote: vehículo de periodista se incendió y terminó inservible. 2 de junio de 2021; IPYS. Perú: periodista denuncia incendio de su automóvil como represalia por su trabajo. 2 de junio de 2021.

²⁵ El Comercio. Simpatizantes de Pedro Castillo persiguieron a periodista tras mitin en Ayacucho. 19 de mayo de 2021; Canal N. Agreden a equipo de Canal N y América TV durante mitin de Pedro Castillo. 20 de mayo de 2021.

²⁶ Latina. Simpatizantes de Pedro Castillo agreden nuevamente al equipo de Latina. 20 de mayo de 2021; RPP. Elecciones 2021: Periodista es agredido durante entrevista a Pedro Castillo. 20 de mayo de 2021.

²⁷ Infobae. Perú: fujimoristas atacaron a dos ministros y a periodistas durante una nueva protesta contra el resultado de las elecciones. 15 de julio 2021.

²⁸ Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 3 de mayo 2020.

- 33.** Otros casos incluyen el 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, mientras su agresor le advertía que “dejara de incomodar al alcalde”, semanas después que el comunicador y su equipo periodístico hubiesen publicado una serie de investigaciones sobre hechos de corrupción en los que estarían involucrados el alcalde de esa municipalidad²⁹. En cuanto a Hugo Gonzáles y Yldefonso Espinoza (Noticiero Libre), estos denunciaron presuntas amenazas de muerte y amedrentamientos tras realizar diversas notas de prensa en las que vinculaban a una congresista de Unión Por el Perú (UPP) con la organización criminal “Los secos de la cordillera blanca”³⁰. El caricaturista Carlos Tovar, también conocido por el seudónimo “Carlín” (La República), manifestó haber recibido numerosas amenazas y ataques luego publicar una caricatura en la que retrata al expresidente Alan García³¹. Al respecto, esta Oficina observó con especial preocupación las declaraciones en Twitter de Salvador Heresi, exministro de Justicia del actual Gobierno: “Bien merecida [sic] tienes las amenazas. Incluso que te revienten a golpes”³².
- 34.** De igual forma, la periodista Marleny Margarita Paredes, reportera de El Objetivo, fue agredida por el jefe de ronderos de una comunidad de Puno³³, cuando la periodista cubría una reunión de dirigentes. La reportera fue atacada con un látigo e increpada por el jefe de ronderos, quien le habría gritado “¡Yo soy la autoridad!”, “¡Esta es mi zona, esta es mi gente!”, “¡Yo te hago trizas y no pasa nada!”³⁴. La Comisión también tuvo conocimiento de las denuncias de hostigamiento y amenazas de las que habría sido objeto el periodista independiente Jesús Valencia Silva, incluyendo una carta notarial enviada por el subgerente de Serenazgo de Villa El Salvador, tras la publicación de una nota aludiendo a la reclusión de ese funcionario en un penal hace más de 15 años³⁵. Por su parte, la periodista Patricia Hoyos (Centro Liber) informó a la Oficina de Derechos Humanos de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP) haber sido objeto de acoso y de amedrentamiento por parte del Gobernador de Ica, tras la publicación de información relacionada con el supuesto pago por publicidad a un grupo de periodistas³⁶.
- 35.** Otro hecho reportado a la Relatoría corresponde al episodio sufrido por el periodista Jorge Guillermo Galindo Mestanza (Radio Sol) en el distrito de Sayán. El comunicador fue agredido físicamente por un excongresista, quien ingresó abruptamente en la cabina de radio, insultándole, golpeándole y arrojando el teléfono móvil del periodista al suelo³⁷.

²⁹ Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 24 de febrero 2020; CPJ. Funcionario municipal agrede al periodista peruano Jimmy Castillo. 28 de febrero 2020.

³⁰ IPYS. Perú: periodistas piden garantías ante amenazas y seguimiento. 1 de febrero 2020; CPJ. Amenazan y vigilan a periodistas peruanos por sus informaciones sobre una congresista. 14 de febrero 2020.

³¹ IPYS. Perú: caricaturista político denuncia amenazas de muerte. 22 de abril 2020; CPJ. El caricaturista político peruano Carlos Tovar Samanez recibe amenazas de muerte. 30 de abril 2020.

³² Cuenta de Twitter de Salvador Heresi (@SalvadorHeresi). 22 de abril 2020.

³³ Actualmente, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú establece que “las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. A la vez, la Ley 27908 reconoce las rondas campesinas “como formas autónomas y democráticas de organización comunal” (art. 1), estando integradas por personas naturales denominadas ronderas o ronderos, que se encuentren debidamente acreditadas. El reglamento de dicha Ley - Decreto Supremo 025-2003-JUS - define las rondas campesinas como “organizaciones sociales integradas por pobladores rurales, así como las integradas por miembros de las comunidades campesinas, dentro del ámbito rural” (art. 2) que tienen “por finalidad contribuir al desarrollo, la seguridad, la moral, la justicia y la paz social dentro de su ámbito territorial, sin discriminación de ninguna índole, conforme a la Constitución y a las leyes. Colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial” (art. 3). Internamente, las rondas campesinas son reguladas, además del marco jurídico aplicable, por su propio Estatuto, lo cual debe prever la “constitución y funcionamiento de la asamblea general consejo directivo y demás órganos” conforme acordado por la propia organización (art. 7, Decreto Supremo 025-2003-JUS).

³⁴ IFJ. Perú: una periodista fue atacada con un látigo mientras realizaba una cobertura. 13 de octubre 2021.

³⁵ ANP. Lima: funcionario municipal envía carta notarial a periodista víctima de asedio y amenazas. 5 de julio 2022.

³⁶ ANP. Periodista es intimidada por Gobierno Regional tras publicar informe periodístico. 2 de junio 2022; IPYS. Perú: la Asociación Nacional de Periodistas denuncia malas prácticas de gobernador regional de Ica en detrimento de periodismo local. 17 de junio 2022.

³⁷ ANP. ANP denuncia reiterados ataques a periodistas en provincia Huaura. 17 de mayo 2022.

De igual manera, la Relatoría advirtió que un grupo de personas arremetió contra el equipo de prensa de Canal N y a los periodistas que se encontraban a las afueras de la Fiscalía, en Lima, cubriendo la audiencia a la que fue citada la esposa del presidente Pedro Castillo. Varias personas con megáfonos y altavoces persiguieron a los reporteros, dirigiéndose a ellos como “prensa basura” y “prensa vendida”³⁸.

- 36.** La Relatoría Especial tuvo conocimiento de los hechos relacionados con la privación ilegal de libertad de un equipo periodístico de América TV³⁹. Según información de público conocimiento, el 6 de julio de 2022 fueron retenidos y privados ilegalmente de su libertad por más de cuatro horas Eduardo Quispe Palacios, Elmer Valdiviezo y Roel Cabrer, supuestamente por miembros de una ronda campesina⁴⁰ del Centro Poblado la Palma, distrito de Chadín, provincia de Chota, Cajamarca. En el suceso, a los periodistas les fueron decomisados sus teléfonos celulares y sus equipos. Quispe Palacios y Valdiviezo se encontraban dando seguimiento al reportaje presentado en Cuarto Poder, tres días antes del incidente, en el cual se criticaba la gestión de contratos y anuncios públicos sobre obras estatales sanitarias en el distrito de Chadín, en un caso aparentemente relacionado con la cuñada del presidente Castillo⁴¹. Las liberaciones de los periodistas y el conductor estuvieron condicionadas a la lectura de una nota calificando de “imputación falsa” los hechos noticiados, en la que se señalaba la necesidad de rectificar el caso con fines de “no hacer daño al Gobierno central, ni a sus familiares”⁴². El periodista Quispe Palacios habría sido obligado a pedir disculpas “a las rondas campesinas del distrito de Chadín y a nivel nacional por actuar no de acuerdo con la verdad”⁴³. Las víctimas fueron liberadas en seguida, conforme con la información de la Policía Nacional del Perú, quienes también recuperaron los equipos de los periodistas⁴⁴.
- 37.** Al respecto, en materia de medidas adoptadas para para investigar y dar respuesta institucional a estos hechos, la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Hualgayoc – Bambamarca, del Distrito Fiscal de Cajamarca, ha señalado que el caso por los delitos de coacción y secuestro se encuentra en la etapa de investigación preparatoria, específicamente en la subfase de diligencias preliminares⁴⁵. A la fecha de recepción de esta información, la Relatoría fue informada de que se contaba con diligencias programadas para el mes de agosto del año 2022⁴⁶.
- 38.** Otro caso registrado por esta Relatoría durante 2022 fue el del periodista Hugo Gonzáles Henostroza, agredido físicamente por cuatro sujetos desconocidos en Huaraz, Ancash, resultando con heridas en la cabeza⁴⁷. Asimismo, la organización IDL-Reporteros denunció

³⁸ IPYS. Perú: insultan y agreden a periodistas en las afueras de la Fiscalía. 8 de julio 2022.

³⁹ ANP. ANP exige sanción máxima a responsables de secuestro de periodistas de Cuarto Poder. 7 de julio 2022; IFJ. Perú: equipo periodístico de América Televisión fue secuestrado durante varias horas. 7 de julio 2022.

⁴⁰ Ver nota de pie de página 33.

⁴¹ Infobae. Periodistas de América TV fueron secuestrados por rondas campesinas cuando investigaban caso de la cuñada de Pedro Castillo. 6 de julio 2022.

⁴² La República. Eduardo Quispe: ¿quién es el periodista que fue secuestrado por rondas campesinas en Cajamarca? 7 de julio 2022.

⁴³ La República. Reportero de “Cuarto Poder” fue obligado a pedir disculpas por reportaje sobre Yenifer Paredes. 7 de julio 2022.

⁴⁴ Cuenta de Twitter de la Policía Nacional del Perú (@PoliciaPeru). 6 de julio 2022.

⁴⁵ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFN. Fecha: 18.08.2022.

⁴⁶ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. MPFN. Informe N° 000115-2022-MP-FN-CFSN-FPS-DHIT. 2022, p. 7. En: Oficio N° 004121-2022-M-FNSEGFN. Fecha: 18.08.2022.

⁴⁷ Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 28 de octubre de 2022. Huaraz: periodista es agredido después de difundir información referente a Gobierno Regional; IPYS. 28 de octubre de 2022. Perú: desconocidos atacan a golpes a periodista Cuenta de Twitter de IDL-Reporteros (@IDL_R)

diversos actos de violencia contra el medio y contra 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 Lima⁴⁸.

- 39.** 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 público⁴⁹. Por ejemplo, la periodista Jacqueline Fowks (corresponsal de El País en Perú), afirmó ante esta Oficina haber sido víctima de una campaña de hostigamiento y de ciberataques⁵⁰. Estas agresiones han incluido la suplantación de su identidad online, insultos calificados como misóginos, así como llamados a emprender violencia física contra ella⁵¹.

Violencia contra periodistas perpetrada por grupos de civiles organizados

- 40.** El Relator Especial ha visto con particular preocupación los reportes recibidos dando cuenta de actos de hostigamiento y amenazas llevados a cabo por grupos organizados e identificados como “La Resistencia”, “Legión Patriotas del Perú”, y otros grupos afines⁵², cuyos integrantes han sido señalados en varias oportunidades de amenazar, acosar y agredir físicamente a periodistas y comunicadores⁵³. Si bien el actuar de estos grupos organizados ya había sido objeto de atención por parte de esta Oficina⁵⁴, la información recabada durante la visita sugiere que los actos violentos de estos grupos se habrían intensificado en el marco de la contienda electoral, las elecciones presidenciales celebradas en el año 2021 y, particularmente, a partir de los hechos de rompimiento del orden constitucional el 7 de diciembre de 2022.
- 41.** Por ejemplo, la periodista Karen Santillán (Exitosa) y su conductor fueron agredidos por personas relacionadas con el grupo conocido como “La Resistencia”. Según denunciaron ante la Oficina de Derechos Humanos de la ANP, el jueves 7 de octubre se dirigían a realizar cobertura en el Congreso Nacional, cuando un grupo de personas rodeó el vehículo en el que se desplazaban, para seguidamente vandalizarlo, mientras les gritaban insultos racistas y les tildaban de “terroristas”⁵⁵. En noviembre de 2021, Abel Cárdenas y Piero

⁴⁸ Cuenta de Twitter de IDL_Reporteros (@IDL-R), 11 de enero de 2022. La República, 23 de abril de 2022. ANP: “Condenamos intrusión a las instalaciones de IDL y el intento de robo de material periodístico”; IDL-Reporteros, 26 de abril de 2022. Reporteros Sin Fronteras, ANP e IPYS condenan ataques contra IDL-Reporteros. IDL-Reporteros, 21 de abril de 2022. En el día, la Pestilencia escala sus ataques

⁴⁹ IFJ. Perú: Periodista local amenazado tras informar sobre casos de corrupción. 1 de abril de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 15 de mayo de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 15 de mayo de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 10 de septiembre de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 7 de Octubre de 2021. 17 de mayo de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 10 de septiembre de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 7 de Octubre de 2021.

⁵⁰ Cuenta de Twitter del periodista Fernando Gimeno (@fernandogimeno). 14 de mayo de 2021.; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Informe Ataques A La Libertad de Prensa en El Marco Del Proceso Electoral 2021. 28 de julio de 2021.

⁵¹ El País. La Asociación de Prensa Extranjera en Perú repudia el acoso a corresponsales. 16 de junio 2021.

⁵² En seguimiento a su visita al país, la Relatoría Especial pudo consultar una investigación periodística acerca del llamado “movimiento fujimorista La Resistencia” según la cual: “La Resistencia fue fundada por personas afines al fujimorismo, a mediados del 2018. Bajo el lema “Dios, patria y familia”, sus miembros se autodenominan defensores de la democracia. Según lo que manifiestan, su propósito es luchar contra el comunismo, el socialismo y cualquier otra ideología de tendencia izquierdista. En esa línea, se consideran de derecha, pro vida y conservadores.” El Movimiento Fujimorista “La Resistencia”. Investigación periodística transmitida a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en seguimiento a su visita al país y en el marco de la elaboración del presente informe. 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵³ Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵⁴ La Relatoría Especial afirmó que, según información de diferentes medios de comunicación peruanos, el 14 de junio de 2019, personas del movimiento “La Resistencia” iniciaron una protesta frente a las instalaciones de Instituto de Defensa Legal IDL-Reporteros para hostigar al periodista y director del medio, Gustavo Gorriti, en relación con las investigaciones de los casos Lava Jato y Consejo Nacional de la Magistratura (CNM); CIDH. Informe Anual 2019. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 de febrero 2020. Párr. 1052.

⁵⁵ Exitosas noticias. Grupo “La Resistencia” agredió a equipo periodístico la exitosa. 7 de octubre 2021; IFJ. Perú: una periodista fue atacada con un látigo mientras realizaba una cobertura. 13 de octubre 2021.

Espíritu (La República) recibieron amenazas en redes sociales de grupos que abogaban por la destitución del expresidente del Perú, Pedro Castillo, a raíz de investigaciones realizadas en las que exponían el accionar de estos sectores⁵⁶. Igualmente, el periodista Hernán Floríndez (Hildebrandt en sus 13) también fue víctima de hostigamiento por parte del que habría sido identificado como uno de los líderes de “La Resistencia”, al publicar en redes sociales comentarios denigrantes contra el reportero que incluían además fotografías, una de ellas de su sobrina de tres años⁵⁷.

42. Asimismo, en febrero de 2022, integrantes del grupo “La Resistencia” divulgaron información personal del periodista Jaime Chíncha, rodearon su domicilio y profirieron insultos y amenazas contra él⁵⁸. Asimismo, en marzo de 2022, un periodista de Latina fue atacado por integrantes de “La Resistencia” en exteriores del Congreso, en el contexto de una manifestación con presencia de personas partidarias y opositoras a la vacancia del entonces presidente Pedro Castillo⁵⁹.
43. 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 o bibliotecas, por ejemplo. Según fue informada la delegación, este grupo habría violentado varias librerías en la capital, como la librería Crisol o la librería Primera Parada⁶⁰. De forma particular, supuestos miembros de “La Resistencia” habrían sido identificados como responsables de actos de hostigamiento e insultos contra las personas asistentes a la presentación del libro “Populistas” de Carlos Meléndez, en la librería limeña El Virrey, el 28 de abril de 2022⁶¹, local que sufrió destrozos y que fue visitado por el Relator durante su visita.
44. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada que el sábado 15 de mayo miembros de la llamada “Resistencia” habrían irrumpido violentamente un concierto de niños y niñas realizado en una feria para recaudar fondos en apoyo a la biblioteca feminista y comunitaria Miguelina Acosta⁶². 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 lesbianas y conocidas como parte de la comunidad LGBTI, que lleva a cabo un proyecto social a favor de la niñez vulnerable del centro de la capital⁶³.
45. Todo lo anterior, según fue informada la Relatoría, sin que las autoridades pertinentes investiguen debidamente para esclarecer los hechos relacionados con estos grupos violentos y organizados, o para identificar y sancionar a las personas responsables, abonando así a un clima de permisividad y de tolerancia a la violencia contra periodistas y comunicadores. Al respecto, esta Oficina advierte que, en numerosas oportunidades,

⁵⁶ IFJ, Perú: periodistas sufrieron diversas formas de hostigamiento y agresiones en las últimas semanas. 29 de noviembre 2021.

⁵⁷ IFJ, Perú: periodistas sufrieron diversas formas de hostigamiento y agresiones en las últimas semanas. 29 de noviembre 2021.

⁵⁸ El Comercio. Jaime Chíncha: miembros de “La Resistencia” lanzaron insultos al exterior de su domicilio. 22 de febrero 2022.

⁵⁹ La República. Periodistas de Latina es atacado por integrante de la Resistencia en exteriores del congreso. 28 de marzo 2022.

⁶⁰ Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁶¹ IPYS, Perú: miembros de grupo de extrema derecha intentan agredir a reportera. 29 de abril 2022.

⁶² La República. La Resistencia ataca a ciudadanos que participaban de una feria. 16 de mayo 2022.

⁶³ Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

personas entrevistadas en el transcurso de su visita al país afirmaron que personas parte de tales grupos violentos y presuntamente vinculadas a hechos de violencia, han sido claramente identificadas y que esta información ha sido transmitida a las autoridades competentes⁶⁴. Por su parte, la Relatoría Especial nota que, tras consultar al Estado acerca de las medidas tomadas para investigar estos hechos, y para identificar y sancionar a los responsables, este no aportó elementos de respuesta⁶⁵.

- 46.** La Relatoría también ha recibido información sobre varios ataques del grupo “La Resistencia” a IDL-Reporteros. En marzo y abril de 2022, el medio denunció diversos actos de violencia contra 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 Lima⁶⁶. En enero de 2023, la sede de IDL-Reporteros fue objeto de un acto vandálico por parte del mismo grupo⁶⁷. En febrero de 2023, el Instituto Prensa y Sociedad de Perú reportó que el líder de La Resistencia publicó en redes sociales la dirección del periodista Gustavo Gorriti⁶⁸. En marzo de 2023, el mismo grupo acosó al periodista Carlos Navea de Latina TV a quien le perseguían y gritaban “desinformador”, “sicario de prensa” y “sinvergüenza”⁶⁹.
- 47.** Frente a la violencia contra la prensa, la Relatoría recuerda que el Estado no solo tiene obligaciones negativas – de asegurar que sus agentes no interfieran con el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de expresión, y de abstenerse de realizar actos que puedan vulnerar en forma directa estos derechos – sino también la obligación positiva de prevenir la violencia, proteger las personas que se encuentran en una situación de riesgo real e inmediato, y de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes⁷⁰. 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 del 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 realizadas⁷¹.

⁶⁴ En seguimiento a su visita al país, la Relatoría Especial pudo consultar una investigación periodística acerca del llamado “movimiento fujimorista La Resistencia” según la cual se identifican al menos diecinueve miembros de los colectivos “La Resistencia”, “La Insurgencia” y “Los Combatientes”, once registran antecedentes policiales y/o judiciales. Sus principales faltas y presuntos delitos son: difamación, acoso, violencia contra la mujer y atentado contra el orden y la salud públicos. Investigación periodística transmitida a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en seguimiento a su visita al país y en el marco de la elaboración del presente informe. 2022. Archivo RELE-CIDH. Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial.

⁶⁵ RELE – CIDH, Carta de Solicitud de Información: Informe sobre situación de la libertad de expresión en el Perú. CIDH/RELE/Art.41/07-2022/336. 22 de julio de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁶⁶ IPYS. Perú: grupo de extrema derecha arremeten nuevamente contra IDL Reporteros. 11 de enero 2022.

⁶⁷ IDL-Reporteros. <https://www.idl-reporteros.pe/la-pestilencia-ataca-la-sede-de-idl-r/>; <https://twitter.com/Idlsciadadana/status/1616974656136781825>

⁶⁸ IPYS. 7 de febrero de 2022. Perú: líder de grupo extremista publica dirección de periodista en redes sociales; La Republica 22 de febrero de 2022. La Resistencia hostiga e insulta a periodista Gustavo Gorriti en su vivienda.

⁶⁹ IPYS. 9 de marzo de 2023. integrante de grupo extremista acosa e insulta a reportero; Cuenta de Twitter de Latina Noticias.. 8 de marzo de 2023. https://twitter.com/Latina_Noticias/status/1633624923590516738

⁷⁰ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

⁷¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información. 20 de octubre de 2021. Declaración conjunta sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública y Libertad de Expresión; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP. Declaración conjunta sobre delitos contra la libertad de expresión). 25 de junio de 2012

Asesinatos de periodistas, acceso a la justicia en los casos de violencia contra la prensa y obligaciones de los Estados

- 48.** En cuanto a asesinatos de periodistas, y sin perjuicio de los diversos actos de violencia registrados contra la prensa, la Relatoría advierte positivamente que en el Perú no se reportan asesinatos de periodistas desde el año 2016. Según Reporteros Sin Fronteras, en los últimos 6 años no se habrían registrado asesinatos de periodistas o de colaboradores de medios⁷².
- 49.** Al respecto, y en respuesta a la solicitud de información realizada al Estado peruano⁷³, la Fiscalía de la Nación indicó que la Coordinación de la Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializada en derechos humanos, interculturalidad y delitos de terrorismo reportó casos relacionados al asesinato de periodistas, incluyendo: Pedro Alfonso Flores Silva, director del programa informativo “Visión Agraria” (canal 6 de la ciudad de Casma), asesinado en Casma (Ancash) el 8 de septiembre de 2011, cuyo caso se encuentra en etapa de juzgamiento tras el juicio oral iniciado en diciembre de 2021; Donny Buchelli Cueva, propietario de la radio Solimar, asesinado el 8 de julio de 2014 en Pacasmayo (La Libertad), cuyo caso se encuentra en archivo preliminar consentido, por no existir mayores diligencias de indagación que actuarse; y también, el caso de José Feliciano Yactayo Rodríguez, productor y director de documentales asesinado en Breña (Lima) el 25 de febrero de 2017, cuyo caso se encuentra en etapa de ejecución de sentencia condenatoria, expedida el 28 de febrero de 2018⁷⁴.
- 50.** Además, en el marco de su visita, la Relatoría fue informada sobre el actual estado del proceso penal por el asesinato del periodista Hugo Bustíos, corresponsal de la revista *Caretas* y presidente de la Asociación Nacional de Periodistas en la ciudad de Huanta, el 24 de noviembre de 1988, por agentes de las fuerzas armadas. Este caso ha sido objeto de constante monitoreo por parte de la Relatoría Especial⁷⁵ desde que, en 1997, la CIDH instó al Estado peruano a realizar “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 Saavedra⁷⁶”. En 2007, dos personas fueron sentenciadas por el asesinato. 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 de testigos del caso, que asimismo habrían sido víctimas de tortura, incluyendo tortura sexual en la época del conflicto. La Relatoría recibió información dando cuenta que las medidas de protección de testigos actualmente brindadas por el Estado no serían

⁷² Reporteros Sin Fronteras. Barómetro. 2016-2022.

⁷³ RELE – CIDH, Carta de Solicitud de Información: Informe sobre situación de la libertad de expresión en el Perú. CIDH/RELE/Art.41/07-2022/336. 22 de julio de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁷⁴ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁷⁵ CIDH. Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de marzo de 2003. 20 de diciembre 2002. Capítulo III. Párr. 11; CIDH. Informe Anual 2007. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 131. Doc. 34. rev. 1. 8 de marzo 2008. Párr. 141; CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 134. Doc. 5. rev. 1. 25 de febrero 2009. Párr. 211; CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 149. Doc. 50. 31 de diciembre 2013. Párr. 243; CIDH. Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 13. 9 de marzo 2015. Párr. 930; CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 diciembre 2015. Párr. 1050 y siguientes; CIDH. Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30. 17 de marzo 2019. Párr. 871; CIDH. Informe Anual 2019. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 de febrero 2020. Párr. 1041; CIDH. Informe Anual 2020. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28. 30 de marzo 2021. Párr. 1151 y siguientes; CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 747.

⁷⁶ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. 16 de octubre 1997 Párr. Recomendación (i).

suficientes para ellos y que las amenazas eran constantes, incluso por medio presencia física a las afueras de sus hogares.

51. La Relatoría registra la sentencia condenatoria dictada por la Tercera Sala Penal Transitoria contra Daniel Urresti, excandidato presidencial, exministro del Interior y excongresista, el 12 de abril de 2023. Urresti fue condenado a 12 años de prisión por su participación como coautor en el asesinato del periodista Hugo Bustíos⁷⁷. Esta sentencia representa un paso tardío, pero muy importante en la búsqueda de justicia y la lucha contra la impunidad. Como lo ha mencionado la Relatoría Especial, cuando estos crímenes quedan impunes, se fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras. La impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio sobre el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias negativas para la democracia son particularmente graves, ya que afectan el intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información⁷⁸.
52. La Relatoría Especial 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 democrática⁷⁹. De forma particular, los asesinatos de periodistas son una amenaza grave para el ejercicio de la libertad de expresión y la forma más directa de atacarla⁸⁰.
53. Al respecto, 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 adecuada⁸¹”.
54. La RELE subraya que el Estado de Perú informó que dispone de “mecanismos de protección, tomando en cuenta los enfoques de derechos humanos, diferencial, intercultural, de género, e interseccional”⁸². En este marco, personas periodistas han sido entendidas bajo el “Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos”⁸³. El Estado indicó que se “han registrado 268 situaciones de riesgo que involucraron directamente a 491 personas defensoras de derechos humanos y familiares, en 19 departamentos del país, entre los meses de junio de 2019 y octubre de 2023. De ese universo de personas, se han identificado 23 situaciones de riesgo, que involucran a 28 periodistas”⁸⁴.

⁷⁷ CPJ, 14 de abril de 2023, CPJ welcomes conviction in 1988 murder of Peruvian Journalist Hugo Bustíos.

⁷⁸ CIDH, Relatoría Especial para la libertad de expresión, Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017, párr. 5.

⁷⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁸⁰ CIDH, Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo I (Información general). OEA/SER.L/V/II Doc.30. 17 de marzo 2019. Pág. 25.

⁸¹ CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio 9.

⁸² República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 4.

⁸³ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 5.

⁸⁴ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 6.

- 55.** Asimismo, el Estado informó que desde 2022 está vigente un “Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en agravio de las Personas Defensoras de Derechos Humanos”, por medio del cual también se atiende a los periodistas, comunicadores sociales, otros profesionales de medios de comunicación y blogueros⁸⁵. Según el Estado, el Protocolo busca garantizar la efectividad de la actuación fiscal de acuerdo con principios “i) legalidad, ii) debida diligencia y plazo razonable, iii) igualdad ante la ley y no discriminación, iv) pro homine, v) no criminalización de las personas defensoras de derechos humanos, y vi) la participación de las víctimas”⁸⁶. De acuerdo con los datos suministrados por el Estado, en el ámbito de la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial Especializada en Derechos Humanos e Interculturalidad se cuenta con investigaciones iniciadas de oficio por casos en agravio de 11 periodistas distribuidos en 09 carpetas fiscales, todas en etapas de diligencias preliminares⁸⁷.
- 56.** 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 responsables⁸⁸.
- 57.** Asimismo, la Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, la importancia de tres obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes. Tal como lo ha señalado la Relatoría Especial, estas obligaciones se complementan recíprocamente: para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia⁸⁹.

⁸⁵ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 10.

⁸⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 12.

⁸⁷ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 17.

⁸⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas.

⁸⁹ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios). OEA/Ser. L/V/II. 149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 31; Ver también: CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 541; CIDH. Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Párr. 472.

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

Uso de figuras de protección del honor, calumnias y difamación

- 58.** 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 informar⁹⁰. Las informaciones recabadas durante la visita al Perú reiteraron un preocupante patrón identificado por esta Oficina, dando cuenta del uso constante de hostigamiento judicial, particularmente hacia el periodismo de investigación, a través de figuras del derecho penal (calumnia, injuria y difamación) como mecanismo para presionar a periodistas y comunicadores⁹¹. Al respecto, se advierte que, si bien este 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 han intensificado en los últimos años.
- 59.** Al respecto, la ANP informó a la RELE que, solamente en los primeros cuatro meses de 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 el segundo. Como pudo saber la Relatoría, las figuras penales de “delitos contra el honor” son frecuentemente instrumentalizadas por personas públicas, 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 acusarlos.
- 60.** 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 Castillo⁹²; Wilson Tafur⁹³; María Teresa García (El Expreso)⁹⁴; Carlos Yofré López Sifuentes (Barranca.pe)⁹⁵; Martín Gonzáles Salazar (Cosmos Televisión)⁹⁶; Ralph Zapata (Ojo Público)⁹⁷; Marco Antonio Morán (Radio Integración)⁹⁸; Rolando Rodrich Sarango (El Correo)⁹⁹; Lilia Esther Valenzuela Zorrilla (Estación Wari)¹⁰⁰ y Ernesto Guillermo Peña Huari (Radio y Televisión Activa)¹⁰¹, 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.

⁹⁰ IPYS. Perú: periodista denuncia acoso judicial de parte de ex candidato a la presidencia. 27 de septiembre de 2021; IPYS. Perú: operadora política de gobernador regional denuncia a periodista. 12 de octubre de 2021.; Cuenta de Twitter de IPYS (@IPYS). 16 de septiembre de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 13 de mayo de 2021.

⁹¹ CIDH. Informe Anual 2019. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 de febrero 2020. Párr. 1037.

⁹² IPYS. Perú: regidora municipal querrela a periodista. 19 de mayo de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 10 de mayo de 2021.

⁹³ Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 13 de mayo de 2021.

⁹⁴ IPYS. Allanan casa de la Editora de Política de diario opositor para esclarecer un robo. 31 de enero 2020.

⁹⁵ International Federation of Journalists. Perú: alerta por el hostigamiento y persecución judicial contra un periodista - IFJ. 18 de agosto de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 18 de julio de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 17 de agosto de 2021.

⁹⁶ Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 19 de marzo 2020.

⁹⁷ Ojo Público. Piura: Policía saca de su casa a editor regional de OjoPúblico y lo traslada por la fuerza a la comisaría. 28 de marzo 2020.

⁹⁸ Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (@ANP_periodistas). 3 de mayo 2020.

⁹⁹ Oficina de los Derechos Humanos del Periodista. Termómetro 2020 de la Libertad de Prensa. 1 de abril 2020.

¹⁰⁰ Reunión con miembros de La Radio Estación Wari durante la visita. 20 de mayo de 2022.

¹⁰¹ Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 4 de septiembre 2020.

- 61.** De forma particular, la Relatoría tuvo conocimiento de las amenazas, que habrían escalado hasta amenazas de muerte, y del hostigamiento judicial contra Graciela Jimena y Luciana Távara Bermejo (Wayka Perú)¹⁰². Las reporteras denunciaron que en febrero de 2021 habrían sido intimidadas por vía judicial por parte de un entonces candidato al Congreso Nacional, al revelar en una investigación del portal web Wayka.pe denuncias de supuestos acoso sexual por parte del candidato. A raíz de dichas publicaciones, el candidato habría querellado a las periodistas por difamación agravada. En las acusaciones figuran como imputadas la autora del reportaje, la directora de Wayka y tres jóvenes que, según él, lo denunciaron en la investigación periodística. Cabe resaltar que desde la publicación del reportaje la autora de la nota recibió constantes llamadas intimidatorias y amenazas contra su vida y la de su familia¹⁰³.
- 62.** De igual forma, la Relatoría recibió información de numerosas situaciones de acoso judicial como el allanamiento, en octubre de 2020, 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”¹⁰⁴.
- 63.** 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 de hasta 215 mil soles lo que, según indicó el medio, en la práctica significaría su quiebra económica¹⁰⁵. Sobre este caso en particular, el Estado informó que se impuso una sanción que “obedeció a la revelación de la identidad de un paciente Covid que brindó declaraciones a un periodista, solicitando que no se revele su identidad” y que la sanción correspondió a “55 083 soles”, tomando en consideración que “la multa impuesta puede exceder el diez por ciento de los ingresos brutos anuales que hubiera percibido el presunto infractor durante el ejercicio anterior”¹⁰⁶. La empresa responsable por el semanario no habría apelado de la resolución de primera instancia, y acogió a un beneficio por el pronto pago, por lo que al final el valor cancelado fue de 33 050.00 soles¹⁰⁷.

Ahora bien, la RELE destaca que según la información recibida durante la visita, 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.

¹⁰² CPJ. Candidato al Congreso de Perú presenta querrela por difamación contra dos periodistas por informar sobre denuncias de acoso sexual. 9 de septiembre de 2021; Wayka. Candidato al Congreso querrela a Wayka por revelar denuncias de acoso 2 de marzo de 2021; Wayka. Archivan dos querellas de excandidato Víctor Quijada contra Wayka por publicar denuncias de acoso. 9 de noviembre de 2021.

¹⁰³ Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 2 de marzo 2021.

¹⁰⁴ CPJ. Policía peruana allana sedes de medios de radio y televisión en Ica y confisca equipos. 5 de noviembre 2020.

¹⁰⁵ SERVINDI. ANP rechaza coacción contra medio de César Hildebrandt. 7 de noviembre 2020.

¹⁰⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 21.

¹⁰⁷ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 21.

- 64.** 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 periodístico¹⁰⁸. 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.
- 65.** La Relatoría subraya su preocupación por la sentencia condenatoria del 30° Juzgado Penal Liquidador de la Corte Suprema de Lima, que condenó a dos años de prisión en suspenso al reportero Christopher Acosta y a Jerónimo Pimentel, director de la editorial Penguin Random House por el delito de difamación agravada (artículo 132 del Código Penal) en perjuicio del excandidato presidencial y líder del partido político Alianza para el Progreso, César Acuña. Asimismo, el juez ordenó a los condenados el pago de una reparación civil de 400.000 soles (equivalentes a 100.000 dólares estadounidenses). El proceso se originó a raíz de una querrela interpuesta por Acuña luego de que el periodista publicara el libro “Plata como cancha”. El libro es descrito por la editorial como “una exhaustiva investigación periodística que revela secretos, impunidad y fortuna del político peruano”, e incluiría “expedientes judiciales y fiscales, resoluciones gubernamentales”, entre otras informaciones vinculadas a la trayectoria política y empresarial del demandante¹⁰⁹. Ahora bien, tras críticas de la decisión por parte de organizaciones de la sociedad civil y representantes de organizaciones internacionales, el 16 de junio de 2022 Acuña firmó su desistimiento de la demanda¹¹⁰.
- 66.** De igual manera, la Relatoría fue informada que, el 12 de abril de 2022, el expresidente 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 Estado¹¹¹. En su carta, hecha de conocimiento público, se solicita la rectificación por presunta difamación en su contra, y se afirma que “en caso de no rectificar de manera proporcional las tendenciosas falsedades propaladas por ustedes a través de sus medios de comunicación social, me veré 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”.
- 67.** Respecto de lo anterior, la Relatoría Especial llama la atención sobre el hecho que el uso de hostigamiento judicial hacia el periodismo, y en particular hacia el periodismo

¹⁰⁸ Corte Superior de Justicia de Lima. Cuarta Sala Penal para Procesos con Reos Libres. Notificación 4724-2021-SP-PE. Exp. 10876-2019. 22 de enero de 2021; La República. Querrelante de Paola Ugaz solo dio partes de supuestas pruebas contra periodista. 8 de enero de 2021; El Comercio. Paola Ugaz: los detalles del inicio del juicio contra la periodista por presunta difamación. 7 de enero de 2021; La República. Fiscalía decide investigar a Paola Ugaz por lavado de activos. 4 de febrero de 2021; Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Reunión con la periodista Paola Ugaz. 19 de octubre de 2021.

¹⁰⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 11 de enero de 2022. Comunicado de Prensa R12/22. La RELE manifiesta preocupación frente a la sentencia condenatoria por difamación por la publicación del libro periodístico “Plata como cancha” en Perú, y advierte sobre su potencial efecto intimidatorio.

¹¹⁰ IPYS. 12 de junio de 2022. Perú: político y empresario desistió de la demanda por difamación contra periodista; Andina. 16 de junio de 2022. César Acuña desiste de su demanda contra periodista Christopher Acosta | Noticias

¹¹¹ CPJ. El presidente peruano Pedro Castillo amenaza a dos periodistas con acciones civiles y penales por el delito de difamación. 29 de abril 2022

de investigación, a través de figuras del derecho penal (calumnia, injuria y difamación) como mecanismo para presionar a periodistas y comunicadores ha sido una constante en Perú a través de los años. Este patrón de hostigamiento judicial ha sido observado de forma persistente por la Comisión y su Relatoría Especial, al menos desde la creación de esta Oficina y hasta ahora, por lo que ha sido objeto de monitoreo constante y de numerosos pronunciamientos¹¹².

- 68.** La Relatoría ha venido observando la persistencia en el ordenamiento jurídico peruano de delitos tales como difamación e injurias para proteger la reputación y el honor de funcionarios y personas públicas, que, según denuncias, sigue dando pie a la presentación de denuncias penales contra periodistas y columnistas de medios peruanos por informar u opinar sobre temas de interés público¹¹³.
- 69.** En agosto de 2022, la Relatoría también tomó conocimiento del trámite del Proyecto de Ley 2862/2022 y monitoreó sus avances. De forma más reciente, la Relatoría fue informada que el Congreso rechazó la segunda votación del Proyecto de Ley, que era conocido como “Ley Mordaza”¹¹⁴. El proyecto proponía modificar los artículos 131 y 132 del Código Penal y elevaba la pena en casos de difamación hasta en cuatro años, si el delito se comete por medio del libro, la prensa, redes sociales, sitios web u otro medio de comunicación social, lo cual resultaría en cárcel efectiva¹¹⁵. Esta ley ha sido rechazada por gremios de prensa y de organismos de defensa de los derechos humanos como un obstáculo para el pleno ejercicio de la libertad de expresión¹¹⁶. Asimismo, conforme con información brindada por el Estado, en el trámite del proyecto de ley ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la Defensoría del Pueblo han concluido por la inviabilidad del proyecto¹¹⁷.
- 70.** Al respecto, pese a que la RELE reconozca la actuación de las instituciones del Estado en el rechazo del Proyecto, preocupa a la Relatoría que, en el actual contexto peruano y frente denuncias sobre la creciente utilización del derecho penal en demandas estratégicas contra la participación pública, aún se presenten propuestas que redundan en el agravamiento de la utilización del penal por el ejercicio de la libertad de expresión, lo cual es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita. Históricamente la RELE ha recomendado la despenalización de

¹¹² CIDH. Informe Anual 2001. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Párr. 196; CIDH. Informe Anual 2007. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 131. Doc. 34. rev. 1. 8 de marzo 2008. Pág. 135; CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 134. Doc. 5. rev. 1. 25 de febrero 2009. Párr. 215; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 462; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 276 y siguientes; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 480 y siguientes; CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. 149. Doc. 50. 31 de diciembre 2013. Párr. 746 y siguientes; CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 diciembre 2015. Párr. 8; CIDH. Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. 15 de marzo 2017. Párr. 9, 1183 y 1335; CIDH. Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre de 2017. Párr. 18 y 19; CIDH. Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30. 17 de marzo 2019. Párr. 15; CIDH. Informe Anual 2019. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 de febrero 2020. Párr. 1037.

¹¹³ CIDH. Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre 2017. Párr. 1022.

¹¹⁴ Infobae. Congreso archivó ‘Ley mordaza’ que amenazaba la libertad de expresión. 16 de junio de 2023. Gestión. Congreso rechaza “Ley mordaza” que ponía en riesgo la libertad de expresión. 15 de junio de 2023.

¹¹⁵ IPYS. Perú: Congreso aprueba dictamen para incrementar las penas en el delito de difamación y calumnia. 15 de marzo de 2023. Diario Voces. ANP al Congreso: Elevar penas por difamación es manifiesta intimidación contra periodistas. 11 de mayo de 2023.

¹¹⁶ FPP. Pronunciamiento: Federación de periodistas del Perú rechaza proyecto de ley que penaliza a los medios de comunicación. 22 de agosto 2022; Amnistía Internacional. Amnistía Internacional advierte sobre graves amenazas a la libertad de prensa en Perú. 26 de agosto 2022.

¹¹⁷ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 25.

delitos de protección al honor, particularmente frente expresiones dirigidas a funcionarios públicos, personas públicas o particulares que se involucren voluntariamente en asuntos de interés público, donde se registra alto número de procesos por difamación que se han seguido contra periodistas, comunicadores sociales o colaboradores de medios de comunicación¹¹⁸. El poder punitivo del Estado, especialmente cuando implica penas de prisión, sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro¹¹⁹.

71. 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 redactados en los términos más claros y precisos posible. A su vez, 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.
72. La Relatoría Especial recuerda el principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que: “[l]os funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”. Además, la CIDH ha sostenido repetidamente que la aplicación del derecho penal para sancionar expresiones referidas a funcionarios públicos es desproporcionada cuando se trata de un discurso protegido, como la información o expresión sobre asuntos de interés público, y viola el derecho a la libertad de expresión¹²⁰.
73. La RELE subraya que tras la evolución jurisprudencial en materia de responsabilidades en el caso *Álvarez Ramos vs. Venezuela*, la Corte Interamericana ha llegado a la conclusión de que, 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 funcionario¹²¹. La Corte también ha enfatizado que “esto no significa que eventualmente la conducta periodística no pueda generar responsabilidad en otro ámbito jurídico, como el civil, o la rectificación o disculpas públicas”¹²².

¹¹⁸ RELE. Informe sobre las Leyes de Desacato y Difamación Criminal. 2004. Párr. 42.

¹¹⁹ Corte IDH. Caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 73.

¹²⁰ CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48. 31 de diciembre de 2015.

¹²¹ Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 121.

¹²² Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380. Párr. 124.

- 74.** 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 expresión¹²³. Como ha indicado el SIDH, estas distintas clases de judicialización pueden generar un efecto disuasivo (“chilling effect”) sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión¹²⁴.
- 75.** En el marco de lo anterior, la Relatoría Especial ha reiterado el importante papel de los tribunales de apelación y de la Corte Suprema para garantizar una ponderación que tome en cuenta el interés público de la información y la importancia del periodismo investigativo y la opinión robusta para la sociedad democrática, especialmente cuando los comunicadores han enfrentado condenas penales en los tribunales de primera instancia, a raíz de denuncias penales por informar u opinar sobre temas de interés público¹²⁵. En ese sentido y en vista de las informaciones obtenidas durante su visita al país, el Relator advierte la urgencia de fortalecer las capacidades de los operadores de justicia, particularmente en las regiones, en materia de estándares interamericanos e incidir en la necesidad de despenalizar los denominados “delitos contra el honor”. La Relatoría toma nota de que el Estado ha informado la existencia de espacios de capacitación para operadores de justicia, particularmente personas fiscales, sobre estándares internacionales en materias de libertad de expresión, lo que incluye, por ejemplo, cursos desarrollados en asocio con UNESCO y ACNUDH sobre “Desarrollo de capacidades para la aplicación de normas internacionales relativas a la libertad de expresión, la seguridad de periodistas y acceso a la información pública¹²⁶”.
- 76.** 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.

¹²³ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Párr. 95

¹²⁴ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Par. 123-125.

¹²⁵ CIDH. Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre 2017. Párr. 1022.

¹²⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores – Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia – Perú, Comentarios a la Solicitud de información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú, Oficio 292 -2022-JUS/VMHAI, de 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

Instancias de autorregulación¹²⁷ de la prensa

- 77.** En vista de las consideraciones anteriores y tras su visita al país, el Relator recuerda que, 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 o personas 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 credibilidad¹²⁸. En este marco, la Relatoría observa que es importante que los mecanismos de autorregulación de la prensa sean respetados y valorados por el Estado. La Relatoría ha advertido el rol que pueden tener en el marco de la autorregulación los procedimientos existentes ante consejos de prensa que autorizan el análisis de quejas de los ciudadanos sobre los medios de comunicación.
- 78.** 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 autorregulación de la prensa. Frente a desacuerdos, la Relatoría llama a brindar información contrastable, y, si fuere necesario, hacer uso de los mecanismos de rectificación y evaluación propios de la autorregulación.
- 79.** Por otro lado, durante su visita al país, el Relator también recibió información acerca de la “calidad” de la prensa en el país y de los métodos utilizados por algunos medios y periodistas en la obtención y difusión de la información. Esta Oficina tiene presente que en el Perú se ha desarrollado con fuerza un sector de prensa regido por bajos estándares de calidad y de investigación. Por ejemplo, con anterioridad, la Comisión tuvo conocimiento respecto de la campaña de difamación de la que fueron objeto periodistas y medios de investigación, como fue el caso del director de la República, Gustavo Mohme Llama, mencionado en medios como la República, la Reputica del Gran Sur¹²⁹. La CIDH y esta Oficina han advertido así la existencia de la llamada “prensa chicha”¹³⁰, como son conocidos popularmente diarios de muy bajo coste, principalmente orientados a resumir noticias, y a la difusión de información sobre espectáculos, actividades deportivas o de crónica policial, “no caracterizándose precisamente por realizar periodismo de opinión ni de investigación”¹³¹ como señaló la Defensoría del Pueblo.
- 80.** Al respecto, la Relatoría Especial se ha pronunciado acerca de aspectos relacionados con la ética en los medios de comunicación. En particular, tanto autoridades estatales como

¹²⁷ Los mecanismos de autorregulación de la prensa a que hace referencia en este apartado son aquellos adoptados, voluntariamente por los medios de comunicación en forma y contenido. Si bien los Códigos o Principios Éticos voluntariamente establecidos pueden, por ejemplo, ser uno de estos mecanismos, no deben confundirse con aquellos que se derivan de la imposición legal, referida en el párr. 106, para que los medios de comunicación de Radio y Televisión adopten Códigos de Ética. En este sentido: CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. párr. 19, 20 y 31.

¹²⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

¹²⁹ CIDH. Informe Anual 1999. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 de abril de 2000. Pág. 49; Defensoría del Pueblo. Situación de la libertad de expresión en el Perú (septiembre 1996-septiembre 2000). Serie informes Defensoriales. Informe N°48. 29 de septiembre 2000. Pág. 59.

¹³⁰ OEA. Informe de la Misión de Observación Electoral en Perú 2001. OEA/Ser.G. CP/doc. 3556/02. 18 de marzo 2002; Ideele Radio. Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH: Perú debería despenalizar delitos contra el honor. 4 de abril 2017.

¹³¹ Defensoría del Pueblo. Situación de la libertad de expresión en el Perú (septiembre 1996-septiembre 2000). Serie informes Defensoriales. Informe N°48. 29 de septiembre 2000. Pág. 59.

representantes de organizaciones de la sociedad en la región han expresado en reiteradas oportunidades su preocupación ante la posibilidad de que los medios de comunicación no siempre actúen responsablemente, y que, en la búsqueda y difusión de información, afecten los derechos de terceros¹³². Sobre este punto, la Relatoría ha hecho hincapié en que el respeto a la libertad de expresión incluye garantizar a los ciudadanos su derecho a estar suficientemente informados por medio de amplias y diversas fuentes y medios de comunicación. Así, “con excepción de las muy limitadas circunstancias previstas en la Convención Americana, la libertad de expresión requiere que los gobiernos se abstengan de imponer restricciones legales a los medios de comunicación, ya que son los principales mecanismos a través de los cuales los miembros de la sociedad ejercen su derecho de expresar y recibir información e ideas”¹³³.

- 81.** Sin perjuicio del anterior, la RELE resalta los medios de comunicación no operan al margen de la regulación legal. Por ejemplo, la ley referente a ellos debe proteger y salvaguardar derechos que pueden estar en peligro o hayan sido dañados por un uso indebido de la libertad de expresión, quedando su evaluación únicamente en manos de jueces y tribunales¹³⁴. Asimismo, la Corte IDH ya ha resaltado que “aún cuando están amparados bajo la protección de la libertad de expresión, los periodistas deben ejercer sus labores obedeciendo a los principios de un periodismo responsable, es decir, actuar de buena fe, brindar información precisa y confiable, reflejar de manera objetiva las opiniones de los involucrados en el debate público y abstenerse de caer en sensacionalismos”¹³⁵. De manera más reciente, la Corte IDH volvió a destacar que “los periodistas deben ejercer sus labores obedeciendo a los principios de un “periodismo responsable” y ético, lo cual resulta de particular relevancia en una sociedad contemporánea donde los medios no sólo informan sino también pueden sugerir, a través de la manera cómo presentan la información, la forma en que dicha información debe ser entendida”¹³⁶.
- 82.** En este sentido, desde la Opinión Consultiva 5/85, la Corte IDH afirma que reconoce “la necesidad de establecer un régimen que asegure la responsabilidad y la ética profesional de los periodistas y que sancione las infracciones a esa ética”¹³⁷. Ahora bien, es importante destacar que, en la misma oportunidad, la Corte IDH resaltó que la imposición de dicho régimen, “en lo que se refiere a los periodistas, deben tenerse en cuenta las restricciones del artículo 13.2 y las características propias de este ejercicio profesional a que se hizo referencia antes”¹³⁸.
- 83.** Frente a lo anterior, la RELE resalta que, al brindar parámetros interpretativos para el artículo 13 de la CADH, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión concluye que “condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad

¹³² CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Párr. 1.

¹³³ CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Párr. 1.

¹³⁴ CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002.

¹³⁵ Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr.139.

¹³⁶ Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 68.

¹³⁷ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 80.

¹³⁸ Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 80.

por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales” (Principio 7); en sentido similar, también concluye que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados” (Principio 6).

- 84.** Los lineamientos anteriores han llevado a la CIDH a reafirmar el rol central de la autorregulación en la labor periodística¹³⁹. Así, 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 y la jurisprudencia de la Corte Interamericana reconocen que la actividad periodística está llamada a conducirse por conductas éticas en marcos de autorregulación¹⁴⁰. A la vez, cabe a los Estados promover la adopción de medidas para que el periodismo y en particular los medios de comunicación atiendan a los llamados sobre unas buenas prácticas y parámetros éticos¹⁴¹. Dado el rol que les corresponde cumplir en una sociedad democrática como canalizadores privilegiados del debate público¹⁴², los medios de comunicación están llamados a evaluar la posibilidad de que se establezcan, entre otros, 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 el modo en que informan sobre un tema¹⁴³.
- 85.** En el marco de su obligación de garantizar el derecho a la libertad de expresión, el Estado debe promover sus usos y generar un ambiente apropiado para la correcta labor de estos mecanismos de autorregulación. Esto incluye valorar su existencia y respetarlas como instancias de resolución de controversias. Acudir a tales mecanismos, antes de que a otras instancias más drásticas, es también una forma de valorar la legitimidad y el rol central que la autorregulación tiene en la promoción de un debate público robusto y plural¹⁴⁴. No obstante, la Relatoría resalta que, el hecho de que en ningún caso los marcos de ética y calidad de periodismo puedan ser impuestas por los Estados acentúa la importancia que los medios de comunicación, y la prensa en general, respondan a los reclamos de la ciudadanía a través la activación de instancias y medidas autorregulatorias del oficio¹⁴⁵.
- 86.** Ahora bien, el Estado está llamado a comprender que ninguno de estos mecanismos logrará o deberá buscar como objetivo último la creación de una verdad sobre todas las cosas¹⁴⁶, sino promover el debate y elevar la calidad del mismo con base en el pluralismo. Por un lado, el debate y el intercambio de ideas son el método óptimo para verificar la

¹³⁹ CI. En este sentido: CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002.

¹⁴⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios

¹⁴¹ En este sentido, CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002, párr. 31.

¹⁴² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G/CP/CAJP/INF.652/L. Octubre 2019.

¹⁴³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Declaración conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión.

¹⁴⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

¹⁴⁵ CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023, párr. 267.

¹⁴⁶ CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Parr. 13.

veracidad de la información y reforzar sistemas democráticos basados en la pluralidad de ideas, opiniones e información¹⁴⁷. El periodismo es también una labor falible y, para que exista el periodismo de investigación en una sociedad democrática, como ha invocado la Corte Interamericana, “es necesario dejar a los periodistas ‘espacio para el error’, toda vez que sin ese margen de error no puede existir un periodismo independiente ni la posibilidad, por tanto, del necesario escrutinio democrático que dimana de este”¹⁴⁸.

- 87.** En el caso del Perú, la Relatoría valora positivamente la existencia de mecanismos de autorregulación, incluyendo la existencia de Principios de Ética, y en particular, valora la existencia de un mecanismo de quejas ante el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana (CPP). A la vez, la Sociedad Nacional de Radio y Televisión también posee un Código de Ética y un mecanismo de queja propio. Sin embargo, el Relator ha observado que estos mecanismos, carecen de recursos suficientes para desarrollar su labor a cabalidad, así como el limitado reconocimiento de su existencia por parte de la ciudadanía, su sostenibilidad operativa a largo plazo y la garantía para la ejecución de sus decisiones.
- 88.** La Relatoría resalta que existen distintos y diversos mecanismos que pueden utilizar los periodistas, los editores y los directores de informativos, los propietarios de los medios de comunicación y los ciudadanos, con el objetivo de formar parte de la autorregulación periodística.
- 89.** Históricamente, uno de los mecanismos utilizados en el hemisferio e identificado por la RELE es la creación de consejos de prensa con facultades de considerar quejas de los ciudadanos sobre los medios de comunicación en un procedimiento similar al judicial¹⁴⁹. Si bien, de manera general, la Relatoría no determina la aplicación de un tipo de mecanismo de autorregulación en particular¹⁵⁰, ha valorado positivamente la posibilidad de que medios de comunicación voluntariamente mantengan y se sometan a sistemas de reclamo accesibles al público y con base en unos estándares éticos mínimos¹⁵¹. La Relatoría resalta que los diseñados por el CPP, incluyendo el Tribunal, están encaminados en el sentido de dichas recomendaciones, por medio de un grado de institucionalidad elevado y con cierta independencia. La Relatoría también reconoce que en el Perú el Instituto de Prensa y Sociedad, la Sociedad Nacional de Radio y Televisión y la Asociación Nacional de Periodistas del Perú sostienen esfuerzos tendientes a promover estos espacios de reflexión.
- 90.** La Relatoría Especial anima a todas las partes interesadas, particularmente a los medios de comunicación, a emprender esfuerzos para fortalecer los distintos mecanismos de autorregulación en Perú, como una instancia clave para resolver controversias por

¹⁴⁸ Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451.Parr. 76.

¹⁴⁹ CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002.

¹⁵⁰ CIDH. Informe Anual 2001. Capítulo IV (Ética en los Medios de Difusión). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002.

¹⁵¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Relatoría Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta 2021 sobre Líderes Políticos y las Personas que Ejercen la Función Pública. 20 de octubre de 2021.

fuera de los ámbitos civiles y penales y también, como mecanismos indispensables para garantizar la ética periodística. La ausencia de esta reflexión tiene un potencial cierto de afectar tanto a voces institucionales como de la sociedad civil, dificulta la comprensión social sobre hechos trascendentales de interés general y aleja las posibilidades de resolución de controversias con base en hechos que sean igualmente reconocidos por la sociedad en su conjunto¹⁵².

Protección de fuentes periodísticas

- 91.** Ya en 2018, la Relatoría Especial había observado amenazas al periodismo de investigación debido al hostigamiento, desde el ámbito judicial y político, contra el grupo de periodistas de IDL-Reporteros que revelaron una trama de presunta corrupción que involucró a integrantes del Poder Legislativo y Judicial, políticos y empresarios¹⁵³. El hostigamiento se caracterizó por la presentación de solicitudes para revelar las fuentes de las investigaciones¹⁵⁴.
- 92.** En otro ejemplo, Ojo Público informó a esta Oficina acerca de la investigación iniciada, en el año 2021, 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 investigado¹⁵⁵. Ahora bien, según información remitida por el Estado, la investigación se encontraría en estatus de “archivo definitivo consentido”, bajo el argumento de que la conducta debería quedar exenta de responsabilidad por ampararse el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión e información¹⁵⁶.
- 93.** De su parte, el Estado ha informado que la reserva de fuentes está protegida por el Artículo 2 de la Constitución Peruana, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Perú. Según la información aportada por el Estado, el Tribunal ha establecido que la reserva de fuentes es reflejo de “una garantía para el ejercicio de determinada profesión u oficio, de modo que ninguna autoridad o poder público, en general, pueda obligar a entregar dicha información reservada para usos propios de la profesión”; y que tendría una estrecha relación con el libre ejercicio de la libertad de expresión. Asimismo, el Estado reconoció que las personas protegidas por la garantía del secreto profesional, como son las personas periodistas en relación con sus fuentes, podrán “hacerlo valer en cualquier situación o circunstancia en que los poderes públicos o cualquier persona o autoridad pretenda desconocerlo de cualquier forma, sea obligando a confesar dichos secretos o poniendo en riesgo su preservación en el ejercicio de su profesión”¹⁵⁷.

¹⁵² CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023, párr. 267.

¹⁵³ IFJ. Perú: grave acoso a periodistas de IDL-Reporteros. 18 de julio 2018.

¹⁵⁴ CIDH. Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo I (Información general). OEA/Ser.L/V/II Doc.30. 17 de marzo 2019. Párr. 867.

¹⁵⁵ Ojo Público. Fiscalía abre investigación penal a periodista de OjoPúblico por publicar audios del Caso Lava Jato. 9 de noviembre 2021; IPYS. Perú: Fiscalía abre investigación contra periodista por revelar audios del caso Lava Jato. 9 de noviembre de 2021.

¹⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores – Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia – Perú, Comentarios a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú, Oficio 292 -2022-JUS/VMDHAJ, de 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

¹⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores – Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia – Perú, Comentarios a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú, Oficio 292 -2022-JUS/VMDHAJ, de 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

94. La Relatoría advierte que, en muchos casos, el hostigamiento judicial del que son objeto los periodistas se refiere a casos relacionados con denuncias e investigaciones sobre supuestas situaciones de corrupción en diversos ámbitos del Estado y de sus funcionarios. Al respecto, la CIDH ha instado a los Estados a “[p]romover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción, el desarrollo del periodismo investigativo y el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información relativa a corrupción. Esto incluye garantizar la seguridad de periodistas, defensores de derechos humanos y activistas que investigan y denuncian corrupción, derogar leyes de desacato y difamación criminal y garantizar la proporcionalidad de sanciones civiles, asegurar la protección de la confidencialidad de las fuentes periodísticas; y establecer sistemas de protección de denunciantes de corrupción”¹⁵⁸.
95. 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”¹⁵⁹. 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.

C. Declaraciones estigmatizantes contra la prensa y los medios de comunicación

96. Según fue informada la Relatoría Especial, las autoridades del Perú han recurrido en múltiples oportunidades a 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 en los últimos años, especialmente en el marco del proceso electoral en 2021 y el rompimiento del orden constitucional en diciembre de 2022.
97. Entre los múltiples hechos reportados, la Relatoría observa que la prensa ha sido tildada, por ejemplo, de “actor de distracción al pueblo con cortinas de humo”¹⁶⁰; de “prensa basura”; de ser “obstruccionista”¹⁶¹; de difamar permanentemente a los ministros de Estado. Igualmente, se ha afirmado que “las encuestadoras y los periódicos [que] no valen para nada”¹⁶². A su vez, un ex presidente del Estado, en el ejercicio de sus funciones, ha calificado a la prensa como “un chiste”¹⁶³, mientras que otro funcionario ha mencionado que “la realidad que muestra la prensa es una ficción”¹⁶⁴, y que la prensa “dañaba a la

¹⁵⁸ CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos. 16 de marzo de 2018.

¹⁵⁹ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio 8.

¹⁶⁰ AP. Pedro Castillo arremete una vez más contra la prensa, 12 de agosto de 2021; Perú 21. Castillo otra vez contra la prensa: “Siempre han querido distraer al pueblo con otras cosas, con cortinas de humo, con titulares”. 11 de agosto de 2021.

¹⁶¹ Perú 21. Guido Bellido se estrena con mentiras y amenazas veladas contra la prensa. 5 de agosto de 2021; El Comercio. Guido Bellido defiende el rol de Vladimir Cerrón y Perú Libre y culpa a la prensa. 5 de agosto de 2021.

¹⁶² La República. Guido Bellido dispara contra la prensa, congresistas e insiste en expropiar gas. 3 de octubre de 2021; Diario Ahora. Guido Bellido dispara contra la prensa y los congresistas.

¹⁶³ El Comercio. Pedro Castillo: Colegio de Periodistas de Lima exige que presidente se disculpe por expresiones contra la prensa. Infobae. 21 de febrero de 2022. Pedro Castillo calificó de ‘chiste’ a la prensa y se niega a responder por la doble versión que dio a la Fiscalía;

¹⁶⁴ ANP. 2022. Termómetro de Libertad de Prensa – Ene-Abr 2022. p. 55.

niñez y a la juventud” pues “engaña”, “difama” y desinforma”¹⁶⁵. 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 controvertidos¹⁶⁶.

- 98.** A su vez, en el contexto de los debates sobre las restricciones de acceso al Congreso impuestas a los y las periodistas, 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 hemiciclo¹⁶⁷. Asimismo, la entonces presidenta del Congreso Nacional ha reclamado a los periodistas a que “no informaran mal” respecto del impedimento del ingreso de la prensa al Congreso¹⁶⁸.
- 99.** Asimismo, de acuerdo con la información recibida, algunos funcionarios del Estado asignan a la prensa un rol “pedagógico” acerca 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”¹⁶⁹. Si bien posteriormente el ministro afirmó que no había pretendido amenazar la independencia del canal, y ratificó su respeto a la libertad de expresión¹⁷⁰, 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 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 periodistas¹⁷¹.
- 100.** Según fue informado el Relator, el programa de gobierno presentado por el Partido Perú Libre ya incluía, desde el proceso electoral, señalamientos contra la prensa¹⁷². 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” a los pedidos desde la sociedad civil y de medios de comunicación para que el presidente firmara la Declaración de Chapultepec

¹⁶⁵ Infobae. 24 de abril de 2022. Los ataques de Anibal Torres a la prensa no tienden puentes entre el Ejecutivo y los medios de comunicación en Perú; Federación de Periodistas de Perú. 24 de abril de 2022. El Gobierno y su relación con la prensa - Federación de Periodistas del Perú.

¹⁶⁶ IPYS. Perú: despiden a periodista por temor a represalias luego de entrevista con actual primer ministro. 21 de agosto de 2021.

¹⁶⁷ La República. 10 de mayo de 2022. Jorge Montoya se opone a ingreso de la prensa al pleno: “No es un show mediático lo que se hace adentro”. Infobae. 10 de julio de 2022. Las polémicas frases de Jorge Montoya durante su primer año como vocero de Renovación Popular.

¹⁶⁸ RPP Noticias. 12 de mayo de 2022. “No informen mal”: Pdta. del Congreso sobre ingreso a la prensa al Hemiciclo; La República. 13 de mayo de 2022. Libertad de prensa bajo amenaza: María del Carmen Alva se niega a que los medios ingresen al Congreso.

¹⁶⁹ Expreso. Ministro Juan Silva arremete contra canal del Estado: “Tenemos que hacer cambios ahí”. 27 de septiembre de 2021.; Gestión. Ministro Juan Silva ahora dice que “de ninguna manera” pretendió amenazar a TV Perú. 27 de septiembre de 2021.

¹⁷⁰ Gestión. Ministro Juan Silva ahora dice que “de ninguna manera” pretendió amenazar a TV Perú. 27 de septiembre de 2021.

¹⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

¹⁷² En este sentido: El Comercio. 3 de octubre de 2021. expresión? La República. 15 de abril de 2022. Perú Libre plantea regular medios y “eliminar programas basura”.

acerca de expresión y de prensa y la Declaración de Salta sobre Sobre Principios de Libertad de Expresión en la Era Digital¹⁷³. Respecto de lo anterior, el entonces 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. Sin embargo, la Relatoría observa que la Declaración no fue firmada.

- 101.** La Relatoría resalta que, el 7 de diciembre, en el mensaje a la nación que anunció la decisión, por fuera de los procedimientos constitucionales, de disolver el Congreso de la República e intervenir en el Poder Judicial y el Ministerio Público con el fin de reorganizarlos, el expresidente Castillo calificó la prensa como “mercenaria, corrupta y cínica, que injuria, difama y calumnia con un absoluto libertinaje”¹⁷⁴.
- 102.** 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 comunicación¹⁷⁵.
- 103.** En este marco, y en el caso de Perú, la Relatoría Especial recomienda al Estado adoptar medidas proactivas para promover el rol de la prensa, en su pluralidad e independencia, y garantizar el derecho a la libertad de expresión en el país. Por ejemplo, la Relatoría invita al Estado a crear y difundir entre funcionarios de todas las ramas del Estado una serie de lineamientos para prevenir los discursos estigmatizantes contra la prensa, incluyendo estándares interamericanos en esta materia, con miras a salvaguardar el trabajo de los y las periodistas, y de contribuir a un debate democrático de calidad.

¹⁷³ El Comercio. Presidente Castillo se compromete a estudiar las Declaraciones de Chapultepec y de Salta, referidos a la libertad de expresión. 8 de septiembre de 2021; La República. Mandatario Pedro Castillo evaluará firmar compromisos en favor de la prensa. 8 de septiembre de 2021.

¹⁷⁴ TV Perú Noticias. 7 de diciembre de 2022. Mensaje a la Nación del Presidente Pedro Castillo.

¹⁷⁵ Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 139.

Capítulo III

Libertad de expresión, estado de derecho e institucionalidad democrática



III. Libertad de expresión, estado de derecho e institucionalidad democrática

- 104.** En el marco de la visita de la Relatoría Especial al Perú, pudo percibirse un clima de tensión entre el Gobierno, el Congreso, y los medios de comunicación. Esto, en un contexto de conflictividad y protestas sociales, de procesos electorales profundamente polarizados, y de una discusión más amplia sobre la pluralidad y la diversidad de la prensa en el país. Este escenario da cuenta de la necesidad imperiosa de garantizar el derecho a la libertad de expresión en el país, como una pieza fundamental en el camino democrático del Perú.
- 105.** Asimismo, entre 2022 y 2023 se ha reportado a la Relatoría Especial un incremento de legislaciones regresivas del derecho a la libertad de expresión y prensa¹⁷⁶. Según información publicada por EC Data, en los últimos cinco períodos parlamentarios se habrían formulado al menos 94 propuestas de ley que contravienen o amenazan las libertades informativas y de expresión¹⁷⁷.
- 106.** El Estado también ha informado que, Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión (LRTV), al regular el uso del espacio radioeléctrico en Perú, determina que los servicios de radiodifusión deben contribuir con la protección o respeto de los derechos fundamentales de las personas, los valores nacionales que reconoce la Constitución Política del Perú, así como los principios establecidos en la referida Ley¹⁷⁸. La Ley también determina la obligación, para radio y televisión, de los titulares de los servicios establecer Códigos de Ética, de manera preferente en forma asociada, que contemplen, entre otros, mecanismos de autorregulación, mecanismos de resolución de quejas y para rectificación de la información. El incumplimiento de las disposiciones del Código de Ética se constituyen infracciones graves¹⁷⁹, por lo que, según el Estado, de manera subsidiaria a los mecanismos internos de los medios, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, “es competente para fiscalizar los servicios de radiodifusión sonora y televisión, respecto a quejas sobre el contenido de sus programaciones”¹⁸⁰.

¹⁷⁶ La República. 29 de marzo de 2023. Congreso: cuatro proyectos en agenda contra los medios; De igual manera, información sobre “amenazas legislativas” en “Asociación Nacional de Periodistas de Perú. Informe Anual. Ataques a la libertad de prensa 2022. Diciembre de 2022.

¹⁷⁷ El Comercio. 20 de abril de 2023. Cada 60 días en promedio el Congreso plantea un proyecto contra la prensa o la libertad de expresión.

¹⁷⁸ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 28.

¹⁷⁹ Ley 28.278, de 16 de julio de 2004. Ley de Radio y Televisión. Art. 76.

¹⁸⁰ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 31. Sobre lo anterior, ver art. 98 y 98-D del Decreto Supremo que modifica los artículos 98, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC. DECRETO SUPREMO N° 015-2018-MTC.

- 107.** Como ya se ha mencionado anteriormente, la situación de la libertad de expresión en el Perú ha ido de la mano del fortalecimiento democrático del país. En años anteriores, la Comisión y esta Oficina se han pronunciado acerca de las numerosas violaciones a este derecho que acontecieron durante los regímenes autoritarios civiles y militares. Con el regreso de la democracia al país, la libertad de expresión en todas sus dimensiones adquiere un rol central para garantizar a los ciudadanos su derecho a estar suficientemente informados, sobre el funcionamiento del sistema democrático, y para el necesario escrutinio de la acción pública y de sus instituciones.
- 108.** Estas consideraciones son fundamentales para las democracias de las Américas de las cuales subyace un ideal de ciudadanía deliberante. En este ideal, las y los ciudadanos son asumidos por las instituciones como personas con la capacidad y los medios para hacer uso de su propio razonamiento y de sus opiniones individuales, con miras a participar en el intercambio de ideas, de defender sus puntos de vista, y de alimentar el debate, a su vez, interactuar con las ideas y opiniones de los demás. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado¹⁸¹. Para ello, se hace necesario avanzar hacia el diseño de mecanismos institucionales que permitan y promuevan el debate público plural y democrático, frente a aquellas que lo inhiben o lo dificultan. Si por un lado la libertad de expresión es la piedra angular de la sociedad democrática¹⁸², por otro lado, la protección del ejercicio de la libertad de expresión solamente puede ser plena bajo el auspicio de un Estado Democrático de Derecho y de instituciones con sólidas convicciones democráticas.

A. Libertad de expresión en contextos electorales

Cobertura mediática de la campaña electoral 2021 en Perú

- 109.** Durante su visita al país, pese a los esfuerzos para el establecimiento de Pacto Ético Electoral (PEE) – promocionado por las autoridades electorales del país¹⁸³, la Relatoría Especial recibió información acerca de numerosos hechos preocupantes en materia de libertad de expresión que se dieron en el marco del periodo correspondiente a la campaña electoral llevada a cabo en el año 2021 en Perú. En especial los días entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales evidenciaron elevados niveles de polarización social y de tensión política, permeando la labor de periodistas y de comunicadores en el país, según fue informado el Relator.
- 110.** De forma particular, la Relatoría Especial tomó nota de las informaciones apuntando a que la cobertura mediática de la campaña presidencial que enfrentaba a los candidatos Pedro Castillo y Keiko Fujimori habría sido sesgada y, según fue informado el Relator,

¹⁸¹ CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. 2010. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09. Párr. 8

¹⁸² CIDH. Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 4/09. 25 de febrero 2009. Párr. 54.

¹⁸³ Sobre lo anterior: JNE. Sin fecha. Voto Informado. El Estado ha informado que el PEE tenía como uno de sus objetivos “rechazar y erradicar cualquier tipo de discriminación hacia una persona o grupos de personas por razón de raza, etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, procedencia, religión, así como toda práctica difamatoria y xenofóbica que atente con la dignidad de las personas. Asimismo, todo acto de acoso y violencia política que vulnere o amenace el ejercicio de los derechos fundamentales, en especial el de participación política de las mujeres”. (República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 39).

orientada a favorecer una candidatura frente a otra. Por ejemplo, exempleados de dos canales de televisión denunciaron que las plantas en las que trabajaban decidieron apoyar abiertamente a la candidata de Fuerza Popular, sin reconocerlo públicamente¹⁸⁴. De igual forma, la periodista Gabriela Hildebrandt, directora del programa dominical Cuarto Poder (Canal América) ha afirmado que, en la redacción del medio en el que entonces trabajaba, se favorecían notas críticas respecto de un candidato mientras que se evitaba realizar notas que pudieran parecer desfavorables respecto del otro contendiente, claramente posicionando la línea editorial del medio a favor de una candidatura, sin exponer esta intención claramente al público¹⁸⁵.

- 111.** Al respecto, el 7 de mayo del año 2021, el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana emitió un pronunciamiento rechazando las faltas de objetividad periodística en la cobertura de la segunda vuelta electoral, puesto de manifiesto por portadas o titulares reflejando con inexactitud los hechos acontecidos; la presentación de opiniones interesadas bajo cubierto de análisis imparcial; así como la cobertura desigual de actividades de las candidaturas presidenciales. Como afirmó el Tribunal, “la libertad de posicionamiento editorial de los medios de comunicación [está] vinculad[a], sin embargo, al derecho de la sociedad a una información veraz e imparcial, en particular en la cobertura de las campañas electorales. Ello exige diferenciar debidamente los espacios de opinión de la cobertura informativa, la cual debe propugnar la objetividad y el equilibrio, como parte del compromiso ético del periodismo con la búsqueda de la verdad”¹⁸⁶.
- 111.** Asimismo, el Tribunal de Honor del Jurado Nacional Electoral (JNE) - colegiado ciudadano en el marco del Pacto Ético Electoral encargado de velar por el respeto de los compromisos contenidos en el Pacto Ético Electoral y orientar la conducta de las personas candidatas, así como de las organizaciones políticas – realizó dos exhortaciones en el mismo sentido. En una de ellas, el Tribunal de Honor afirmó haber “tomado conocimiento que existe una posible desigualdad en la cobertura en los medios de comunicación de los candidatos presidenciales”, por lo que exhortó a los medios de comunicación a garantizar “una participación equitativa de todos los candidatos presidenciales, priorizando la exposición de sus propuestas programáticas”¹⁸⁷. En otra ocasión, este mismo Tribunal llamó a los medios de comunicación a “sumar esfuerzos a fin de garantizar una cobertura imparcial, neutral, equitativa y tratando a los candidatos con respeto”¹⁸⁸. El Tribunal también llamó a los medios a promover la participación de la diversidad de postulantes, así como sus respectivas propuestas programáticas, en los debates, entrevistas y demás secciones destinadas a la cobertura del proceso electoral; con la finalidad de garantizar la participación política en igualdad de condiciones y la visibilidad de candidatos que representen a las minorías¹⁸⁹.

¹⁸⁴ RT. “El miedo era la pauta”: Cómo operaron los medios para perjudicar a Castillo y beneficiar a Fujimori en las presidenciales de Perú. 2 de julio 2021.

¹⁸⁵ RT. “El miedo era la pauta”: Cómo operaron los medios para perjudicar a Castillo y beneficiar a Fujimori en las presidenciales de Perú. 2 de julio 2021; IFJ. Perú: fuerzan la renuncia de periodistas que habían denunciado presiones durante la cobertura electoral. 9 de junio 2021.

¹⁸⁶ Tribunal de Ética. Pronunciamiento N° 003-2021-TDE. 7 de junio 2021.

¹⁸⁷ JNE. Tribunal de Honor. Exhortación N° 6.

¹⁸⁸ JNE. Tribunal de Honor. Exhortación N° 20.

¹⁸⁹ JNE. Tribunal de Honor. Exhortación N. 10.

- 113.** A la vez, el Estado ha informado que los resultados del proyecto “Monitoreo de los Medios de Comunicación – EG 2021”, de la Dirección Nacional de Educación y Formación de la Ciudadanía del Jurado Nacional de Elecciones, señalaron “una cobertura desigual entre las candidaturas que incluso es más acentuada según el sexo o el tipo de cargo al que postulan”¹⁹⁰.
- 114.** Por su parte, en el Informe Final de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, respecto de las elecciones generales del año 2021 en Perú, los expertos afirmaron que “la cobertura informativa de la segunda vuelta presidencial por parte de la mayoría de los medios de comunicación privados fue claramente sesgada a favor de Keiko Fujimori y [Fuerza Popular], en detrimento de Pedro Castillo y [Perú Libre], a menudo sin separar información de opinión, lo que socavó el derecho de los votantes a recibir una información veraz.” Según el análisis de cuatro medios de prensa escrita nacionales, realizado por esta misión de expertos, entre las dos vueltas presidenciales “el tono del 68 por ciento de los 151 titulares de portada con menciones a Castillo/PL fue negativo, mientras que el 32 por ciento fue neutro. El tono del 60 por ciento de los 80 titulares de primera plana sobre Fujimori/FP fue neutro, positivo en el 31 por ciento y negativo en el 9 por ciento. Los medios estatales ofrecieron una cobertura equilibrada”¹⁹¹.
- 115.** Al respecto, la Relatoría Especial recuerda que la libertad de prensa es esencial para la formación de la opinión pública de los electores y para nutrir la formación de la voluntad colectiva manifestada por medio del sufragio¹⁹². Esto demanda que el ejercicio del periodismo sea ejercido sin ninguna injerencia ilegítima sobre las líneas editoriales de los medios de comunicación, que deben tener toda la libertad de informar sobre cuestiones electorales. Ahora bien, la RELE recuerda también el rol central que tienen los medios de comunicación como canalizadores privilegiados del debate público en una sociedad democrática¹⁹³. Por este motivo, el rol de la prensa anima a una serie de buenas prácticas que han demostrado ser contribuciones significativas al sistema democrático, como el periodismo de investigación, la independencia editorial y cierta objetividad como ideal regulativo de oficio¹⁹⁴.
- 116.** En este sentido, la Relatoría valora positivamente que los medios de comunicación tomen esfuerzos para adoptar medidas que posibiliten a los usuarios acceder a ideas y perspectivas políticas diversas y plurales, así como a la diversidad de posicionamientos de partidos políticos y de candidaturas a cargos públicos. Además, esta Oficina ha reiterado la responsabilidad que tienen los medios de comunicación de entablar sus mejores esfuerzos para abordar adecuadamente la desinformación, la información errónea o manipulada intencionalmente y las expresiones que puedan exacerbar la intolerancia¹⁹⁵.

¹⁹⁰ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 42.

¹⁹¹ Unión Europea. Misión de Expertos Electorales. República de Perú 2021 Informe final. 19 de julio 2021.

¹⁹² Corte IDH. Ricardo Canese, 88-90. Caso Ricardo Canese. Sentencia 31 de agosto 2004.

¹⁹³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019. Pág. 50 y 51.

¹⁹⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019. Pág. 51.

¹⁹⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de expresión. 2009.

Por su parte, en contextos electorales, se alienta a los medios de comunicación a que garanticen la igualdad de cobertura de los partidos políticos de manera que los votantes reciban amplia información y todos los partidos del espectro político puedan ser escuchados¹⁹⁶.

Presiones a las líneas editoriales por motivos políticos

- 117.** Por otro lado, 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 electoral¹⁹⁷.
- 118.** 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 candidatura¹⁹⁸. 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 entonces¹⁹⁹.
- 119.** La Relatoría también tomó conocimiento de que periodistas que conducían un programa titulado “Noticiero Áncash”, y era retransmitido por Radio Ancash, habrían sido informados, el 7 de mayo de 2021, que la retransmisión cesaría. Lo anterior, según denuncian los periodistas, como retaliación a “sus formas de informar” y el descontento de una radio que “es afín a Fujimori”²⁰⁰. A la vez, durante su campaña presidencial, Pedro Castillo, tras considerar la cobertura de Willax TV sobre su campaña antiética, envió una carta al Ministro de Transportes y Comunicaciones de Perú a la fecha solicitando que se investigara al medio de comunicación y se le impusieran sanciones administrativas, así como se procediera a la apertura de procesos penales²⁰¹, a la fecha, organizaciones de prensa y de periodistas consideraron la carta “intimidatoria” y rechazaron dicha conducta²⁰².
- 120.** 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 peruanas²⁰³. Según informaciones de público conocimiento, Clara Elvira Ospina, tras reunirse con la candidata Keiko Fujimori, le habría afirmado que el canal no tomaría partido por ninguno de los dos candidatos de la segunda vuelta, dando cobertura a las actividades de campaña y discursos de ambos

¹⁹⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 2 de julio 2014. Párr. 57.

¹⁹⁷ CIDH. Comunicado de prensa 155/2021. La CIDH expresa preocupación por reportes de actos de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio de 2021.

¹⁹⁸ A solicitud del denunciante, esta Oficina reserva el nombre del periodista. Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

¹⁹⁹ Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

²⁰⁰ Radio Wayka. 11 de mayo de 2021. Áncash: Radio regional detiene transmisión de noticiero por “criticar a Keiko Fujimori”. IPYS. 11 de mayo de 2021. Perú: noticiero deja de ser retransmitido por radio regional al considerarlo crítico con la candidata Keiko Fujimori.

²⁰¹ SwissInfo. 20 de julio de 2021. Periodistas de un canal acusan a Castillo de amenazar libertad de expresión - SWI swissinfo.ch; La República. 21 de julio de 2021. Palacín: Pediremos que se investiguen noticias falsas de Willax sobre Pedro Castillo.

²⁰² Consejo de la Prensa Peruana. 19 de julio de 2021. El Consejo de la Prensa Peruana toma con preocupación carta de Castillo al MTC por caso Willax; IPYS. 12 julio de 2021. El IPYS cuestiona carta contra Willax firmada por candidato presidencial.

²⁰³ El Comercio. América Televisión inicia proceso para elección de nueva dirección periodística. 24 de abril de 2021; La República. Sorpresivo cambio de Clara Elvira Ospina de la dirección periodística de América Televisión.

candidatos. Tras dicha reunión, el directorio de América Noticias le habría notificado la finalización de su contrato con el canal²⁰⁴.

- 121.** Al respecto, el 10 de mayo de 2021, el Tribunal de Ética de la Prensa Peruana 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”²⁰⁵.
- 122.** En tal contexto, un grupo de periodistas del programa “Cuarto Poder” de América Televisión, envió una carta al Directorio del canal manifestando su rechazo por la salida de Clara Elvira Ospina y sus preocupaciones por la credibilidad del trabajo periodístico del canal²⁰⁶. 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 presidenciales²⁰⁷. Tres días más tarde, ambos periodistas fueron despedidos de sus cargos²⁰⁸. Ante dicha decisión, varios periodistas de “Cuarto Poder” manifestaron su renuncia²⁰⁹.
- 123.** 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 N²¹⁰. 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 compañía²¹¹. 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”²¹².

²⁰⁴ Wayka. Gustavo Mohme denuncia irregularidades en el despido de Clara Elvira Ospina. 10 de mayo de 2021.

²⁰⁵ Tribunal de Ética. PRONUNCIAMIENTO N° 002-2021-TDE Tribunal de Ética expresa su preocupación por cobertura electoral, e invoca a la imparcialidad. 10 de mayo de 2021.

²⁰⁶ IPYS. Perú: Periodistas de Cuarto Poder protestan por despido de Clara Elvira Ospina y alertan daño a la credibilidad del programa. 15 de mayo de 2021; La República. Piden a Tribunal de Ética pronunciarse por graves hechos en canales 4 y N. 9 de junio de 2021.

²⁰⁷ IPYS. Perú: Solicitan a Tribunal de Ética pronunciarse por graves hechos en América Televisión y Canal N. 8 de junio de 2021; La República. Piden a Tribunal de Ética pronunciarse por graves hechos en canales 4 y N. 9 de junio de 2021.

²⁰⁸ IDL Reporteros. Purga en América Televisión y Canal N. 11 de junio de 2021; Latam Journalism Review. Salida de periodistas durante elecciones amenaza la credibilidad de canales de televisión en Perú. 15 de junio de 2021.

²⁰⁹ El Perfil. Mordaza en Cuarto Poder: Periodistas renuncian por desacuerdo. 8 de junio de 2021; IPYS. Perú: periodistas se pronuncian tras su renuncia a Cuarto Poder. 9 de junio de 2021; Wapa. Cuarto Poder se pronuncia tras salida de periodistas: “Hemos ejercido un periodismo plural”. 17 de junio de 2021.

²¹⁰ La República. Piden a Tribunal de Ética pronunciarse por graves hechos en canales 4 y N. 9 de junio de 2021; Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana. Caso N 006-2021 Grupo La República / CPR (América TV) y PPI (Canal N). Resolución 003-TdE/2021 de 28 de junio de 2021.

²¹¹ Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana. Caso N 006-2021 Grupo La República / CPR (América TV) y PPI (Canal N). Resolución 003-TdE/2021 de 28 de junio de 2021.

²¹² Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana. Caso N 006-2021 Grupo La República / CPR (América TV) y PPI (Canal N). Resolución 003-TdE/2021 de 28 de junio de 2021.

- 124.** Al respecto, la Relatoría toma nota de que, en comunicación enviada a esta Oficina, El Grupo El Comercio, socio mayoritario de la Compañía Peruana de Radiodifusión, expresó que siempre se ha actuado en la empresa con estricta observancia a los Principios Rectores y con el objetivo de sostener una cobertura equitativa en un contexto electoral de extrema polarización²¹³. Por un lado, ha sostenido que las decisiones acerca de composición de su equipo periodístico y dirección habrían sido tomadas por decisiones empresariales de motivo interno que involucran relaciones entre accionistas y la manutención de vínculos de confianza en el seno de la compañía. Asimismo, expresó que la decisión adoptada por el Tribunal de Ética del CPP contendría distintas irregularidades, como la admisión a trámite de una queja sin cumplir requisitos formales; la admisión a trámite de una queja sobre decisiones empresariales internas más allá de la competencia de análisis del Tribunal, la realización de diligencias no reguladas en el Procedimiento de Queja en el Reglamento del Tribunal y la respectiva utilización de dichas diligencia para fundamentación de las decisiones; la alegada instrucción probatoria del procedimiento, de manera que no habría pruebas de acciones contrarias a la ética periodística; y la alegada deficitaria motivación de la Resolución Final del Tribunal.
- 125.** Además, y con el objetivo de avanzar hacia un debate público sano y maduro, la Relatoría también ha recomendado como una buena práctica que los medios de comunicación adopten, como política propia, revelar cualquier conflicto de intereses que puedan tener y que pudiera afectar al modo en que informan sobre uno o varios temas. Asimismo, esta Oficina considera que la información transparente acerca de la propiedad de los medios de comunicación también puede ser un instrumento esencial para que la ciudadanía forme libremente sus convicciones²¹⁴.
- 126.** Igualmente, y conforme resaltó el Relator Especial de las Naciones Unidas para Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Expresión “la autorregulación es sin duda el medio más eficaz para asegurar que los medios de comunicación estén a la altura de sus propias normas éticas, manteniéndose al mismo tiempo al margen de la influencia del Estado”²¹⁵. Lo anterior, basándose en la premisa de que los medios de comunicación deben estar y mantenerse libres de cualquier influencia política y no ser objeto de restricciones o reglamentaciones²¹⁶.
- 127.** En este sentido, la RELE toma nota de que, por ejemplo, ante la carta enviada que le fue enviada por el entonces candidato Pedro Castillo con cuestionamientos a la cobertura de Willax TV, el ministro de Transporte y Comunicaciones a la fecha declaró que “el principio de las leyes de radio y televisión es la autorregulación y vamos a proceder conforme establecen las normas correspondientes con la comunicación que hemos recibido”²¹⁷. Ahora bien, la RELE también nota que a la fecha de las elecciones Willax TV, pese a que contara con un Código de Ética, no hacía parte de reconocidos mecanismos

²¹³ El Comercio. Comentarios al documento denominado “Observaciones preliminares y recomendaciones tras su primera visita a Perú”, elaborado por el Relator Especial para la Libertad de Expresión, el señor Pedro Vaca Villareal. 25 de julio de 2022. Archivo de la Relatoría.

²¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 2 de julio 2014. Párr. 67 y 68.

²¹⁵ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 2 de julio 2014. Párr. 56.

²¹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 2 de julio 2014. Párr. 56 y 57.

²¹⁷ Gestión. MTC sobre carta de Pedro Castillo que pide sancionar a Willax: “Vamos a proceder conforme a las normas”.

de resolución de controversias en ámbito de autorregulación en Perú, como el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana o de la SNRTV. El 19 de julio de 2021, la Fiscalía habría abierto una investigación preliminar por conspiración para sedición y grave alteración del orden público en contra de los periodistas de Willax TV Beto Ortiz y Phillip Butters y el gerente general Enrique Luna Victoria, a raíz de comentarios realizados en pantalla durante la cobertura de la campaña presidencial y que apuntaban al rechazo de los resultados electorales²¹⁸. La RELE subraya que el Instituto de Prensa y Sociedad cuestionó la adecuación de la imputación de estos tipos de delitos al caso²¹⁹. El 18 de agosto de 2021, Willax TV aceptó la competencia del Tribunal del CPP, pero renunció la competencia del Tribunal el 25 de enero de 2022²²⁰.

Acoso y campañas de hostigamiento

- 128.** Como fue informado el Relator Especial durante su visita al país, el clima de polarización política y de tensión que se generó en el marco de la contienda electoral se vio marcado por hechos de acoso, campañas de hostigamiento e inclusive por discursos que habrían sido señalados como discursos de odio, como se analiza en otro apartado de este informe²²¹. Todo ello, pudiendo afectar el correcto desarrollo de los comicios, la legitimidad del proceso, de las instituciones y de los resultados. Como señaló la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “la disputa electoral en Perú está fracturando la sociedad”, alertando sobre hechos de hostigamiento y discursos racistas y de sus implicaciones negativas en materia de derechos humanos²²².
- 129.** De forma particular, la Relatoría Especial fue advertida del acoso que sufrieron altos funcionarios electorales, como el presidente del Jurado Nacional Electoral (JNE), Jorge Salas Arenas, y el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Piero Corvetto²²³. En particular, el Relator Especial pudo conocer de primera mano el testimonio de Jorge Salas Arenas, quien ha sido objeto de campañas públicas destinadas a estigmatizar, desprestigiar y descalificarle²²⁴. Víctima de numerosas intimidaciones y amenazas, la CIDH le otorgó medidas cautelares a él y a su núcleo familiar en julio de 2021²²⁵, tras solicitud de la CIDH, la Corte IDH le otorgó medidas provisionales en septiembre de 2023²²⁶. Como fue informado a la Comisión, se reportaron 32 actos de hostigamiento y 16 plantones frente a la puerta del domicilio del presidente del JNE, lo que incluyó llamados al odio, amenazas de secuestro, publicación de noticias buscando difamarle, particularmente durante la contabilización de actas que dieron vencedor a Pedro Castillo con un estrecho margen²²⁷. Según informó el Estado, entre 2021 y 2022 la Dirección Central de Gestión Institucional de la JNE remitió por lo menos 15 comunicaciones al Ministerio

²¹⁸ La República. 19n de julio de 2021. Abren indagación preliminar contra López, Butters y Ortiz por llamar a desconocer resultados electorales; Infobae. 19 de julio de 201. La Fiscalía de Perú abrió una investigación contra periodistas y políticos que piden rechazar los resultados electorales.

²¹⁹ La República. 20 de julio de 2021. Rechazan decisión fiscal de investigar a periodistas de Willax TV.

²²⁰ Consejo de la Prensa Peruana. 26 de enero de 2022 Willax TV renuncia a la competencia del Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana.

²²¹ Ver capítulo IV.

²²² Noticias ONU. La disputa electoral en Perú está fracturando a la sociedad, alerta Bachelet y llama a la calma. 15 de junio 2021.

²²³ El Peruano. JNE rechaza acoso sistemático contra los titulares del JNE y la ONPE. 23 de mayo 2022.

²²⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Prensa. Comunicado de prensa R124/22. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH concluye su visita a Perú y presenta sus observaciones y conclusiones preliminares sobre libertad de expresión en el país. 2 de junio 2022.

²²⁵ CIDH. Resolución 56/2021. Medida cautelar No. 607-21. 25 de julio 2021.

²²⁶ Corte IDH. Asunto Salas Arenas y otros respecto de Perú. Adopción de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2023.

²²⁷ Gestión. Jorge Luis Salas Arenas sufrió 32 actos de hostigamiento y 16 protestas en su casa, según CIDH. 6 de agosto 2021.

Público sobre “campañas de hostigamiento, amenazas y hechos que configurarían acoso contra las autoridades electorales”, además de al menos 27 comunicaciones a la Policía Nacional sobre el mismo tema²²⁸.

- 130.** Además, la Relatoría Especial fue informada de 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 políticas²²⁹. La RELE ha afirmado que el doxing tiene el potencial de exponer a las personas a ataques digitales y, además, a vulneraciones en el ámbito físico, incluyendo atentados contra la vida e integridad personal, fomentados por la divulgación de la información personal en el ámbito digital. Al respecto, se resalta la importancia de que las empresas de internet puedan adoptar medidas para prevenir y mitigar este tipo de contenidos, en línea con las recomendaciones que ha realizado la CIDH en distintos informes temáticos en los que se han analizado el potencial de difusión que tiene internet.
- 131.** Sobre este tema, la Relatoría fue informada que ya antes de la celebración de dichos comicios ya se habían registrado campañas de intimidación y ataques en línea por motivos políticos por cuenta de los conocidos como “fujitrolls”. En redes sociales y por medio de cuentas mayoritariamente falsas, numerosos perfiles promoviendo su apoyo al fujimorismo realizaban actos supuestamente difamatorios, agresivos y amenazantes contra personas de opiniones políticas contrarias²³⁰. En este contexto, la RELE pudo conocer que, en su Informe de Comportamiento Inauténtico Coordinado de abril 2021, la compañía Meta anunció que eliminó 80 cuentas de Facebook y seis cuentas en Instagram por violar sus políticas de comportamiento inauténtico coordinado. Meta registró que “las personas detrás de esta actividad usaban cuentas falsas –algunas de las cuales ya habían sido detectadas y desactivadas por nuestros sistemas automatizados– para publicar y comentar en español sobre asuntos políticos en Perú” en el contexto electoral y que “encontró vínculos con personas asociadas al partido Fuerza Popular y a empleados de Alfagraf, una empresa de publicidad en Perú”²³¹.
- 132.** Asimismo, la Relatoría Especial fue informada acerca de una campaña en redes sociales conocida como “Chapa tu Caviar”, por medio de la cual, durante la campaña electoral del año 2021, se habría buscado intimidar a personas con base a sus opiniones políticas, particularmente a periodistas. En este marco se habría alentado a hostigar a comunicadores, se habría difundido información personal privada o confidencial, sin consentimiento, a fin de obligarlas a abandonar el territorio nacional como represalia por sus filiaciones u opiniones políticas²³². Al respecto, la Relatoría tomó nota que el

²²⁸ JNE. Informe 000153-2023-GAP/JNE. 13 de noviembre de 2023. p. 5 y 6.

²²⁹ CIDH. Comunicado de Prensa. La CIDH expresa preocupación por reportes de actos de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio 2021.

²³⁰ Diario El Trome. Elecciones 2016: ¿Fujitroll? Qué significa, quiénes son y lo que se puede venir. 13 de mayo de 2016; Hiperderecho. Conocer para resistir. Violencia de género en línea en Perú. diciembre 2018. Pág. 14; La República. ¿Cómo operan los fujitrolls desde el Congreso? 28 de mayo 2019.

²³¹ CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 761 y 762.

²³² CIDH. Comunicado de prensa 155/2021. La CIDH expresa preocupación por reportes de actos de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio de 2021; Wayka. Fiscalía investiga a promotores de campaña “Chapa tu caviar”. 14 de junio 2021.

Ministerio Público informó, el 12 de junio de 2021, haber abierto un procedimiento en la prevención de delitos relacionados con esta campaña²³³. Adicionalmente, según información brindada por el Estado, “la Cuarta Fiscalía Provincial de Prevención del Delito de Lima Centro, dispuso requerir a la VII Región Policial de Lima, a que proceda conforme a sus atribuciones con el propósito de cautelar la vida, el cuerpo, la salud y libertad de los presuntos agraviados “en la campaña, por lo que la Policía adoptó medidas como patrullajes motorizados y a pie de forma continua, ii) así como estacionamiento táctico²³⁴.

- 133.** Esta Oficina subraya que el acoso y hostigamiento en línea se enmarcan en un preocupante diagnóstico de deterioro del debate público en Perú evidenciado por ejemplo en el aumento de la violencia digital y física contra ciertas personas y grupos de personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión. En este sentido, son particularmente alarmantes las acciones por parte de voces de referencia que al ser nodos de la conversación se constituyen en vectores que aceleran el deterioro del debate público, dentro de estas voces de referencia se incluyen, por ejemplo, algunos líderes políticos, partidos políticos, influenciadores de opiniones, medios de comunicación entre otras voces de referencia²³⁵. La Relatoría también ha resaltado que, en contextos electorales, el hostigamiento y el acoso en línea aumentan el riesgo que por sí solo pueden padecer determinados grupos de la sociedad, como por ejemplo las personas periodistas²³⁶. La Relatoría recuerda el llamado a los liderazgos políticos de que tomen distancia de discursos y prácticas que promuevan la intolerancia, la discriminación o el odio, o que constituyan desinformación destinada a limitar la libertad de expresión u otros derechos humanos. Asimismo, el Estado debe investigar e impartir responsabilidades por los actos de acoso en línea, y garantizar que los espacios de expresión en línea sean cada vez más espacios inclusivos, plurales y diversos.

B. Acceso a información y a fuentes públicas

Obstáculos en materia de acceso a la información

- 134.** De la información recabada, la Relatoría Especial advierte las dificultades de ejercer plenamente el periodismo en Perú el contexto actual, donde se han generado enfrentamientos entre la prensa, el Gobierno y el Congreso, resultando en una relación cada vez más tensa entre los poderes del Estado con diversos medios de comunicación²³⁷. En este contexto, un 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 funcionarios²³⁸.

²³³ Cuenta de Twitter del Ministerio Público (@FiscaliaPeru). 13 de junio 2021.

²³⁴ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 46-48.

²³⁵ RELE. Dialogo de las Américas. Deterioro del Debate Público. Nota conceptual. 2021.

²³⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/1. Octubre 2019.

²³⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

²³⁸ El Comercio. Consejo de la Prensa e IPYS rechazan expresiones de ministro de Energía y Minas. 23 de noviembre de 2021; Gestión. Solo responderé a medios de comunicación que no me hagan problemas, dice ministro de Minas. 22 de noviembre de 2021; IPYS. Perú: congresista de partido aliado al gobierno se niega a declarar frente a medio de comunicación de oposición. 10 de septiembre de 2021; Willax. Tras denuncia de abogados de Perú Libre, Fiscalía abre investigación preliminar a Rafael López Aliaga, Beto Ortiz y Phillip Butters por supuesta sedición. 18 de julio de 2021.

- 135.** En tal sentido, 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 entonces presidente Castillo, la ceremonia en la que éste fue reconocido como jefe supremo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional en 2021²³⁹, 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 prensa²⁴⁰.
- 136.** De igual forma, la Relatoría ha sido informada acerca de impedimentos y obstáculos físicos para entrevistar al presidente, incluyendo agresiones físicas a periodistas que intentan acercarse al expresidente 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. En este sentido, el 18 de agosto, agentes de seguridad del expresidente Pedro Castillo apartaron a la fuerza a la periodista Tiffany Tipian, de TV Perú, cuando ella intentó acercarse al presidente, que transitaba en la calle en Lima y fue abordado por una rueda de periodistas. En sus redes sociales, la cuenta oficial de la presidencia brindó disculpas a la periodista y afirmó que el gobierno tomaría “las medidas respectivas para que hechos de tal naturaleza no vuelvan a ocurrir”²⁴¹. Asimismo, el 15 de septiembre de 2021, un integrante del equipo del presidente intentó quitarle el micrófono a la periodista Hellen Meniz, mientras ella intentaba acercarse al mandatario en la salida de un evento público²⁴².
- 137.** Además, según fue informada la Relatoría, los primeros meses de gobierno del entonces presidente 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. Al respecto, el 8 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo de Perú denunció que se desconocía la agenda oficial del nuevo presidente tras asumir su mandato²⁴³. Asimismo, esta Oficina fue informada que el presidente empezó a cumplir funciones en el palacio de gobierno cinco días después de asumir su cargo, sin que se haya registrado o publicado información de la totalidad de los actos públicos en las agendas oficiales. En tal marco, la Contraloría de la República emitió un informe de orientación de oficio sobre el registro de visitas en línea y agendas oficiales del Despacho Presidencial, afirmando que “el marco normativo legal vigente obliga a transparentar el detalle de las reuniones de los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de

²³⁹ Gestión. Pedro Castillo: se evitó acceso a la prensa para ceremonia con FFAA y PNP en Palacio de Gobierno. 5 de agosto de 2021; IPYS. IPYS: Gobierno impidió ingreso de la prensa a ceremonia en Palacio y dispuso colocar cortinas en lunas del vehículo oficial presidencial. 5 de agosto de 2021.

²⁴⁰ Defensoría del Pueblo. Supervisión al Poder Ejecutivo en Relación con la Libertad de Prensa. Diciembre de 2021; El Comercio. Pedro Castillo y cuatro meses sin explicaciones ni espacio para preguntas. 5 de diciembre de 2021; Defensoría del Pueblo. Supervisión al Poder Ejecutivo en Relación con la Libertad de Prensa. Diciembre de 2021; Swissinfo. Defensoría: El Gobierno peruano vulneró estándares de libertad de prensa. 6 de diciembre de 2021; Defensoría del Pueblo. Supervisión al Poder Ejecutivo en Relación con la Libertad de Prensa. Diciembre de 2021.

²⁴¹ El Comercio. Seguridad de Pedro Castillo agrade a periodista de TV Perú y le impide realizarle preguntas a mandatario; 18 de agosto de 2021; La República. Presidencia ofrece disculpas a reportera que fue empujada por seguridad de Castillo. 18 de agosto de 2021.

²⁴² RPP. Prensa de Presidencia agredió a reportera de RPP Noticias que intentó entrevistar a Pedro Castillo. 15 de septiembre de 2021; La República. Equipo de prensa de Pedro Castillo forcejea con reportera durante actividad oficial. 15 de septiembre de 2021.

²⁴³ Abogacía del Pueblo. Comunicado 022/DP/2021. Gobierno debe cesar todo acto que limite la libertad de prensa. 8 de agosto de 2021.

la función pública que las entidades del Estado realizan, entre ellas la Presidencia de la República, ello con el fin de asegurar la integridad y transparencia de su actuación en el cumplimiento de sus funciones; para cuyo efecto, en Palacio de Gobierno se han establecido los procedimientos con ese propósito”²⁴⁴.

- 138.** Asimismo, durante la visita, periodistas denunciaron supuestos sesgos por parte de liderazgos públicos debido a su línea editorial²⁴⁵. La RELE nota que el 10 de septiembre de 2021, una congresista de Perú Libre se rehusó a contestar preguntas de una periodista de Willax TV en las afueras del Congreso Nacional y que mantendría dicha postura mientras siguiera la difusión de “desinformación” por parte del medio²⁴⁶. El 11 de octubre de 2022, el entonces presidente negó acceso a la prensa nacional donde informaría sobre la acusación constitucional activada en su contra, solamente autorizando acceso a la prensa extranjera²⁴⁷.
- 139.** De forma particular, el Relator ha tomado nota de las informaciones de público conocimiento según las cuales el expresidente Castillo habría realizado una serie de reuniones en un inmueble privado ubicado en el pasaje Sarratea, en el distrito limeño de Breña²⁴⁸. Según el reportaje difundido en noviembre de 2021 por el programa Cuarto Poder, el expresidente Castillo se habría reunido, fuera del palacio de gobierno y sin informar públicamente, con altos funcionarios y con personas que habrían contratado con el Estado. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo habría solicitado al mandatario “deslindar la probable existencia de un despacho presidencial paralelo”²⁴⁹ y advirtió la vulneración del principio de transparencia y el incumplimiento de la ley que regula la gestión de interés en la administración pública²⁵⁰. Por su parte, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha sostenido que diversas áreas del Despacho Presidencial (la Secretaría General, la Secretaría de Actividades y la Casa Militar) tienen la obligación de contar con información respecto de la identificación de las personas que se reúnen con el mandatario, sea en Palacio de Gobierno o fuera de dichas instalaciones, con motivo de actividades oficiales, de gestión e incluso particulares²⁵¹.
- 140.** Al respecto, la Relatoría ha sabido de reiteradas solicitudes de información sobre la lista de reuniones sostenidas por el presidente en el inmueble del pasaje Sarratea han sido cursadas, incluyendo solicitudes de Defensoría del Pueblo y de miembros del Congreso²⁵². En respuesta, el secretario del Despacho Presidencial ha señalado que sería “legal y materialmente imposible” proveer dicho listado, alegando que las actividades sostenidas fuera del Palacio de gobierno serían actos particulares y negándose a las solicitudes

²⁴⁴ Gestión. Contraloría: agenda de Castillo fuera de Despacho Presidencial afectaría transparencia de la función pública. 2 de agosto 2021; Contraloría general de la República. Informe de orientación de oficio N 008-2021-OCI-DP/0276-SOO. 2 de agosto 2021.

²⁴⁵ Reunión con periodistas y el Consejo Nacional de la Prensa Peruana en la sede de El Comercio.

²⁴⁶ La Lupa. 10 de septiembre de 2021. Congresista Isabel Cortez rechaza entrevista: “Ah, él es de Willax, ¿no? A Willax no”; Canal N. 10 de septiembre de 2021. Isabel Cortez se niega a responder a reportero de Willax en el Congreso.

²⁴⁷ IPYS. 11 de octubre de 2022. Perú: Pedro Castillo niega ingreso de prensa nacional a conferencia de prensa donde dio descargos sobre la acusación constitucional en su contra; El Comercio. 11 de octubre de 2022. Pedro Castillo: Gobierno impide ingreso de medios peruanos a su conferencia y genera protesta de periodistas nacionales Patricia Benavides.

²⁴⁸ Perú21. Las reuniones secretas en Sarratea: un escándalo que terminó de marcar el 2021. 31 de diciembre 2021; Caretas. ¿Con quién(es) se reúne el presidente Pedro Castillo en Breña cuando debería hacerlo en Palacio de Gobierno? 28 de noviembre 2021.

²⁴⁹ Defensoría. Despacho Presidencial debe cumplir con la entrega del registro de visitas al inmueble ubicado en pasaje Sarratea, Breña. 13 de marzo 2022.

²⁵⁰ Defensoría del pueblo Comunicado n.º 31/DP/2021, del 14 de diciembre de 2021.

²⁵¹ Defensoría. Despacho Presidencial debe cumplir con la entrega del registro de visitas al inmueble ubicado en pasaje Sarratea, Breña. 13 de marzo 2022.

²⁵² Defensoría. Despacho Presidencial debe cumplir con la entrega del registro de visitas al inmueble ubicado en pasaje Sarratea, Breña. 13 de marzo 2022; TVpe. Defensoría exige al Despacho Presidencial entregar lista de visitas a casa de Sarratea. 14 de marzo 2022.

cursadas en tal sentido²⁵³. Si bien el presidente había afirmado tener la intención de entregar esta información, la lista de personas con las que se ha reunido y el objeto de las reuniones sigue sin ser comunicado. Como resultado, el presidente ha sido objeto de una Comisión de Fiscalización del Congreso, investigado por la supuesta vulneración del principio de transparencia²⁵⁴. A la vez, la RELE nota que el 3 de marzo de 2022 el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública declaró fundado un recurso de apelación contra la decisión del Despacho Presidencial anteriormente referenciada²⁵⁵.

141. Además, 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, cubrir las actividades del Congreso y tener acceso a fuentes públicas relacionadas con el órgano legislativo²⁵⁶. Concretamente, el acceso al hemiciclo, al hall de los pasos perdidos, a la sala de periodistas y a las escalinatas del Congreso fue limitado como parte de las medidas impuestas para contener el avance de la pandemia por COVID-19 y también, con base en un informe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) relacionado con posibles riesgos estructurales que presentaría el edificio del Congreso²⁵⁷. Sin embargo, como le fue expresado al Relator, estas medidas estarían siendo percibidas como obstáculos deliberados para el libre ejercicio de las labores de las y los periodistas.

142. La Relatoría observa que el ingreso de los periodistas al Congreso de la República ha sido autorizado de nuevo, incluyendo el acceso al Hall de los Pasos Perdidos, a las salas de prensa y de conferencias, así como a las salas del Palacio Legislativo y de los edificios Víctor Raúl Haya de la Torre y Juan Santos Atahualpa²⁵⁸. Sin embargo, según la información hecha pública, desde el día 15 de junio de 2022, se ha habilitado el acceso a la galería del segundo piso del Hemiciclo de Sesiones con un aforo limitado a 23 personas - frente a los 60 puestos disponibles antes de la pandemia - sin que queden claros los criterios para determinar quiénes podrán ingresar y quiénes seguirán sin tener acceso a este espacio²⁵⁹. 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.

²⁵³ RPP. Palacio de Gobierno: "Es materialmente imposible" dar lista de personas con las que Pedro Castillo se reunió en Breña. 6 de enero 2022; RPP. Norman Yarrow considera "impropia" respuesta de Palacio e insiste en que se transparente visitas a Pedro Castillo. 7 de enero 2022; Caretas. Secretario del Despacho Presidencial señala que "es legal y materialmente imposible" dar la lista de visitantes de la casa de pasaje Sarratea. 7 de enero 2022.

²⁵⁴ La República. Las reuniones de Pedro Castillo en Sarratea: ¿quiénes son los personajes que participaron? 24 de junio 2022.

²⁵⁵ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Parr. 49-52 (En referencia a la Resolución N° 000433-2022-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA)

²⁵⁶ Al respecto, en el marco de su visita de trabajo al país y en particular, de su visita al Congreso de la República, la delegación de la Relatoría Especial pudo comprobar que los y las periodistas asignados al cubrimiento de las tareas parlamentarias habían sido ubicados en el exterior del edificio. Ellos debían 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; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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; Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo solicita al Congreso de la República dar las facilidades necesarias para que los y las periodistas cumplan debidamente su labor. 29 de abril 2022; Infobae. Defensoría del Pueblo se pronunció ante impedimento de ingreso de periodistas al Congreso. 30 de abril 2022; Perú21. Representantes de gremios de prensa fueron impedidos de ingresar al Congreso tras plantón. 12 de mayo 2022.

²⁵⁷ SWI. Periodistas urgen al Congreso peruano levantar prohibición de acceso a prensa. 12 de mayo 2022; Convoca. Retorno de periodistas al hemiciclo del congreso está condicionado a un informe que ni los propios parlamentarios conocen. 14 de mayo 2022; Infobae. Restricciones del Congreso a periodistas continúan en el Hall de Pasos Perdidos. 8 de junio 2022.

²⁵⁸ El Peruano. Aforo: 23 periodistas podrán ingresar desde mañana a la galería del hemiciclo de sesiones. 14 de junio 2022.

²⁵⁹ El Comercio. Congreso: periodistas podrán ingresar a las galerías del hemiciclo con aforo limitado. 14 de junio 2022; Gestión. Periodistas podrán entrar a galerías del hemiciclo con menos del 50% de aforo. 14 de junio 2022.

143. La Relatoría también tomó conocimiento con particular preocupación de que, a partir del análisis de documentos filtrados de la Dirección General de Inteligencia del Perú, investigaciones periodísticas han subrayado que los documentos revelan que la Dirección ha vigilado por supuestas actividades “terroristas” a distintos eventos públicos de defensa de derechos humanos –incluso eventos promovidos u organizados con apoyo de entidades gubernamentales–, eventos de movimientos políticos y partidos políticos de izquierda, además de líderes religiosos musulmanes y asociaciones, personas defensoras de derechos humanos, partidos políticos y liderazgos políticos y periodistas²⁶⁰. Asimismo, el filtrado de documentos conocido como “Guacamaya Leaks” habría señalado el perfilamiento de partidos y líderes políticos y la elaboración de informes de inteligencia bajo la categoría de “afectaciones al Estado democrático” y el señalamiento de que periodistas locales, profesores, líderes locales y religiosos actuarían en el “adoctrinamiento de la población” y de que los “actores de amenaza” identificados en el informe contarían con el “asesoramiento” de ONG nacionales e internacionales²⁶¹. El medio digital La Encerrona informó que tras consular las Fuerzas Armadas sobre los documentos, ha recibido una llamada informal de un coronel Oficina de Informaciones para advertirles de que publicar la información relacionada con los Guacamaya Leaks sería un delito²⁶².

Acceso a la información, periodismo e institucionalidad democrática

144. La Relatoría Especial recuerda que para que exista periodismo de calidad, el acceso a fuentes del Estado y a la información es indispensable. En esta lógica, el acceso a información en poder del Estado, en todas sus ramas y poderes, y por medio de sus funcionarios, es clave para la labor de la prensa y de los periodistas. Al respecto, esta Oficina observa que en el Perú este tema ha sido objeto constante preocupación, dada la enraizada “cultura del secreto” en la administración pública del país²⁶³.

145. De acuerdo con los “Principios de Lima”²⁶⁴, suscritos por esta Oficina en el año 2000, el acceso a la información es un derecho humano que se relaciona con el derecho de todas las personas a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado y de las empresas que prestan servicios públicos²⁶⁵. El acceso a la información es entonces indispensable para el adecuado debate sobre las acciones del gobierno. Como quedó consignado en los Principios de Lima, “la información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos. [...] Es obligación de los gobiernos garantizar y respetar el ejercicio

²⁶⁰ EFF. 25 de diciembre de 2022. Hacking Governments and Government Hacking in Latin America: 2022 in Review | Electronic Frontier Foundation; La Encerrona. 9 de mayo de 2022. #LaEncerrona La PNP expuesta (en todo su terruqueo) por hackers rusos.

²⁶¹ Connectas. 10 de octubre de 2022. Guacamaya Leaks: Amidst Intelligence and State Abuse; Cuenta de Twitter de La Encerrona (@laencerronaperu). 6 de octubre de 2022.

²⁶² Cuenta de Twitter de La Encerrona (@laencerronaperu). 6 de octubre de 2022.

²⁶³ Defensoría del Pueblo. El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”. septiembre 2001; CPP. Consejo de la Prensa Peruana celebra los 18 años de la suscripción de “Los principios de Lima”. 16 de noviembre 2018.

²⁶⁴ Como ha informado el Consejo de la Prensa Peruana, los “Principios de Lima” fueron el producto del esfuerzo conjunto de la sociedad civil, organismos internacionales y agencias de cooperación, expertos nacionales e internacionales y representantes del Estado peruano para poner fin a la cultura del secreto y promover el derecho al acceso a la información. De forma particular, los Principios de Lima sirvieron de inspiración para el diseño y posterior aprobación en el Perú de la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Ver: CPP. Consejo de la Prensa Peruana celebra los 18 años de la suscripción de “Los principios de Lima”. 16 de noviembre 2018.

²⁶⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Principios de Lima. 16 de noviembre 2000.

periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación. Con este fin, a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados”²⁶⁶.

- 146.** En el marco interamericano, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos²⁶⁷. Asimismo, el derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública— en especial para el control de la corrupción; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables²⁶⁸. Como lo ha afirmado la Relatoría Especial, “el derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo”²⁶⁹.
- 147.** 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 habían ya flexibilizado en la capital y que, a pesar de los reportes del INDECI, numerosas personas ingresaban y hacían uso del edificio del Congreso. Los y las Congresistas que decidían sesionar de forma presencial, equipos de trabajo parlamentario, así como personal administrativo y visitantes podían acceder al hemiciclo, mientras que los periodistas continuaban con su ingreso restringido. 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 Congreso²⁷⁰.
- 148.** Además de lo anterior, la Relatoría recuerda que la transparencia y la 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

²⁶⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Principios de Lima. Principios 2, 4 y 5. 16 de noviembre 2000.

²⁶⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre 2009. Párr. 1.

²⁶⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre 2009. Párr. 4.

²⁶⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre 2009. Párr. 5.

²⁷⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

excepcionales. En este sentido, las autoridades deben asegurarse de que trate la prensa con respeto cuando acceden a lugares públicos (como edificios públicos, por ejemplo) y a actos públicos e institucionales (como las ruedas de prensa y eventos oficiales, por ejemplo), así como garantizar que la prensa pueda recabar libremente información sobre asuntos de interés público, y brindar oportunidades equitativas para la formulación de preguntas en dichos contextos²⁷¹.

- 149.** 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 cubrimiento 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 y del Congreso, 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.

C. Publicidad oficial y libertad de expresión

Marco legal en el Perú

- 150.** En el marco de la elaboración del presente informe, el Estado peruano informó a la Relatoría Especial²⁷² acerca del marco legal actual regulando la publicidad estatal, incluyendo la Ley N° 28874 (Ley de Publicidad Estatal)²⁷³ que en su Artículo 1 señala tener como objetivo establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinaran al rubro de publicación, en prensa escrita, radio y televisión; y, fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad en prensa escrita, radio y televisión. Asimismo, mediante Oficio N° 3153-2022-MTC/28²⁷⁴, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) señaló que la Ley de publicidad estatal regula el uso de recursos del Estado destinados tanto a publicidad institucional, la cual es definida en el artículo 2 de la mencionada Ley, como la publicidad comercial, y su aplicación para los tres niveles de gobierno. No obstante, desde su año de publicación (2006) hasta la actualidad no se encuentra reglamentada.
- 151.** En oportunidades anteriores, la Relatoría ha destacado que, si bien la norma no habría logrado eliminar la arbitrariedad en la distribución de la pauta publicitaria, en parte como consecuencia de su falta de reglamentación y aspectos vinculados a la falta de criterios de asignación y transparencia del gasto, la Ley vigente en líneas generales se encuentra alineada con los principios del sistema interamericano²⁷⁵.

²⁷¹ ONU, OSCE, OEA, CADHP. Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión. 20 de octubre de 2021.

²⁷² Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

²⁷³ Congreso de la República. Ley N° 28874, Ley que regula la publicidad estatal. Publicado en el Diario Oficial "El Peruano": 15.08.2006.

²⁷⁴ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MTC. Informe N° 2551-2022-MTRC/28.01. En: Oficio N° 3153-2022-MTC/28. Fecha: 15.08.2022.

²⁷⁵ RELE. Nota técnica en relación con la Ley 30.793 que regula el gasto en publicidad oficial en el Estado de la República de Perú. 14 de agosto de 2018. Archivos de la Relatoría.

- 152.** Por otro lado, la Relatoría toma nota de que la asignación de la publicidad estatal y su regulación de la publicidad estatal es tema de recurrente debate en la sociedad peruana y objeto de atención constante del Congreso de la República. En 2018, se aprobó la Ley No. 30.793, que bajo el fundamento de que combate la corrupción, ordenaba a las entidades del Estado a contratar publicidad oficial “únicamente en los medios de comunicación del estado a tarifa de costo” y prohíbe “toda publicidad en medios privados”, sujetos a responsabilidad penal objetiva a título de la “comisión del delito de malversación”. A la fecha, la Relatoría subrayó que, si bien los Estados no tiene la obligación de contratar publicidad oficial en los medios de comunicación, una prohibición legal que afecta únicamente²⁷⁶.
- 153.** Dicha norma fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) recaída en los expedientes 0012-2018-PI-TC y N° 0013-2018-PPI/TC. El TC señaló que, puesto que la Ley 30793 se centraba en la prohibición de la publicidad estatal de este carácter, sus alcances no buscaban gobernar el ámbito de la publicidad estatal en medios de comunicación pública. Por ello, esta última sigue estando sujeta a las regulaciones de la Ley 28874. Sin embargo, a fin de evitar esta situación de incertidumbre jurídica, este Tribunal consideró que “podrían aplicarse analógicamente las normas que regulan la publicidad estatal en medios de comunicación públicos al ámbito de la publicidad estatal en medios de comunicación privados, hasta que se emita una nueva regulación sobre la materia”²⁷⁷.
- 154.** Además de lo anterior, la Relatoría Especial ha venido recibiendo información acerca de la existencia de proyectos de ley en discusión en el Congreso de Perú para regular el otorgamiento de publicidad estatal a los medios de comunicación. En el transcurso de la legislatura pasada, las iniciativas planteadas tuvieron como punto en común priorizar la publicidad estatal para los medios que tengan, como mínimo, 50% de programación local²⁷⁸. En términos generales, tales 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 características²⁷⁹.
- 155.** De forma más reciente, en el presente periodo parlamentario (2021-2026), en el Congreso de la República se han presentado dos propuestas legislativas en la materia. La primera, el proyecto de Ley que Modifica la Ley 28874 (Proyecto de Ley 00020/2021-CR) presentado el 12 de agosto de 2021 con el objeto de “garantizar el derecho del consumidor a acceder a la información estatal a través de medios de comunicación regional y local”²⁸⁰. La segunda, el proyecto de Ley que establece una nueva Ley de Regulación de la Publicidad

²⁷⁶ RELE. Nota técnica en relación con la Ley 30.793 que regula el gasto en publicidad oficial en el Estado de la República de Perú. 14 de agosto de 2018. Archivos de la Relatoría.

²⁷⁷ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en los Expedientes 0012-2018-PI-TC y N° 0013-2018-PPI/TC. Fundamentos 249 y 252.

²⁷⁸ Consejo consultivo de Radio y Televisión. Congreso aprueba modificar Ley de Publicidad Estatal. 27 de junio 2022; El Peruano. Ley N 31515. Ley que modifica la Ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal.

²⁷⁹ La República. SIP: Publicidad estatal debe distribuirse con criterios técnicos y equitativos. 9 de septiembre 2020.

²⁸⁰ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

Estatal del Estado Peruano, presentado el 12 de octubre de 2021, con el objetivo de “establecer los criterios para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, Gobierno Regional, y Gobierno Local, destinarán al rubro de la publicidad, en prensa escrita, radial y televisiva”²⁸¹.

- 156.** Al respecto, en sesión del Pleno del Congreso, se acumularon ambos proyectos, siendo publicada el 16 de julio de 2022 la Ley 31515 que modifica la Ley 28874²⁸² y que regula la publicidad estatal, incorporándose así nuevos requisitos, criterios generales y modificándose prohibiciones en torno a la publicidad estatal. La Relatoría nota que las modificaciones establecidas por la Ley 31515 tendrían particular impacto en favor de la contratación de publicidad estatal para medios locales. La Ley establece que uno de los requisitos para la propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión es la ubicación de los medios. Asimismo, establece la obligatoriedad de que porcentajes mínimos de 30% a 70% de la pauta oficial contratada por una entidad esté destinada a medios locales, variable de acuerdo con el público objetivo, el territorio donde se difundirá el mensaje difundido y el órgano estatal contratante (si nacional o local). La Relatoría observa que dichos lineamientos estarían enfocados en atender a la necesidad de que los mecanismos de adjudicación de pauta oficial abarquen a los distintos tipos de medios, incluyendo a medios locales. Sin embargo, la RELE considera que estas medidas deben estar acompañadas de las garantías necesarias para que el presupuesto publicitario sea asignado por instituciones imparciales y que gocen de credibilidad; con mediciones basadas en criterios objetivos y confiables; y siguiendo criterios técnicos. Como la RELE ha señalado, la asignación de publicidad oficial no puede representar un premio al silencio o castigo a la crítica de acuerdo con líneas editoriales de los medios. Finalmente, la Relatoría observa que dichas medidas no deben confundirse con otras, como subsidios o ayudas económicas de cualquier tipo que se destinen de manera específica a promover la diversidad y el pluralismo de medios.

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

- 157.** En el marco de su visita al país, la delegación fue informada acerca de alegadas presiones sobre los medios de comunicación a través de la instrumentalización de la publicidad oficial²⁸³. En este sentido, el expresidente 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, aquellos que quieren hacer creer otra cosa”²⁸⁴. 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 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”²⁸⁵.

²⁸¹ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

²⁸² CONCERTV. Publican Ley que modifica regulación de publicidad estatal. 18 de julio 2022.

²⁸³ El comercio. Critican amenazas del presidente Pedro Castillo a medio de comunicación. 25 de noviembre 2021; Cabal N. Sociedad Interamericana de Prensa preocupada por “actitudes discriminatorias” de Pedro Castillo. 30 de noviembre 2021.

²⁸⁴ La razón. Castillo contra la prensa: “tergiversan la realidad”. 24 de noviembre de 2021; La República. Castillo: “No me voy a permitir a darle ni un centavo a aquellos que tergiversan la realidad”. 23 de noviembre de 2021.

²⁸⁵ IPYS. Perú: asesor presidencial amenaza con retirar la publicidad oficial del grupo El Comercio. 20 de octubre de 2021.

- 158.** Al respecto, en el transcurso de las reuniones que sostuvo la Relatoría Especial en el país, la delegación fue informada acerca del riesgo de la instrumentalización de la prensa oficial para la subsistencia de numerosos medios de comunicación, así como de las dificultades de medios locales y regionales para acceder a la publicidad oficial. De forma particular, los medios de comunicación regionales y comunitarios dependen en gran medida de los ingresos generados por la pauta oficial, haciendo que estas presiones puedan tener profundas implicaciones. Asimismo, el Relator supo de asignaciones de publicidad oficial con criterios supuestamente poco equitativos, 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.
- 159.** Al respecto, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) informó a esta Oficina que los criterios que rigen la asignación de publicidad estatal se rigen según lo establecido en la normatividad vigente, incluyendo: Ley N° 28874, que regula la publicidad estatal; Ley N° 31515, que modifica la Ley N° 28874; Directiva N° 01-2022-PCM/SCS, Lineamientos para la Coordinación, Desarrollo y Difusión de las campañas publicitarias del Poder Ejecutivo, aprobado con Resolución de Secretaría de Comunicación Social N° 01-2022-PCM/SCS; y el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado por Resolución N°0922-2021-JNE²⁸⁶.
- 160.** La Relatoría Especial ha sostenido que en una sociedad democrática los ciudadanos tienen derecho a saber, “esto es, a conocer las actividades oficiales, las políticas de gobierno y los servicios que presta el Estado”²⁸⁷. Por ello, la publicidad oficial tiene un propósito de utilidad pública. En tal sentido, “los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad”²⁸⁸.
- 161.** La Relatoría Especial ha reiterado que en el artículo 13.3 de la Convención Americana se establece que “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En este sentido, también la Declaración de

²⁸⁶ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

²⁸⁷ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 43.

²⁸⁸ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 42.

Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 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”²⁸⁹.

- 162.** Asimismo, 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 humanos²⁹⁰ y que la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión²⁹¹. De forma particular, esta Oficina ha señalado que “la distribución arbitraria de publicidad oficial, como otros mecanismos de censura indirecta, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e intereses que pueden afectarlos. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión”²⁹².
- 163.** Además, si bien la pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación y los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros –diferenciados de los gastos de publicidad oficial-²⁹³, en oportunidades anteriores la Relatoría reconoció que la publicidad oficial ejerce un rol importante para la sustentabilidad del sector privado de medios de comunicación en Perú y una gran cantidad de medios de comunicación, especialmente los sin fines de lucro o comunitarios, dependen en buena medida del acceso al financiamiento oficial²⁹⁴. Frente a ello, según ha advertido la Relatoría, es necesario que los Estados adopten medidas para evitar que la pauta oficial genere una dependencia de los medios de comunicación audiovisual privados—con o sin fines de lucro—respecto del poder público²⁹⁵.
- 164.** Ahora bien, no se trata tanto de prohibir al Estado la realización de una actividad de interés público consistente en la difusión de avisos y comunicados sobre temas de interés general. En el análisis de propuestas legislativas peruanas que buscaban eliminar la publicidad oficial de determinados sectores, la Relatoría ha concluido que ello es una medida desproporcionada e injustificada para atender el objetivo de eliminar la discrecionalidad en la asignación de publicidad²⁹⁶. Por lo tanto, se trata de garantizar

²⁸⁹ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio 13.

²⁹⁰ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 3.

²⁹¹ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 9.

²⁹² CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 10.

²⁹³ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser/L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 77.

²⁹⁴ RELE. Nota técnica en relación con la Ley 30.793 que regula el gasto en publicidad oficial en el Estado de la República de Perú. 14 de agosto de 2018. Archivos de la Relatoría.

²⁹⁵ Ver los principios formulados por la Relatoría en CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión. Capítulo IV (Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente), citado. Párr. 170.

²⁹⁶ RELE. Nota técnica en relación con la Ley 30.793 que regula el gasto en publicidad oficial en el Estado de la República de Perú. 14 de agosto de 2018. Archivos de la Relatoría.

que el positivo flujo de financiación que ésta representa con relación a los medios de comunicación sea fruto de una asignación justa, transparente, y no discriminatoria, incluso porque la pauta oficial es importante para que el público obtenga, de manera amplia, información muchas veces consideradas de interés público²⁹⁷.

- 165.** 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 oportunidades²⁹⁸. 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”²⁹⁹.

D. Seguimiento a diligencias relacionadas con las protestas de noviembre de 2020 y visita de trabajo de la CIDH

- 166.** Durante su visita al país, la Relatoría Especial dio seguimiento a las recomendaciones y a los temas de preocupación observados en el marco la visita de trabajo realizada por la Comisión Interamericana al Perú en el año 2020³⁰⁰. Esta visita se dio en el contexto de las protestas sociales relacionadas con la crisis política e institucional que entonces atravesaba el país luego de que el Congreso votara a favor la moción de vacancia en contra del presidente Martín Vizcarra³⁰¹. Como esta Oficina reportó en su Informe Anual 2020, la Policía Nacional habría utilizado gases lacrimógenos y perdigones de forma masiva e indiscriminada que hirieron a manifestantes, con el fin de dispersar las protestas³⁰². En ese marco, cerca de 80 personas resultaron heridas, incluyendo periodistas, y dos jóvenes, Jordan Inti Sotelo Camargo y Jack Bryan Pintado Sánchez, perdieron la vida.
- 167.** Al respecto, la Relatoría ha urgido en varias ocasiones al Estado peruano a continuar investigando los casos de uso desproporcionado de la fuerza pública en protestas sociales, empleando la máxima diligencia posible³⁰³. En seguimiento a estas recomendaciones, durante su visita al país la delegación de la Relatoría Especial se reunió con familiares de las víctimas mortales de las protestas del 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

²⁹⁷ UNESCO, Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para Evaluar el Impacto de los medios de comunicación social, CI/COM/2008/PI/3, 2008 pág. 30. Disponible para consulta en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/1631025.pdf>.

²⁹⁸ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.6/12. 7 de marzo 2011. Par. 47.

²⁹⁹ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio 13.

³⁰⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 290/20. La CIDH culmina visita de trabajo al Perú. 7 de diciembre de 2020.

³⁰¹ CIDH. Comunicado de Prensa. La CIDH culmina visita de trabajo al Perú. 7 de diciembre 2020.

³⁰² CIDH. Informe Anual 2020. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28. 30 de marzo 2021. Párr. 1146.

³⁰³ CIDH. Comunicado de Prensa. La CIDH culmina visita de trabajo al Perú. 7 de diciembre 2020; CIDH. Informe Anual 2020. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28. 30 de marzo 2021; CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 753.

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 autoridad³⁰⁴.

- 168.** 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 leves³⁰⁵. 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 funciones³⁰⁶.
- 169.** Tras ser requerido sobre este tema, el Estado aportó información adicional acerca del estado de avance de la denuncia penal presentada ante la Fiscalía, por un lado, y ante el Congreso de la República, por otro. Respecto de la primera, la Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializada en derechos humanos, interculturalidad y delitos de terrorismo informó a esta Oficina que el equipo especial “Inti” se encuentra a cargo de la investigación por los delitos de homicidio, lesiones graves, lesiones leves y abuso de la autoridad en relación con 80 agraviados, incluyendo las dos personas fallecidas y cuatro periodistas³⁰⁷. Además de dar cuenta de las diligencias realizadas³⁰⁸, el Estado informó acerca de 11 efectivos policiales individualizados de la Policía Nacional del Perú han sido imputados³⁰⁹.
- 170.** La Relatoría nota que, si bien ya se había formalizado la investigación preparatoria, todas las diligencias fiscales programadas se quedaron suspendidas entre julio de 2022 y marzo de 2023 hasta que se emitiera pronunciamiento por parte de la instancia judicial, respecto a una contienda de competencia negativa sobre el caso en trámite ante la Sala Penal Nacional de la Corte Superior de Justicia de la República³¹⁰. Según informó el Estado: “[l]a decisión de suspensión de realización de actos de investigación se debe a que, en el presente caso se produjo una contienda de competencia negativa, toda vez que el juez del Noveno Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada y la jueza del Décimo Séptimo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Lima han resuelto inhibirse del conocimiento del proceso penal que contiene la presente investigación, es decir, se

³⁰⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

³⁰⁵ Ministerio Público Fiscalía de la Nación. Fiscal de la Nación denunció constitucionalmente a Manuel Merino, Ántero Flores y Gastón Rodríguez por caso Inti y Bryan. 4 de octubre 2021.

³⁰⁶ Información obtenida en el marco de la visita de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a Perú entre los días 16 y 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁰⁷ Como informó el Estado, mediante resolución fiscal del 15 de noviembre de 2020, se dispuso a iniciar diligencias preliminares contra los que resulten responsables por la presunta comisión de delito de homicidio, lesiones graves y leves en agravio de J.B.P.S; J.I.S.C; y, otros, en el contexto de delitos de violencia de derechos humanos. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Informe N° 14-2022-MP-FN-1FPFL, 2022. En: Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFIN. Fecha: 18.08.2022.

³⁰⁸ La Fiscalía informó acerca de las acciones emprendidas en la investigación de los hechos ocurridos del 10 al 15 de noviembre de 2020, incluyendo: “recibir declaraciones de todos los investigados con presencia obligatoria de sus abogados defensores; recabar diversa información de la Policía Nacional del Perú; recibir declaraciones indagatorias de otros efectivos policiales; recibir las declaraciones de agraviados; recibir declaraciones testimoniales; recabar evidencias de agraviados, así como fotografías y videos que coadyuvan al esclarecimiento de los hechos; visualización de videos y/o fotografías recabados como evidencia de los agraviados; realización de pericias, entre otras”. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Informe N° 14-2022-MP-FN-1FPFL, 2022. En: Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFIN. Fecha: 18.08.2022.

³⁰⁹ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: Disposición N° 15-2021-MO-FN-1FSP (Fecha: 30.09.2021).

carece de juez de investigación preparatoria que asuma competencia en el caso que nos ocupa”³¹¹. En atención a tal situación, “[e]l despacho fiscal, a fin de respetar y garantizar el ejercicio del derecho a la defensa, contenido en el derecho al debido proceso, de los investigados y agraviados, ha suspendido la realización de actos de investigación hasta que el Poder Judicial determine que órgano jurisdiccional es el competente para conocer el presente caso”³¹². No obstante, fecha 07 de marzo de 2023, se dispuso a reanudar la realización de los actos de investigación en sede fiscal, tras la Corte Superior de Justicia de la República estableciera que el conocimiento de la causa corresponde a la Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada (CSNJPE)³¹³. El Estado ha informado que el plazo de la investigación preparatoria vence el 09 de febrero de 2024³¹⁴.

171. Por otro lado, la Relatoría solicitó igualmente al Estado información acerca del estado actual de la Denuncia Constitucional N° 132, formulada por la ex Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos Rivera, en contra de Manuel Arturo Merino de Lama, en su condición de presidente de la República; Antero Flores-Aráoz Esparza, en su calidad de presidente del Consejo de Ministros y Gastón César Augusto Rodríguez Limo, en su condición de ministro del Interior³¹⁵. Al respecto, la RELE fue informada que la propuesta de Informe Final, elaborado por el congresista Alejandro Enrique Cavero Alva, determinó que “no existe responsabilidad de los funcionarios mencionados, recomendando el archivo por la presunta comisión por omisión del delito de homicidio, lesiones graves y lesiones leves, a título de dolo eventual en agravio de J.I.S.C. y J. B. P. S., F. M. C. A. y otros.” Como indicó también el Estado, el informe final fue aprobado por mayoría por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en su 18 Sesión Ordinaria Virtual del 17 de junio de 2022. El 1 de julio del presente año, la Comisión Permanente aprobó el informe final, culminándose así el proceso en sede parlamentaria³¹⁶.

172. Además de lo anterior, la Relatoría recibió información acerca de las medidas de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el marco de dichas protestas y a sus familiares, en el caso de las dos personas fallecidas. La RELE fue informada acerca de la Comisión Multisectorial para el seguimiento de las acciones a favor de los deudos de las personas fallecidas y personas con lesiones graves en las movilizaciones ocurridas en noviembre y diciembre de 2020 (conocida como Comisión

³¹⁰ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Informe N° 14-2022-MP-FN-1FPSL, 2022. En: Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFIN. Fecha: 18.08.2022.

³¹¹ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Informe N° 14-2022-MP-FN-1FPSL, 2022. En: Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFIN. Fecha: 18.08.2022.

³¹² Al respecto, el Estado informó que “la función general del juez en la etapa de investigación preparatoria es de suma importancia pues ejerce control judicial y garantía de derechos fundamentales que le asisten a los sujetos procesales. Se expresa en cuatro tipos de actuaciones: i) tutela de los derechos de los sujetos procesales, a propósito de la actuación del Ministerio Público; ii) incorporación de los sujetos procesales en la investigación, consolidando su acceso al procedimiento y su intervención en las actuaciones; iii) decisión acerca de medidas de protección; y iv) pronunciamiento sobre la culminación de la investigación”. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MPFN. Informe N° 14-2022-MP-FN-1FPSL, 2022. En: Oficio N° 004121-2022-M-FN-SEGFIN. Fecha: 18.08.2022. Infra.7.

³¹³ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 57.

³¹⁴ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 58.

³¹⁵ Ministerio Público Fiscalía de la Nación. Fiscalía de la Nación sustenta denuncia constitucional contra Manuel Merino y otros, por la muerte de Inti Sotelo y Bryan Pintado. 7 de marzo 2022.

³¹⁶ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: Congreso. Oficio N° 035-2022-OM-CR. Fecha: 16.08.2022.

Multisectorial 2020)³¹⁷, y de la creación de una segunda Comisión para el seguimiento de las acciones de la primera (Comisión Multisectorial 2021)³¹⁸. La Comisión Multisectorial 2020 identificó como beneficiarios de sus acciones a un listado de 3 personas fallecidas, 10 deudos de estas personas, y 26 heridas de gravedad. Al respecto, la RELE supo acerca de acciones de reparación en materia de educación³¹⁹ y reparación financiera³²⁰. Por su parte, en el marco del trabajo realizado por la Comisión multisectorial 2021, se identificó la situación de vulnerabilidad socioeconómica en que se encuentran las familias de las dos personas fallecidas en las movilizaciones entre el 20 y 30 de diciembre de 2020, y se verificó el nivel de daño corporal de los 28 heridos de gravedad, y se amplió el universo de beneficiarios a fin de comprender a las personas que resultaron con lesiones moderadas y leves reportadas como pate agraviada por la Fiscalía. Según cada caso y de acuerdo con lo establecido por la Comisión 2021, se entablaron medidas adicionales de reparación de carácter educativo³²¹ y financiero³²².

173. 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.

174. La CIDH ha reiterado que la protesta social es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los derechos humanos, y esencial para la expresión crítica política

³¹⁷ Según fue informado por el Estado la Secretaría Técnica (ST) del Consejo de Reparaciones del MINJUSDH, mediante la Resolución Suprema N° 271-2020-JUS, "se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el seguimiento de las acciones a favor de los deudos de las personas fallecidas y personas con lesiones graves en las movilizaciones ocurridas entre el 12 y 14 de noviembre de 2020 y el 1 y 3 de diciembre de 2020 (Comisión Multisectorial 2020). La Comisión fue instalada el 29 de diciembre de 2020 y tuvo una vigencia de 180 días calendarios." De acuerdo al artículo 2.1 de la Resolución Suprema N° 271-2020-JUS, la Comisión Multisectorial 2020 fue conformada por representantes de los sectores Justicia (presidió), Presidencia del Consejo de Ministros, Salud, Interior, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Trabajo y Promoción del Empleo, así como del Seguro Integral de Salud, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y de las familias de las personas fallecidas y heridas de gravedad en las movilizaciones señaladas. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MINJUSDH. Correo de la Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones. Fecha: 23.08.2022.

³¹⁸ Resolución Suprema N° 221-2021-JUS, que creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para hacer seguimiento a las acciones y medidas destinadas a atender a los deudos de las personas fallecidas, así como para las personas que sufrieron lesiones de gravedad en las movilizaciones ocurridas entre el 10 y 14 de noviembre y el 1 y 3 de diciembre de 2020. El 16 de diciembre de 2021, se publicó la Resolución Suprema N° 256-2021-JUS, la cual modifica la Resolución Suprema N° 221-2021-JUS, ampliando los alcances de la Comisión a los deudos de los fallecidos y heridos de gravedad en el contexto del paro agrario, ocurrido entre el 20 y 30 de diciembre de 2020. Publicado en el Diario Oficial El Peruano. Fecha: 14.11.2021.

³¹⁹ Respecto a las acciones en materia de educación desplegadas por el Ministerio de Educación, a través del Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos - Pronabec, el Estado informó que se procedió con acciones: Identificación de situación educativa actual e intereses y preferencias de estudio mediante llamadas telefónicas a todos los beneficiarios para un total de 18 casos; coordinación con Instituciones de Educación Superior (IES) licenciadas que ofertan los programas educativos de interés y con sedes cercanas a los domicilios de los ciudadanos, para el otorgamiento de beneficios educativos directos a los ciudadanos; derivación de 2 casos al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de ciudadanos a quienes, tras la conversación telefónica, se pudo identificar necesidades de prácticas pre profesionales y orientación vocacional. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³²⁰ Según la información remitida por el Estado, el Decreto de Urgencia N° 067-2021 autorizó el otorgamiento, de manera excepcional y por única vez, "de un apoyo económico a favor de los deudos de las personas fallecidas en las movilizaciones ocurridas entre el 10 y 14 de noviembre y entre el 1 y 3 de diciembre del 2020. La relación de beneficiarios fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 137-2021-JUS del 22 de julio de 2021, e incluyó a un total de 6 personas (padres de las personas fallecidas) por un monto total de S/ 120,000 mil soles." Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³²¹ Como informó el Estado, en el marco del Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos se incluyó como condición priorizable para la asignación de puntaje adicional a los beneficiarios identificados por la Comisión Multisectorial 2021 en las convocatorias 2022 de Beca Permanencia de Estudios Nacional y Beca Perú. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³²² Según informa el Estado a la RELE, el 27 de diciembre de 2021, se publicó el Decreto de Urgencia N° 114-2021, "mediante el cual se aprobó el otorgamiento, de manera excepcional y por única vez, de un apoyo económico a favor de los deudos de las personas fallecidas en las movilizaciones ocurridas entre el 20 y 30 de diciembre de 2020, y a las personas heridas de gravedad en las movilizaciones ocurridas entre el 10 y 14 de noviembre, el 1 y 3 de diciembre y el 20 y 30 de diciembre de 2020. La relación de beneficiarios fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 262-2021-JUS del 28 de diciembre de 2021, e incluyó a un total de 31 personas por un monto total de S/ 800,000 mil soles (los montos fueron de 15 mil, 25 mil y 40 mil soles, en función al número de días de descanso consignado en los certificados médicos legales). Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 - 2022 - JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

y social de las actividades de las autoridades. La Comisión ha señalado que “resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión” y que “el ejercicio del derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización”³²³.

- 175.** Asimismo, en la Declaración Conjunta sobre violencia contra los y las periodistas en el marco de manifestaciones sociales, adoptada en 2013, se indica que los derechos de reunión y libertad de expresión “son fundamentales y su garantía es una condición necesaria para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática. Un Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones para asegurar el desarrollo pacífico de las mismas o dispersar aquellas que se tornan violentas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además, la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas, y deben utilizarse las medidas más seguras y menos lesivas para los manifestantes. El uso de la fuerza en manifestaciones públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios internacionalmente reconocidos”³²⁴.

E. Diversidad, pluralismo y concentración de propiedad de medios de comunicación

Diversidad y pluralismo de medios en el Perú

- 176.** En el marco del debate sobre diversidad y pluralismo de medios en Perú, la Relatoría Especial conversó con diversos actores, incluyendo representantes del Estado, gremios de prensa, periodistas y académicos, 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 expresión³²⁵.
- 177.** La RELE nota que 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 EPENSA³²⁶. 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 EPENSA³²⁷.

³²³ CIDH. Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 139.

³²⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales. 13 de septiembre de 2013.

³²⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

³²⁶ Enfoque Derecho. Caso El Comercio ¿Concentración de medios?. 13 de julio 2021.

³²⁷ DPLF. Justicia en las Américas. Prensa concentrada en Perú: ¿Salvo el mercado todo es ilusión? 15 de julio 2021.

- 178.** 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 negativos para 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.
- 179.** En el marco de esta demanda de amparo, el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nulo el contrato³²⁸. 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”³²⁹.
- 180.** Ahora bien, en octubre de 2021, tras analizar recursos de apelación presentado por distintas partes, la Cuarta Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró nula la sentencia por haber identificado vicios procesales en primera instancia, con prejuicios al derecho a la defensa y contradictorio de algunas de las partes afectadas. La Corte determinó que el caso volviera a primera instancia con fines de que se brindara oportunidad de defensa adecuadamente, corrigiendo los vicios identificados. En julio de 2023, el juez constitucional de primera instancia declaró nuevamente fundada la demanda por vulneración de los derechos a la libertad de expresión e información protegidos en la Constitución Política del Perú, art. 2 inciso 4, y art. 61 y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 13³³⁰. La decisión aún podrá ser reformada en instancias superiores. Según información aportada por el Estado, el juzgado constitucional, en la resolución del caso también “realizó una exhortación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo con el fin de que dispongan las medidas legislativas y demás procedimientos que conforme a sus competencias contribuyan a la optimización de la pluralidad informativa”³³¹.

³²⁸ Juzgado Constitucional 4 de la Corte Superior de Justicia de Lima. Expediente n° 35583-2013. Sentencia. 24 de junio de 2021.

³²⁹ Juzgado Constitucional 4 de la Corte Superior de Justicia de Lima. Expediente n° 35583-2013. Sentencia. 24 de junio de 2021.

³³⁰ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 94 (en referencia al Expediente N° 35583- 2013).

³³¹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 97 (en referencia al Expediente N° 35583- 2013).

- 181.** De su parte, el Grupo El Comercio ha presentado proactivamente información a la Relatoría Especial sobre el estado de dicha demanda; sobre la actuación de los medios de comunicación del Grupo en el país; sobre el marco de autorregulación de sus medios; y sobre las conclusiones presentadas en el Informe Final de “Evaluación económica de la decisión del Cuarto Juzgado Constitucional de Lima que declara nula la compra de Erensa por parte de El Comercio”, elaborado por Apoyo Consultoría a solicitud del Grupo³³². El Grupo El Comercio subrayó que el ecosistema de medios de comunicación actualmente presente en Perú demostraría la existencia de pluralismo informativo y que no existiría oligopolio o concentración en el mercado de prensa escrita. Ello especialmente porque no competirían pocas empresas en el País – con registro de al menos 130 diarios impresos en el territorio nacional; sería posible y viable la entrada de nuevas empresas; el mercado sería enmarcado por un alto grado de competencia, especialmente considerando la posibilidad de actuación de la prensa escrita por ediciones virtuales o digitales de los medios de comunicación; y habría incremento exponencial de consumo de información en línea y por medios digitales, pudiendo llegar a ser superior que el consumo de medios impresos o televisivos.
- 182.** En este marco, El Comercio destacó la necesidad de que el análisis del mercado de la prensa en Perú y el de su respectivo pluralismo informativo no debe considerar solamente la “prensa escrita impresa” como baliza de parámetro, una vez que la ciudadanía accedería a informaciones plurales también por medio de la radio, televisión y espacios digitales. Por ello, no habría hegemonía de actores en el actual mercado de la prensa en Perú, aunque considerada solamente la prensa escrita, pues hay que considerarse con particular relevancia la presencia de redes sociales, blogs, diarios digitales, programas o canales virtuales, las cuales no están en control de monopolio u oligopolio de ningún actor.
- 183.** Asimismo, Grupo El Comercio resaltó que cuenta con medios de comunicación y/o capacidad para cubrir temas de interés públicos en los distintos departamentos del Perú, tomando en cuenta las perspectivas de los actores locales. Los respectivos medios contarían, a través de marcos de autorregulación, con un ambiente para crear y difundir contenido independiente, diverso y plural.
- 184.** Respecto de lo anterior, el Relator advierte que esta acción también se relaciona con un caso ante la Comisión Interamericana, actualmente en fase de admisibilidad³³³. 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 peruanos³³⁴.

³³² El Comercio. Respuesta a la Carta del 12 de setiembre de 2022, remitida por el Relator Especial para la Libertad de Expresión, el señor Pedro Vaca Villarreal. 26 de setiembre de 2022. Archivos de la Relatoría.

³³³ CIDH. Informe 125/22. Petición 1380-15. Siete Periodistas. Perú. Informe de Admisibilidad. 21 de noviembre de 2022.

³³⁴ CIDH. Informe 125/22. Petición 1380-15. Siete Periodistas. Perú. Informe de Admisibilidad. 21 de noviembre de 2022.

- 185** 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 actual 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 (N° 269/2021)³³⁵. Según el artículo 2° 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 4° 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”.
- 186.** Ante tal proyecto, 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 radioeléctrico³³⁶. 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”³³⁷. Se observa que dicho proyecto se encuentra hoy archivado ante el retiro de la firma de uno de los congresistas firmantes.
- 187.** 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 Peruana³³⁸. 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

³³⁵ Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 269/2021. 17 de septiembre 2021.

³³⁶ IPYS, Perú: El IPYS rechaza proyecto de ley que amenaza directamente la libertad de expresión. 20 de septiembre de 2021; La República. Consejo de la Prensa Peruana tilda de “confiscatorio” proyecto de ley de medios de Perú Libre. 21 de septiembre de 2021; El Comercio. Consejo de la Prensa Peruana exhorta al presidente Castillo a rechazar proyecto de ley contra los medios de comunicación. 21 de septiembre de 2021.

³³⁷ Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo: Congreso debe archivar proyecto que pretende modificar normativa sobre los servicios de radiodifusión. 21 de septiembre 2021.

³³⁸ Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 1705/2021. 7 de abril 2022.

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)”.

Protección y promoción de la diversidad y el pluralismo en el ámbito de los medios de comunicación

- 188.** La libertad de expresión es un derecho fundamental y un componente básico de cualquier sociedad democrática que comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar sus puntos de vista y también, el derecho de todos a tener acceso a opiniones y noticias difundidos por otros³³⁹. En tal sentido, la Corte Interamericana ha señalado que los medios de comunicación cumplen un papel esencial en tanto que vehículo e instrumento para el ejercicio de la libertad de expresión e información, en sus dimensiones individual y colectiva, en una sociedad democrática³⁴⁰. A su vez, la Relatoría ha destacado que “[e]s tan importante el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia que el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole”³⁴¹.
- 189.** La Relatoría Especial advierte que la idea de pluralismo se halla directamente ligada a la existencia de una diversidad de voces y puntos de vista en la esfera pública, así como a la presencia de sujetos variados en la difusión de informaciones de interés público, permitiendo así, en última instancia, la libre formación de las opiniones de los ciudadanos y en definitiva una participación cualitativa en los procesos políticos, económicos, sociales y culturales³⁴². En última instancia, lo que determina el grado de pluralismo existente en la esfera pública son los contenidos a los que los ciudadanos se encuentran en capacidad de acceder³⁴³.
- 190.** Por su parte, la RELE ha afirmado, en los Principios sobre la Libertad de Expresión, en su numeral 12, establece 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

³³⁹ Corte IDH. Acerca de la colegiación obligatoria de periodistas. Opinión de 13 de noviembre de 1985. Serie C. No. 5. Párr. 32.

³⁴⁰ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. 2 de julio 2014. Párr. 117.

³⁴¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 8.

³⁴² High Level Group on Media Freedom and Pluralism. A free and pluralistic media to sustain European democracy. enero 2013. Página 10; Ver también CIDH. Informe Anual 2003. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo II: Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el hemisferio. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003. Párr. 17.

³⁴³ High Level Group on Media Freedom and Pluralism. A free and pluralistic media to sustain European democracy, enero 2013. Página 13.

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”³⁴⁴.

- 191.** 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 y ha observado que en los últimos años los Estados de la región han procurado a través de diversos instrumentos legales y políticas públicas superar situaciones históricas de concentración excesiva del control y la propiedad de los medios de comunicación. Sin embargo, se ha hecho evidente que cualquier debate acerca de la adopción de instrumentos legales y regulatorios en materia de pluralismo generalmente suscita importantes controversias políticas y es objeto de posicionamientos distintos y a menudo controvertidos entre los distintos sectores y actores afectados.
- 192.** En base a lo anterior, la Relatoría advierte que al legislar o crear políticas sobre asuntos que tengan un profundo impacto sobre el ejercicio de la libertad de expresión y, con mayor razón, en temas que involucran aspectos técnicos y decisiones estratégicas fundamentales, se requiere previamente de una fuerte institucionalidad democrática y de mecanismos de amplia participación social³⁴⁵. Por ello, los Estados deben adoptar medidas y procedimientos que garanticen la transparencia de un tal proceso, permitiendo la participación de todos los actores involucrados, incluso el sector privado y la sociedad civil, y hacer consultas sobre aspectos técnicos estratégicos, promocionales e de implementación del marco normativo³⁴⁶. Un Estado donde no se garantiza el pleno acceso a la información, no valoriza o permite que la prensa canalice distintas inquietudes, o donde se instauran elementos de tensión entre poderes públicos y prensa, generando un marcado deterioro del debate público, difícilmente podría garantizar las condiciones ideales mencionadas³⁴⁷.
- 193.** 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”³⁴⁸. De hecho, es necesario subrayar que, de acuerdo con los estándares internacionales sobre libertad de expresión, los Estados tienen el deber positivo de proteger el pluralismo y la diversidad de los medios, y de adoptar para ello las medidas que sean necesarias y oportunas. Así, constituye también un principio inderogable que cualquier medida que tenga un impacto en alguno de los elementos o estructuras directamente vinculados al ejercicio de la libertad de expresión deben respetar los parámetros internacionales en esta materia, especialmente en lo que se refiere al conocido como “test tripartito”³⁴⁹.

³⁴⁴ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio 12.

³⁴⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

³⁴⁶ CIDH. Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.13/15. 9 de marzo 2015.

³⁴⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

³⁴⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004. Capítulo V (Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social).

³⁴⁹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión), citado. Párr. 9 y siguientes. Con relación a la evitación de monopolios o el abuso de posiciones dominantes y la tutela del pluralismo en Internet ver CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 diciembre 2013. Párr. 18 y siguientes.

- 194.** Las medidas correspondientes han de orientarse al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención, los cuales en este caso no son otros que el propio ejercicio de la libertad de expresión por parte del mayor número posible de voces, así como facilitar el acceso al máximo número de ideas, informaciones y opiniones como condición necesaria de la vigencia del propio principio democrático. Precisamente por ello, en aquellos casos en los que bajo la apariencia de la protección del pluralismo se articula una limitación injustificada de la presencia en el espacio público por parte de determinadas voces o actores, dicha medida puede constituir una violación del artículo 13 de la Convención.
- 195.** Por otra parte, diversas declaraciones conjuntas formuladas por los relatores y las relatoras especiales en materia de libertad de expresión han enfatizado el hecho de que la creciente concentración de medios de comunicación tiene graves consecuencias potenciales en lo que se refiere a la diversidad de contenidos³⁵⁰, por lo que es necesaria la adopción de las medidas necesarias para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas³⁵¹.
- 196.** No obstante, es necesario recordar que lo anterior se involucra de manera estrecha a la potestad que los Estados poseen de administrar el espectro radioeléctrico y, concretamente, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y decidir sobre su renovación o no a la finalización de los plazos respectivos. En el caso en que la regulación contemple la posibilidad de renovar o prorrogar las licencias, al igual que el procedimiento de asignación, el procedimiento de renovación o prórroga debería estar regulado por la ley, ser transparente, estar guiado por criterios objetivos, claros y democráticos, y asegurar el debido proceso³⁵². La RELE resalta que administración del espacio radioeléctrico con estricta observancia de criterios e requisitos, sin discriminación, cumple un rol esencial para la diversidad de medios de comunicación.
- 197.** Ahora bien, la Relatoría recibió información de que, el 26 de enero de 2022, el Ministerio Público, el Ministerio de Transportes y Comunicación y agentes policiales realizaron una diligencia de allanamiento y descerraje a la estación radial Peruvian Broadcasting Office - Radio Tigre S.A.C 91.9 FM - en su sede del Cerro Marcavilca en el Morro Solar, Chorrillos. Según la información disponible, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Chorrillos autorizó la diligencia por solicitud del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, que habría identificado situación irregular de la radio³⁵³. La Relatoría nota que, según información oficial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, hubo la extinción de la licencia en el año 2019³⁵⁴ y que organizaciones de la prensa habrían expresado su preocupación por, tras el transcurso de más de aproximadamente 3 años

³⁵⁰ ONU. OSCE. OEA. CADHP. Declaración conjunta sobre los diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década. 2 de febrero 2010. Apartado 6.

³⁵¹ ONU. OSCE. OEA. CADHP. Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 8 de diciembre de 2007.

³⁵² IDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión), citado, párr. 64.

³⁵³ Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. 26 de enero de 2022. Comunicado a la Opinión Pública.

³⁵⁴ Ministerio de Transporte y Comunicaciones. 26 de enero de 2022. Poder Judicial autoriza allanamiento y descerraje de planta de transmisión de propiedad de Radio Tigre SAC (Radio PBO) en el Morro Solar.

desde la alegada extinción de las licencias, las acciones se llevar a cabo en un momento en que la RBO sería conocida por su línea editorial crítica al gobierno de turno³⁵⁵. A la fecha, la Defensoría del Pueblo de Perú opinó que “ la regularidad de la intervención, también resulta necesario evaluar la oportunidad de la intervención. En esa línea, es relevante indagar acerca de la existencia de casos similares a los de Radio Tigre S. A. C. y cuál ha sido el proceder de las autoridades estatales frente a ellos”³⁵⁶.

- 198.** Asimismo, durante reuniones con personal de Radio Wari, en Ayacucho, la Relatoría pudo conocer que la radio enfrentó aproximadamente 8 años de procesos administrativos y judiciales para lograr revertir una sanción que le fue aplicada con base en una exigencia ilegal y que, de ser mantenida, podría haber impactado seriamente en los recursos para la operación del medio. El 27 de diciembre de 2013, el MTC sancionó a Radio Wari con la imposición de multa de 8.5 Unidades Impositivas tributarias, que equivaldría a más de 30 mil soles peruanos a la fecha, por supuestamente no contar con la homologación de una antena. Sin embargo, conforme la Suprema Corte peruana decidió definitivamente en 2021, se trataba de un requisito no exigible para la homologación del tipo de sistema irradiante de estaciones del servicio de radiodifusión sonora que operen radio Wari. La Relatoría reitera la importancia del Estado aplicar con precisión las exigencias legales para el otorgamiento de concesiones y la utilización del espacio radioeléctrico, especialmente considerando las consecuencias que la imposición de una sanción administrativa pecuniaria puede tener para la sostenibilidad del medio de comunicación³⁵⁷.

³⁵⁵ IPYS. 26 de enero de 2022. Perú: MTC logra allanamiento de instalaciones de radio opositora al gobierno; La Republica. 26 de enero de 2022. SNRTV tras allanamiento del Ministerio Público: “Sorprende el contexto”; CPP. 26 de enero de 2022. El Consejo de la Prensa Peruana pide explicaciones a la fiscalía y al MTC por el allanamiento y descerraje de Radio PBO.

³⁵⁶ Defensoría del Pueblo. 27 de enero de 2022. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación a la intervención del MTC en PBO Radio.

³⁵⁷ Corte Suprema de Justicia de la República Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. SENTENCIA. CASACIÓN N° 1891-2018. LIMA. 20 de octubre de 2021.

Capítulo IV

Libertad de expresión y lucha contra la discriminación y la exclusión



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

- 199.** En el caso del Perú, la CIDH ha documentado ampliamente y a través de sus diversos mecanismos, la persistencia de violencia y de discriminación, particularmente contra personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos. Lo anterior se ve reflejado en los obstáculos que muchas de estas personas encuentran en el ejercicio del periodismo, en el acceso a medios de comunicación o en su representación y representatividad en los medios de comunicación. Tal es el caso, notablemente, de las personas y de los pueblos indígenas, por ejemplo, y de las mujeres, personas que han enfrentado discriminación histórica por lo que, además, siguen encontrando obstáculos para ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión.
- 200.** Por otro lado, la Relatoría ha venido registrando, con gran preocupación, la proliferación de discursos violentos, discriminatorios y estigmatizantes, marcados por consideraciones machistas, xenófobas o racistas. Estos discursos se amplifican por medio de las redes sociales, y a su vez, toman particular relevancia en contextos institucionales clave, como los comicios. Tales discursos no solo perpetúan patrones estereotipados en contra de personas históricamente excluidas, sino que además alienan el debate público y socavan la construcción de sociedades participativas y democráticas.
- 201.** En el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tanto el derecho a la libertad de expresión como el derecho a la no discriminación ocupan lugares centrales. Debido a la interdependencia propia de los derechos humanos, del goce y garantía del derecho a la libertad de expresión y a la no discriminación dependen otros derechos, todos ellos fundamentales en la construcción y avance de nuestras sociedades democráticas. Por esta razón, más allá de la tensión que pueda surgir entre ellos, la Relatoría Especial advierte que la protección y garantía de uno de estos derechos contribuye, ineluctablemente, a la protección y garantía del segundo. Proteger y garantizar la libertad de expresión de las personas históricamente discriminadas es esencial para avanzar hacia la igualdad de todas las personas.

A. Libertad de expresión y pueblos y comunidades indígenas

Obstáculos en el ejercicio del periodismo relacionado con los pueblos indígenas

- 202.** 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 y las comunidades indígenas.
- 203.** Según la información recibida durante su visita, los comunicadores indígenas son en muchos casos agentes culturales de los pueblos originarios. Muchos de ellos serían de formación autodidacta y no tienen necesariamente acreditación profesional, lo cual les expone a diversas formas de violencia y discriminación, así como a sufrir amenazas y a agresiones por difundir información de las comunidades a las que pertenecen³⁵⁸. De forma particular, la Relatoría fue informada que, en regiones rurales o de difícil acceso, los periodistas – muchos de ellos indígenas o de medios comunitarios – se encuentran en una situación de vulnerabilidad cuando reportan o investigan hechos relacionados con la corrupción, el narcotráfico o actividades extractivas³⁵⁹.
- 204.** Asimismo, 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, y, sin embargo, 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 privados³⁶⁰. Por ejemplo, durante su visita al Perú, el Relator ha sido informado 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 comunitarios³⁶¹.
- 205.** Según fue informada la delegación, en el Perú, la Ley de Radio y Televisión (Ley 28278) define a la radiodifusión comunitaria como “aquella cuyas estaciones están ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. Su programación está destinada principalmente a fomentar la identidad y costumbres de la comunidad en la que se presta el servicio, fortaleciendo la integración nacional”. Según tal norma, además, los servicios de radiodifusión educativa y comunitaria deben tener un tratamiento preferencial. Sin embargo, en la actualidad existen muy pocos medios indígenas, que en la mayoría de los casos coinciden con ser medios comunitarios, ya que tan solo existen 83 estaciones de radio y televisión comunitarias en todo el país³⁶², las

³⁵⁸ Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Situaciones que afectan la libertad de expresión y el derecho a la comunicación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú, Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 19 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁵⁹ Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Situaciones que afectan la libertad de expresión y el derecho a la comunicación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú, Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 19 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH; Información facilitada por la Oficina del Alto Representante de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Perú, en el marco de la visita de trabajo de la Relatoría Especial a Perú, 16 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁶⁰ Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Situaciones que afectan la libertad de expresión y el derecho a la comunicación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú, Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 19 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁶¹ Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Situaciones que afectan la libertad de expresión y el derecho a la comunicación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú, Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 19 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁶² CONCORTV. Comunicación y pueblos indígenas en el Perú. 2020.

mismas que representan solo el 1% del total de estaciones de radio y televisión³⁶³. En la práctica, subsisten sistemas de otorgamiento de licencias por medio de subastas, mismas que dan cuenta de importantes sumas de dinero solicitadas, impidiendo que muchas comunidades puedan lograr una licencia³⁶⁴.

- 206.** Igualmente, el Estado peruano ha realizado esfuerzos por habilitar programación indígena en lenguas quechua, aimara u asháninka, por ejemplo, según información del Ministerio de Cultura, desde la aprobación de la Política Nacional en el año 2017 y hasta el año 2021, el IRTP ha producido cinco (5) programas informativos en lenguas indígenas, entre televisivos y radiales. Dentro de estos, se encuentran los programas “Ñuqanchik” (“Nosotros”) en quechua; “Jiwasanaka” (“Nosotros”), en aimara; “Ashi Añane” (“Nuestra voz”), en ashaninka; “Jilatakuna” (“Entre hermanos”), programa radial multilingüe que es conducido simultáneamente en quechua, aimara, ashaninka y castellano; así como el Informativo Descentralizado Nacional Pucallpa, espacio principalmente en lengua shipibo-konibo³⁶⁵. El Estado también destacó la existencia de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040, del Servicio de Interpretación en Lenguas Indígenas u Originarias para Situaciones de Emergencia, y el Programa de Formación mediante el Curso para Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas - lo anterior con el objetivo de avanzar en la implementación de lo estipulado en la Ley N° 29735, Ley de Lenguas Indígenas u Originarias³⁶⁶.
- 207.** Sin embargo, la información recabada indica que estos esfuerzos han sido insuficientes, dado que persiste una escasa o casi inexistente presencia de las lenguas indígenas en los medios de comunicación³⁶⁷, a la vez que estas programaciones son limitadas, en horarios restringidos o de poca audiencia y no necesariamente respetuosa de la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil han llamado al Estado a tomar medidas para integrar mayor programación en lenguas indígenas y para establecer acciones afirmativas para los comunicadores y medios indígenas, ofreciéndoles soporte tecnológico y financiero³⁶⁸.
- 208.** Esta situación representa un verdadero desafío para el país a la hora de alentar y garantizar 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.

³⁶³ Según fue informada la Relatoría, existiría un predominio de medios comerciales y educativos en cuanto la presencia de los medios bajo la modalidad “comunitaria” apenas sobrepasa el 1 por ciento del total. Ver: CONCERTV. Informe Tv y Radio en cifras. 2021; CONCERTV. Comunicación para la diversidad y el diálogo intercultural desde la radio. 12 de octubre 2020; CONCERTV. TV y Radio en Cifras 2021. 31 de diciembre 2020

³⁶⁴ Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Situaciones que afectan la libertad de expresión y el derecho a la comunicación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú, Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 19 de mayo de 2022.

³⁶⁵ Ministerio de Cultura. IRTP emite el primer programa informativo de los medios de comunicación del Estado en shipibo-konibo, 23 de julio 2019; Ministerio de Cultura. Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad Propuesta de actualización. 21 de abril 2021. Pág. 61; Información facilitada por el Ministerio de Transporte y de Comunicaciones, en el marco de la visita de trabajo de la Relatoría Especial a Perú, 19 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁶⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 111-115.

³⁶⁷ Ministerio de Cultura. Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad Propuesta de actualización. 21 de abril 2021. Pág. 50.

³⁶⁸ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. ONU Señala que en la protesta agraria del 2008 se cometieron ejecuciones extrajudiciales. 6 de mayo 2022.

209. Al respecto, se recuerda 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, según el cual “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación”. Se señala también que “los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena”³⁶⁹.

Derecho a la libertad de expresión como lucha contra la discriminación histórica

210. En el marco de las consideraciones anteriores, 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. El rol de los medios de comunicación es clave a la hora de aportar puntos de vista diversos en el debate público, así como a la hora de promover la representatividad de diversos sectores de la sociedad, en este caso, de las comunidades indígenas del país. Como ha afirmado la Corte Interamericana, “la obligación estatal de democratizar el acceso y garantizar el pluralismo de medios o informativo implica necesariamente un derecho de los pueblos indígenas de verse representados en los distintos medios de comunicación, especialmente en virtud de sus particulares modos de vida, de sus relaciones comunitarias y la importancia de los medios de comunicación para los referidos pueblos”³⁷⁰.

211. Lo anterior adquiere mayor relevancia al considerar el contexto, ampliamente documentado por la CIDH, relacionado con la violencia y la discriminación histórica que enfrentan las personas y a los pueblos indígenas en el Perú³⁷¹. Como ha señalado la Corte Interamericana, la ausencia de voces indígenas en los medios de comunicación “no solo afecta el derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas, sino también impide que la ciudadanía tenga acceso a narrativas distintas, especialmente sobre las opiniones, la cosmovisión y la música de dichos pueblos, lo cual se muestra crucial ante los efectos negativos que los medios de comunicación dominantes muchas veces tienen en la representación de los pueblos indígenas”³⁷².

212. Asimismo, la Corte Interamericana ha afirmado claramente que “el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación indígenas se realiza individualmente, por cada persona que emite una opinión o transmite una información, pero también y especialmente, se manifiesta colectivamente, debido a la particular forma

³⁶⁹ ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 13 de septiembre 2007. Artículo 16.

³⁷⁰ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 92.

³⁷¹ CIDH. Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Capítulo X (Los derechos de las comunidades indígenas). OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 de junio 2000; CIDH. Comunicado de Prensa No. 35/09. La CIDH condena hechos de violencia en Perú. 8 de junio 2009; CIDH. Comunicado de Prensa No. 102/14. CIDH condena el asesinato de cuatro líderes Indígenas Asháninkas en el departamento de Ucayali, Perú. 18 de septiembre 2014; CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. CIDH finaliza visita de trabajo a Perú. 16 de noviembre 2018; CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 755.

³⁷² Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 151.

de organización de las comunidades indígenas. En efecto, la dimensión colectiva de la libertad de expresión para los pueblos indígenas es fundamental para la realización de otros de sus derechos colectivos³⁷³.

- 213.** En la misma línea de lo anterior, el sistema interamericano ha afirmado que existe un derecho de los pueblos indígenas a fundar y utilizar sus propios medios de comunicación, con base en el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión, pero también, “tomando en cuenta los derechos de los pueblos indígenas a la no discriminación, a la libre determinación y sus derechos culturales³⁷⁴. Al respecto, los derechos a la libertad de expresión de las comunidades indígenas incluyen la promoción y salvaguardia de sus identidades. En tal sentido, la Corte IDH ha afirmado que “el acceso a sus propias radios comunitarias, como vehículos de la libertad de expresión de los pueblos indígenas, se muestra como un elemento indispensable para promover la identidad, el idioma, la cultura, la autorrepresentación y los derechos colectivos y humanos de los pueblos indígenas³⁷⁵. Así, el Tribunal observó que las radios comunitarias, más allá de posibilitar a los pueblos indígenas participar más plenamente en el discurso público, son también herramientas esenciales para la conservación, la transmisión y el desarrollo continuos de las culturas y lenguas indígenas³⁷⁶.
- 214.** Como garante del derecho a la libertad de expresión y por su obligación de luchar contra todas las formas de discriminación, los Estados han de garantizar el derecho a la comunicación para las comunidades indígenas, reconociendo su derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. Así, la Corte ha señalado que “la regulación de la radiodifusión, así como la efectiva asignación de licencias de radio o televisión impactan de forma definitiva el derecho a la libertad de expresión, tanto de los individuos o grupos que se expresarán a través de las frecuencias adjudicadas, como también de la sociedad como un todo que pasará a tener acceso a ciertas voces y opiniones autorizadas³⁷⁷. Por tanto, en la adjudicación y el uso de las frecuencias radioeléctricas, el Estado debe actuar en el marco del más amplio reconocimiento de la libertad de expresión sin discriminación de especie alguna.
- 215.** Los medios comunitarios, ampliamente minimizados y poco apoyados en el Perú, son indispensables para el goce del derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas. Con ello, la Relatoría recuerda que es igualmente importante su operación y administración, así como la decisión sobre la programación y la efectiva participación de las transmisiones. Como ha indicado la Corte Interamericana, “la operación por parte de los pueblos indígenas de sus radios comunitarias consiste en un medio fundamental para su supervivencia cultural³⁷⁸.

³⁷³ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 93.

³⁷⁴ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 95.

³⁷⁵ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 128.

³⁷⁶ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 109.

³⁷⁷ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 114.

³⁷⁸ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 154.

- 216.** Además, y respecto del otorgamiento de licencias, el sistema interamericano ha señalado que, para garantizar el derecho a la libertad de expresión, los Estados están obligados a adoptar medidas que permitan el acceso al espectro radioeléctrico a distintos sectores sociales que reflejen el pluralismo existente en la sociedad. En materia de radiodifusión sonora, esta obligación estatal se materializa mediante la adopción de medidas que permitan el acceso al espectro radioeléctrico de las radios comunitarias, especialmente a las comunidades indígenas, por la importancia que tiene para ellas este medio de comunicación para difundir y conservar su cultura, todo ello “teniendo en cuenta que constituyen grupos étnicamente diferenciados que se encuentran en una situación de marginación y exclusión social derivada de la pobreza y la discriminación”³⁷⁹.
- 217.** Además de lo anterior, la Relatoría advierte la importancia de que se cuente con medios públicos que, en cumplimiento de su rol de servicio público, brinden la mayor calidad y diversidad posible en sus contenidos, y que estos puedan integrar la cosmovisión indígena, las lenguas originarias y la participación de periodistas y dirigentes provenientes de comunidades indígenas³⁸⁰. Es decir, la promoción del derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas y de las personas pertenecientes a estas comunidades no podría limitarse únicamente a los medios comunitarios. Al contrario, la lucha contra la discriminación requiere que personas indígenas puedan participar en igualdad de condiciones, libres de discriminación y activamente de todas las plataformas mediáticas de los medios públicos, tanto on-line y off-line, y en los diversos ámbitos del oficio periodístico.

B. Libertad de expresión y derechos de las mujeres

Violencia y discriminación contra mujeres periodistas en Perú

- 218.** Durante su visita al país, la Relatoría Especial fue informada acerca de la persistencia de obstáculos que muchas mujeres siguen enfrentando a la hora de gozar plenamente de su derecho a la libertad de expresión en relación con su condición de género. Lo anterior, ha de ser comprendido en el contexto particular de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres y niñas en el Perú, situación ampliamente documentada por la CIDH a través de sus distintos mecanismos de monitoreo³⁸¹.
- 219.** En tal marco, esta Oficina ha señalado que, aunque en los últimos años se registran cada vez más mujeres ejerciendo el periodismo, las normas sociales y los estereotipos de género todavía representan un enorme desafío para la capacidad de la mujer para iniciar y llevar a cabo una carrera en el ámbito del periodismo en igualdad de condiciones con el hombre. En muchos contextos, ha señalado la Relatoría que “persiste la percepción de que el periodismo no es una profesión ‘apropiada’ para las mujeres, lo que da lugar a grandes presiones sociales para que estas no accedan a la profesión o la abandonen”³⁸².

³⁷⁹ Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros Vs. Guatemala. 2021. Serie C 440. Párr. 117.

³⁸⁰ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. ONU Señala que en la protesta agraria del 2008 se cometieron ejecuciones extrajudiciales. 6 de mayo 2022.

³⁸¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 144/18. CIDH manifiesta su preocupación por la prevalencia de asesinatos y otras formas de violencia extrema contra las mujeres en Perú. 2 de julio 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. CIDH finaliza visita de trabajo a Perú. 16 de noviembre 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 035/22. La CIDH llama a Perú a evitar los discursos públicos que invisibilizan y perpetúan la violencia contra las mujeres. 18 de febrero 2022.

³⁸² CIDH. Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre 2018. Párr. 16.

- 220.** Al respecto y en relación con la proporción de mujeres periodistas trabajando en medios de comunicación públicos y ocupando puestos de dirección, la Relatoría fue informada por el Estado que la línea periodística y editorial de los medios públicos están a cargo de la Dirección de Medios Periodísticos (DMP), que tiene bajo su ámbito el Diario Oficial El Peruano y la Agencia de Noticias Andina. En esta dirección, 40% de los altos cargos directivos son ocupados por mujeres mientras que, en el siguiente rango jerárquico, 50% de las jefaturas de departamento se encuentran encabezadas por mujeres periodistas³⁸³. Por su parte, el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) informó que, de 13 puestos para sus unidades orgánicas, 4 unidades son dirigidas por mujeres³⁸⁴.
- 221.** Respecto de lo anterior, la Relatoría advierte que, si bien cada vez más mujeres participan del periodismo en el país, ellas enfrentan hechos de violencia y discriminación específicos a su género. Como ya se ha mencionado anteriormente en el presente informe, en el Perú subsisten numerosos hechos de violencia contra periodistas, hombres y mujeres³⁸⁵. Sin embargo, durante su visita al país el Relator fue informado acerca de 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 género³⁸⁶. Un ejemplo fue el caso de la agresión sexual de la periodista de Wayka Perú mientras realizaba entrevistas en las calles de Comas, Lima³⁸⁷. Asimismo, en noviembre de 2022, el primer ministro peruano, durante actividades en el Palacio del Gobierno, habría señalado negativamente la cobertura de un programa dominical de América Televisión sobre la situación de algunas carreteras en el país y que su conductora sería “mala madre”, “mala esposa”, “mala hija” y “si tiene hijos solamente está deformando a sus hijos”³⁸⁸.
- 222.** Como ya se ha mencionado anteriormente en este informe, la Relatoría Especial ha recibido información acerca de violencia digital en contra de mujeres periodistas, incluyendo actos de hostigamiento, campañas de desprestigio, insultos machistas y amenazas contra mujeres periodistas a raíz de la publicación de notas y reportajes que

³⁸³ Según informó el Estado, la Dirección de Medios Periodísticos (DMP), que tiene bajo su ámbito el Diario Oficial El Peruano y la Agencia de Noticias Andina, cuenta con niveles jerárquicos se dividen en: Dirección, Jefaturas de Departamento y Editores-jefe de Unidad. Al respecto, a nivel de jefes de Departamento, existen 5, y dos de ellas son mujeres (40%); las jefas del Departamento de Audiovisuales y del Departamento Digital. En cuanto a Editores y jefes de Unidad (organizacionalmente tienen el mismo nivel administrativo), tanto en el Diario Oficial El Peruano (DOP) como en la Agencia de Noticias Andina, la participación entre damas y varones es igualitaria. En el DOP existen 8 Editores-jefes de Unidad: 4 mujeres (50%) y 4 hombres (50%). En la Agencia Andina existen 6 Editores-jefes de Unidad: 3 mujeres (50%) y 3 hombres (50%). Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: EDITORA PERÚ. Carta N° 000159-2022-DMP/EP. Fecha: 02.08.2022.

³⁸⁴ Según informó el Estado, el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) informa que registra 13 puestos para sus unidades orgánicas: Gerencia General, Gerencia de Comercialización, Gerencia de Prensa, Gerencia de Radio, Gerencia de Televisión, Gerencia Técnica y de Operaciones, Oficina de Administración, Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina de Comunicación e Imagen Institucional, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Oficina de Informática y Estadística, Oficina de Filiales y el Órgano de Control Institucional (Titular designado por Contraloría General). De dicho total, 4 unidades son dirigidas por mujeres. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: IRTP. Informe N° D0000631-2022-IRTP-OAI. En: Oficio N° 0000142-2022-GG. Fecha: 03.08.2022.

³⁸⁵ CIDH. Informe Especial sobre la libertad de expresión en Perú 2022. Capítulo II (Periodismo y Democracia). 2022; CIDH. Informe Especial sobre la libertad de expresión en Perú 2022. Capítulo III (Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Libertad de Expresión). 2022.

³⁸⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

³⁸⁷ IFJ-FIP. 23 de septiembre de 2022. Perú: una periodista sufrió acoso sexual durante una cobertura; Swissinfo. 22 de septiembre de 2022. Denuncian agresión sexual a periodista mientras realizaba entrevistas en Lima.

³⁸⁸ Swissinfo. 7 de noviembre de 2022. Entidades feministas critican a primer ministro peruano por ataques misóginos; IPYS. 7 de noviembre de 2022. Perú: primer ministro pronuncia insultos machistas contra periodista de televisión.

informaban asuntos de interés público, como en el mencionado caso de la periodista Jacqueline Fowks o en el caso de Paola Ugaz³⁸⁹.

- 223.** De forma particular, la Relatoría tuvo conocimiento acerca del caso de la periodista Yanira Dávila y de la queja cursada ante el Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana. Según información pública, dos diarios del Grupo La República habrían reproducido un mensaje proveniente de la cuenta de Twitter de la periodista respecto de un equipo de fútbol, adjuntando fotografías de ella y enlaces a sus redes sociales. Tras esto, ella habría sido objeto de numerosos mensajes violentos, incluyendo insultos y amenazas, provenientes particularmente de seguidores del equipo de fútbol mencionado. En su queja ante dicho Tribunal, la periodista argumentó que al otorgar un nuevo contexto a sus declaraciones y amplificarlas a través de un medio de comunicación nacional, la expuso a ser víctima de violencia de género en línea³⁹⁰. En su resolución final, el Tribunal de Ética afirmó que no existía pertinencia en la publicación de las notas incluyendo la información de la periodista, sino que además ello la colocó en una situación de vulnerabilidad al exponerla a una gran cantidad importante de comentarios violentos, particularmente por su condición de género³⁹¹.
- 224.** Asimismo, la Relatoría fue informada acerca del caso de Graciela Tiburcio Loayza y Luciana Távara Bermejo, periodistas de investigación del portal Wayka.pe, quienes fueron amenazadas de muerte y de violación sexual, tras revelar denuncias de acoso a menores de edad contra un candidato al Congreso de la República³⁹². Según el testimonio de Graciela Tiburcio, ambas periodistas han recibido amenazas, mensajes anónimos contra ellas y sus familiares³⁹³, en su caso: “Me han enviado mensajes sexuales, amenazas de violación, me han dicho ojalá que te violen, que me pase esto o lo otro. Todo desde cuentas anónimas. Me quieren descalificar por ser joven, por ser mujer. Son ataques a mi vida privada, a mi actividad. A mis colegas hombres, esto no les sucede”, relató Graciela Tiburcio ante la delegación de la RELE³⁹⁴. Ante estas graves agresiones, el Ministerio del Interior del Perú le otorgó garantías de protección para su integridad y para la de su familia. Cabe mencionar que este caso de violencia y hostigamiento contra las periodistas se relaciona igualmente con la denuncia penal que el entonces candidato al Congreso interpuso contra Luciana Távara, tres de sus presuntas víctimas de acoso y contra la madre de cada una de ellas³⁹⁵.

³⁸⁹ IFJ. Perú: Periodista local amenazado tras informar sobre casos de corrupción. 1 de abril de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 15 de mayo de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 15 de mayo de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 10 de septiembre de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 7 de octubre de 2021. 17 de mayo de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 10 de septiembre de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 7 de octubre de 2021. El País. La Asociación de Prensa Extranjera en Perú repudia el acoso a corresponsales. 16 de junio 2021. Cuenta de Twitter del periodista Fernando Gimeno (@fernandogimeno). 14 de mayo de 2021.; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Informe Ataques A La Libertad de Prensa en El Marco Del Proceso Electoral 2021. 28 de julio de 2021.

³⁹⁰ Hiperderecho. Lecciones del caso Yanira Dávila sobre medios de comunicación y acoso en línea. 15 de septiembre 2020.

³⁹¹ Tribunal de Ética. Caso 001-2020 Yanira Dávila Herrera/ Grupo La República. septiembre 2020

³⁹² Fundamedios. Periodista peruana recibe amenazas de muerte tras revelar denuncias de acoso contra candidato al Congreso. 12 de marzo 2021.

³⁹³ IFJ. Perú: las periodistas Graciela Tiburcio Loayza y Luciana Távara Bermejo son blanco de persecución judicial, acosos y hostigamientos tras una investigación periodística sobre el candidato electoral Quijada Tacuri. 10 de marzo 2021.

³⁹⁴ Información obtenida por la Relatoría Especial durante su reunión con la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP) en el marco de su visita al país. 16 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH.

³⁹⁵ IFJ. Perú: las periodistas Graciela Tiburcio Loayza y Luciana Távara Bermejo son blanco de persecución judicial, acosos y hostigamientos tras una investigación periodística sobre el candidato electoral Quijada Tacuri. 10 de marzo 2021.

- 225.** Respecto del derecho a la libertad de expresión y su relación con los derechos de las mujeres, la Relatoría Especial ha advertido que, en el caso de las mujeres periodistas, los obstáculos y la violencia que afronta habitualmente el periodismo en la región se ven acrecentados o adoptan formas específicas como consecuencia de las desigualdades de género por el hecho de ser mujeres. Esto se enmarca en el fenómeno extendido de exclusión de las mujeres de la vida pública. Como ha indicado la Relatoría, “se trata de un fenómeno multidimensional que comprende una diversidad de factores que se traducen en violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres a lo largo de su vida, tales como la violencia contra las mujeres basada en el género, la prevalencia de patrones y estereotipos socioculturales discriminatorios, la falta de acceso a una educación igualitaria, la pobreza y falta de recursos económicos, las barreras en el acceso a los medios de comunicación y la brecha digital. Estos factores impiden, inhiben o aumentan el riesgo de las mujeres a ejercer su libertad de expresión y disminuyen sus capacidades de buscar, recibir y difundir ideas e información significativa y relevante para su empoderamiento”³⁹⁶.
- 226.** De la misma forma, esta Oficina ha enfatizado en que las construcciones sociales de género y la discriminación histórica hacia las mujeres “determinan que los patrones de violencia que persisten en la región contra la prensa tengan particularidades y/o un impacto diferenciado en las periodistas y las trabajadoras de medios de comunicación”. Por ello, la Relatoría Especial ha señalado que la violencia contra las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación “se manifiesta de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, incluido el acoso sexual hasta la intimidación, abuso de poder y amenazas basadas en el género”³⁹⁷.
- 227.** De forma particular y en relación con la violencia de género contra mujeres periodistas, la RELE ha afirmado que la seguridad de las y los periodistas es un prerequisite del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa. Así, las obligaciones generales de prevención, protección y procuración de justicia para personas periodistas “se complementan y refuerzan” con las obligaciones de actuar con debida diligencia derivadas de la Convención de Belém do Pará³⁹⁸. Además, la Relatoría Especial ha enfatizado que el cumplimiento de estas obligaciones “supone integrar una perspectiva de género para garantizar que las mujeres periodistas estén adecuadamente protegidas y puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión sin restricciones indebidas”³⁹⁹. De forma especial, la violencia en línea contra mujeres periodistas debe ser abordada igualmente desde una perspectiva de género que garantice que este grupo de mujeres pueda ejercer su derecho a la libertad de expresión tanto fuera de línea como en línea⁴⁰⁰.

³⁹⁶ CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 13.

³⁹⁷ CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 251; CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 29.

³⁹⁸ CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 75.

³⁹⁹ CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 76.

⁴⁰⁰ CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 78.

Intimidación y denuncias penales contra personas promoviendo los derechos de las mujeres y denunciando casos de violencia de género

- 228.** En relación con lo anterior, la Relatoría fue informada acerca de actos de hostigamiento y acoso judicial en contra de mujeres que denuncian actos de violencia sexual y contra colectivos que promueven los derechos sexuales y reproductivos⁴⁰¹. En este contexto, la Relatoría advierte el caso de una denuncia penal por difamación agravada presentada por un profesor de arqueología de la Pontificia Universidad Católica de Perú y exministro de Cultura, 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 con 20 meses de cárcel suspendida y 180.000 soles peruanos a título de reparación a favor de quien ella denunció como su presunto agresor⁴⁰². Adicionalmente, el mencionado profesor mantiene un proceso administrativo en la universidad contra Marcela Poirier, también con base a cargos por supuesta difamación, mientras que la Universidad, tras una investigación de oficio, no habría sancionado al profesor⁴⁰³. No obstante, tras la presentación de una apelación, la Quinta Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima anuló la sentencia y, en nuevo juicio oral, el juzgado de primera instancia decidió archivar el caso en agosto de 2023⁴⁰⁴.
- 229.** En consulta con la PUCP, la Relatoría fue informada de que Marcela Poirier ya no es alumna del centro de estudios y que la universidad no ha participado en el proceso judicial, lo cual se restringiría a un conflicto carácter privado entre las partes involucradas. Ahora bien, la PUCP informó que el profesor denunciado habría presentado procesos en instancias universitarias en contra de estudiantes que habrían hecho publicaciones en redes sociales sobre la alegada vinculación del profesor a episodios de violencia de género. No obstante, la Universidad informó que los procesos fueron archivados sin sanción a cualquier estudiante.
- 230.** La Relatoría obtuvo información de que un grupo de estudiantes de dicha universidad habría publicado en una página de un organismo gremial estudiantil de PUCP, manejada por personas estudiantes, información relacionada con el anticonceptivo oral de emergencia (AOE)⁴⁰⁵. El grupo habría sido procesado administrativamente por la Universidad, pero, según informó la PUCP, el proceso habría sido archivado sin apertura formal de un proceso disciplinario o imposición de cualquier sanción a los estudiantes luego de que, por solicitud de la universidad, excluyeron la publicación⁴⁰⁶. Además del proceso conducido en la PUCP las y los estudiantes habrían sido denunciados ante la jurisdicción penal⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁴⁰² La República. La sentencia del caso Castillo versus Poirier según los propios implicados. 29 de mayo 2022.

⁴⁰³ Infobae. Poder Judicial falló en contra de mujer que denunció hostigamiento sexual por parte de un profesor de la PUCP. 25 de mayo 2022.

⁴⁰⁴ La República. 7 de agosto de 2023. PJ anula sentencia contra Marcela Poirier en denuncia por difamación presentada por Luis Jaime Castillo; Wayka. 8 de agosto de 2023. Archivan denuncia de exministro contra exalumna que lo denunció por acoso sexual.

⁴⁰⁵ Información facilitada por PROMSEX a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco de su visita al país, 20 de mayo de 2022. Archivo RELE-CIDH; Cuenta de X del Semanario Hildebrant en sus trece. 15 de octubre de 2021; SCuenta de "Se acabó el silencio -Derecho PUCP" en X. Publicación de 7 de octubre de 2021.

⁴⁰⁶ Jornada de Escucha Realizada con Representantes de la PUC-Perú. 4 de octubre de 2022. Archivo de la Relatoría.

⁴⁰⁷ teleLeo. 28 de marzo de 2022. «Autoborro en agravio de la sociedad»: el Ministerio Público investiga a 3 estudiantes de la PUCP por este «delito».

- 231.** Asimismo, la Relatoría Especial fue informada que desde que la periodista de investigación Paola Ugaz comenzó a investigar presuntos abusos sexuales, físicos y psicológicos dentro de una orden religiosa, se activaron procesos judiciales por sus publicaciones⁴⁰⁸. Asimismo, en el año 2020, ella también denunció seguimientos sospechosos por parte de sujetos desconocidos y amenazas de muerte a través de las redes sociales y que ha sido objeto de al menos cinco demandas penales por difamación⁴⁰⁹. El Estado informó que en septiembre de 2023, se otorgó medidas de protección a Paola Ugaz frente a los posibles ataques contra su vida e integridad, como consecuencia de la labor periodística que estaría realizando en varios departamentos⁴¹⁰.
- 232.** En relación con los procesos judiciales iniciados en contra de mujeres que denuncian públicamente hechos de violencia de género, la Relatoría Especial observa que estos procesos pueden tener como efecto silenciar las voces de las víctimas de esta forma de violencia, particularmente de violencia sexual, mujeres que ya de por sí encuentran numerosos obstáculos para acceder a la justicia⁴¹¹. En tal sentido, la Relatoría recuerda que, en la Declaración Conjunta del año 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”⁴¹².
- 233.** Cabe recordar que el derecho internacional de los derechos humanos otorga una robusta protección al derecho de las mujeres a gozar del derecho a la libertad de expresión en igualdad de condiciones y sin discriminación basada en el género. En el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y en particular la Convención Americana y la Convención de Belem do Pará, garantizan el derecho de las mujeres a ejercer la libertad de expresión libre de toda forma de discriminación y violencia⁴¹³. Por su parte, el sistema universal de protección de los derechos humanos, la CEDAW y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también protegen el derecho de las mujeres al goce y ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en condiciones de igualdad⁴¹⁴.

⁴⁰⁸ Cuenta de Twitter de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (@RELE_CIDH). 11 de marzo 2021.

⁴⁰⁹ Cuenta de Twitter de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (@RELE_CIDH). 11 de marzo 2021.

⁴¹⁰ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 119.

⁴¹¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁴¹² ONU. OSCE. OEA. CADHP. Declaración conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género. 3 de mayo 2022. 3.d.

⁴¹³ El artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, reconoce que el derecho a la libertad de expresión corresponde a toda persona “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La Convención de Belem Do Pará asegura que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”. En particular, dispone que “toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Parte reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”. La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia dispone que “[t]odo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada”. El tratado reconoce que la “discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 (de la Convención Americana) u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada”.

⁴¹⁴ El artículo 19 del Pacto reconoce el derecho a la libertad de expresión de todas las personas sin discriminación por motivos de sexo/género y en su artículo 3 asegura “a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el... Pacto”. La CEDAW establece obligaciones amplias dirigidas a eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas y en su artículo 7 dispone que “[l]os Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”.

- 234.** En este marco, la Relatoría Especial ha sido enfática en remarcar la relación de interdependencia entre el pleno goce del derecho a la libertad de expresión y la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de género, afirmando: “La importancia adscrita al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de las mujeres se deriva, entre otras razones, del papel de este derecho para lograr la igualdad de género efectiva y el fortalecimiento de la democracia. Al tiempo que la igualdad de género es consustancial para la libertad de expresión en tanto derecho fundamental, el ejercicio de la libertad de expresión es instrumento clave para promover la igualdad de género”⁴¹⁵.
- 235** En una nota de la Asamblea General de la ONU acerca de la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Secretario General advirtió la persistencia de la censura de género y de los numerosos factores que subsisten a la hora de restringir la libertad de expresión de las mujeres. Así, “los actos y las amenazas de violencia física, sexual y psicológica para silenciar a las mujeres y las personas de género no conforme son las manifestaciones más extremas de la censura de género. Las periodistas, defensoras de los derechos humanos, políticas y activistas feministas son sometidas particularmente a actos y amenazas de violencia física y psicológica, incluidas amenazas de muerte y violación, por expresarse o simplemente por ser mujeres que desempeñan un papel de liderazgo”⁴¹⁶. Según el Secretario, existen mecanismos e instrumentos que “desempoderan a las mujeres y socavan su capacidad para expresarse o definir su propia cultura, religión y tradición y, al mismo tiempo, les asignan la función de preservar las tradiciones y los valores culturales. Esto crea una forma de silenciamiento estructural que lleva a las mujeres a autocensurarse. Muchas mujeres temen las consecuencias de cuestionar las normas y prácticas vigentes o carecen de los mecanismos de apoyo necesarios para actuar. En algunos contextos, el hecho de que una mujer, especialmente una mujer joven, exprese sus opiniones es suficiente para que sus ideas sean desacreditadas y para ser sancionada socialmente”⁴¹⁷.
- 236.** Igualmente, la Relatoría Especial ha reiterado la importancia de que los Estados adopten medidas positivas en relación con el derecho a la libertad de expresión y participación ciudadana de grupos históricamente excluidos del debate público, como las mujeres. Así, “el sistema interamericano otorga una protección reforzada a aquellos discursos que expresan elementos constitutivos de la identidad personal o de la dignidad de quien se expresa. En este sentido, para esta Oficina, el discurso de las mujeres que denuncian violencias por su condición de mujer y las expresiones de comunidades indígenas que reclaman el respeto a sus derechos son discursos históricamente acallados y deben ser especialmente protegidos en la actualidad.” La Relatoría invita a los Estados a identificar posibles obstáculos o limitaciones a la libertad de expresión de estos grupos y a sintonizar las prácticas institucionales a la protección reforzada de este tipo de discursos⁴¹⁸.

⁴¹⁵ CIDH. Mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 31 de octubre de 2018. Párr. 65.

⁴¹⁶ ONU. Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 30 de julio 2021. Párr. 17.

⁴¹⁷ ONU. Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 30 de julio 2021. Párr. 15.

⁴¹⁸ CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 105 y 260.

Reproducción de estereotipos discriminatorios en el tratamiento informativo de casos de violencia contra las mujeres

- 237.** Además de lo anterior, la Relatoría ha recibido información acerca del tratamiento que los medios de comunicación hacen respecto de casos y situaciones relacionados con hechos de violencia contra las mujeres o de violencias basadas en género⁴¹⁹. Según pudo saber la Relatoría, en la gran mayoría de los casos, la cobertura mediática se realiza sin aportar profundidad en la investigación, sin datos de respaldo o sin un análisis del contexto de este fenómeno como una problemática social, reproduciendo en los contenidos e ilustraciones gráficas estereotipos de género o revictimizando a las víctimas⁴²⁰. Por ejemplo, según encuestas realizadas por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV), “algunos medios de comunicación revictimizan a las mujeres víctimas al mostrar imágenes violentas contra ellas reiteradamente, al entrevistar a las personas atacadas o sus familiares; o al mostrar imágenes de los cuerpos de las víctimas de feminicidio”⁴²¹.
- 238.** Según el entonces Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, “en la televisión y en los tabloides limeños se aborda esta problemática con una orientación sensacionalista, poniendo el énfasis al hecho violento, al dramatismo y al victimismo, subrayando la historia personal y no el problema social de la violencia contra la mujer. Es común en estos medios de comunicación exponer a las mujeres víctimas de violencia a una revictimización pública a través de imágenes crudas y detalles morbosos, llegando en muchas ocasiones a la violación de su intimidad e integridad personal, al identificarla y al señalar el lugar donde se encuentra”⁴²².
- 239.** En este contexto, esta Oficina observa que los medios de comunicación constituyen un espacio de mediación entre los hechos y la forma en la que son presentados y percibidos en el debate público. Por ello, son actores sociales clave y con un compromiso ético particular para contribuir a transformar los estereotipos discriminatorios relacionados con el género y para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. En tal sentido, la Relatoría Especial recuerda que la Convención de Belém Do Pará define como un deber de los Estados parte el que en forma progresiva se adopten medidas y programas para alentar a los medios de comunicación a “elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer”⁴²³.
- 240.** Esta Oficina saluda los esfuerzos que varias entidades públicas por promover pautas para el tratamiento informativo de la violencia de género contra las mujeres⁴²⁴, así como guías

⁴¹⁹ Defensoría del Pueblo. Representaciones de la violencia de género en medios de comunicación escritos y televisivos durante la pandemia por COVID-19. Marzo 2021.

⁴²⁰ Ministerio de la mujer y Desarrollo Social (actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). Pautas para el tratamiento informativo adecuado de la violencia contra la Mujer en los medios de Comunicación Social. Septiembre 2011. Pág. 5; Equipo latinoamericano de justicia y género. Informe final del Observatorio Regional “Las Mujeres en los Medios”. La violencia tiene prensa Análisis de la cobertura periodística de la violencia contra las mujeres en los medios gráficos de América Latina. Enero 2012; CONCORTV. Monitoreo revela violencia contra la mujer en los medios de comunicación. 23 de noviembre 2012; Observatorio de medios. Tratamiento informativo de los casos de Feminicidio en la prensa y TV. Febrero 2022.

⁴²¹ CONCORTV. CONCORTV: Medios deben mejorar el tratamiento informativo sobre violencia contra la mujer. 27 de junio 2020.

⁴²² Ministerio de la mujer y Desarrollo Social (actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). Pautas para el tratamiento informativo adecuado de la violencia contra la Mujer en los medios de Comunicación Social. septiembre 2011. Pág. 12.

⁴²³ OEA. MESECVI. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). 9 de junio 1994. Artículo 8.g.

⁴²⁴ Ministerio de la mujer y Desarrollo Social (actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). . Pautas para el tratamiento informativo adecuado de la violencia contra la Mujer en los medios de Comunicación Social. septiembre 2011; CCNCORTV. Recomendaciones para la cobertura periodística sobre violencia contra la mujer en tiempos de COVID-19. 2020.

dedicadas a este tema dirigidas a periodistas y a medios de comunicación⁴²⁵. De igual forma, la Relatoría Especial alienta a los medios de comunicación, tanto públicos como privados, a tomar las medidas necesarias para llevar a cabo un tratamiento mediático responsable y garante de los derechos de todas las personas. Por ejemplo, haciendo uso de la batería de indicadores desarrollados por la UNESCO, para evaluar la sensibilidad en materia de género de operaciones y contenidos mediáticos⁴²⁶; o también, cuando aún no lo hayan hecho, a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia y la discriminación contra la mujer en todas sus formas, en el marco del respeto y garantía de la libertad de expresión y de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

C. Discursos estigmatizantes, los que pueden exacerbar la discriminación y los discursos no protegidos

Proliferación de discursos estigmatizantes

- 241.** La CIDH y su Relatoría Especial manifestaron preocupación ante la difusión de mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación, así como el incremento de declaraciones estigmatizantes por parte de personas de notoriedad o que aspiran a ocupar posiciones de responsabilidad en el proceso electoral en Perú⁴²⁷. En particular, la CIDH recibió información sobre la difusión de mensajes que incluyen expresiones denigrantes y estigmatizantes que pueden alentar a la discriminación por origen étnico-racial, situación socioeconómica, supuestas afiliaciones políticas, origen regional y otras condiciones sociales de las personas, principalmente, personas indígenas y habitantes de zonas rurales del país⁴²⁸. Igualmente, la Alta Comisionada repudió los ataques verbales, discursos discriminatorios y mensajes despectivos y de odio y racismo utilizados por Keiko Fujimori contra Pedro Castillo y sus seguidores debido a su etnicidad, su condición social y su origen regional⁴²⁹.
- 242.** Por ejemplo, un candidato a la presidencia, en un acto electoral celebrado en Lima, pidió la muerte del comunismo y la de líderes políticos del partido contrario, afirmando: “Muerte al comunismo, muerte a [Vladimir] Cerrón y a Castillo”, ante lo que sus seguidores habrían respondido “muerte!, muerte!”⁴³⁰.
- 243.** De igual forma, se registraron discursos expresando: “Gane o no gane Castillo deberíamos poner a sus votantes en campos de concentración”, “toca volver a quemar el Amazonas” o “que vuelvan las esterilizaciones [contra las mujeres indígenas]”. Asimismo, y tras la victoria de Pedro Castillo, se hizo pública una conversación en la que uno de los

⁴²⁵ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. ¿Cómo abordar noticias de violencia contra las mujeres? Guía para periodistas, enero 2017.

⁴²⁶ UNESCO. Indicadores de género para medios de comunicación: marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos. 2014.

⁴²⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021. CIDH. Comunicado de Prensa. La CIDH expresa preocupación por reportes de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio 2021; CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 719.

⁴²⁸ CIDH. Comunicado de Prensa. La CIDH expresa preocupación por reportes de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio 2021.

⁴²⁹ Noticias ONU. La disputa electoral en Perú está fracturando a la sociedad, alerta Bachelet y llama a la calma. 15 de junio 2021.

⁴³⁰ El Comercio. Rafael López Aliaga durante mitin: “Muerte al comunismo, muerte a Cerrón y a Castillo”. 8 de mayo 2021; El País. La campaña contra Pedro Castillo se intensifica en Perú. 9 de mayo 2021.

participantes llamaba a la destrucción de las regiones andinas donde el candidato obtuvo una mayoría de sus votos, afirmando: “En esos lugares voy a tirar mi basura al piso, escupir en la calle, violar a las mujeres, pegarle a sus niños, esterilizar a todos. Castillo es un cholo de mierda y sus votantes son alpacas que no saben por qué votan, ni leer deben saber”⁴³¹.

- 244.** Al respecto, La RELE reconoce la importancia del debate político vigoroso y desinhibido sobre asuntos de interés público y respalda que dicha protección se acentúe en contextos electorales, pero también teme que algunas declaraciones puedan alentar a la violencia y la discriminación, o generar un ambiente de tolerancia a la vulneración de los derechos humanos⁴³². Quienes ostentan posiciones de liderazgo público deben asegurarse de que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen al debate mediante la expresión y difusión de su pensamiento, como las y los periodistas y los medios de comunicación⁴³³. Además, tal como destaca la Declaración Conjunta de 2021 de los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión, “los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública no deben hacer declaraciones que puedan promover la intolerancia, la discriminación o la desinformación y, en cambio, deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad”⁴³⁴.
- 245.** En tal contexto, la Relatoría Especial ha reiterado que quienes protagonizan debates de interés general participan de un espacio público que también están llamados a cuidar. Como ha afirmado esta Oficina, “los líderes políticos, ya sea durante candidaturas como también en el ejercicio de un cargo público, tienen deberes y responsabilidades especiales en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, que implican un mayor nivel de diligencia al pronunciarse públicamente.” Mientras el cruce de argumentos y la exposición pública de los desacuerdos enriquecen el debate, los discursos estigmatizantes erosionan el sistema democrático y tienen el potencial de generar violencia o alentar discriminación contra diversos grupos de personas⁴³⁵.
- 246.** Asimismo, la Relatoría ha afirmado que las convicciones democráticas y sobre derechos humanos tienen como corresponsabilidad el reconocer que ninguna persona debe ser discriminada y todas deben ser tratadas en forma digna. También debe existir conciencia y sensibilidad respecto de que hay poblaciones con un especial grado de vulnerabilidad cuyos derechos deben ser garantizados de conformidad con estándares internacionales en materia de derechos humanos y sobre los cuales no debe mantenerse ningún tipo de conducta de discriminación histórica. El discurso de los liderazgos públicos es un

⁴³¹ EFE. El racismo entró en campaña en la contienda electoral peruana. 17 de junio 2021

⁴³² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148.

⁴³³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009; párr. 204.

⁴³⁴ CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 756.

⁴³⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021.

componente trascendental para la prevención de violencias contra este tipo de grupos de poblaciones con especial vulnerabilidad, dentro de los que podemos mencionar, entre otros, a las mujeres, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, la comunidad LGBTI, las personas con discapacidad y las personas en situación de movilidad humana⁴³⁶.

Discursos que pueden exacerbar la discriminación y personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos

247. La Relatoría Especial ha visto con preocupación la proliferación de discursos estigmatizantes y que pueden exacerbar la discriminación, la intolerancia, la hostilidad o la animadversión en particular contra personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos y también, en el contexto campaña electoral del año 2021. Al respecto, esta Oficina advierte de la tensión entre derechos que puede emerger a la hora de salvaguardar la libertad de expresión y a su vez, promover el derecho a la no discriminación de todas las personas. Por ello, todo análisis ha de tener en consideración los estándares interamericanos relacionados con los discursos especialmente protegidos, los discursos no protegidos – incluyendo el llamado “discurso de odio” – y los discursos perturbadores – que se encuentran entre estos dos extremos – tal como han sido identificados por esta Oficina y con miras a salvaguardar los derechos de todas las personas.

248. En tal contexto, esta Oficina ha sido informada que personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos son objeto de discursos estigmatizantes y discriminatorios, discursos amplificadas por los medios de comunicación y por las redes sociales. Por ejemplo, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) son objeto de un tratamiento mediático basado en estereotipos discriminatorios. A esto se suma la escasa presencia de la temática de los derechos de las personas LGBTI en los medios de comunicación, tratada desde una perspectiva de promoción de derechos, y la escasa visibilidad de periodistas o personas comunicadoras sociales pertenecientes a este grupo⁴³⁷. Por ejemplo, según el Ministerio de Justicia de Perú, “si bien la presencia de personas y personajes homosexuales en medios de comunicación es habitual, ello se hace de una manera superficial y ligada al entretenimiento. [...] Se trata de una inclusión en buena medida machista, mediante la cual el televidente refuerza sus prejuicios al verlos reflejados en la programación de los medios de comunicación”⁴³⁸.

De la misma forma, la Relatoría ha advertido el aumento de discursos discriminatorios relativos a las personas en situación de movilidad. Las personas migrantes son con frecuencia asociadas a la delincuencia, a la violencia y a la crisis económica en el país. Esta situación se da particularmente en un contexto de creciente migración de ciudadanos venezolanos al Perú. En este escenario, el señalamiento de la nacionalidad en la presentación de las noticias enfatiza el elemento de la nacionalidad extranjera,

⁴³⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R126/21. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión hace un llamado para que las personas que ocupan o aspiran a ocupar cargos de elección popular en Perú contribuyan con su discurso a la protección de los derechos humanos. 17 de mayo de 2021.

⁴³⁷ Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec. Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019.

⁴³⁸ Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec. Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019.

promoviendo actitudes de rechazo y xenofobia⁴³⁹. Igualmente, en programación relacionada con el entretenimiento, las personas migrantes son presentadas como conflictivas, violentas y en el caso de las mujeres, hipersexualizadas. Estos discursos reproduciendo estereotipos relacionados con las personas migrantes se ven, además, sostenidos, amplificados y multiplicados en los espacios virtuales⁴⁴⁰. Frente a lo anterior, el Estado ha informado que desarrolló la campaña comunicacional “Sin Estereotipos hacia la Integración”, “con el objetivo de combatir los estereotipos de género, en específico, aquellos que afectan a las mujeres (en su diversidad) refugiadas y migrantes de nacionalidad venezolana”⁴⁴¹.

249. Asimismo, un tema que ha llamado la atención de la Relatoría es la discriminación étnico-racial que subsiste en el país y que se ve reflejada en discursos discriminatorios contra ellos⁴⁴². Como ha afirmado el Ministerio de Justicia del país, “los medios de comunicación en el Perú, en muchas ocasiones, aún siguen tratando a la población indígena y afroperuana como objeto de burla y escarnio; y no como sujetos y actores sociales con derecho a la igualdad y no discriminación⁴⁴³. Tal tratamiento de la diversidad racial, cultural y lingüística ha sido objeto de constantes debates en el país y de numerosos pronunciamientos judiciales⁴⁴⁴. En particular, la población andina y amazónica es invisibilizada y se le suele presentar de manera marginal, asociándola a estereotipos de pobreza, victimización, delincuencia⁴⁴⁵, a la vez que muchas de estas personas, comunidades y periodistas indígenas o afroperuanos enfrentan numerosos obstáculos para acceder a medios de comunicación y expresar sus opiniones y puntos de vista⁴⁴⁶.

250. Además de lo anterior, la RELE ha tenido conocimiento acerca de la prevalencia de discursos discriminatorios contra las mujeres, inclusive por parte de funcionarios públicos. Por ejemplo, la Comisión expresó su preocupación por los discursos de altas autoridades que podrían minimizar e invisibilizar la situación de violencia de género en el país. Así, se tuvo información de que altos funcionarios del Estado habrían calificado las denuncias de violencia familiar contra funcionarios públicos como temas personales⁴⁴⁷. Como observó la CIDH, comentarios de tal naturaleza “robustecen la noción equivocada de que la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es un asunto privado cuya injerencia escapa de la competencia del Estado, y envían un mensaje social de tolerancia a la violencia. Además, generan sentimientos de inseguridad y desconfianza por parte

⁴³⁹ PRODAVINCI. Venezolanos en Perú: La xenofobia nuestra de cada día o cómo los medios han renunciado a sus responsabilidades editoriales. 15 de febrero 2018; Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec.Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019.

⁴⁴⁰ Hiperderecho. Alfabetización digital y hábitos de seguridad en línea para asegurar derechos de personas migrantes que viven en Perú. 16 de febrero 2022.

⁴⁴¹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 157.

⁴⁴² Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec.Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019.

⁴⁴³ Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec.Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019. Pág. 22.

⁴⁴⁴ El Comercio. TC multó a abogado por usar frases como “cholas igualadas” en demanda. 31 de agosto 2013; Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec.Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019. Pág. 9.

⁴⁴⁵ Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec.Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019. Pág. 12.

⁴⁴⁶ CIDH. Informe Especial sobre la libertad de expresión en Perú 2022. Capítulo V (Libertad de expresión y lucha contra la discriminación y la exclusión). 2022.

⁴⁴⁷ Gestión. Ministro de Defensa, José Gavidia, también fue denunciado por violencia familiar en 2021. 3 de febrero 2022; Infobae. José Gavidia, ministro de Defensa, fue denunciado por violencia familiar en 2021. 3 de febrero 2021.

de las mujeres hacia las autoridades, obstaculizando así el acceso a mecanismos de protección y de justicia”. En ese marco, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para combatir todas las formas de violencia de género contra las mujeres, y garantizar que estos casos no queden en la impunidad⁴⁴⁸.

- 251.** De forma particular, la Relatoría ha visto con preocupación los discursos discriminatorios en contra de las mujeres indígenas. Un ejemplo de ello ha sido el caso relacionado con el conocido personaje del programa “La Paisana Jacinta”, creado por un humorista y difundido durante años en varios medios de comunicación, notablemente en la cadena Frecuencia Latina. Según la construcción de este personaje, la llamada “Paisana Jacinta” representaba a una mujer andina asociándola a estereotipos negativos, siendo insultada de forma reiterada, y a través de ella, abordando de forma superficial preocupantes temáticas relacionadas con la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica y la violencia sexual⁴⁴⁹. Este programa fue objeto de numerosas denuncias de organizaciones de defensa de los derechos humanos, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, a través de su Mesa contra el Racismo, y de CHIRAPAQ⁴⁵⁰.
- 252.** Al respecto, el 14 de diciembre de 2020 la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco declaró fundada la demanda interpuesta por un grupo de mujeres y emitió la sentencia definitiva en el expediente No. 00798-2014-0-1001-JM-CI-01, conocido popularmente como el caso “Paisana Jacinta”⁴⁵¹. En la Sentencia, se prohibió al humorista interpretar al personaje de la Paisana en cualquier medio de difusión masiva, así como la realización de cualquier contenido nuevo relacionado a dicho personaje; se ordenó a Frecuencia Latina la suspensión del programa, en todas sus plataformas televisivas y redes sociales, así como la transmisión o retransmisión de todo contenido relacionado al personaje; se ordenó a las redes sociales como Facebook, YouTube, Instagram, TikTok, ente otros, que, de acuerdo con sus políticas internas, adopten las medidas pertinentes para la no divulgación del contenido relativo a la Paisana Jacinta en sus plataformas; se recomendó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitir políticas y medidas de control para erradicar la discriminación de cualquier índole⁴⁵².
- 253.** En su decisión, y ante la tensión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la creación artística, incluyendo la sátira y la crítica ácida, por un lado, por otro, y el derecho a la no discriminación y a vivir una vida libre de violencia de las mujeres, y en particular de las mujeres indígenas andinas, el Tribunal realizó el test de proporcionalidad tomando en consideración los estándares interamericanos en la materia. Así, en su sentencia, la Sala afirma que, si bien “la sátira es una crítica excesivamente aguda, tampoco debe ser confundida con un derecho a insultar”, y que lo que hace que los discursos que causan molestia o disgusto sean ilegítimos “es cuando [éstos] vienen acompañados de

⁴⁴⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No 035/22. La CIDH llama a Perú a evitar los discursos públicos que invisibilizan y perpetúan la violencia contra las mujeres. 18 de febrero 2022.

⁴⁴⁹ Comisión nacional contra la discriminación. Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. CONACOD/Sec. Tec./I.2019. Informe temático N°1. 29 de enero 2019. Pág. 12; Corte Superior de Justicia de Cusco. Proceso N° 00798-2014-0-1001-JM-CI01. 14 de diciembre 2020.

⁴⁵⁰ CHIRAPAQ. CERD. Discriminación racial en los medios de comunicación peruanos: el caso del programa humorísticos “La Paisana Jacinta”. agosto 2014.

⁴⁵¹ Corte Superior de Justicia de Cusco. Proceso N° 00798-2014-0-1001-JM-CI01. 14 de diciembre 2020.

⁴⁵² IDL. El incumplimiento de la sentencia en el caso “Paisana Jacinta”. 25 de noviembre 2021.

frases vejatorias, de afrentas, ofensas, insultos o ultrajes. Expresiones de esta última clase no son dicciones que se encuentran garantizad[a]s por la libertad de expresión sino comportamientos que se encuentran extramuros de su ámbito constitucionalmente protegido⁴⁵³. En este caso en particular, indica el Tribunal, que “la discriminación racial de género lo que trae consigo es violencia y odio”⁴⁵⁴. Así, prosigue la sentencia, “el fin del Estado es promover la integración nacional, encontrándose proscrito cualquier tipo de discriminación en cualquiera de sus formas, [...] los derechos fundamentales de la libertad de expresión y libertad artística deben ceder frente a los derechos fundamentales a la no discriminación, identidad, cultura étnica, honor e igualdad de género, correspondiendo analizar en cada caso particular cuando exista conflicto de procedencia entre estos mismos derechos”⁴⁵⁵.

- 254.** Respecto de las consideraciones anteriores, la Relatoría recuerda que, en el ámbito interamericano, la libertad de expresión no admite, salvo en casos muy excepcionales recogidos en los incisos 4 del artículo 13° de la CADH, la censura previa, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión, “en esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención”⁴⁵⁶. Como ha afirmado la Comisión, “la censura previa supone el control y veto de la expresión antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. La censura previa produce una suspensión radical de la libertad de expresión al impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”⁴⁵⁷.
- 255.** Sin embargo, la Corte ha afirmado que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto ya que puede ser objeto de restricciones, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa⁴⁵⁸.
- 256.** Asimismo, en relación con el contenido de las expresiones protegidas por el derecho a la libertad de expresión, la Comisión y la Corte Interamericana han señalado que, en principio, todos los discursos están protegidos por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social con la que cuenten. La presunción general de cobertura tiende a proteger no solo la difusión de ideas e informaciones que sean recibidas favorablemente o consideradas inofensivas

⁴⁵³ Corte Superior de Justicia de Cusco. Proceso N° 00798-2014-0-1001-JM-CI01. 14 de diciembre 2020. Pág. 43.

⁴⁵⁴ Corte Superior de Justicia de Cusco. Proceso N° 00798-2014-0-1001-JM-CI01. 14 de diciembre 2020. Pág. 44.

⁴⁵⁵ Corte Superior de Justicia de Cusco. Proceso N° 00798-2014-0-1001-JM-CI01. 14 de diciembre 2020.

⁴⁵⁶ Corte IDH. Opinión Consultiva 5/85. La colegiación obligatoria de periodistas. 1985. Párr. 38.

⁴⁵⁷ CIDH. Informe N° 90/05, Caso N° 12.142. Fondo (Publicación). Alejandra Marcela Matus Acuña y Otros. Chile. 24 de octubre de 2005. Párr. 35. En el mismo sentido, CIDH, Informe N° 67/06,

Caso N° 12.467. Fondo (Publicación). Oscar Elías Biscet y Otros. Cuba 21 de octubre de 2006. Párr. 200.

⁴⁵⁸ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. 2004. Serie C 107. Párr. 120; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, 2004. Serie C 111. Párr. 95.

o indiferentes, sino también de las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población, puesto que así lo exigen los principios de pluralismo y tolerancia propios de las democracias⁴⁵⁹.

- 257.** En este marco, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado que el discurso político, el discurso sobre asuntos de interés público – incluyendo los discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos público - y los discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales son especialmente protegidos por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos y para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracias⁴⁶⁰. En relación con estos discursos, la presunción de cobertura resulta todavía más fuerte y los requisitos que deben ser demostrados para justificar su restricción son particularmente exigentes.
- 258.** Ahora bien, en el otro extremo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho internacional de los derechos humanos han reconocido que existen discursos que se deben encontrar excluidos del ámbito de cobertura de la libertad de expresión – discursos no protegidos. Conforme el artículo 13.5 de la CADH, “estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. Asimismo, la incitación al genocidio y la pornografía infantil también son considerados discursos no protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos.
- 259.** Aunque, tal cual la regla general establecida en el artículo 13.2 de la CADH, estos discursos solo deben ser sancionados por la imposición de responsabilidades ulteriores de manera legal, legítima, necesaria y proporcional y sin imposición de censura previa⁴⁶¹, a diferencia de otras expresiones abusivas, los Estados están obligados a prohibirlos por ser particularmente violentos y gravemente violatorios de los derechos humanos⁴⁶².
- 260.** Ahora bien, frente a la imposición de un deber de sancionarlos, se demanda que estos discursos sean identificados conforme una prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos y que ello signifique un verdadero riesgo de daños contra las personas, particularmente por las razones identificadas en el artículo 13.5⁴⁶³. Lo contrario podría permitir marcos legales que buscan sancionar

⁴⁵⁹ Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. Párr. 146.

⁴⁶⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Parr. 32.

⁴⁶¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VIII (Expresiones de Odio y la Convención Americana sobre Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 de febrero de 2005. Parr. 29.

⁴⁶² CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.LV/II.rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 230.

⁴⁶³ Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación de los Relatores para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de los Estados Americanos, 27 de febrero de 2001; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.LV/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Parr. 58.

opiniones legítimas con base en la justificación de prohibición del odio y que vacían de sentido el propio concepto.

- 261.** Hasta la fecha, a la Relatoría le parece que el consenso más comprehensivo construido alrededor de la materia se estableció en el marco del Plan de Acción de Rabat de las Naciones Unidas, lo cual establece los siguientes criterios a ser considerados por los legisladores, fiscales y jueces al momento de evaluar expresiones prohibidas penalmente.
- 262.** Esta prueba exige análisis del (i) contexto social y político prevalente al momento en que el discurso fue emitido y diseminado; (ii) la posición o el estatus social del emisor del discurso, incluyendo la postura del individuo o de la organización en el contexto de la audiencia a la cual se dirige el discurso; (iii) la intención del emisor del discurso; (iv) el contenido o la forma del discurso, que puede incluir la evaluación de hasta qué grado el discurso fue provocador y directo, así como un enfoque en la forma, estilo y naturaleza de los argumentos expresados en el discurso en cuestión o en el balance alcanzado entre los argumentos expresados; (v) el ámbito del discurso, incluyendo elementos como el alcance del discurso, su naturaleza pública, la magnitud y el tamaño de la audiencia; y (vi) la posibilidad, inclusive la inminencia, de que exista una probabilidad razonable de que el discurso tenga éxito en incitar a una acción real contra el grupo al que se dirige, reconociendo que esa relación de causalidad debe ser más bien directa⁴⁶⁴.
- 263.** Con base en ello, la Relatoría llama a las autoridades de los Estados que siempre promuevan una prueba contextual - y no semántica - de los discursos que presuntamente se encuadran en el artículo 13.5 con base en la instigación a la violencia para que se identifique su gravedad y riesgo.
- 264.** A la vez, aunque se pueda identificar un presunto discurso de odio tras la aplicación de una prueba contextual, la imposición de sanciones penales aún debe ser una medida de última instancia, a ser aplicada únicamente en “situaciones estrictamente justificables”⁴⁶⁵. El Plan de Acción de Rabat recomienda que los Estados consideren “recursos y sanciones civiles, incluyendo daños pecuniarios y no pecuniarios, en conjunto con los derechos a la rectificación y a la réplica. También deben considerarse sanciones administrativas y otros recursos, incluyendo aquellos identificados e implementados por los distintos organismos profesionales y regulatorios”⁴⁶⁶.
- 265.** Ahora bien, la Relatoría reconoce que hay expresiones o comentarios intolerantes que no constituyen estrictamente “incitación a la violencia” o que no alcanzan elementos de la prueba umbral de Rabat, pero que aún generan preocupación para la vida en sociedad por los efectos que potencialmente producen⁴⁶⁷. Como la Relatoría ha señalado en

⁴⁶⁴ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

⁴⁶⁵ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.LV/II.rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 231.

⁴⁶⁶ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

⁴⁶⁷ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.LV/II.rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 230.

oportunidades anteriores, el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia son perniciosas para la vida en comunidad y pueden anteceder graves escenarios de violaciones de derechos humanos⁴⁶⁸. En este sentido, sin que con ello se olvide los impactos de estos discursos, la Relatoría hace notar que hay discursos discriminatorios que no son discursos de odio y no se confunden con el discurso no protegido por el artículo 13.5.

- 266.** Por un lado, aunque no alcanzan el umbral de apología del odio que constituya incitación a la violencia ilegal de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana (discursos de odio), las expresiones que abiertamente denigran, estigmatizan o discriminan a personas o grupos de personas pueden ser sometidas a la imposición de sanciones ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y la réplica conforme con el artículo 13.2 de la CAHD y de acuerdo con la prueba tripartita de legalidad, legitimidad y necesidad en una sociedad democrática⁴⁶⁹.
- 267.** Por otro lado, como reconoce el Plan de Acción de Rabat, hay expresiones que generan preocupación en términos de la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos de los demás, pero que incluso no serían legalmente sancionables⁴⁷⁰.
- 268.** Es decir, entre los extremos de discursos especialmente protegidos y los discursos no protegidos que deben ser sancionados, existen tanto las expresiones que pueden ser sancionadas con base en el artículo 13.2 de la CADH como aquellas que no ameritarían una sanción legal, pese a la inequidad de las opiniones que versan.
- 269.** Este cuadro refuerza que la aproximación a la temática de los discursos no protegidos y aquellos que pueden exacerbar la discriminación no logrará encontrar respuestas definitivas desde una aproximación centrada en la restricción o prohibición de determinados discursos. Como la Relatoría ha señalado anteriormente, ante la inequidad de las opiniones no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos para que esas visiones de mundo sean identificadas en su error por medio del debate público, y eso requiere más y mejor discurso, no menos⁴⁷¹. En este sentido, no legales o prohibitivos que apuntan a la apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática e igualmente buscan contrarrestarla⁴⁷², teniendo como punto central el combate al deterioro del debate público, son instrumentos valiosos para contrarrestar el discurso de odio.
- 270.** La valorización del debate público como elemento central para contrarrestar los discursos no protegidos y la discriminación impone que se reconozca que necesario garantizar mayor y mejor diversidad y pluralismo de voces, incluso en los medios de comunicación.

⁴⁶⁸ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VIII (Expresiones de Odio y la Convención Americana sobre Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 de febrero de 2005.

⁴⁶⁹ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 232.

⁴⁷⁰ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf. Parr. 12.

⁴⁷¹ CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 50.

⁴⁷² CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015. Parr. 238.

La discriminación acarrea la exclusión de los grupos vulnerables del debate público y los apartan de canales institucionales, públicos y privados, por medio de los cuales se harían escuchados. A la vez, esto genera un preocupante ciclo, pues al ser excluidos del debate público, sus problemas, experiencias y preocupaciones se vuelven invisibles, situación que los hace más vulnerables a la intolerancia, los prejuicios y la marginalización

- 271.** Esta Oficina ya ha señalado la existencia de “medidas no legales para combatir el discurso de odio”, a partir de la adopción de mecanismos preventivos y educativos y de promoción e inclusión de voces de grupos vulnerables en el debate público. Las medidas que pueden adoptarse incluyen la educación para promover la comprensión y combatir estereotipos negativos, la capacitación de agentes encargados de hacer cumplir la ley, operadores de justicia y demás agentes públicos; la recolección de datos estadísticos y su análisis y aplicación en el diseño de políticas públicas; la alfabetización digital; la promoción de técnicas como el “counter-speech” o discurso contrario basado en contrarrestarlo con discurso tolerante y antidiscriminatorio; políticas públicas, desde que de acuerdo con los estándares interamericanos en la materia, para la inclusión social en los medios de comunicación, entre otros⁴⁷³.
- 272.** Sobre lo anterior, el Estado resaltó la “la capacitación de agentes encargados de hacer cumplir la ley, operadores de justicia, entre los que es posible identificar a las y los fiscales del MPFN, y demás agentes públicos”⁴⁷⁴. A raíz de la información suministrada por el Estado, la Relatoría también toma nota de la existencia de la Plataforma Alerta contra el Racismo, que es parte del Servicio de Orientación frente a la Discriminación étnico-racial (ORIENTA) – a través del cual el Ministerio de Cultura “brinda información y orientación a la ciudadanía que reporta casos de racismo y discriminación”⁴⁷⁵ – y la Estrategia “Perú sin Racismo” – que comprende, por parte del mismo ministerio, “acciones de formación y sensibilización, el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento del marco legal vigente en materia de discriminación y racismo, y la promoción de la investigación y estudios periódicos orientados a la comprensión del problema público del racismo”⁴⁷⁶. Actualmente, el Estado también reglamentó “Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prestación de los servicios públicos”⁴⁷⁷. A la vez, el Estado enfatizó cuatro políticas públicas con alcance nacional y con perspectiva de derechos humanos, dirigidas a la eliminación y prevención de la discriminación y estigmatización de personas con base en su origen étnico-racial o condición socioeconómica: La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, la Política Nacional de Cultura, la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad y la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030⁴⁷⁸.

⁴⁷³ Ver Las recomendaciones en CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4.h (Discurso de Odio e Incitación a la Violencia). OAS/Ser.L/V/II.Rev.2 Doc. 36. 12 de noviembre de 2015; y en CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017.

⁴⁷⁴ Por ejemplo, el Estado menciona que desde 2002 “la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO) en conjunto a la Escuela del Ministerio Público, han organizado el curso “Libertad de expresión y seguridad de periodistas: estándares internacionales y su aplicación en el contexto peruano”. República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 121.

⁴⁷⁵ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 99.

⁴⁷⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 101.

⁴⁷⁷ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 105, en referencia al Decreto Supremo N° 001-2023-MC

⁴⁷⁸ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 106.

- 273.** En este contexto, considerado que la educación ocupa un papel importante en la promoción de del derecho a la igualdad, la no discriminación y tolerancia⁴⁷⁹, la Relatoría toma nota de la publicación de la Ley N.º 31498 que condiciona la publicación de materiales educativos a la consulta y consentimiento previo de padres y apoderados a través de los consejos educativos institucionales, los comités y asociaciones civiles de padres de familia, eliminando la autonomía del Ministerio de Educación (Minedu)⁴⁸⁰. Según la Defensoría del Pueblo, la ley impide 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” y es “un peligroso precedente para todas las políticas públicas, pues institucionalizaría -a través de una ley- un derecho a veto por parte de personas con creencias o prejuicios, generando inestabilidad y falta de seguridad jurídica para la protección de los derechos humanos de las personas, y particularmente, de las y los estudiantes⁴⁸¹. Asimismo, la agrupación “Educación sin retroceso” interpuso una demanda solicitando la inaplicación de la Ley y que el Minedu se abstenga de ejecutar las disposiciones de la norma⁴⁸².
- 274.** La RELE recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos protege el derecho que “los padres, y en su caso los tutores, tienen (...) a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” - conforme se establece el artículo 12.4 de la CADH. La RELE subraya que el ejercicio de este derecho debe adecuarse y balancearse con demás derechos dispuestos en la CADH⁴⁸³. La Corte IDH ya ha enfatizado la necesidad de la niñez y adolescencia contar con “educación e información integrales”, teniendo en cuenta “las capacidades evolutivas de los niños, [niñas] y los adolescentes⁴⁸⁴. A la vez, la CIDH ha recomendado que los Estados consideren como esencial la necesidad de integrar la “educación sexual en el currículo educativo de niños y de niñas con informaciones imparciales, accesibles y de manera progresiva según la edad y el nivel educativo⁴⁸⁵.
- 275.** Sobre lo anterior, la Relatoría considera que el ambiente escolar y educativo es esencial para que la niñez y adolescencia puedan acceder a la información, derecho protegido por el artículo 13 de la CADH, así como es uno de los primeros ambientes en que los NNA pueden difundir sus ideas y opiniones ante la sociedad. La RELE ya ha destacado que “respecto al derecho a recibir información de los jóvenes (...) éste es un asunto de creciente importancia y debate⁴⁸⁶.

⁴⁷⁹ CIDH. REDESCA. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes : Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109. 16 de marzo de 2021. Párr. 157.

⁴⁸⁰ Caretas. 17 de junio de 2022. Ejecutivo no observó proyecto de ley que elimina autonomía del Minedu sobre educación integral en textos escolares. Tarea. Ley n° 31498. Norma conservadora que va en contra de derechos adquiridos. El Peruano. 25 de mayo de 2022. Ley n° 31498.

⁴⁸¹ Defensoría del Pueblo. 7 de mayo de 2022. Defensoría del Pueblo: presidente de la República debe observar Proyecto de Ley n.º 904 que condiciona publicación de material educativo al consentimiento de madres y padres.

⁴⁸² Ojo público. 7 de julio de 2022. Arremetida conservadora: Congreso impulsa leyes contra el enfoque de género.; Gaceta Constitucional. 14 de julio de 2022. Presentan Demanda de Amparo Contra Ley que Permite Padres de Familia Intervenir en la Formación de recursos Educativos.

⁴⁸³ En este sentido: Corte IDH. Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449.

⁴⁸⁴ Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405.

⁴⁸⁵ CIDH. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. 14 de noviembre de 2019. Párr. 257.

⁴⁸⁶ CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 36.

- 276.** La RELE enfatiza que los NNA tienen el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información⁴⁸⁷ y estos derechos cumplen una función fundamental en el desarrollo de la capacidad que tienen la niñez y adolescencia de pensar por sí mismos sobre los asuntos que los afectan, y de ver el mundo desde sus propias perspectivas⁴⁸⁸. Si por un lado las restricciones en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los NNA deben ser leídas en conjunto con otros artículos de la CADH - como su art. 12 -, por otro también deben adecuarse a requisitos de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad⁴⁸⁹. Ahora bien, la RELE destaca que este estatuto puede ser objeto de especial tratamiento jurídico por causas relacionadas con el grado de madurez, su evolución y la capacidad de actuar de forma autónoma de los NNA⁴⁹⁰.
- 277.** De manera transversal, dicho análisis también debe considerar el principio del interés superior de la niñez - de manera particular cuando posibles restricciones al derecho a la libertad de expresión se ven reflejadas en políticas públicas, ya que estas políticas “deben mantener siempre el interés superior de los NNA como eje”⁴⁹¹. La observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño “sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” señala que “siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones (por autoridades judiciales o administrativas) deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados”⁴⁹². Asimismo, la Observación advierte que el interés superior del niño es un principio que debe interpretarse de modo de respetar las funciones complementarias con otros derechos, como el derecho del niño a ser escuchado⁴⁹³.
- 278.** La Relatoría recuerda que los estándares internacionales de derechos humanos establecen que “el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en virtud de la evolución de sus facultades, y que, a los padres, a la familia y demás responsables les corresponde impartir orientación y dirección apropiada para que el niño ejerza esos derechos”⁴⁹⁴. El principio de autonomía progresiva se fundamenta en que “el niño y la niña tienen derecho a desarrollar progresivamente el ejercicio autónomo de sus derechos, superando el argumento tradicional que indica que los padres tienen poderes sobre los niños debido a que éstos carecen de capacidad y autonomía”⁴⁹⁵. En su informe “Garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes”, la Comisión Interamericana resaltó que “el objetivo de la protección de los NNA y de sus derechos debe entenderse en un sentido amplio y como un continuum; debe comprenderse no sólo como la protección frente a las vulneraciones

⁴⁸⁷ En este sentido, “De acuerdo al marco jurídico interamericano, la libertad de expresión es un derecho que se encuentra plenamente reconocido con relación a todos los individuos, independiente de su edad”. CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 21.

⁴⁸⁸ CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 16.

⁴⁸⁹ CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 40 y 41.

⁴⁹⁰ CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 4.

⁴⁹¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero de 2019. Párr. 53.

⁴⁹² Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). 29 de mayo de 2013. Pág. 4.

⁴⁹³ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). 29 de mayo de 2013. Pág. 11.

⁴⁹⁴ CIDH. Garantías de derechos Niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 de noviembre de 2017. Párr. 339.

⁴⁹⁵ CIDH. Garantías de derechos Niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 de noviembre de 2017. Párr. 339.

a los derechos, sino también como las estrategias de prevención para evitar que esas violaciones sucedan, además de considerar la interrelación entre los derechos⁴⁹⁶.

- 279.** Lo anterior no implica el menoscabo de otros derechos de la Convención Americana, como el establecido en el artículo 12.4, una vez que la propia CADH señala que las disposiciones de la Convención no pueden ser interpretadas con el objetivo de suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en este mismo instrumento. Asimismo, siguiendo criterios de interpretación sistemática, las normas de los tratados deben ser interpretadas como parte de un todo cuyo significado y alcance deben fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenecen⁴⁹⁷. Así, los principios aquí subrayados deben ser comprendidos como de acuerdo con los requisitos impartidos por el artículo 29 de la CADH y la interpretación del instrumento como un todo, lo que contribuye a resultar en un enfoque balanceado.
- 280.** Acerca de la búsqueda de tal balance en la educación, el Comité sobre el Derecho de la Niñez de las Naciones Unidas ha enfatizado que la educación de los NNA no se pasa en un ambiente de vacío de valores de sus comunidades locales – esto es, la educación no ocurre con “valores separados o aislados y fuera de contexto”⁴⁹⁸. Lo contrario, el Comité reconoce que el derecho internacional de los derechos humanos, al tratar de la educación de NNA, “subraya la importancia del respeto a los padres, de la necesidad de entender los derechos dentro de un marco ético, moral, espiritual, cultural y social más amplio”⁴⁹⁹. Por ello, se demanda un enfoque equilibrado de la educación, que permita conciliar valores distintos⁵⁰⁰.
- 281.** En resumen, la Relatoría destaca que el derecho a la libertad de expresión respecto a los NNA se amplía conforme ellos van madurando y desarrollando su proceso de autonomía personal, mientras que disminuye, en consecuencia, la dirección y orientación aportada por los padres para que los niños y niñas ejerzan sus derechos⁵⁰¹. Lo anterior debe ser especialmente tomado en cuenta por los Estados en el momento de desarrollar las políticas que impactan el sector educativo, a fin de que, sin perjuicio del derecho dispuesto en el art. 12.4 de la CADH, los NNA puedan tener acceso a una educación que también garantice, conforme lo adecuado, sus derechos a la libertad de expresión y acceso a la información. Así, permita desarrollar las habilidades para que se desenvuelvan como seres autónomos y participen plenamente de la sociedad⁵⁰² y promueva sus empoderamientos y el acceso al conocimiento del contenido de sus derechos⁵⁰³.

⁴⁹⁶ CIDH. Garantías de derechos Niñas, niños y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 de noviembre de 2017. Párr. 353. 1.

⁴⁹⁷ Em este sentido, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 43.

⁴⁹⁸ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 1 (2001) sobre el Párrafo 1 del Artículo 29: Propósitos de la Educación. 17 de abril de 2001. Párr. 7.

⁴⁹⁹ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 1 (2001) sobre el Párrafo 1 del Artículo 29: Propósitos de la Educación. 17 de abril de 2001. Párr. 7.

⁵⁰⁰ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 1 (2001) sobre el Párrafo 1 del Artículo 29: Propósitos de la Educación. 17 de abril de 2001. Párr. 4.

⁵⁰¹ CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 18.

⁵⁰² CIDH. RELE. Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación en las Américas. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19. Febrero 2019. Párr. 21.

⁵⁰³ En este sentido, CIDH. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233. 14 de noviembre de 2019. Párr. 257.

Capítulo V

Libertad de expresión e internet



V. Libertad de expresión e internet

- 282.** Como ha señalado la Relatoría Especial, el derecho a la libertad de expresión encuentra en Internet un instrumento único para desplegar, incrementalmente, su enorme potencial en amplios sectores de la población. Así, en términos del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, “Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en el periodismo y en la forma en que compartimos y accedemos a la información y las ideas”⁵⁰⁴.
- 283.** Al respecto, y si bien el Perú ha hecho avances considerables en materia de acceso a Internet, subsisten numerosos desafíos relacionados con el acceso universal a Internet en el país, con amplios territorios del Perú desconectados. Si bien se han hecho esfuerzos por mejorar la cobertura y la calidad del servicio, el país sigue enfrentando el desafío de la alfabetización digital. Además, el auge de la era de Internet ha traído en toda la región, y también en el Perú, un deterioro generalizado del debate público, marcado por la desinformación. Todo ello, afectando al pleno goce del derecho a la libertad de expresión en el país y socavando el debate público plural, diverso y de calidad.
- 284.** Como lo ha señalado la RELE, Internet ha marcado el inicio de una serie de cambios profundos para la comunicación humana, con impactos democratizadores en el ejercicio de la libertad de expresión y la recopilación y difusión de información y noticias⁵⁰⁵. Sin embargo, también han surgido fuertes desafíos para la seguridad de los comunicadores debido a la emergencia de numerosas formas de violencia online, como por ejemplo la violencia online contra periodistas o la ejercida contra mujeres que se expresan en espacios digitales.

⁵⁰⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de expresión e internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 de diciembre; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. 10 de agosto de 2011. Párr. 10.

A. Regulación de internet en el Perú

- 285.** En Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones (1993), reconoce el rol positivo en el desarrollo que desempeñan las telecomunicaciones y declara de interés nacional la modernización y desarrollo de estas, dentro del marco de libre competencia. Su fomento, administración y control corresponde al Estado⁵⁰⁶. Esta ley considera internet como un servicio público; sin embargo – como señala la Defensoría del Pueblo – no se contempla un desarrollo normativo detallado de este⁵⁰⁷. Por su parte, el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones establece las obligaciones y derechos de las empresas operadoras, abonados y usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, incluido internet⁵⁰⁸.
- 286.** Así, “el servicio público de acceso a Internet constituye un servicio de valor añadido de conmutación de datos por paquetes, sujeto bajo el régimen de libre competencia”⁵⁰⁹. Como afirmó el Estado, se “promueve la conectividad de transmisión de datos principalmente a Internet (esto es, Banda Ancha) y su aprovechamiento por parte de toda persona”⁵¹⁰. Según lo dispuesto en el Ley de Banda Ancha, “los proveedores de acceso a Internet respetarán la neutralidad de red por la cual no pueden de manera arbitraria bloquear, interferir, discriminar ni restringir el derecho de cualquier usuario a utilizar una aplicación o protocolo, independientemente de su origen, destino, naturaleza o propiedad”⁵¹¹.
- 287.** Al respecto, se señala que OSIPTEL es la entidad facultada para emitir normas en el ejercicio de su función normativa y con el propósito de mantener una competencia efectiva y justa entre las empresas operadoras⁵¹². Como tal, OSIPTEL ha aprobado el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones y el Reglamento de Neutralidad de Red⁵¹³. Este primer Reglamento busca “propiciar la mejora en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, para lo cual se establecen indicadores de calidad a ser aplicados a quienes cuentan con concesión, registro de valor añadido y/o los operadores móviles virtuales que tengan control sobre la red y presten los servicios de acceso a Internet y de transferencia de datos”⁵¹⁴. El segundo reglamento mencionado “busca proteger el derecho a la libre elección de los usuarios del servicio de acceso a Internet, es decir, el derecho de acceder, de manera legal, a cualquier aplicación, protocolo, servicio o tráfico disponible en su servicio de acceso a Internet”⁵¹⁵. Además, el Estado ha informado acerca de: 1) las medidas relativas a la neutralidad de la red que un operador de telecomunicaciones puede implementar sin autorización de OSIPTEL⁵¹⁶; 2) medidas ante una situación de emergencia que genere

⁵⁰⁵ CIDH. Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17. 15 marzo de 2017. Párr. 304.

⁵⁰⁶ Congreso de la República del Perú. Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones. Artículos 1 y 2. 28 de abril 1993.

⁵⁰⁷ Defensoría del Pueblo. Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional. 13 de mayo 2021. Pág. 8.

⁵⁰⁸ OSIPTEL. Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-CD-OSIPTEL. 27 de septiembre 2012.

⁵⁰⁹ Congreso de la República del Perú. Texto Único Ordenado de la Ley General de Telecomunicaciones. Artículos 8, 12 y 30. 28 de abril 1993.

⁵¹⁰ Congreso de la República del Perú. Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica. Artículo 2. 20 de julio 2012.

⁵¹¹ Congreso de la República del Perú. Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica. Artículo 6. 20 de julio 2012.

⁵¹² Congreso de la República del Perú. Ley N° 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. Literal c) del artículo 3. 13 de julio 2000.

⁵¹³ OSIPTEL. Resolución de Consejo Directivo N° 123-2014-CD/OSIPTEL. En la cual aprueba el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (Reglamento General de Calidad. 16 de octubre de 2014; OSIPTEL. Resolución 15 de diciembre de 2016, que aprueba el Reglamento de Neutralidad de Red (Reglamento de Neutralidad).

⁵¹⁴ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵¹⁵ OSIPTEL. Neutralidad de Red. Diciembre 2016.

⁵¹⁶ OSIPTEL. Neutralidad de Red. Diciembre 2016. Artículo 13: Tipos de medidas autorizadas. El Operador de Telecomunicaciones puede implementar las siguientes medidas sin autorización previa del OSIPTEL: 1. Gestión de Direcciones IP; 2. Duración de la Sesión Dinámica en la Red; 3. Almacenamiento Temporal de Contenidos (CDN); 4. Filtro y/o Bloqueo de Servicios y/o Aplicaciones a solicitud del abonado; 5. Filtro y/o Bloqueo de Servicios y/o Aplicaciones en cumplimiento de obligaciones contractuales con el Estado o con motivo de una norma específica; 6. Otras medidas, siempre que no contravengan los principios rectores de la Neutralidad de Red.

efectos adversos o potencialmente adversos a la neutralidad de la red⁵¹⁷; y 3) medidas implementadas por mandato judicial⁵¹⁸.

- 288.** Asimismo, la Relatoría fue informada acerca de iniciativas legislativas ante el Congreso de la República en el presente periodo legislativo 2021-2026, relativas a proyectos de ley en marco del acceso libre a Internet, en cuanto el acceso a Internet ha sido una cuestión priorizada en la actual agenda legislativa⁵¹⁹. Entre estas se incluyen: Ley que facilita el acceso al Internet por banda ancha para todos los peruanos⁵²⁰; Ley que dispone la promoción de la masificación de instalación del servicio de Internet en las localidades de Loreto⁵²¹; y la Ley que promueve la inversión pública para el acceso libre y gratuito a Internet⁵²². De forma particular, se advierte el proyecto de “Ley General de Internet”⁵²³, presentada en diciembre del año 2021 y en dictamen aprobado en mayoría, proyecto que busca regular aspectos como “el reconocimiento del acceso a internet como un derecho de la persona” y su declaratoria como “servicio público esencial”, además de proponer reglas para la ampliación y mejora de la infraestructura de acceso a Internet, entre otros temas.
- 289.** El dictamen de los Proyectos de Ley 3156/2018-CR, 3607/2018-CR, 5600/2020-CR y 5843/2020-CR, recogía las propuestas de modificar la Constitución, de modo tal que el acceso a Internet sea recogido como un derecho fundamental. Para ello, se plantearon cambios en dos artículos: el artículo 2.4, sobre las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento; y el artículo 14, sobre la educación⁵²⁴. No obstante, dado que se trata de una reforma constitucional, aún queda realizar una segunda votación en la siguiente legislatura para hacer efectiva dicha modificación⁵²⁵.

B. Internet y brechas digitales

Acceso a internet y cobertura de red

- 290.** La Relatoría Especial fue informada que, en el Perú, el Ministerio de Educación (MINEDU) define la brecha digital como “la distancia que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las TIC, como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas; y aunque las tengan, no saben cómo usarlas”⁵²⁶. Al respecto y de acuerdo con información oficial del Estado, 90,4% de acceso a internet, ya

⁵¹⁷ OSIPTEL. Neutralidad de Red. Diciembre 2016. El artículo 22 del Reglamento de Neutralidad define como situación de emergencia a aquel evento que genera efectos adversos o potenciales efectos adversos a la Neutralidad de Red, afectando o pudiendo afectar la disponibilidad particular o total y/o el correcto funcionamiento esperado de servicios, aplicaciones, acceso a contenidos, protocolos o tráfico específicos disponibles a través del Servicio de Acceso al Internet.

Ante dicho escenario, y de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de Neutralidad, el Operador de Telecomunicaciones puede aplicar medidas temporales con el fin de evitar, neutralizar, eliminar y/o mitigar los efectos negativos producidos por una situación de emergencia. Asimismo, conforme al numeral 24.4 del artículo 24 del citado Reglamento, los tipos de medidas adoptadas ante situaciones de emergencia relativas a la Neutralidad de Red son: (i) protección de la red ante acciones maliciosas; y, (ii) gestión de tráfico ante situación de interrupción.

⁵¹⁸ OSIPTEL. Neutralidad de Red. Diciembre 2016. OSIPTEL informó que, acorde con el artículo 34 del Reglamento, el Operador de Telecomunicaciones no puede, de propia iniciativa y sin consentimiento expreso del abonado, bloquear puertas de entrada lógicas (puertos) en su red o en el equipo terminal del usuario, desde y hacia Internet, bloquear nombres de dominio o direcciones IP, o bloquear aplicaciones o servicios, toda vez que violaría el Principio de Libre Uso, además que el mencionado Reglamento dispone en su artículo 32 como media prohibitiva a los operadores de Telecomunicaciones, implementar algún filtro y/o bloqueo arbitrario de servicios y/o aplicaciones legales; Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵¹⁹ Hiperderecho. Actualizan Proyecto de Ley para reconocer el acceso a Internet como derecho fundamental. 20 de diciembre 2021.

⁵²⁰ Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley 00322/2021-CR. 29 de septiembre 2021. Actualmente se encuentra en Comisión (Transportes y Comunicaciones).

⁵²¹ Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley 00527/2021-CR. 27 abril 2022. Ese día la propuesta fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

⁵²² Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley 01433/2021-CR. 8 de marzo 2022. Actualmente en comisión Presupuesto y cuenta General de la República.

⁵²³ Congreso de la República del Perú. Proyecto de ley 00878/2021-CR. 1 de diciembre 2021. El día 9 de junio de 2022 se aprobó el predictamen 878/2021 por mayoría de congresistas presentes.

⁵²⁴ Hiperderecho. Actualizan Proyecto de Ley para reconocer el acceso a Internet como derecho fundamental. 20 de diciembre 2021.

⁵²⁵ Hiperderecho. Actualizan Proyecto de Ley para reconocer el acceso a Internet como derecho fundamental. 20 de diciembre 2021.

⁵²⁶ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MINEDU. Informe N° 03659-2022-MINEDU/VMGP-DITE, pp 3-4. En: Oficio N° 02322-2022-MINEDU/SG. Fecha: 08.08.2022.

sea fijo o móvil⁵²⁷, pero solamente 58,4% de los hogares poseían acceso a internet fijo⁵²⁸. En el primer trimestre del 2023, el 74,8% de la población de 6 años y más de edad del país hace uso del Internet⁵²⁹. Ahora bien, la Relatoría registra algunas brechas importantes. Por ejemplo, en cuanto al territorio, según información suministrada por el Estado basada en datos del primer trimestre de 2023, en Lima Metropolitana la población usuaria de Internet alcanzó al 87,5%, en el Resto urbano 77,9% y en el Área rural el 45,4%⁵³⁰. EL Estado también informó que por el género de quien “accede al servicio, se advierte que existe una brecha de género de 4,0 puntos porcentuales a favor de los hombres en el trimestre analizado, en tanto el 76,8% de hombres hacen uso de Internet, mientras que el 72,8% de las mujeres accede a este servicio⁵³¹”. Sobre este último punto, la RELE registra que el Estado reconoció que “la violencia facilitada por las tecnologías digitales incide en la brecha digital de género⁵³²”.

- 291.** Al respecto de las brechas digitales con enfoques diferenciados, la Relatoría observa la ausencia de información acerca de los obstáculos que otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad siguen enfrentando en el Perú para acceder y hacer pleno uso de internet, particularmente respecto de las personas indígenas, adultas mayores o con discapacidad, por ejemplo.
- 292.** La Relatoría Especial también ha monitoreado la situación de la infraestructura y de los proyectos para ampliar la cobertura del servicio de Internet⁵³³. Sin embargo, la información disponible se refiere a una subutilización de la red dorsal nacional de fibra óptica, red instalada desde 2016 a través de más de 13.000 kilómetros a nivel nacional, integrando 22 capitales de región, 180 de provincia y 136 localidades. De acuerdo con lo que indica la Defensoría del Pueblo, “el uso de la red dorsal no ha logrado masificarse por las elevadas tarifas de conexión previstas en el contrato de concesión”, siendo que actualmente solo se estaría usando 3,2% de su capacidad instalada⁵³⁴. Similarmente, también se han identificado retrasos y demora en la ejecución de proyectos regionales de banda ancha en el país que buscan extender la red nacional de fibra óptica en todo el territorio nacional, resultando en regiones del país aún desconectadas o muchas de ellas, presentando problemas de calidad en el servicio⁵³⁵. Según información suministrada por el Estado, en 2023 un 68% de distritos cuenta con al menos un nodo de fibra óptica⁵³⁶.

⁵²⁷ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 126. Con referencia a: OSIPTEL. Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2022. Fecha: 06.11.2023. Disponible en: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/860>.

⁵²⁸ ERESTEL 2022.pdf, p. 15.

⁵²⁹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 128. Con referencia a: OSIPTEL. Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2022. Fecha: 06.11.2023. Disponible en: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/860>.

⁵³⁰ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 129. Con referencia a: OSIPTEL. Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2022. Fecha: 06.11.2023. Disponible en: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/860>.

⁵³¹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 131. Con referencia a: OSIPTEL. Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2022. Fecha: 06.11.2023. Disponible en: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/handle/20.500.12630/860>.

⁵³² República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 154.

⁵³³ Defensoría del Pueblo. Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional. 13 de mayo 2021. Pág. 8.

⁵³⁴ El Peruano. Declaran la resolución del Contrato de Concesión para el Diseño, Financiamiento, Despliegue, Operación y Mantenimiento del Proyecto “Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica: Cobertura Universal Norte, Cobertura Universal Sur y Cobertura Universal Centro”. 13 de julio 2021; Defensoría del Pueblo. Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional. 13 de mayo 2021. Pág. 14 infra/41.

⁵³⁵ Defensoría del Pueblo. Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional. 13 de mayo 2021. Pág. 17.

⁵³⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 133.

- 293.** 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-19⁵³⁷. Al respecto, el Estado suministró información dando cuenta de las políticas implementadas en materia de inclusión digital de Internet en el país con el objetivo de masificar el uso de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de interés social. En tal sentido, se mencionan los “Proyectos Regionales de Conectividad”, en curso de implementación, que buscan brindar el servicio de Internet fijo en instituciones públicas y a centros poblados rurales y que ya habrían beneficiado a más de 2.000 centros poblados y a más de 4.000 instituciones públicas rurales en nueve regiones del país, a la vez que se proyecta continuar su implementación en el año 2023 en siete regiones más⁵³⁸. Adicionalmente, el Estado ha informado a la Relatoría sobre la constante ampliación de la instalación de estaciones base para la prestación de servicios móviles con tecnología 3G y 4G por las empresas privadas en el marco los contratos de concesión de los servicios de internet y cobertura móvil entre 2018 y 2022, con la “finalidad de reducir la brecha de infraestructura”⁵³⁹.
- 294.** La Relatoría también tuvo información acerca del plan “Todos Conectados”, que busca “reducir la brecha de conectividad, democratizar el acceso a Internet y desarrollar competencias digitales en la población para mejorar su calidad de vida a través del uso de servicios de Telecomunicaciones y su inclusión en el mundo global”⁵⁴⁰. Este plan, incluye: “Conecta Selva”, para la instalación del servicio de Internet satelital en instituciones educativas y en establecimientos de salud de la Amazonía, para beneficiar a más de 180.000 personas⁵⁴¹; espacios públicos de acceso digital (EPAD) o “Plazas Wifi”, puntos inalámbricos ubicados en espacios de concentración de personas de los Centros Poblados para permitir acceso a Internet libre y gratuito⁵⁴²; así como los Centros de Acceso Digital (CAD), centros de acceso al público, habilitados con equipamiento tecnológico y conectividad para proveer acceso gratuito a Internet y desarrollar competencias digitales⁵⁴³.
- 295.** El Estado también informó a la Oficina sobre el proyecto “Conecta Selva”, de CONATEL, por lo cual “se brindará servicio de acceso a internet satelital en mil doscientas doce (1212) instituciones educativas y ciento cuatro (104) establecimientos de salud, beneficiándose a mil treinta y cuatro (1034) localidades”⁵⁴⁴. A la vez, PRONATEL también lleva al cabo 9,

⁵³⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁵³⁸ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵³⁹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 138.

⁵⁴⁰ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵⁴¹ Según informó el Estado, a la fecha de redacción del presente informe, se ofrece el servicio de Internet satelital en 1.316 instituciones públicas en las regiones Amazonas (35), Loreto (824), Madre de Dios (108) y Ucayali (349). Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵⁴² Según informó el Estado, a la fecha de redacción del presente informe, se encuentran en operación 223 EPAD distribuidos en las regiones Apurímac (65), Ayacucho (64), Huancavelica (60) y Cusco (34). Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵⁴³ Según informó el Estado, a la fecha de redacción del presente informe, se cuenta con 104 CAD implementados y con servicio de Internet, distribuidos en las regiones Apurímac (21), Cusco (22), Ayacucho (20), Huancavelica (15), Lima (12) y Lambayeque (14).

⁵⁴⁴ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 142.

ya en operación, proyectos de “Instalación de Banda Ancha para la Conectividad Integral y Desarrollo Social”⁵⁴⁵. Asimismo, en al menos 4 provincias hay implantados “Espacios Públicos de Acceso Digital”, que se consiste en la “implementación de red Wifi gratis en las plazas de comunidades rurales, para beneficiar a aquellos habitantes que no cuentan con acceso a internet en su localidad”⁵⁴⁶.

- 296.** Al respecto, la Relatoría recuerda que el principio 2 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que “[t]odas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La Relatoría considera que, con base en este principio, se deben tomar acciones para promover, de manera progresiva, el acceso universal no solo a la infraestructura, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información en línea; y adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación⁵⁴⁷.
- 297.** Igualmente, la RELE advierte el principio de acceso universal a Internet, que se refiere a la necesidad de garantizar la conectividad y “el acceso ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de Internet y a los servicios de las TIC, en todo el territorio del Estado”, tal como ha sido reconocido por los jefes de Estado en las Cumbres de las Américas⁵⁴⁸. Al respecto, la Relatoría Especial ha recordado que los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres⁵⁴⁹.
- 298.** Si bien le corresponde al Estado decidir cuáles son los medios más adecuados, bajo las circunstancias, para asegurar la implementación de este principio⁵⁵⁰, esta Oficina ha otorgado particular importancia a aquellas medidas que buscan asegurar que las estructuras de precios sean inclusivas, para no dificultar el acceso; que la conectividad se extienda a todo el territorio, para promover de manera efectiva el acceso de los usuarios rurales y de comunidades marginales; que las comunidades tengan acceso a centros de

⁵⁴⁵ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Par. 139.

⁵⁴⁶ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 144.

⁵⁴⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de expresión e internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 de diciembre. Párr. 15.

⁵⁴⁸ Organización de los Estados Americanos. Sexta Cumbre de las Américas. 14 y 15 de abril de 2012. Cartagena de Indias, Colombia. Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas. 23 de mayo de 2012. OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2. Acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Párr. 1-4; Organización de los Estados Americanos. Quinta Cumbre de las Américas. 17 a 19 de abril de 2009. Port of Spain, Trinidad and Tobago. Declaración de compromiso de Puerto España. Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental. OEA/Ser.E CA-V/DEC.1/09. 19 de abril de 2009. Párr. 43.

⁵⁴⁹ ONU, OSCE, OEA, CADHP. Declaración Conjunta sobre libertad de expresión e Internet. 1 de junio de 2011.

⁵⁵⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. 10 de agosto de 2011. Párr. 66.

tecnologías de la información y comunicación comunitarios y otras opciones de acceso público; y que los esfuerzos de capacitación y educación sean reforzados, en especial en sectores pobres, rurales y entre la población mayor⁵⁵¹.

- 299.** Además, la CIDH y su Relatoría Especial han identificado que las comunidades indígenas, las mujeres, los afrodescendientes, los niños, niñas y adolescentes, entre otros grupos con necesidades específicas sufren limitaciones de forma desproporcionada en el acceso y asequibilidad de las tecnologías digitales⁵⁵². Esta brecha digital refuerza las desigualdades preexistentes que sufren estos grupos de personas y que han sido ampliamente documentadas. Por ello, el acceso universal supone también, de manera prioritaria, asegurar el acceso equitativo en términos de género, así como el acceso incluyente de personas en situación de discapacidad y/o pertenecientes a comunidades marginadas⁵⁵³.
- 300.** Respecto de lo anterior, la CIDH y su Relatoría Especial han llamado a los Estados a tomar acciones prontas para promover, de manera progresiva, el acceso universal a la infraestructura de Internet y a la tecnología necesaria para su uso y aprovechamiento por parte de la ciudadanía. En este sentido, esta Oficina reitera su llamado al Estado a continuar trabajando en el desarrollo de medidas positivas para reducir la brecha digital que enfrentan los grupos vulnerables, y que en muchas ocasiones puede reforzar las desigualdades preexistentes⁵⁵⁴.

Alfabetización digital

- 301.** En materia de alfabetización digital, se observa que la Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica (Ley N°29904) establece en su artículo 23: “Alfabetización digital: El Estado incluirá dentro de sus políticas de educación la formación de capacidades necesarias para el aprovechamiento de los beneficios asociados a la Banda Ancha”⁵⁵⁵. Con relación a la implementación de la Alfabetización digital, el artículo 44.1 del Reglamento de la citada Ley, señala que “el Ministerio de Educación, en coordinación con la ONGEI y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones diseñará el Plan Nacional de Alfabetización digital⁵⁵⁶, poniendo especial énfasis en la formulación de contenidos educativos y aplicaciones orientados a la fácil comprensión de los educandos, adultos mayores, minorías idiomáticas, personas con discapacidad y demás grupos étnicos y culturales; complementando dicha labor con actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades, el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, herramientas informáticas y terminales (computadoras, tabletas, teléfonos inteligentes, entre otros)”⁵⁵⁷.

⁵⁵¹ ONU. OSCE. OEA. CADHP. Declaración conjunta sobre los diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década. 2 de febrero 2010. Apartado 10.

⁵⁵² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R206/20. Estados de la región deben acelerar políticas de acceso universal a internet durante la pandemia del COVID-19 y adoptar medidas diferenciadas para incorporar a grupos en situación de vulnerabilidad. 31 de agosto 2020.

⁵⁵³ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Frank La Rue. A/HRC/17/27. 16 de mayo de 2011. Párr. 60-61.

⁵⁵⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de expresión e internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 de diciembre. Párr. 15; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación. deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. 2019. Pág. 39; CIDH. Informe Anual 2021. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.LV/II. Doc. 64. rev. 1. 26 de mayo 2022. Párr. 759.

⁵⁵⁵ Congreso de la República del Perú. Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica. Artículo 23. 20 de julio 2012.

⁵⁵⁶ MINEDU. MTC. Plan Nacional de Alfabetización Digital. 2015.

⁵⁵⁷ Congreso de la República del Perú. Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica. Artículo 44.1. 20 de julio 2012.

- 302.** Asimismo, tras solicitar al Estado información sobre medidas adoptadas en materia de alfabetización digital, este informó que en el marco del Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano aprobado, específicamente en su eje 3 sobre Innovación tecnológica y competitividad educativa, se dispuso la medida que requiere “la implementación de una estrategia de alfabetización digital en el marco de una cultura y ciudadanía digital dirigido a toda la comunidad bajo responsabilidad de la Dirección de Innovación Tecnológica en Educación (DITE)”⁵⁵⁸.
- 303** En el marco de lo anterior, el Estado peruano informó a esta Oficina que la estrategia “Alfabetización Digital” propuesta por la DITE tuvo como propósito “desarrollar en los individuos habilidades para buscar, interpretar, comunicar y construir la información trabajando con ella de manera eficiente y en forma participativa para desempeñarse conforme con las exigencias de la sociedad actual”. En ese sentido, la estrategia ha contemplado dos principales líneas de intervención: una intervención focalizada y permanente para los actores educativos a través del Curso Virtual “Desarrollo de habilidades digitales” y, la segunda, una intervención masiva y periódica para la comunidad educativa por medio del Ciclo de Webinars “Ciudadanía digital para el siglo XXI”⁵⁵⁹.
- 304.** En el marco del mencionado Plan de Nacionalización Digital, se advierte que el “país tiene problemas importantes en la disponibilidad, pero los problemas asociados a la contextualización y adecuación de los servicios son más incidentes en el desarrollo de la alfabetización digital. En especial, a nivel de colectivo/institución, la alfabetización digital no está considerada como necesaria para el desarrollo de la organización. Asimismo, la alfabetización digital no se encuentra vinculada a la formación de los hábitos culturales (tanto a nivel de formación escolarizada como superior) [...]”⁵⁶⁰.
- 305.** El Estado también ha informado a la RELE que en el país funcionan al señala que se tienen siete proyectos de Centros de Acceso Digital (CAD), definidos como “ambientes habilitados con equipamiento tecnológico y conectividad para proveer el acceso gratuito a Internet, desarrollar competencias digitales y brindar asesoría a la población en el desarrollo de trámites y servicios en plataformas en línea de las entidades públicas, con énfasis en la atención de grupos vulnerables”⁵⁶¹.
- 306.** Respecto de este tema, la Relatoría ha advertido la escasa de información recibida acerca de temáticas relacionadas con la alfabetización digital en el país. No obstante, se advierte que esta situación se enmarca en un contexto generalizado en el hemisferio,

⁵⁵⁸ Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH.

⁵⁵⁹ Al respecto, el Estado informó que como resultado de dichas iniciativas y a junio de 2022, se habría logrado alcanzar a 27.042 actores educativos al finalizar el periodo de intervención al 28 de junio de 2022. El curso virtual logró el egreso satisfactorio de 6 184 actores educativos que representan el 23.67% del total de matriculados; así como, el Ciclo de Webinars “Ciudadanía digital para el siglo XXI” contó con 2 268 participantes. En su comunicación con la Relatoría Especial, el MINEDU destaca que un total de 1,056,430 personas (966,293 estudiantes y 90,137 docentes) pertenecientes a 27,873 instituciones educativas fueron beneficiados en el marco del Cierre de Brecha Digital, los cuales, se ubicaron en dos escenarios i) Escenario sin conectividad, se designaron 561,710 beneficiarios, de los cuales se logró realizar la actualización de 540,823 tabletas, lográndose el 97.86% del total programado; ii) Escenario con conectividad, se designaron 494,720 tabletas, de los cuales se logró realizar la sincronización de 235,904 tabletas, lográndose el 47.68% del total programado. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Respuesta a la Solicitud de Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú. Oficio N. 292 – 2022 – JUS/VMDHAJ. 24 de agosto de 2022. Archivo RELE-CIDH. Citando: MINEDU. Informe N° 03659-2022-MINEDU/VMGP-DITE, pp. 8-9. En: Oficio N° 02322-2022-MINEDU/SG. Fecha: 08.08.2022.

⁵⁶⁰ MINEDU. MTC. Plan Nacional de Alfabetización Digital. 2015.

⁵⁶¹ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 143.

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 humanos⁵⁶².

- 307.** Por otro lado, como ha afirmado la Relatoría Especial, en la era digital y de las redes sociales, la disponibilidad de información inmediata y abundante ayuda a que las personas se mantengan al día de lo que está pasando en el mundo de forma instantánea. Recibir y procesar la abundante información a la que actualmente se tiene acceso, requiere de ciertas habilidades que se deben desarrollar, así como del entendimiento de los medios en los cuales circula. Así, es importante conocer no solamente el origen, intención o finalidad de la información que se consume y se publica, sino también los posibles riesgos y el impacto que pueden tener en nuestro entorno⁵⁶³.
- 308.** De forma particular, la Relatoría Especial ha afirmado que si bien en el pasado se consideraba que una persona sabía leer y escribir si podía hacerlo a un nivel básico, “actualmente, con los avances en tecnologías e Internet, la alfabetización comprende también la alfabetización digital para el desarrollo de habilidades cívicas”⁵⁶⁴. La alfabetización digital para el desarrollo de habilidades cívicas representa una de las pautas que pueden contribuir a reducir o eliminar la brecha digital existente, que comprende a las y los usuarios como destinatarios de la información, pero también productores de contenido. Por ello, implica que estos sujetos cuenten con acceso a Internet y a sus servicios básicos sin interferencias indebidas por parte de privados y cuenten con habilidades técnicas y críticas para el mejor aprovechamiento de estas en el ejercicio de sus derechos⁵⁶⁵.
- 309.** Se recuerda además que deben fomentarse medidas educativas y de concienciación destinadas a promover la capacidad de todas las personas de efectuar un uso autónomo, independiente y responsable de Internet como medida de alfabetización digital⁵⁶⁶. En el mismo sentido, se ha advertido que aprender a utilizar las herramientas tecnológicas, acceder a la información, deslindar información de desinformación, evaluarla, ser crítico en su análisis, distinguir las fuentes, proteger los datos, resguardar la privacidad, son algunas de las condiciones necesarias para reducir la brecha digital, propiciar una interacción segura con las tecnologías y educar para una ciudadanía consciente e informada⁵⁶⁷. Asimismo, las mejores respuestas a la desinformación deliberada a largo plazo se radican en acciones estatales que están encaminadas a concientizar a los ciudadanos sobre la existencia del fenómeno, despertar en ellos un espíritu crítico a la hora de consumir y replicar esa información y desarrollar recursos necesarios para verificar información de origen dudoso⁵⁶⁸. La alfabetización digital también

⁵⁶² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁵⁶³ CIDH. Alfabetización y seguridad digital: la importancia de mantenerse seguro e informado. 31 de marzo 2021. Pág. 4.

⁵⁶⁴ Diálogo de las Américas. Alfabetización Digital. Nota Conceptual.

⁵⁶⁵ Diálogo de las Américas. Alfabetización Digital. Nota Conceptual.

⁵⁶⁶ ONU, OSCE, OEA, CADHP. Declaración Conjunta sobre libertad de expresión e Internet. 1 de junio de 2011.

⁵⁶⁷ OEA. Alfabetización y seguridad digital: la importancia de mantenerse seguro e informado. 31 de marzo 2021. Pág. 11.

⁵⁶⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/1. octubre 2019. Pág. 28.

puede ejercer un rol crucial para que la ciudadanía tenga condiciones de acceder a la información, a detectar el discurso de odio y contrarrestarlo con discurso tolerante y antidiscriminatorio⁵⁶⁹. Lo anterior es de particular importancia en el contexto peruano, frente al fenómeno conocido como “terruqueo”, que, a partir de un recorte étnico-racial implica la difusión de mensajes generales y estigmatizantes con allegadas actividades terroristas⁵⁷⁰.

- 310.** La Relatoría resalta que las prácticas de alfabetización digital también deben incluir, con especial atención, la instrucción y capacitación sobre procesos electorales como herramienta para combatir la desinformación deliberada alrededor de estos procesos, tomando en cuenta lo preocupante que es cuando la “desinformación es relativa a los lugares y fecha donde se puede votar, la forma y procedimientos para ejercer el voto o los resultados mismos de la elección”⁵⁷¹. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre del debate político de los períodos electorales⁵⁷².
- 311.** Por ende, las brechas de acceso a la infraestructura de Internet, anteriormente mencionadas, así como las brechas en el conocimiento también perpetúan la desigualdad. Respecto de la alfabetización digital en particular, la Relatoría Especial recuerda la importancia de que los Estados impulsen y fomenten un conjunto de medidas para brindar todas las destrezas, conocimientos y actitudes que necesita una persona para poder desenvolverse funcionalmente dentro de la sociedad de la información, y que tengan por objetivo capacitar al individuo para que ejerza plenamente derechos concretos en líneas y para hacer evaluaciones críticas de la información obtenida en línea y su rol tanto como consumidor como generador de contenidos en línea⁵⁷³. Esta Oficina reitera que la formulación de las políticas públicas sobre alfabetización digital debe ser precedida de la participación de diversos sectores de la sociedad, inclusive grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados⁵⁷⁴.

C. Deterioro del debate público: desinformación y noticias falsas

- 312.** La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han expresado su preocupación sobre la garantía de la libertad de expresión en Internet y en particular, “que el hemisferio se encuentra en un punto de inflexión caracterizado por el deterioro generalizado del debate público donde los Estados democráticos se enfrentan al potencial traslado de la violencia online a espacios físicos con capacidad cierta de daño; a los intentos de captura del debate público potenciados por la desinformación; y a los dilemas de compatibilidad de los procesos, las decisiones y los modelos de negocio de empresas privadas con los estándares democráticos y de derechos humanos”⁵⁷⁵. Como

⁵⁶⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Parr. 122.

⁵⁷⁰ Em este sentido: CIDH. Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023. Par. 31, 221 y 292.

⁵⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/1. octubre 2019. Pág. 41.

⁵⁷² Mutatis mutandis: Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Parr. 90.

⁵⁷³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Párr. 42; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/1. octubre 2019. Pág. 39.

⁵⁷⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Párr. 45.

⁵⁷⁵ CIDH. Comunicado de Prensa N° 026/21. La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región. 5 de febrero 2021.

ha afirmado la RELE, se trata de un desafío regional que afecta a todos los Estados de las Américas, incluyendo a Perú, y que “contamina una parte considerable de sus deliberaciones internas y que pondrá a prueba sus futuros procesos electorales y la fortaleza de sus instituciones”⁵⁷⁶.

- 313.** En tal sentido, la Relatoría Especial se ha referido al deterioro del debate público respecto del surgimiento de “todo tipo de injerencia intencional que dificulta o impide a las y los ciudadanos ejercer su derecho a recibir información de diversas fuentes y, por tanto, obstaculiza la participación en las decisiones democráticas, como procesos electorales, o formulación de políticas públicas y leyes”⁵⁷⁷.

Marco normativo

- 314.** Al respecto, se observa que en el Perú existe un marco legal que busca abordar la desinformación por medio de dos figuras, la de “delito de grave perturbación de la tranquilidad pública”⁵⁷⁸ y el “delito de falsedad genérica”⁵⁷⁹, que se suman a los delitos de difamación, injuria y calumnia, anteriormente mencionados en el marco de este informe⁵⁸⁰. Así, en el contexto de la pandemia por COVID-19, el Ministerio de Justicia de Perú señaló que quienes desinformen a la ciudadanía con noticias falsas para obtener un beneficio o perturbar la tranquilidad pública podrían ser sancionados con pena privativa de la libertad de hasta 6 años, según lo estipulado en el Código Penal⁵⁸¹.
- 315.** Además, la Relatoría ha tenido información acerca de una serie de proyectos de ley presentados durante la legislatura 2016-2021 relacionados con las noticias falsas, la desinformación y la libertad de expresión⁵⁸². De ellos, se resaltan los proyectos de Ley que regulan la utilización indebida de redes sociales⁵⁸³; que penaliza como forma agravada el delito de difamación cometido con obtención de beneficio o lucro económico⁵⁸⁴; que prohíbe la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de Internet⁵⁸⁵; que regula el uso indebido de medios tecnológicos en telecomunicaciones como las redes sociales y aplicaciones⁵⁸⁶; que modifica diversos artículos de la ley

⁵⁷⁶ CIDH. Comunicado de Prensa N° 026/21. La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región. 5 de febrero 2021.

⁵⁷⁷ Diálogo de las Américas. Deterioro del debate público. Nota Conceptual; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019.

⁵⁷⁸ La legislación peruana establece que, si al difundir noticias falsas el autor genera pánico y perturba la tranquilidad pública, estará sujeto a una denuncia penal y una pena de 3 a 6 años privativa de libertad (Código Penal Peruano, Art. 315-A) -- Artículo 315 Código penal.

⁵⁷⁹ La legislación peruana establece que, si una persona comete falsedad, simulando, suponiendo o alterando la verdad de manera intencional a través de palabras, hechos, entre otros y causa perjuicio a un tercero, será sujeto a pena privativa de libertad de dos a cuatro años (Código Penal Peruano, Art. 438°).

⁵⁸⁰ CIDH. Informe especial sobre la libertad de expresión en Perú. (Capítulo II. Periodismo y Democracia. Uso de mecanismos judiciales contra periodistas que reportan sobre asuntos de interés público)

⁵⁸¹ El Peruano. 8 de abril de 2020. Coronavirus: cárcel hasta por 6 años para quien difunda noticias falsas. 8 de abril de 2020; CIDH. Comunicado de prensa R78/20. CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del COVID-19. 18 de abril de 2020.

⁵⁸² UNESCO. Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. Julio 2021. Pág. 41.

⁵⁸³ Proyecto de Ley N° 4275/2018-CR. Ley que regula la utilización indebida de redes sociales. Propone regular, como forma agravada del delito de difamación, la utilización indebida de redes sociales para atribuir a una persona, un hecho, cualidad o conducta que pueda perjudicar sus derechos fundamentales al honor y buena reputación. La propuesta señala que, si el delito se comete por medio del libro, la prensa, la red social u otro medio de comunicación social similar, la pena será privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años y de ciento veinte a trescientos sesenta y cinco días de multa. El 12/09/2019 Por disposición del Oficial Mayor se retira la Proposición.

⁵⁸⁴ Proyecto de Ley N° 6422/2020-CR. Ley que penaliza como forma agravada el delito de difamación cometido con obtención de beneficio o lucro económico. El proyecto de ley prevé la modificación del artículo 132° del Código Penal. Añade que, en el caso de delito de difamación cometido por medio de libro, la prensa u otro medio de comunicación social, se cometa con el propósito de obtener beneficio o lucro alguno, la pena privativa de libertad no menor de 4 ni mayor de 6 años y de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días de multa. El 14/12/2021 la congresista Luna Gálvez comunica que el C. Directivo acordó actualizar el proyecto.

⁵⁸⁵ Proyecto de Ley N° 7661/2020-CR. Ley que prohíbe la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de internet. Este proyecto propone prohibir la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de internet. El proyecto de ley propone la modificación del Artículo 132° del Código Penal (CP), señalando que si la difamación se comete mediante cuentas anónimas o falsas a través de las redes sociales la pena será privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años y de ciento veinte a trescientos sesenta y cinco días-multa. El 17/08/2021 se archivó por Acuerdo del Consejo Directivo.

⁵⁸⁶ Proyecto de Ley N° 7222/2020-CR. Ley que regula el uso indebido de medios tecnológicos en telecomunicaciones como las redes sociales y aplicaciones. Este proyecto normativo propone una ley que regula el uso indebido de medios tecnológicos en telecomunicaciones como las redes sociales y aplicaciones. La propuesta incluye una serie de prohibiciones, que según el proyecto son para garantizar el buen uso de las redes sociales. Asimismo, se establecen ciertas obligaciones para los usuarios de las redes sociales. Se incluyen algunos deberes de los proveedores, administradores y usuarios de redes sociales en internet, entre otros. Se establece la creación de una Comisión de ciberseguridad, conformada por representantes del Poder Ejecutivo; se propone sanciones administrativas y establece el rol del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) para tales fines. Por último, incluye modificaciones al artículo 132° del Código Penal. Así, si el delito de difamación se comete por medio de libro, la prensa, la red social, u otro medio de comunicación similar, la pena será privativa de libertad hasta de siete años. El 17/08/2021 se archivó por Acuerdo del Consejo Directivo.

orgánica de elecciones 26859, con la finalidad de prohibir la difusión de noticias falsas como propaganda electoral⁵⁸⁷.

- 316.** Al respecto, se advierte que una gran parte de estos proyectos tienden a favorecer un incremento de penas en relación con dichos delitos, particularmente un incremento de las penas privativas de libertad para el delito de “difamación agravada” o el aumento de pena cuando se produzca mediante una red social o en Internet. Frente a propuestas legislativas, así como en la implementación de las leyes vigentes, la Relatoría Especial recuerda la importancia de tomar en consideración las obligaciones del Estado, así como los estándares interamericanos y universales en materia de libertad de expresión.
- 317.** En tal marco, la Relatoría Especial recuerda que las prohibiciones generales de difusión de información basadas en conceptos imprecisos y ambiguos, incluidos “noticias falsas” (“fake news”) o “información no objetiva”, son incompatibles con los estándares internacionales sobre restricciones a la libertad de expresión, y, cuando existan, deberían ser derogadas⁵⁸⁸. Igualmente, las normas de derecho civil relativas al establecimiento de responsabilidades ulteriores por declaraciones falsas y difamatorias “únicamente serán legítimas si se concede a los demandados una oportunidad plena de demostrar la veracidad de esas declaraciones, y estos no realizan tal demostración, y si además los demandados pueden hacer valer otras defensas, como la de comentario razonable (“fair comment”)⁵⁸⁹. Frente a lo anterior, la Relatoría ya ha reconocido que proceso judicial eficiente y oportuno, sin renunciar a las garantías del debido proceso, puede convertirse en una herramienta eficaz para luchar contra fenómenos como la desinformación deliberada⁵⁹⁰- sin embargo, ello también exige observancia estricta del de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 13.2 de la CADH, así como la primacía de la responsabilidad civil proporcionada por eventuales abusos⁵⁹¹.
- 318.** De forma particular, y en contextos electorales, la RELE ha afirmado que los Estados deberían adoptar leyes claras y proporcionales, que prohíban la difusión de declaraciones que persigan el propósito específico de obstaculizar el derecho de las personas a votar; por ejemplo, difundiendo deliberadamente información incorrecta sobre dónde o cuándo votar⁵⁹².

⁵⁸⁷ Proyecto de Ley N° 6567/2020-CR. Ley que modifica diversos artículos de la ley orgánica de elecciones 26859, con la finalidad de prohibir la difusión de noticias falsas como propaganda electoral. Este proyecto propone modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE) para incluir la prohibición de la difusión de noticias falsas como propaganda electoral en medios de comunicación masiva y redes social. El proyecto incluye también una pena privativa de la libertad no menor de dos años e inhabilitación para quien durante el periodo legal de campaña electoral, a sabiendas, difunda imputaciones o noticias falsas. El 17/08/2021 se archivó por Acuerdo del Consejo Directivo.

⁵⁸⁸ OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación Y Propaganda. 2017. Pto. 2.a.

⁵⁸⁹ OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación Y Propaganda. 2017. Pto. 2.b.

⁵⁹⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contexto electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019. P. 36.

⁵⁹¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contexto electorales. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019., p. 35-36.

⁵⁹² OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital. 2020. Pto. 1.c.ii.

Desinformación y noticias falsas en contextos clave: emergencia sanitaria y elecciones generales

- 319.** Respecto del fenómeno de la desinformación en particular, la Comisión fue informada que en el Perú en los últimos años se han advertido situaciones relacionadas con la falta de información fidedigna o con la difusión de noticias falsas, también conocidas como fake news. Esta situación quedó particularmente de manifiesto durante la pandemia por COVID-19 que impactó de forma especialmente grave al país⁵⁹³, así como durante las campañas de vacunación impulsadas por el Gobierno para hacer frente a la emergencia sanitaria⁵⁹⁴.
- 320.** Por ejemplo, al 25 de marzo del año 2020, es decir apenas una semana después de ser declarada la emergencia nacional por motivo del COVID-19, el International Fact-Checking Network ya había identificado más de 800 noticias falsas que se difundían diariamente en redes sociales⁵⁹⁶. Tales contenidos fueron entonces considerados inexactos, engañosos, parcialmente falsos o no contaban con fuentes científicas o con fuentes de verificación. Asimismo, además de contenidos falsos relacionados con el COVID-19 y su tratamiento, también se difundieron informaciones falsas acerca de supuestos programas de ayuda financiera, buscando captar información privada y personal⁵⁹⁶.
- 321.** Un estudio realizado para describir el comportamiento de la diseminación de noticias falsas en el contexto de la mortalidad por COVID-19 y el manejo de la infodemia en varios países latinoamericanos evidenció una baja capacidad para reconocer las noticias falsas en más de la mitad de la población en los países evaluados. Se observó que los países con mayor confianza en el contenido de las redes sociales tenían, por lo general, altas tasas de mortalidad⁵⁹⁷. En el caso del Perú, el estudio dio cuenta de que la población peruana presentó un elevado uso de redes sociales, el mayor porcentaje de incapacidad para reconocer noticias falsas del estudio, así como el mayor porcentaje de confianza ante los contenidos difundidos en redes sociales. Coincidentemente, el Perú presentó la mayor tasa de mortalidad por COVID-19 en el mundo⁵⁹⁸.
- 322.** Por otro lado, la Relatoría Especial advirtió que el proceso electoral celebrada en el año 2021, y que ya ha sido abordada en otras secciones de este informe⁵⁹⁹, fue otro momento clave en la difusión de información no verificada, engañosa o falsa⁶⁰⁰. Al respecto, la Defensoría del Pueblo afirmó que alrededor de dichos comicios hubo un ambiente “en el que han predominado las frases altisonantes, los agravios, las fake news, y los intentos de desacreditar a las instituciones de la democracia”⁶⁰¹. La Oficina Nacional de Procesos

⁵⁹³ CIDH. Informe Anual 2020. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28. 30 de marzo 2021. Párr. 1115. ⁵⁹² OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital. 2020. Pto. 1.c.ii.

⁵⁹⁴ Hiperderecho. Combatiendo las noticias falsas durante la crisis del Covid-19. 13 de abril 2020.

⁵⁹⁵ RPP. “La gente tiene que dejar de compartir las falsedades”: Identifican más de 800 noticias falsas sobre el coronavirus. 25 de marzo 2020.

⁵⁹⁶ Ojo Público. La OMS y el Gobierno han destinado un bono de dinero para todos los países por motivo de cuarentena [por el Covid-19]. 25 de marzo 2020.

⁵⁹⁷ PAHO. Infodemia: noticias falsas y tendencias de mortalidad por COVID-19 en seis países de América Latina. 2021. Pág. 5.

⁵⁹⁸ PAHO. Infodemia: noticias falsas y tendencias de mortalidad por COVID-19 en seis países de América Latina. 2021. Pág. 4.

⁵⁹⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G/CP/CAJP/INF.652/19. octubre 2019. Pág. 15; OEA. Informe preliminar MOE. Misión de Observación Electoral de la OEA presenta su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral en Perú. 28 de abril 2021. Pág. 4; CIDH. Informe especial sobre la libertad de expresión en Perú (Capítulo III: Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y Libertad de Expresión).

⁶⁰⁰ Ojo Público. Facebook eliminó anuncios virales a favor de Keiko Fujimori porque no declararon financieristas. 12 de mayo 2021; Ojo Público. Desinformación y falsas acusaciones de fraude en la recta final de las elecciones en Perú. 4 de junio 2021; Andina. Titular del JNE: desinformación es un problema muy serio en los procesos electorales. 25 de mayo 2021; RPP. Unesco advierte sobre la desinformación en el marco de la campaña electoral. 26 de mayo 2021; El Tiempo. Elecciones en Perú: encuestas falsas y fotomontajes avivan la tensión. 5 de junio 2021; Wayka Elecciones 2021: Fake news y psicosociales. 6 de junio 2021.

⁶⁰¹ Defensoría del Pueblo. Elecciones Generales 2021 Supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo Segunda Vuelta. junio 2021. Pág. 6.

Electorales (ONPE), por ejemplo, respondió a 226 casos de noticias falsas durante esas elecciones⁶⁰². Según la Defensoría, la proliferación de noticias falsas contaminó la comunicación sobre los asuntos relevantes de la campaña electoral, afirmando que “la rápida expansión de noticias falsas, que incluso distorsionaban información oficial de las autoridades electorales obligó a estas a responder mediante procedimientos de fact-checking, tratando de disipar rápidamente los cuestionamientos sobre el proceso”⁶⁰³.

- 323.** De forma similar, la Misión de observación electoral de la OEA, advirtió campañas de desinformación en redes que buscaron sembrar dudas sobre la transparencia de los comicios⁶⁰⁴. Inclusive, la propia Misión tuvo que desmentir noticias falsas sobre el desempeño de sus observadores, acerca de unas fotografías en las que supuestamente sus observadores posaban con una de las candidatas⁶⁰⁵. En respuesta a esta situación, el Jurado Nacional de Elecciones formó un Comité Técnico de Fact-Checking (CTFC) con el propósito de contrarrestar la desinformación y detectar en las redes sociales noticias falsas sobre los temas electorales⁶⁰⁶. De manera complementaria, el Jurado inició la campaña “Mito y Verdad” para concientizar a los usuarios de redes sobre la importancia de no contribuir a la difusión de fake news y de combatir la desinformación en los comicios⁶⁰⁷.

Respuestas y abordajes frente al fenómeno de la desinformación

- 324.** En cuanto a las respuestas puestas en marcha en la materia, la Relatoría valora el trabajo realizado por numerosos medios y periodistas en el Perú para contrarrestar la información falsa por medio de verificaciones y de difusión de información certera⁶⁰⁸. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia por COVID-19, medios de investigación y de difusión masiva en Internet como Ojo Público, El Comercio, La República, Peru.21, Trome, Salud con Lupa, entre otros, dedicaron notas para desmentir noticias falsas o crearon observatorios de noticias falsas para su verificación y esclarecimiento⁶⁰⁹. OjoPúblico analizó 120 versiones y declaraciones de políticos, funcionarios públicos, voceros de grupos de interés, miembros de la comunidad médica y figuras públicas de influencia, detectando y desmintiendo 72 versiones falsas relacionadas con el COVID-19⁶¹⁰.
- 325.** Asimismo, en el contexto electoral del año 2021, el Consejo de la Prensa Peruana presentó una herramienta de fact-checking, llamada Perú Check⁶¹¹, con el fin de combatir la desinformación. Esta iniciativa se dio tras una alianza liderada por tres medios nacionales asociados al Consejo de la Prensa Peruana, el Diario El Comercio, el Grupo La República y el Grupo RPP, junto con medios de nueve regiones del país⁶¹². Asimismo, se creó Ama

⁶⁰² República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 145. Según el Estado, “de dicho total, 137 respuestas se realizaron en Twitter, 26 en Facebook, 17 en Instagram, 17 en LinkedIn, 16 a través de un medio de comunicación y 12 respuestas a través de un fact-checker”; Observatorio Interamericano de Combate a la Desinformación Electoral. 16 de septiembre de 2022. ONPE realizó 226 respuestas contra fenómenos desinformativos en las elecciones del 2021.

⁶⁰³ Defensoría del Pueblo. Elecciones Generales 2021 Supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo Segunda Vuelta. junio 2021. Pág. 76.

⁶⁰⁴ OEA. Informe preliminar MOE. Misión de Observación Electoral de la OEA presenta su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral en Perú. 28 de abril 2021. Pág. 4.

⁶⁰⁵ Cuenta de Twitter Rubén Ramírez L (@rramirezlezcano). 6 de junio 2021; Defensoría del Pueblo. Elecciones Generales 2021 Supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo Segunda Vuelta. junio 2021. Pág. 25.

⁶⁰⁶ Portal Jurado Nacional de Elecciones. JNE implementa comité de fact checking contra la información electoral falsa. 23 de mayo 2021.

⁶⁰⁷ El Peruano. El JNE impulsará campaña para combatir la desinformación. 19 de septiembre 2021; Andina. Mito y verdad: la campaña del JNE contra las fake news. 23 de enero 2022.

⁶⁰⁸ UNESCO. Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. Julio 2021.

⁶⁰⁹ Hiperderecho. Combatiendo las noticias falsas durante la crisis del Covid-19. 13 de abril 2020.

⁶¹⁰ Ojo Público. Cheques 2020: las cinco mentiras virales de la pandemia desmontadas por OjoBiónico. 2020.

⁶¹¹ PerúCheck. 2021.

⁶¹² RPP. ¿Cansado de las fake news? Conoce PerúCheck, la herramienta para combatir la desinformación. 8 de abril 2021; El Comercio. Fact-checking: La guerra contra las noticias falsas durante el proceso electoral de segunda vuelta. 14 de junio 2021.

Llulla (No Mentirás, en quechua), una alianza colaborativa de verificación periodística destinada a combatir la desinformación en el contexto de elecciones⁶¹³. Esta alianza es un esfuerzo colaborativo, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), donde participan medios digitales y radio emisoras, incluyendo Ojo Público, Convoca, IDL-Reporteros, LaMula.pe, Útero.pe, El Búho, Sudaca, El Filtro, Noticias Trujillo, Diario el Gobierno e Ideeleradio. Entre enero a marzo 2021, Ama Llulla llevó a cabo 46 informes de verificación⁶¹⁴.

- 326.** Al respecto, la Relatoría saluda estas iniciativas y recuerda la responsabilidad ética y el rol que tienen los medios de comunicación y las personas comunicadoras en generar información de calidad y verificada, que contribuya de forma positiva al debate público y al intercambio de ideas. Asimismo, la RELE ha afirmado que tanto los medios digitales como los intermediarios de Internet “deberían realizar esfuerzos suficientes para abordar la desinformación, la información errónea o manipulada intencionalmente, así como el envío de correo no deseado relacionado con las elecciones.” Esto incluye, por ejemplo, la promoción de instancias de verificación independientes y la implementación de otras medidas, como mantener archivos respecto a la publicidad política contratada, moderación apropiada de contenidos y alertas públicas⁶¹⁵.
- 327.** Ante esta situación y en el contexto particular de la crisis sanitaria relacionada con el coronavirus, la Relatoría Especial también fue informada del despliegue de acciones implementadas por el Estado para enfrentar las noticias falsas difundidas on-line. Así, desde las cuentas de Twitter y Facebook de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Policía Nacional se difundían de forma constante comunicados, imágenes y hasta infografías dando cuenta que ciertas noticias que circulaban eran falsas, carecían de verificación o no provenían de fuentes oficiales⁶¹⁶. El mismo presidente del Consejo de Ministros ha exhortado a la gente que deje de compartir noticias falsas, señalando que toda la información oficial sobre el COVID-19⁶¹⁷ mientras que el Ministerio de Salud⁶¹⁸ lanzó la campaña “Detén el virus de la desinformación”⁶¹⁹ y “Noticias Falsas: La Otra Pandemia”⁶²⁰, que además de numerosos pronunciamientos y publicaciones, incluyó una capacitación sobre noticias falsas y pandemia, incluyendo la participación de periodistas⁶²¹.
- 328.** En el marco de lo anterior, la Relatoría observa que la pandemia por COVID-19 es la primera en la historia en la que se emplean a gran escala la tecnología y las redes sociales para ayudar a las personas a mantenerse seguras, informadas, productivas y conectadas. Sin embargo, esta misma tecnología también permite y amplifica el fenómeno de

⁶¹³ Red Ama Llulla. 2021.

⁶¹⁴ UNESCO. Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. Julio 2021. Pág. 30.

⁶¹⁵ OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital. 30 de abril 2020. Pto. 2.a.iv.

⁶¹⁶ Cuenta de Twitter de Agencia Andina (@Agencia_Andina). 10 de agosto 2020.

⁶¹⁷ Cuenta de Twitter del Ministerio de salud (@Minsa_Peru). 2 de abril 2020.

⁶¹⁸ Cuenta de Twitter del Ministerio de salud (@Minsa_Peru). 18 de abril 2020.

⁶¹⁹ EL Peruano. Virus de la desinformación representa un riesgo para la salud pública, advierte el Minsa. 16 de noviembre 2021; Cuenta de Facebook del Ministerio de Salud. 4 de enero 2022.

⁶²⁰ Cuenta de Twitter del Ministerio de salud (@Minsa_Peru). 10 de diciembre 2021.

⁶²¹ Ministerio de Salud. Minsa realizará el seminario virtual “Noticias falsas y la lucha contra la COVID-19”. 9 de noviembre 2021.

infodemia⁶²². Como ha alertado la OMS, la infodemia es un fenómeno relacionado con “la sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos, e incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas”⁶²³.

- 329.** Asimismo, la Comisión ha advertido que la infodemia puede incluir la propagación de desinformación, información errónea o rumores sobre el virus, los métodos de prevención, las curas y posibles vacunas⁶²⁴. Así, existe desinformación cuando hay difusión masiva de información falsa que se pone en circulación a sabiendas de su falsedad y con la intención de engañar al público o a una fracción de éste⁶²⁵. De forma particular, la desinformación cobra relevancia en un escenario de desconfianza hacia las instituciones públicas, en el contexto de elecciones⁶²⁶.
- 330.** Por su parte, la ONU también ha resaltado que si bien “las mentiras durante las campañas electorales no son nuevas, [...] la manera instantánea y viral en la que se difunden para engañar a la opinión pública y fomentar el odio en la actualidad, sí [lo es]”⁶²⁷. Asimismo, afirmó que la propagación de la desinformación en tiempos de elecciones complica la contribución del periodismo a la democracia. Así, “las falsedades difundidas a través de redes sociales y plataformas de mensajes se utilizan para influir en los votos de las personas restándole valor al periodismo de calidad, que es responsable de proporcionar información verificable y cuestionar a los líderes políticos para garantizar la integridad, paz y equidad de una elección”⁶²⁸.
- 331.** Sobre este tema, la Comisión recuerda que para hacer frente a la desinformación es necesario que existan instituciones sólidas de la sociedad civil, incluyendo la prensa, que gocen de la confianza de la población. En particular, la CIDH recuerda que la prensa sólo podrá contar con esa confianza si puede cumplir su rol de manera independiente. Por su parte, los funcionarios públicos no deberían efectuar, avalar, fomentar ni difundir declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas, que constituyan desinformación, o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable⁶²⁹.

⁶²² Organización Mundial de la Salud (OMS). Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: Promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa. 23 de septiembre de 2020.

⁶²³ Organización Mundial de la Salud (OMS). Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: Promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa. 23 de septiembre de 2020.

⁶²⁴ CIDH. Guía Práctica 03 ¿Cómo promover el acceso universal a internet durante la pandemia de COVID-19? 26 de marzo de 2021.

⁶²⁵ Esta definición permite distinguir a la desinformación de la sátira (información falsa protegida por la libertad de expresión, porque no tiene fin de engañar) y de la propaganda (que implica un discurso que busca persuadir a las personas para actuar o pensar de determinada manera, pero que no necesariamente tiene que estar basado en información falsa). Pero debe tomarse como una definición provisoria: el fenómeno de la desinformación es dinámico y cambiante y no puede ser capturado en una definición acotada y permanente. Asimismo, la Organización Panamericana de la Salud (PAHO, por sus siglas en inglés), define la desinformación como “la información falsa o incorrecta con el propósito deliberado de engañar”. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID-19. 2020. Ver también Catalina Botero. “La regulación estatal de las llamadas “noticias falsas” desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión”, en Libertad de expresión: A 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas. OEA/Ser.D/XV.18. Noviembre de 2017, pág. 69; M. Verstraete; D. E. Bambauer; J. R. Bambauer. Identifying and Countering Fake News. Social Science Research Network, Rochester, NY.1 de agosto de 2017; CIDH. Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.G/CP/CAJP/INF.652/1. octubre de 2019.

⁶²⁶ UNESCO. Respuestas para combatir la desinformación en procesos electorales en Perú. Julio 2021. Pág. 10.

⁶²⁷ Noticias ONU. Las noticias falsas en las campañas electorales, un reto para la prensa y la democracia. 3 de mayo 2019.

⁶²⁸ Noticias ONU. Las noticias falsas en las campañas electorales, un reto para la prensa y la democracia. 3 de mayo 2019.

⁶²⁹ CIDH. Comunicado de prensa R78/20. CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del COVID-19. 18 de abril de 2020; OEA, ONU, OSCE, CADHP. Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación Y Propaganda. 2017. Pto. 2.d.

332. Es indispensable que los Estados promuevan un entorno de comunicaciones libre, independiente y diverso, incluida la diversidad de medios. Ello, como una garantía de la libertad de expresión en todas sus dimensiones, y una forma de abordar fenómenos como la desinformación y la propaganda⁶³⁰. 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 interesadas⁶³¹.

D. Violencia en línea

Campañas de hostigamiento en línea contra periodistas

333. Como ha señalado la RELE, Internet permite a todas las personas con acceso a la red buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Su extraordinario diseño descentralizado potencia el ejercicio de la libertad de expresión, por tratarse de un medio ubicuo y de bajo costo. Así, todas aquellas personas interesadas en los temas que refieren a su comunidad tienen la posibilidad efectiva de compartir información, opiniones e ideas a través de blogs, plataformas en Internet y redes sociales⁶³². Sin embargo, Internet es un espacio donde también se evidencian situaciones de violencia y de discriminación, en particular contra periodistas y contra personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, que limitan y obstaculizan la libertad de expresión de todos ellos.

334. En el caso de periodistas, varias situaciones de hostigamiento on-line han sido ya mencionadas en el marco del presente informe. Por ejemplo, la Relatoría supo acerca de campañas de acoso y violencia online, incluyendo campañas de desprestigio y amenazas contra periodistas a raíz de la publicación de notas y reportajes que informaban asuntos de interés público, como han sido notablemente los mencionados casos de Jacqueline Fowks y de Paola Ugaz. Estas agresiones han incluido la suplantación de su identidad on-line, insultos calificados como misóginos, amenazas de violencia, así como llamados a que internautas identifiquen sus domicilios y las acosen, con miras a que desistan de su trabajo como corresponsales de prensa extranjera en el país⁶³³.

335. Igualmente, la Relatoría Especial fue informada acerca de una campaña conocida como “Chapa tu Caviar”, una iniciativa que circuló en redes sociales durante la campaña electoral, por la que se estaría amedrentando a personas con base en sus opiniones políticas, inclusive a periodistas. En este marco se habría alentado a hostigar a comunicadores, se habría difundido información personal privada o confidencial y sin su consentimiento a fin de obligarlas a abandonar el territorio nacional como represalia

⁶³⁰ O ONU, OSCE, OEA, CADHP. Declaración conjunta de sobre libertad de expresión y noticias falsas (fake news), desinformación y propaganda. 3 de marzo 2017. Apartado 3.

⁶³¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 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.

⁶³² CIDH. Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17. 15 marzo de 2017. Pág. 63.

⁶³³ [FJ]. Perú: Periodista local amenazado tras informar sobre casos de corrupción. 1 de abril de 2021; Cuenta de Twitter del periodista Fernando Gimeno (@fernandogimeno). 14 de mayo de 2021; Cuenta de Facebook de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 15 de mayo de 2021; El País. La Asociación de Prensa Extranjera en Perú repudia el acoso a corresponsales. 16 de junio 2021; TeleSurTv. Gremio de periodistas en Perú denuncia campaña de difamación. 17 de junio 2021; PUCP. Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación. Pronunciamento: Rechazamos agresiones contra docente y periodista Jacqueline Fowks. 17 de junio 2021; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Informe Ataques A La Libertad de Prensa en El Marco Del Proceso Electoral 2021. 28 de julio de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 10 de septiembre de 2021; Cuenta de Twitter de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (@ANP_Perú). 7 de Octubre de 2021.

por sus afiliaciones u opiniones políticas⁶³⁴. Al respecto, la Relatoría tomó nota que el Ministerio Público informó, el 12 de junio de 2021, haber abierto un procedimiento en la prevención de delitos relacionados con esta campaña⁶³⁵.

- 336.** Al respecto, la Relatoría Especial observa que quienes hacen uso de internet para informar están expuestos a riesgos que amenazan el libre ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. De un lado, están expuestos a ataques cibernéticos propios del entorno digital, y de otro lado están expuestos también a la violencia convirtiéndolos en víctimas de amenazas, hostigamientos, estigmatización e incluso la muerte⁶³⁶.
- 337.** Además, la protección y la promoción de la libertad de expresión requieren normas legales y sistemas regulatorios que lo protejan de manera adecuada, especialmente en el caso del entorno digital, pero no únicamente en este. En función de crear entornos propicios para la libertad de expresión, los Estados deben notablemente tomar medidas inmediatas y significativas para proteger la seguridad de los periodistas y otras personas que sean atacadas por ejercer su derecho a la libertad de expresión y poner fin a la impunidad de dichos ataques⁶³⁷.
- 338.** Asimismo, las obligaciones de prevenir, proteger e investigar la violencia contra periodistas no solo se deben cumplir respecto de los periodistas que ejercen su oficio en los medios de comunicación tradicionales sino también para aquellos que ejercen su oficio en medios digitales o a través de las diferentes plataformas que internet proporciona⁶³⁸.
- 339.** La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH señala 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. A la vez, la Relatoría ha subrayado que, al ser objetos de campañas de desinformación deliberada, se aumenta el riesgo que de por sí padecen los periodistas y medios de comunicación en el ejercicio de su profesión⁶³⁹.
- 340.** 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.

⁶³⁴ CIDH. Comunicado de prensa 155/2021. La CIDH expresa preocupación por reportes de actos de hostigamiento y mensajes estigmatizantes que alientan la discriminación en el contexto electoral en Perú. 22 de junio de 2021; Wayka. Fiscalía investiga a promotores de campaña "Chapa tu caviar". 14 de junio 2021.

⁶³⁵ Cuenta de Twitter del Ministerio Público (@FiscaliaPeru). 13 de junio 2021.

⁶³⁶ CIDH. Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17. 15 marzo de 2017. Pág. 307.

⁶³⁷ ONU. OSCE. OEA. CADHP. Declaración conjunta del vigésimo aniversario: desafíos para la libertad de expresión en la próxima década. 10 de julio 2019.

⁶³⁸ CIDH. Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17. 15 marzo de 2017

⁶³⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Guía para garantizar la Libertad de Expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. OEA/Ser.GP/CP/CAJP/INF.652/1. Octubre 2019. Pág. 40.

Violencia de género en línea

- 341.** En el marco de la situación de violencia y discriminación basada en género que enfrentan las mujeres y las niñas en Perú, y que ha sido ampliamente documentada por la Comisión Interamericana, la Relatoría Especial advierte de forma particular la violencia de género online que muchas de ellas enfrentan. Internet, como cualquier otro espacio donde se ejerce la libertad de expresión y la participación del debate público, es también un lugar en donde se multiplican las diversas formas de violencia de género contra las mujeres, potenciadas por la capacidad de resonancia de las redes sociales y de los medios digitales. Como ha afirmado la Defensoría del Pueblo, “las mujeres no solo se enfrentan a barreras que dificultan su acceso a la tecnología, sino que, incluso si logran acceder y apropiarse de estos espacios, están expuestas a nuevos tipos de violencia que impactan sobre el pleno disfrute de sus derechos”⁶⁴⁰.
- 342.** En el caso de Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha venido dando seguimiento al acoso virtual, particularmente contra mujeres y niñas. Según las estadísticas del año 2021, se reportaron en la plataforma dedicada 1.081 casos de acoso, siendo las vías más usuales las redes sociales (Facebook, WhatsApp, Instagram). Entre las manifestaciones de acosos registradas, el Ministerio reportó que en el 83% de los casos se trataba de ciberhostigamiento, seguido de insultos electrónicos y ciberamenazas⁶⁴¹.
- 343.** Se advierte que, en septiembre 2018, se promulgó el Decreto Legislativo 1410, que hizo efectivos los artículos 151-A (Acoso), 154-B (Difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual), y 176-B (Acoso sexual), 176-C (Chantaje sexual) en el Código Penal peruano. Junto con el artículo 154 (Violación de la privacidad)⁶⁴², modificaciones que han de ser saludadas al crear rutas de atención para abordar los casos de violencia en línea contra las mujeres. Asimismo, numerosas campañas de prevención han sido puestas en marcha por el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables. El Estado también informó de la existencia de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, cuyo Reglamento (Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP) reconoce la violencia a través de las TIC como una modalidad de violencia contra la mujer⁶⁴³.
- 344.** Sin embargo, según ha sido informada la Relatoría, en Perú, la presencia de violencia de género en Internet es una constante en el país. Aunque el Estado denomina esta violencia como acoso virtual, el espectro de comportamientos violentos vulnerando a las mujeres sería más amplio e incluiría formas de violencia sexual como el chantaje sexual, la diseminación de imágenes íntimas, sexuales o eróticas sin consentimiento; así como robo de identidad; acceso no autorizado a dispositivos; la difusión no autorizada de datos personales; amenazas de violencia física, de violación sexual e inclusive, de muerte⁶⁴⁴.

⁶⁴⁰ Defensoría del Pueblo. Violencia de género contra las mujeres en línea. junio 2021

⁶⁴¹ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Resumen Estadístico de alertas contra el acoso virtual. 2021.

⁶⁴² El Peruano. Decreto Legislativo 1410. 12 de septiembre 2018.

⁶⁴³ República del Perú. Observaciones del Estado peruano al Proyecto de Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Perú de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Párr. 149.

⁶⁴⁴ Defensoría del Pueblo. Violencia de género contra las mujeres en línea. junio 2021. Pág. 11; Hiperderecho. Informe al Comité CEDAW de la ONU para la evaluación de la República del Perú. mayo 2020. Pág. 2.

- 345.** De forma particular, el Relator ha advertido que las mujeres que usan Internet y los medios digitales para expresar sus puntos de vista, amplificar su defensa a los derechos humanos o sus actividades de protesta, se encuentran especialmente expuestas a ser víctimas de violencia online⁶⁴⁵. Según un estudio llevado a cabo por Hiperderecho, para muchas mujeres, Internet es un espacio de inseguridad, intimidación, humillación y amenaza⁶⁴⁶. En especial, la información recabada indica que la violencia no solo responde a la identidad o al género de la persona que hace uso de los espacios digitales, sino que “la violencia de género en línea busca castigar la expresión de ideales, intereses y contenido que defienden la igualdad de género.” Así, la violencia no solo incide a nivel individual, sino que se extiende en contra de grupos que se organizan por el interés común de la defensa de los derechos de las mujeres.
- 346.** En tal contexto, tres grupos de personas que se encuentran en mayor riesgo de sufrir violencia de género en línea en el Perú, como son las mujeres y las personas lesbianas, bisexuales, trans e intersex (LBTI); las mujeres defensoras de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género; así como las mujeres de origen indígena o afroperuano y que defienden su origen étnico y sus tradiciones culturales⁶⁴⁷. Asimismo, y como se menciona en otro apartado de este informe⁶⁴⁸, aquellas personas que usan Internet para denunciar abusos y otras formas de violencia de género, “se encuentran con un ambiente digital tan violento que, mediante amenazas físicas, la difusión de material íntimo o vigilancia de parte de sus victimarios las desincentiva de denunciar el hecho, prefiriendo callar para protegerse a sí mismas o a sus allegados”⁶⁴⁹.
- 347.** Como resultado de la situación de riesgo en la que muchas de estas mujeres se encuentran al participar de espacios digitales, muchas de ellas optan por abstenerse de usar Internet y reducir deliberadamente su presencia en línea, tomando la decisión de suspender, desactivar o suprimir sus cuentas de forma temporal o permanente⁶⁵⁰. Asimismo, la violencia de género en línea contra las mujeres genera una autocensura entre ellas, al verse inhibidas de manifestar sus opiniones, sus activismos o sus ideas. En particular, los abusos en línea contra las mujeres con compromisos políticos, las mujeres periodistas y las mujeres defensoras de derechos humanos funcionan como un ataque directo a la visibilidad de las mujeres y a su participación plena en la vida pública, lo cual “socava el ejercicio democrático y la buena gobernanza y, por tanto, crea un déficit democrático”⁶⁵¹.
- 348.** En el ámbito interamericano, y específicamente por lo que hace a la violencia de género en línea cometida en contra de las mujeres y niñas, esta debe entenderse a partir de lo señalado en el artículo 1° de la Convención de Belém do Pará, que define a la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause

⁶⁴⁵ Hiperderecho. Conocer para resistir Violencia de género en línea en Perú. Diciembre 2018. Pág. 18.

⁶⁴⁶ Hiperderecho. Conocer para resistir Violencia de género en línea en Perú. Diciembre 2018. Pág. 18.

⁶⁴⁷ Hiperderecho. Conocer para resistir Violencia de género en línea en Perú. Diciembre 2018. Pág. 19.

⁶⁴⁸ CIDH. Informe Especial sobre la libertad de expresión en Perú 2022. Capítulo V (Libertad de expresión y derechos de las mujeres). 2022

⁶⁴⁹ Hiperderecho. Conocer para resistir Violencia de género en línea en Perú. Diciembre 2018.

⁶⁵⁰ Defensoría del Pueblo. Violencia de género contra las mujeres en línea. junio 2021

⁶⁵¹ EIGE. La ciberviolencia contra mujeres y niñas. 2017; APC. Online gender-based violence: A submission to United Nations Special Rapporteur. 20 de noviembre 2017. Pág. 7; REVM-ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos. 18 de junio de 2018;

muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁶⁵². Así, la violencia digital que ataca a mujeres y niñas no es un fenómeno aislado, sino que es parte de un contexto social de discriminación de género y violencia sistémica en su contra⁶⁵³.

- 349.** Al respecto, la Relatoría Especial recuerda que la violencia de género en línea o facilitada por las nuevas tecnologías “es un acto de discriminación ejercido con la intermediación de las TIC que afecta principalmente a mujeres, adolescentes y niñas, a personas integrantes de la comunidad LGBTIQ+ y a cuerpos o identidades que no cumplen con los estereotipos de género basados en directrices heteronormativas. Esta violencia se dirige en contra de integrantes de tales grupos a partir de su sexo, orientación sexual o identidad de género acarreándoles efectos desproporcionados”⁶⁵⁴.
- 350.** En tal sentido, el Comité de Expertas del Comité para la Implementación de la Convención de Belém do Pará (CEVI) ha afirmado que la violencia en línea vulnera los derechos humanos de las mujeres y niñas y sus libertades fundamentales, lo que afecta su plena y efectiva participación en los asuntos económicos, sociales, culturales y políticos. Entre algunos de los derechos humanos de las mujeres que esta violencia afecta se encuentra, notablemente el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de reunión y asociación, todos ellos consagrados en los instrumentos de protección de los derechos humanos a nivel hemisférico⁶⁵⁵. Como lo ha indicado el CEVI, la violencia en línea contra las mujeres y los ataques coordinados afectan particularmente a mujeres periodistas, defensoras de derechos humanos, mujeres políticas o con una participación activa en el debate digital, y funciona como un dispositivo de descalificación, censura y disciplinamiento en el ciberespacio, buscando amedrentarlas, propiciar la autocensura y mermar sus canales de expresión y su presencia en los espacios digitales⁶⁵⁶.
- 351.** La Relatoría Especial advierte que, si bien durante los últimos años los Estados han prestado mayor atención a la violencia de género en línea en contra de las mujeres, esta violencia aún recibe una atención inadecuada por parte de las autoridades, permaneciendo casi siempre en la impunidad⁶⁵⁷. Por ello, los Estados han de actuar de acuerdo con su obligación de debida diligencia para prevenir, sancionar y reparar todo acto de violencia online, a mismo título que la violencia offline, tomando en consideración las especificidades del entorno digital y las consecuencias que este tipo de violencia tienen sobre la libertad de expresión y de opinión de las mujeres.
- 352.** Además, con frecuencia pueden presentarse tensiones entre derechos humanos al abordar las posibles acciones a implementar para combatir la violencia de género en línea contra las mujeres⁶⁵⁸. El abordaje de estas tensiones y los análisis acerca del equilibrio entre

⁶⁵² OEA. MESECVI. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). 9 de junio 1994.

⁶⁵³ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 132.

⁶⁵⁴ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 12.

⁶⁵⁵ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 14.

⁶⁵⁶ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 21.

⁶⁵⁷ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 133.

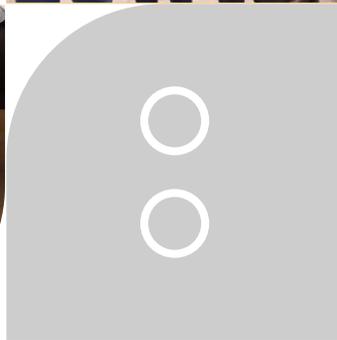
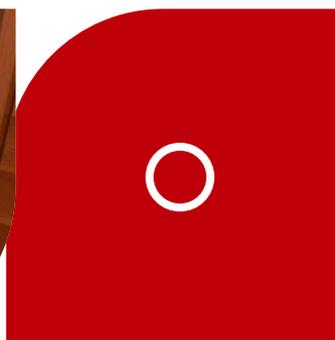
⁶⁵⁸ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 134.

derechos tales como la libertad de expresión, la privacidad y el derecho a vivir una vida libre de violencia deben incluir una perspectiva de género intersectorial que permita considerar las experiencias en línea vividas por las mujeres y las niñas como una fuente de interpretación así como los estándares interamericanos en materia de salvaguardia de la libertad de expresión, y más notablemente, la aplicación del llamado “test tripartito”. Así, si bien los límites al derecho a la libertad de expresión deben evaluarse de forma estricta y las medidas que adopten los Estados deben ser acordes a los estándares interamericanos, una falta de respuesta frente al abuso y violencia en línea en contra de las mujeres legitima estas conductas y genera impunidad, menoscabando sus derechos y propiciando que el Internet sea un espacio hostil y peligroso para ellas. Por tanto, es una obligación de los Estados adoptar medidas adecuadas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en internet en igualdad de condiciones para todas las personas, incluso mediante el impulso de directrices de difusión de contenidos que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres. Por su parte, las empresas intermediarias de internet juegan un rol crucial en la prevención y atención de casos de violencia de género en línea en contra de las mujeres, siendo apremiante que implementen acciones para proteger sus derechos humanos en colaboración con los Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil⁶⁵⁹.

⁶⁵⁹ CIM. ONU Mujeres. Informe ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará. 2022. Pág. 135.

Capítulo VI

Conclusiones y recomendaciones



VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- 353.** 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. Por todo ello, la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios.
- 354.** La Relatoría Especial observa que la situación de la libertad de expresión en el Perú ha ido de la mano del fortalecimiento democrático del país. En años anteriores, la Comisión y esta Oficina se han pronunciado acerca de las numerosas violaciones a este derecho que acontecieron durante los regímenes autoritarios civiles y militares. Con el regreso de la democracia al país, la libertad de expresión en todas sus dimensiones adquiere un rol central para garantizar a los ciudadanos su derecho a estar suficientemente informados, sobre el funcionamiento del sistema democrático, y para el necesario escrutinio de la acción pública y de sus instituciones.
- 355.** En este marco y tras su visita al país, la Relatoría Especial advirtió los importantes desafíos que enfrenta el Perú para la garantía del derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones, y en particular, para el trabajo de la prensa y de los periodistas. Si bien en el país no se registran asesinatos de periodistas, persisten numerosas formas de violencia contra periodistas. Además, se ha identificado un patrón de hostigamiento judicial contra periodistas a través del uso de figuras penales como la de difamación o protección del honor, así como discursos estigmatizantes contra ellos, inclusive provenientes de autoridades estatales. Lo anterior, en un marco en el que los y las periodistas enfrentan numerosos desafíos para acceder a medidas de protección y justicia. Todo ello, genera obstáculos para la creación y difusión de información; el libre y plural debate de ideas; y para el escrutinio de la acción pública, elementos necesarios en una democracia sólida y garantista de los derechos fundamentales.

- 356.** Además, la Relatoría ha podido percibir un clima de tensión a la fecha entre el Gobierno, el Congreso, y los medios de comunicación, en un marco de conflictividad y protestas sociales, de procesos electorales profundamente polarizados, y de una discusión más amplia sobre la pluralidad y la diversidad de la prensa en el país. La Relatoría considera que la ruptura constitucional el 7 de diciembre de 2022 y la crisis que instaura, así como la situación de derechos humanos en las protestas que le siguieron, reflejan patrones de polarización y conflictividad, en los cuales la estigmatización de aquellas personas considerados oponentes se normaliza y abre un potencial de salidas unilaterales a la crisis que, si carecen de deliberación pública plural, pueden bordear el autoritarismo. Por lo anterior es esencial asegurar una arquitectura institucional más amplia, en la que tiene especial importancia los liderazgos políticos, que deben ser capaces de concertar diálogos amplios, defender la democracia y los derechos humanos y trabajar para la reconstrucción del tejido social. Las sociedades democráticas son más fuertes cuando pueden contar con voces de referencia, que difunden activamente información de interés público y contribuyen a la toma de decisiones informadas. Los liderazgos políticos pueden ser esas voces de referencia si siguen métodos de verificación en la fundamentación de sus pronunciamientos y promueven el entendimiento intercultural, la inclusión social y el respeto por la diversidad⁶⁶⁰.
- 357.** En este marco, la Relatoría observa que han de existir permanentemente en Perú condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado. Para ello, se hace necesario avanzar hacia el diseño de mecanismos institucionales que permitan y promuevan el debate público, plural y democrático, frente a aquellas que lo inhiben o lo dificultan. Si por un lado la libertad de expresión es la piedra angular de la sociedad democrática⁶⁶¹, por otro, la protección del ejercicio de la libertad de expresión solamente puede ser plena bajo el auspicio de un Estado Democrático de Derecho y de instituciones con sólidas convicciones democráticas.
- 358.** En la era digital de las comunicaciones, Internet se ha erigido como un instrumento único para desplegar, conocer, acceder y crear información de forma masiva y rápida. Esto requiere considerar factores como la disponibilidad, acceso y calidad de la red, así como las competencias que tienen los ciudadanos para hacer pleno uso de ella. En el caso de Perú, si bien se han hecho avances considerables en la materia, subsisten numerosos desafíos relacionados con el acceso universal a internet en el país, con amplios territorios del Perú desconectados. Asimismo, a pesar de las bondades y potencialidades que Internet representa, se trata también de un espacio de degradación del debate público y con preocupantes desafíos para la seguridad de los usuarios, y particularmente de los comunicadores que lo usan. Las noticias falsas, así como la emergencia de numerosas

⁶⁶⁰ En este sentido: Relatora Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África. Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación en la Democracia. 2 de mayo de 2023.

⁶⁶¹ CIDH. Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 4/09. 25 de febrero 2009. Párr. 54.

formas de violencia online, como por ejemplo la violencia online contra periodistas o la ejercida contra mujeres que se expresan en espacios digitales siguen siendo puntos de especial preocupación en el país.

- 359.** Finalmente, la CIDH ha documentado ampliamente y a través de sus diversos mecanismos, la persistencia de violencia y de discriminación, particularmente contra personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos. Por su parte, la Relatoría Especial advierte cómo esta situación impacta de manera negativa en la garantía del derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, en los obstáculos que muchas de estas personas encuentran en el ejercicio del periodismo, en el acceso a medios de comunicación o en su representación y representatividad en los medios de comunicación. Además, en el Perú la Relatoría ha registrado con gran preocupación la proliferación de discursos violentos, discriminatorios y estigmatizantes, marcados por consideraciones machistas, xenófobas o racistas. Estos discursos se amplifican por medio de las redes sociales, y a su vez, toman particular relevancia en contextos institucionales clave, como en los comicios.
- 360.** En esta situación en la que se encuentra el país, la Relatoría recuerda la importancia central que adquiere la adopción de 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 de todas las personas. 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.

B. Recomendaciones

- 361.** La Relatoría Especial presenta a continuación una serie de recomendaciones dirigidas al Estado para 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.
- 362.** De forma particular y con base a las consideraciones anteriores, la Relatoría Especial recomienda al Estado:
- 1.** Reconocer desde las más altas esferas del Estado la legitimidad y el valor del trabajo de los periodistas y rechazar de manera contundente todos los actos de violencia contra la prensa.
 - 2.** Investigar, de manera diligente, efectiva e imparcial, los actos de violencia contra periodistas, en miras a identificar, procesar y sancionar a los responsables, y a reparar adecuadamente a las víctimas. Lo anterior, incluyendo perspectivas de género en los casos de mujeres periodistas.

3. Asegurar que los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública se abstengan de realizar declaraciones estigmatizantes contra periodistas, trabajadores de los medios de comunicación, o defensores de los derechos humanos; como así también declaraciones que promuevan la intolerancia y la discriminación o que puedan contribuir a la desinformación deliberada.
4. Brindar garantías al trabajo de las y los periodistas. En particular, garantizar que puedan llevar a cabo su trabajo libre de amenazas, intimidaciones, injerencias indebidas y presiones gubernamentales.
5. Garantizar el acceso de la prensa al Congreso de la República y el Palacio de Gobierno para realizar su trabajo, a través de mecanismos equitativos y no discriminatorios de la línea editorial.
6. Promover y fortalecer los mecanismos de autorregulación de la prensa, 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 para la resolución de controversias.
7. Brindar incentivos a los medios de comunicación que voluntariamente adopten mecanismos de autorregulación que dispongan de como mínimo (i) de un sistema de reclamación accesible al público; (ii) lineamientos internos para informar con precisión y apego a la veracidad; respeto a la diversidad; y en perspectiva de derechos humanos; (iv) de prácticas para revelar todo conflicto de intereses que tengan y que pueda afectar al modo en que informan sobre un tema.
8. Promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y facilitación del acceso a la información pública e instruir en consecuencia a los funcionarios públicos sobre la necesidad de atender las solicitudes de información.
9. Fortalecer las capacidades 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, asegurando su funcionamiento autónomo y dotándolas de recursos económicos.
10. Despenalizar los delitos contra el honor – calumnia, difamación e injuria – y convertirlos, en el caso de funcionarios públicos o casos de interés público, en una acción civil, de acuerdo con los estándares internacionales y las mejores prácticas en la materia.
11. Capacitar operadores de justicia, incluyendo jueces y fiscales, en materia de estándares sobre libertad de expresión del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos y de Libertad de Expresión.

12. Garantizar la libertad de expresión de las autoridades electorales y operadores de justicia con respecto a sus funciones, sin perjuicio del escrutinio público al que están sometidos. Lo anterior implica prevenir, investigar y sancionar amenazas; respetar el margen de vocería que les corresponde a estas autoridades; y asegurar que la institucionalidad en su conjunto contribuye proactivamente a contrarrestar fenómenos de desinformación deliberada.
13. Investigar, identificar, enjuiciar y sancionar las agresiones, amenazas, hostigamientos y uso abusivo de la fuerza pública en contra de manifestantes en el contexto de protestas sociales.
14. Garantizar la correcta aplicación de las leyes sobre publicidad oficial con el objetivo de reducir la discrecionalidad o arbitrariedad en la designación de los fondos. La asignación de publicidad oficial debe realizarse en función de criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes.
15. Reforzar mecanismos de prevención y educación para combatir el discurso de odio y la discriminación contra grupos en situación de vulnerabilidad.
16. Promover la diversidad de los medios de comunicación y, en particular, asegurar que los medios comunitarios tengan un espacio para operar legalmente en todas las plataformas.
17. Establecer fondos de apoyo sectorial u otros mecanismos de incentivo económico para los medios incluyendo a la comunicación comunitarios, a través de mecanismos de adjudicación transparentes y objetivos, de acuerdo con criterios preestablecidos.
18. Garantizar que los medios de comunicación públicos actúen conforme a estándares de ética, respeto a la diversidad y el pluralismo informativo. Estos medios deben disponer de mecanismos de difusión de información en lenguas originarias.
19. Fortalecer las políticas de conectividad y acceso universal a Internet y de reducción de la brecha digital que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad.
20. Asegurar que el diseño de los marcos regulatorios de internet cumpla con estándares internacionales de derechos humanos y que incluya consultas previas con distintas partes interesadas. Tomar en cuenta los principios de igualdad y no discriminación, neutralidad, apertura, descentralización y la protección de datos personales.
21. Crear programas y políticas de alfabetización digital para el desarrollo de habilidades cívicas, que permitan a la ciudadanía adoptar una mirada crítica a la hora de consumir y replicar información en internet y verificar la información engañosa.

22. Desarrollar acuerdos de cooperación con plataformas intermediarias de Internet y trabajar colaborativamente con éstas para contribuir a contrarrestar el deterioro del debate público en el Perú.