

Foro sobre consulta para el análisis de la iniciativa de ley de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos del Estado de Chihuahua

Chihuahua, 23 de junio de 2017

Buenos días a todas y todos,

Diputada Blanca Gámez, Presidenta del Congreso del Estado de Chihuahua

Diputadas y diputados

Sr. Edison Lanza, Relator de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Sr. Joel Salas Suárez, Comisionado del INAI

Personas defensoras de derechos humanos, periodistas e integrantes de la sociedad civil.

Es un honor estar aquí con ustedes en el estado Chihuahua – un estado que, a pesar de todos los retos, está desarrollando un genuino esfuerzo para mejorar la protección de los derechos humanos.

Es también un honor y un placer estar aquí con Edison, en una misión conjunta que simboliza la cooperación y sinergia entre los dos sistemas de protección de derechos humanos, el sistema de Naciones Unidas y el sistema interamericano.

Agradezco al Congreso del Estado de Chihuahua y a su Presidenta Blanca Gámez por esta invitación a participar en este Foro. Saludo las consultas que se han venido llevando a cabo desde diciembre del 2016 para el desarrollo de una iniciativa de ley sobre la protección de personas periodistas y defensoras, las cuales han tenido lugar en cinco municipios del estado y ha contado con amplia participación de periodistas y personas defensoras. Este proceso contribuye a que cualquier iniciativa que se adopte por el Congreso en esta materia sea producto de una consulta participativa e incluyente de las personas afectadas.

Me gustaría empezar haciendo un reconocimiento a las personas defensoras de derechos humanos y a los periodistas que han sido privados de su vida en Chihuahua por llevar a cabo su labor. Solo en los últimos seis meses han sido asesinados dos periodistas (Jesús Adrián Rodríguez

y Miroslava Breach) y dos defensores de derechos humanos, ambos defensores indígenas (Isidro Baldenegro y Juan Ontiveros – y esto nos indica que los defensores indígenas corren riesgos particulares).

Estas son sólo las agresiones más visibles. Muchas otras no se ven pero suelen generar el efecto inhibitorio que impide que personas defensoras hagan su trabajo o periodistas sigan reportando. A estos asesinatos se suman otros así como casos de periodistas o defensores desplazados forzosamente o amenazados tanto ellos como sus familias.

A cinco años de la creación de un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras y Periodistas, podemos decir que no obstante los logros alcanzados a través de esta política pública, estos han tenido un alcance limitado y no han logrado disuadir agresiones graves. Es necesario un cambio de paradigma. Hay que transitar de modelos de otorgamiento de medidas de protección a herramientas más integrales que logren abordar las causas de origen detrás de las agresiones y la impunidad que suele prevalecer en estos casos. **Se requieren medidas que puedan generar un cambio de condiciones reales y que vengan aparejadas de mecanismos de rendición de cuentas.**

En este sentido, como Oficina hemos seguido de cerca la adopción por parte del Estado de Chihuahua de un plan de contingencia para la alerta de personas defensoras y periodistas en Chihuahua. Saludamos el énfasis que tiene este plan de contingencia en la prevención de futuras violaciones a derechos humanos y no solo un abordaje *ex post* de las agresiones. Esto lo hace una herramienta única en México. Las medidas preventivas son aquellas que tienen el mayor efecto multiplicador y el más duradero por su naturaleza estructural, pero suelen ser complejas para construir por las múltiples dimensiones sociales, económicas y políticas que suelen figurar en el origen de ellas.

Como sabemos, este plan de contingencia contiene 53 acciones a ser emprendidas por diferentes autoridades del estado y federales. De estas, al menos cinco son dirigidas al Poder Legislativo de Chihuahua e incluyen la revisión de tipos penales que van en contra de la libertad de expresión, la regulación de la publicidad oficial en el estado, consultas sobre las modificaciones a la ley orgánica de la Fiscalía General de la República que crea una Fiscalía Especial para la investigación de graves violaciones de derechos humanos, entre otras.

En este sentido insto al Congreso a asegurar que esta Fiscalía especializada pueda tener las líneas presupuestarias adecuadas para su funcionamiento y así contar con todos los medios para investigar de forma diligente las violaciones contra personas defensoras y periodistas. Asimismo, hago un llamado al Congreso para que se establezcan herramientas de rendición de cuentas para solicitar información a las autoridades investigadores en casos de asesinatos de periodistas y defensoras, no solo las del año 2017, sino las que han precedido y siguen en la impunidad.

Ante el aumento de agresiones a través de la República, se han generado una serie de iniciativas de ley, a nivel estatal, sobre la protección de periodistas y personas defensoras. Saludo y respaldo los esfuerzos de las entidades para asumir mayores responsabilidades en cuanto a dicha protección, pero debemos asegurar que dichas legislaciones sean efectivas y holísticas y no resulten en la creación de órganos de protección que dupliquen las estructuras ya existentes en el Mecanismo de Protección.

Desde nuestro rol como observadores de la Junta de Gobierno de este Mecanismo, vemos lo complejo que ha sido el proceso de creación y de fortalecimiento del Mecanismo de Protección. **Crear otro Mecanismo o consejos no parece ser la solución.** Más bien se tiene que velar por que haya una buena coordinación entre autoridades federales y estatales en materia de protección y una respuesta rápida por parte de las autoridades en el estado a quienes les compete proteger, investigar y adoptar otras medidas de protección. **Los mecanismos o sistemas de respuesta que se creen deben ser complementarios y no paralelos.**

Asimismo, hay una serie de medidas que se pueden adoptar desde el Congreso que pueden contribuir a generar un ambiente favorable al ejercicio de la defensa de los derechos humanos y libertad de expresión.

1. Reconocimiento de la importancia de la labor de periodistas y defensores

En la coyuntura actual, después de los asesinados emblemáticos de Miroslava Breach y Javier Valdéz, la atención está dedicada principalmente a la protección de las y los **periodistas**. Sin embargo, quiero destacar que en la formulación de las políticas públicas no debemos olvidar a las personas **defensoras** de los derechos humanos.

Las autoridades tienen el deber de omitir hacer cualquier declaración estigmatizante así como de hacer **actos de reconocimiento a la labor de personas defensoras y periodistas**. Este tipo de acciones, que también puede provenir de actores del poder legislativo, es una herramienta poderosa para demostrar la importancia que le da la sociedad a la labor de periodistas y defensores.

2. Definición amplia de periodistas y defensores de derechos humanos

En varias entidades se han promovido definiciones restrictivas de quien es considerado como periodista, incluyendo requisitos de acreditación, labores de índole permanente o títulos profesionales. Según el Comité de Derechos Humanos son periodistas "una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios"¹. Esta misma definición, basada en criterios funcionales de su labor y sin entrar en definiciones de remuneración, afiliación o profesión es la que debe primar para defensores de derechos humanos. Esperamos que estas definiciones pueden ser recogidas en su iniciativa de ley.

3. Responsabilidades del sector privado

No obstante que la responsabilidad primaria de protección y de debida diligencia en la investigación de agresiones recae en el Estado, actores no estatales como empresas también deben tomar medidas para asegurar que periodistas y defensores puedan ejercer su labor libremente. **Los propios medios tienen una responsabilidad en asegurar condiciones laborales dignas** y adecuadas y medidas de protección para sus empleados.

Además, las **empresas que trabajan en ámbitos donde hay afectación a los derechos humanos** (tales como las industrias extractivas o de explotación de recursos naturales) deben abstenerse de estigmatizar, amenazar o coartar la libertad que requieren las personas defensoras para trabajar en dichos ámbitos. Estas responsabilidades deberían también figurar en la iniciativa de ley que desarrollen.

4. Acoso judicial

¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

El método “tradicional” de acoso judicial o de criminalización del ejercicio de la libertad de expresión ha sido el **uso de las leyes penales para disuadir el libre ejercicio de la libertad de expresión**. Saludo que hace dos semanas diputados locales aprobaron invalidar el artículo 333 del Código Penal del Estado. Esto es un paso hacia delante en la eliminación de tipos penales que criminalicen o limiten la libertad de expresión; solo quedaría por eliminar el artículo 282 del Código Penal sobre delitos de ultrajes.

Sin embargo, no se trata solo del abuso de los tipos penales, sino también del **acoso judicial en procesos civiles**. En años recientes, hemos observado como periodistas que han publicado información claramente incómoda sobre supuestos actos ilícitos o de corrupción por parte de autoridades o empresas han sufrido represalias a través de demandas civiles. Muchas veces estas demandas son notoriamente improcedentes y se presentan aún a sabiendas de que no van a prosperar pero el objetivo es amedrentar e intimidar a la o el periodista.

En varios países ya existen leyes para contrarrestar el uso de demandas civiles como forma de coartar la libertad de expresión. Estas son las llamadas regulaciones anti-SLAPP (por la sigla en inglés de Litigación Estratégica Contra la Participación Pública / strategic lawsuit against public participation). Esta legislación permite desechar de forma temprana las demandas frívolas que claramente buscan inhibir la libertad de expresión. Se deben igualmente establecer estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior, incluyendo el estándar de real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.

5. Regulación de la publicidad oficial

Uno de los principales retos para la libertad de expresión en México es la falta de regulación en torno a la publicidad oficial. Esta ausencia de normatividad ha fomentado **prácticas de corrupción y censura o autocensura en los medios de comunicación**. 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 presión².

² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, marzo 2013, parr. 44-45

Es imperativo regular la publicidad oficial, tanto a nivel federal como estatal, incluyendo los criterios para su asignación no discriminatoria y las obligaciones en cuanto al acceso a la información de esta. El Gobierno de Chihuahua ha señalado que este es un tema prioritario y se están elaborando las primeras propuestas de iniciativas en este sentido. Mi Oficina seguirá este proceso de cerca y proporcionará asesoría técnica para poder asegurar que los estándares internacionales queden recogidos en dicha iniciativa.

6. Regulación de protección de *whistleblowers* (denunciantes de irregularidades / fuentes)

En cuestiones de interés público, ¿cómo se tiene conocimiento de información que permanece oculta? Esa información puede llegar a personas que no siendo periodistas y defensoras de derechos humanos tienen interés en divulgarla. Para esto deben existir plataformas de difusión y mecanismos de protección para estas personas³. En México actualmente no hay protección para estas personas ni una agencia que proteja a funcionarios públicos que denuncien malas prácticas dentro de la administración pública. Esta protección debe ser articulada con una legislación específica que proteja e incentive a las personas denunciantes tanto en la administración pública como en el sector empresarial. De esta forma, la sociedad tendrá mayor rendición de cuentas, transparencia y participación social en asuntos de interés público.

7. Mecanismos de rendición de cuentas para uso de herramientas digitales de vigilancia

Por último, el día de ayer hemos expresado públicamente nuestra preocupación ante la información sobre el uso de herramientas tecnológicas para vigilar a periodistas y defensores. Este uso por parte de instituciones públicas debe estar sometido a estrictos controles que eviten cualquier utilización ilegal de las mismas. Estos incluyen controles parlamentarios para garantizar la rendición de cuentas de carácter público sobre el uso de estos sistemas.

Conclusión

Para terminar, los nuevos desafíos que presenta la coyuntura actual exigen que se desarrolle una agenda amplia con una serie de herramientas para garantizar la libertad de expresión y defensa de los derechos humanos. No podemos pensar en términos tradicionales de protección individual sino que en

³ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/70/361, párr.1

lógica estructural. El Congreso de Chihuahua, otras autoridades y la sociedad civil deben aprovechar esta oportunidad para transformar las condiciones existentes en el estado. La alerta es un buen punto de partida para ello.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos espera que lo aquí expuesto sirva para contribuir a este debate. Reitero nuestra disponibilidad para brindar la asesoría que requiera el Congreso con el fin de que las acciones que se emprendan incorporen los más altos estándares internacionales en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto.

Gracias por su atención.