

Conversatorio: Agenda para la Libertad de Expresión en Oaxaca

Primer análisis: Medidas de prevención y protección, avances y retos

Ricardo Neves, Oficial de Derechos Humanos, ONU-DH México

21 de octubre 2017, Oaxaca

Buenos días a todas y a todos.

Es un gusto regresar a Oaxaca y poder compartir las observaciones de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre un tema prioritario para nosotros. En ese sentido, a nombre de la Oficina felicito esta importante iniciativa y agradezco, de forma muy particular a Código-DH, la invitación.

1. ¿Qué es la libertad de expresión?

El derecho internacional es claro en cuanto a la importancia primordial de la libertad de expresión, que se encuentra consagrada en los pilares de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.¹

Una sociedad sin acceso pleno a la información no es plenamente libre, por ello la libertad de expresión juega un rol indispensable en la realización de los principios democráticos.

Este rol se cumple en dos dimensiones indivisibles.² Primariamente está el derecho individual a expresar los pensamientos, que incluye también la libertad para investigar, recibir y divulgar información. Simultáneamente, teniendo en cuenta que “las libertades de información y de expresión son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática”³, las violaciones al derecho a la libertad de expresión se vuelven restricciones no solamente a ese derecho individual sino también al derecho colectivo a recibir información. En otras palabras, garantizar la vigencia de la libertad de expresión trasciende el plano individual y mantiene un vínculo indeleble con el efectivo desarrollo del proceso democrático.

Es importante observar como la Corte Interamericana plantea que la libertad de expresión aplica “no sólo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática”.⁴

Y el pluralismo a que se refiere la Corte sólo existe verdaderamente cuando quienes ejercemos el derecho a libertad de expresión lo podemos hacer de forma realmente libre y sin miedo o riesgo de represalias. Sin embargo, observamos que en México existen serios obstáculos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Efectivamente, tras su visita al país, el Relator

¹ La libertad de expresión es reconocida por los instrumentos fundamentales, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

² Ver parr. 30, Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc

³ Comunicación N.º 1180/2003 del Consejo de Derechos Humanos, al Estado de Serbia y Montenegro.

⁴ Corte Interamericana, caso “La última tentación de Cristo” (Fondo), párrs. 65-69 (2001).

Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst, explicó que “[a] pesar de las mejoras graduales en las garantías constitucionales de la libertad de expresión, las y los periodistas que han mantenido posiciones críticas o disidentes frecuentemente han enfrentado intimidaciones y amenazas. México se ha convertido en uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas.”⁵

2. Definición de periodista o comunicador

Uno de los primeros aspectos que limita la libertad de expresión son las legislaciones que en algunos estados han promovido una definición restrictiva de quién es periodista, exigiendo elementos como títulos profesionales, acreditación o que la labor sea permanente. Michel Forst compartió en reunión con la Suprema Corte su preocupación sobre este tema. No obstante, observamos que, en la resolución de controversias, la Corte no siempre ha aplicado los estándares internacionales en cuanto a la definición de quién es periodista.⁶

La definición de quien es periodista o comunicador tiene que partir de un criterio funcional. El comité de Derechos Humanos explica que 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".⁷

Por su lado, la Relatoría Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, consideró que este tipo de definición funcional incluye “a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación de la comunidad y a los periodistas ciudadanos cuando desempeñan por un tiempo esa función”.⁸

Asimismo, el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, determina que “la protección de los periodistas no debiera limitarse a los que están reconocidos formalmente como tales, sino que debería comprender a otros, incluidos los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios, los periodistas ciudadanos y otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar a su público.”⁹

Periodistas son, pues, “personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos y documentan y analizan declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a esta en su conjunto.”¹⁰ El criterio

⁵ Informe del final de la misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, visita a México, 16 al 24 de enero de 2017. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

⁶ Consultar las acciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 87/2015, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/207/15000870.019-3023.doc> y 84/2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5389866

⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34. Disponible en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=en

⁸ Informe del Relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio 2012, página 3, punto 4. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/90/PDF/G1213790.pdf?OpenElement>

⁹ Disponible en: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_ES_UN-Logo.pdf

¹⁰ Informe del Relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio 2012, página 3, punto 4. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/90/PDF/G1213790.pdf?OpenElement>

orientador tiene que ser precisamente esa función de buscar y proporcionar información.

Cabe destacar que, según este criterio funcional, la protección del derecho a la libertad de expresión debe arropar las personas defensoras de derechos humanos. También ellas son personas que, en su búsqueda de justicia, investigan, divulgan información, y nos acercan a la verdad.

Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos describió cómo estas “son agentes de cambio, salvaguardando la democracia y asegurando que permanezca abierta, plural y participativa. Defienden los principios del Estado de Derecho y buena gobernanza. Sin defensores de derechos humanos y su invaluable contribución, nuestras sociedades serían mucho menos libres y tendrían menos esperanza.”¹¹

Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, prevé que “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.¹² La “[p]rotección de las fuentes periodísticas es una de las condiciones básicas para la libertad de prensa”¹³ y se debe extender a los denunciantes de irregularidades (conocidos en inglés como *whistleblowers*) quienes posibilitan el acceso a la información.¹⁴ Estas personas son, en varios casos, la única fuente posible de información que denuncia malas prácticas y corrupción dentro de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de los importantes marcos regulatorios lanzados tanto por la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en México no hay legislación ni política pública que proteja específicamente a las personas denunciantes.

3. Libertad de expresión y el derecho a la verdad

La invitación para este evento recordaba las palabras que Michel Forst profirió al final de su visita a México: “El periodismo de investigación es escaso debido al clima de inseguridad. Debido a la impunidad generalizada en los niveles estatal y municipal, la autocensura se ha transformado en común. Muchos periódicos en zonas propensas a la violencia evitan historias relacionadas con el crimen organizado, el tráfico de drogas o la corrupción.”¹⁵

Esta Oficina ha observado como derivado de su labor de investigación – que permite tanto a las personas periodistas como a la ciudadanía acercarse a la verdad – se incrementa el riesgo de quienes investigan, sean personas periodistas o defensoras de derechos humanos.

Es interesante constatar cómo en el caso del asesinato de un columnista de Chihuahua que denunciaba vínculos entre políticos y la delincuencia organizada, la Comisión Interamericana sostuvo que “la falta de investigación seria y completa de los hechos [...] genera la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación del derecho a la libertad de

¹¹ Informe de cierre de misión a México del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, Michel Forst. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

¹² Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

¹³ Corte Europea de Derechos Humanos. *Caso Goodwin v. Reino Unido*. Caso No. 17488/90. Párr. 39.

¹⁴ Ver al respecto: Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/70/361, párr.1

¹⁵ Informe de cierre de misión a México del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, Michel Forst. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

expresión [del periodista] y de los ciudadanos en general a recibir información libremente y a conocer la verdad de lo acontecido”.¹⁶ Por otro lado, resulta muy perturbador constatar cómo los 16 años que separan los asesinatos de Víctor Manuel Oropeza y de Miroslava Breach Velducea¹⁷ no impiden entrever tantas similitudes entre los dos casos: mismo estado, mismo tipo y tema de investigación, asesinato, impunidad.

Es incalculable el número de casos en los que sin la labor de investigación periodística la ciudadanía permanecería alejada de la verdad. En la declaración que realizó tras de su visita a México, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, enalteció el “periodismo audaz” que permitió que se descubrieran importantes testimonios sobre la presunta ejecución extrajudicial de 22 personas en Tlatlaya, aunada a la detención arbitraria y tortura de tres mujeres sobrevivientes.¹⁸

Así, podemos observar que de la primordialidad del derecho a la verdad deriva también el derecho de acceso a la información. Un informe especial del Alto Comisionado sobre el derecho a la verdad establece que éste comprende el derecho a solicitar y a obtener información sobre los resultados de las investigaciones; las circunstancias en que se produjeron las violaciones; la suerte y paradero de las víctimas; y la identidad de los autores.¹⁹ En ese sentido, es fundamental que el marco regulatorio en materia de archivos garantice el derecho a la verdad, especialmente de las víctimas de violaciones de derechos humanos, pero también de la sociedad mexicana en su conjunto.

4. Contexto de agresiones a periodistas

A pesar de la importancia de la labor periodística, quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión no lo pueden realizar libremente y con seguridad. A través de la Recomendación General 24, la CNDH demostró como “[e]l incremento significativo en el número de agresiones a periodistas y medios de comunicación deja en evidencia el riesgo prevaeciente en que se encuentra el gremio periodístico en México.”²⁰

Las violaciones al derecho a la libertad de expresión y represalias por su ejercicio se materializan de innumerables formas: espionaje²¹; censura e interferencias en la línea

¹⁶ CIDH, caso Oropeza c. México, párr. 61 (1999). Disponible en:

<http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Mexico11.740.htm>

¹⁷ Al respecto: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=948:organismos-internacionales-expresan-su-firme-condena-por-el-asesinato-de-la-periodista-miroslava-breach-en-chihuahua-chihuahua&Itemid=265

¹⁸ Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265

¹⁹ Estudio sobre el derecho a la verdad, ONU doc. E/CN.4/2006/91, 9 de enero de 2006.

²⁰ Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. CNDH.

²¹ Sobre el tema de espionaje ver el comunicado:

http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1000:expertos-de-la-onu-piden-investigacion-independiente-e-imparcial-sobre-el-uso-de-spyware-contra-defensores-de-dd-hh-y-periodistas&Itemid=265

editorial²²; despido o cambio de funciones por motivos políticos²³; difamación y desprestigio; amenazas²⁴; agresiones²⁵; detención arbitraria y tortura²⁶; acoso judicial y criminalización²⁷; privación ilegal de la libertad o desaparición forzada²⁸; e incluso asesinatos²⁹.

Con la desaparición y posterior asesinato de Edgar Daniel Esqueda, el 6 de octubre en San Luis Potosí, ya se suman al menos 11 periodistas y colaboradores de medios de comunicación asesinados durante 2017 en México.³⁰

La situación actual es crítica. La intimidación, la censura y los asesinatos están apagando las pocas luces que en algunos estados alumbran las tinieblas de la incertidumbre y la desinformación. Y se sabe que “las agresiones cometidas en contra de los periodistas tienen precisamente el objetivo de silenciarlos, por lo que constituyen igualmente violaciones al derecho que tiene una sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el Estado de Derecho”³¹.

5. Deber de proteger la libertad de expresión

Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de proteger la libertad de expresión y sus principales garantes, las personas periodistas. Esta obligación implica que, por un lado, se

²² Sobre este punto es fundamentalmente relevante la falta de regulación sobre publicidad oficial en México. Esta laguna de normatividad contribuye peligrosamente para que se pueda coartar la libertad de expresión. Al respecto, la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH menciona “que la distribución arbitraria de publicidad oficial es un mecanismo de censura indirecta. 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”.

CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. Párr. 10.

²³ Sobre el caso de Carmen Aristégui ver el informe de cierre de misión a México del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, Michel Forst. Disponible en:

https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

²⁴ Interesante ver como el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, en un informe sobre la libertad de expresión en la era digital resalta que “incluso con los rápidos cambios tecnológicos, el entorno digital seguirá estando animado por persistentes amenazas contra la libertad de opinión y de expresión”. A/HRC/32/38, 11 de mayo de 2016.

²⁵ En la primera mitad de 2017, la organización Artículo 19 documentó 276 agresiones a comunicadores, un aumento de 23 por ciento comparando con el mismo periodo del año anterior. Ver: <https://articulo19.org/informesemestral2017/>

²⁶ El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria publicó la Opinión N.º 18/2015 relativa a la detención y tortura del periodista Pedro Canché de Quintana Roo. Disponible en:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions2015AUV/Opinion%202015%2018_Mexico_Herrera_AUV.pdf

²⁷ En el informe de cierre de misión a México, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, Michel Forst. Expresó su preocupación por el hecho que alrededor de una docena de estados todavía mantengan leyes de difamación criminal que se utilizan para intimidar a los periodistas. Disponible en:

https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

Asimismo, muy relevante el reciente el caso de alteraciones a la ley de telecomunicaciones y que, según la sociedad civil, criminaliza medios comunitarios. Ver al respecto: <https://articulo19.org/sociedad-civil-rechaza-adiciones-a-ley-de-telecomunicaciones-que-criminalizan-medios-comunitarios>

²⁸ El más reciente caso fue el de Edgar Daniel Esqueda en San Luis Potosí:

http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1028:onu-dh-condena-asesinato-del-fotoperiodista-edgar-daniel-esqueda-y-hace-un-llamado-a-una-investigacion-efectiva&Itemid=265

²⁹ Los relatores especiales sobre libertad de expresión de los sistemas interamericano y universal publicaron un comunicado conjunto tras el asesinato de Javier Valdez Cárdenas en Sinaloa. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1066&IID=2>

³⁰ Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez, Filiberto Álvarez, Javier Arturo Valdez, Salvador Adame, Héctor Jonathan Rodríguez, Cándido Ríos, Juan Carlos Hernández Ríos y Edgar Daniel Esqueda Castro

³¹ CIDH, Situación de los derechos humanos en México, p. 143 (1998). Véase también, caso Rafael Ignacio Cuesta Caputi c. Ecuador, párr. 100

apliquen individualmente las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la seguridad y la integridad de las personas periodistas. Por otro lado, cuando la violencia y el riesgo sean de carácter sistemático, las medidas deben ser estructurales y pasar por programas especiales de protección para atender a estos grupos.

Cabe destacar que, sean medidas individuales, colectivas o estructurales, éstas deben siempre presentar un enfoque diferenciado que garantice la idoneidad de las mismas, considerándose, entre otros elementos, el género, origen étnico, condición socioeconómica o edad de las personas beneficiarias.³²

Particularmente, en el caso de las mujeres periodistas es de suma importancia que se verifiquen medidas específicas que puedan abordar los riesgos adicionales que enfrentan, particularmente de agresión y abuso sexual.³³

Tras su visita a México, el Alto Comisionado hizo “un llamado urgente a las autoridades a ofrecer más y mejor protección tanto a las defensoras y defensores de derechos humanos como a quienes ejercen el periodismo, quienes han sufrido una terrible serie de asesinatos, amenazas, golpizas y otras formas de intimidación en los años recientes”.³⁴

Esto nos lleva naturalmente al Mecanismo Nacional para la Protección de las Personas Defensoras y Periodistas. Desde su creación en 2012, el Mecanismo ha incorporado 352 periodistas, de los cuales actualmente se mantienen como beneficiarias 253 personas.³⁵ Oaxaca es solamente el octavo estado en número de personas beneficiarias del Mecanismo, aunque la CNDH lo coloca como uno de los estados donde el ejercicio del periodismo ha tenido más agresiones.³⁶

La creación de este mecanismo fue un gran logro, atribuible a una labor seria, conjunta y estratégica de la sociedad civil mexicana. Es indiscutible que ha representado una importante consolidación de las políticas públicas de protección y que ha mejorado la situación de muchas personas periodistas y defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, a prácticamente cinco años de su creación, seguimos muy lejos de una situación en la cual tanto las personas defensoras de derechos humanos como periodistas puedan ejercer su libertad de expresión sin riesgo de represalias.

Persisten retos importantes:

³² 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), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. *Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión*.

³³ Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank LaRue, 4 de junio de 2012, parr.52

³⁴ Declaración disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265

³⁵ Estadísticas disponibilizadas por la Secretaría de Gobernación, al corte de septiembre de 2017. Los estados con mayor número de periodistas beneficiarias son la Ciudad de México (41), Veracruz (33), Tamaulipas (31), Guerrero (18), Coahuila, (13), México (10), Baja California Sur (9).

³⁶ Declaraciones de Rodrigo Santiago, Director General del Programa de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/casi-90-de-agresiones-al-gremio-no-se-castigan>

Considerar también que, según Artículo 19, Oaxaca es el cuarto estado con mayor número de agresiones a periodistas. <https://articulo19.org/informemesemestral2017/>

- A pesar del llamado del presidente de la CNDH, Luis Raúl González³⁷, exhortando a la reasignación de recursos, sigue faltando un presupuesto adecuado tanto para medidas de protección como para asegurar los recursos humanos necesarios para su funcionamiento efectivo. Es fundamental que la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda prioricen una adecuada asignación de recursos para el ejercicio fiscal del 2018, que pueda hacer frente a la compleja situación que México enfrenta en cuanto a defensores de derechos humanos y periodistas.
- La coordinación entre entidades federales y estatales continúa lejos de ser la más idónea. Se espera que el recién adoptado Protocolo de Coordinación Nacional para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas pueda contribuir para una colaboración estratégica entre las autoridades federales y estatales que tienen las atribuciones de brindar la protección.
- Como referíamos anteriormente, las medidas de protección, para que sean adecuadas, deben obedecer a un enfoque diferenciado, en función de las características específicas de las personas beneficiarias y que garanticen que los comunicadores puedan seguir realizando su actividad. En ese sentido, se están trabajando protocolos de enfoque de género y de medidas colectivas de aplicación particular a casos de defensores comunitarios.
- En varios casos, la indefinición en cuanto al rol de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas sigue dejando a las personas beneficiarias ante lagunas institucionales y sin una atención y protección adecuadas.
- La extracción de periodistas del lugar donde realizan su labor debe utilizarse como el último recurso, y no como medida recurrente, ya que ello significa en realidad la incapacidad del Estado de brindar protección al gremio periodístico y de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Asimismo, cuando se aplique excepcionalmente la medida de extracción se debe diseñar una estrategia efectiva de protección que permita el regreso del periodista a sus funciones con garantías de seguridad. Cuando no fuese posible que estas personas regresen, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar que elijan en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo necesario para conservar su profesión y la vida familiar.³⁸

Son varias las dificultades que sigue enfrentando el Mecanismo. Sin embargo, es necesario mencionar que la Oficina de la ONU-DH considera que hoy en día esta es la principal plataforma de protección a las personas periodistas y a la libertad de expresión en México. Por consiguiente, estamos comprometidos a seguir trabajando para su fortalecimiento.

³⁷ Ver comunicado de la CNDH de fecha 16 de abril 2017, disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados2017/Com_2017_120.pdf

³⁸ CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 4 e). *Ver también*, CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VII (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4 e); CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 4 e); CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 4 e); Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 102. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=

6. Más allá de la reacción: la necesidad de Prevención

Cabe destacar, tal como demuestra el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas, que “la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas de las causas profundas de la violencia contra los periodistas y de la impunidad”.³⁹

El Mecanismo va tomando pasos importantes en ese sentido:

- Se creó la tercera unidad, encargada de Prevención, Seguimiento y Análisis
- Se adoptaron las Alertas Tempranas en Veracruz y Chihuahua
- Se están trabajando Lineamientos para el Reconocimiento a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Precisamente ese último punto quiero destacar.

El reconocimiento, por parte de las diferentes autoridades, de la importancia y de la legitimidad de la labor periodística y de defensa de derechos humanos es la piedra de toque para prevenir violaciones a la libertad de expresión.

El 13 de enero de este año, la CNDH y la ONU-DH convocaron el Foro Internacional “Personas defensoras de derechos humanos, retos y experiencias”. Este evento contó con la participación de los relatores de los sistemas universal e interamericano sobre personas defensoras de derechos humanos, del Secretario de Gobernación, Licenciado Miguel Ángel Osorio Chong, y del Procurador General de la República, el Doctor Raúl Cervantes Andrade. Estas y otras personalidades dieron un respaldo público en favor de la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos.⁴⁰

Menciono este ejemplo porque creo que a menudo se imaginan las medidas de reconocimiento precisamente así. Sin embargo, quiero subrayar que estas medidas pueden ser tanto formales como informales, desde que tengan efectos de prevención, protección o resarcimiento.

Pueden llevarse a cabo por medio de:

- Reconocimientos públicos y promoción de la libertad de expresión
- Remoción de obstáculos legales y adopción de medidas para garantizar el ejercicio libre de libertad de expresión
- Abstención de acciones de descalificación, discriminación o crítica ilegítima a personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁴¹

³⁹ UNESCO. Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. Punto 1.6.

Véase 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.

⁴⁰ Sobre el evento véase: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=910:reconocen-altas-autoridades-la-importancia-de-defender-los-derechos-humanos-en-mexico&Itemid=265

⁴¹ Sobre el deber de funcionarios públicos de observar especial cuidado en declaraciones que puedan ser lesivos de los derechos de expongan a periodistas y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia: Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 151. Ver también, 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.

- Condena de agresiones, amenazas o actos de hostigamientos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁴²
- Difusión de las obligaciones del Estado para garantizar la libertad de expresión
- Capacitación adecuada de fuerzas de seguridad sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática y adopción de guías de conducta sobre el respeto de la libertad de expresión⁴³
- Documentación de agresiones contra comunicadores y manutención de estadísticas de modo a analizar patrones y coyunturas específicos que permitan diseñar estrategias y políticas públicas adecuadas de prevención⁴⁴
- Judicialización a los perpetradores de delitos cometidos contra a la libertad de expresión⁴⁵

7. Procuración de justicia

No obstante todo eso, la medida de protección o de prevención más efectiva es indudablemente un sistema que permita la investigación pronta, imparcial y efectiva de todo tipo de agresiones, desde las amenazas hasta los asesinatos. Como explicaba Frank La Rue, Relator Especial de la ONU para la libertad de expresión y opinión “la impunidad de quienes atentan contra periodistas o los matan constituye un obstáculo fundamental para garantizar la protección de los periodistas y la libertad de prensa, puesto que anima a atacar contra los periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales. De hecho, la impunidad es una de las causas, tal vez la principal, del número inaceptablemente elevado de periodistas que son agredidos o muertos cada año. Los Estados deben reconocer que, en casos de violencia contra periodistas, la impunidad genera más violencia en un círculo vicioso”.⁴⁶

En el mismo sentido, la CIDH sostuvo que “el efecto inhibitorio resultante de la amenaza o cualquier forma de represalia a un individuo por la manifestación de sus ideas y opiniones sólo

Al respecto ver también:

CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 9 de febrero de 2009. *Comunicado de Prensa R05/09. Relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan preocupación por señalamientos de altas autoridades del gobierno colombiano contra periodista.*

⁴² 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.

⁴³ CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo de 2013. Párr. 4. *Ver también,* CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VII (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 4; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 4.

⁴⁴ CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 187.

⁴⁵ Un buen ejemplo reciente fue el caso de la sentencia condenatoria por tortura a una periodista de Quintana Roo. Sobre el asunto ver el comunicado de PGR, disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1383-17-la-feadle-obtiene-sentencia-condenatoria-por-tortura-a-una-periodista-del-estado-de-quintana-roo?idiom=es>

⁴⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 65. Disponible en: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/85/PDF/G1213785.pdf?OpenElement>

Ver también: 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. 70;

puede ser evitado a través de la acción decisiva del Estado para castigar aquellos que lo acometen”.⁴⁷

Sin embargo, hace menos de un mes, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública relativa a 2017, que revela una tasa de esclarecimiento y sanción de los delitos de 1,2%, es decir un nivel de 98,8% de impunidad.⁴⁸ Según la organización Artículo 19, la tasa de impunidad en casos de delitos cometidos contra la libertad de expresión supera incluso el promedio nacional de impunidad, situándola en 99,75%.⁴⁹

Estos niveles de impunidad envían un mensaje claro: no hay sanción para quienes agreden periodistas en México. Esta situación, en vez de desincentivar las violaciones a la libertad de expresión, fomenta la reiteración de actos de violencia en contra de periodistas. Y, mientras la FEADLE y las procuradurías locales no puedan revertir esta realidad, cualquier otra medida de protección o prevención puede ser equiparada a meros paliativos.

El Informe de 2016 de la Relatoría Especial de la CIDH para la libertad de expresión refería que “los Estados tienen la obligación de garantizar que los marcos institucionales no estén diseñados de manera tal que conduzcan y promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos.”⁵⁰

El Estado mexicano tiene, por eso, el deber de investigar, identificar, juzgar y sancionar⁵¹ a todos los autores de estos delitos contra periodistas, incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de derechos humanos cometidas. En ese sentido, es indispensable priorizar y agotar la línea de investigación relacionada con la labor periodística.

8. Identificar coyunturas de riesgo

Con el objetivo de centralizarme en el tema de la prevención de delitos en contra de la libertad de expresión, quisiera añadir un último punto.

En la Oficina creemos que, para poder construir política pública estratégica y adecuada, es fundamental poder identificar y analizar patrones y coyunturas específicos que puedan representar un incremento de riesgo para personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

En ese sentido, reiteramos el llamado que hemos hecho ya con anterioridad para que las autoridades competentes salvaguarden la seguridad de estos grupos y que puedan adoptar las

⁴⁷ CIDH, caso Rafael Ignacio Cuesta Caputi c. Ecuador, párr. 103.

⁴⁸ Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

Según ese reporte, en 2016 se cometieron 31 millones de delitos. De esos delitos, 93,6% no fueron denunciados o no generaron ningún tipo de investigación. De esos, solo 5,5% resultaron en la consignación del presunto delincuente ante un juez. Según el informe, el resultado de las averiguaciones previas que derivaron en la recuperación de sus bienes, haber puesto al delincuente a disposición de un juez o haber otorgado el perdón representa el 1,2% del total de los delitos.

⁴⁹ En el informe “Libertades en Resistencia”, de abril de 2017, pág. 7. Disponible en:

https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia_Informe-2016-A19.pdf

⁵⁰ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/ anuales/InformeAnual2016RELE.pdf>

⁵¹ El Artículo 51 del Código Penal Federal mexicano determina que en los crímenes cometidos en contra de un “periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta” se aumentará hasta en un tercio la pena establecida. También se prevé un aumento de la pena hasta la mitad en los casos en que el delito sea cometido “por un servidor público en ejercicio de sus funciones” o “la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión del delito”.

medidas preventivas y de prevención idóneas para garantizar la posibilidad de realizar su labor con seguridad y libertad durante el proceso electoral que se acerca.

Este proceso será el más grande de la historia de México: se elegirán 3,416 cargos públicos. La historia reciente de México nos preocupa. Basta pensar en el caso de la periodista Miroslava Breach Velducea⁵² en Chihuahua, o en la jornada electoral de junio de 2015⁵³ – particularmente violenta aquí en Oaxaca – para entender que el momento que viene exige de manera especial garantizar la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.⁵⁴

En la Oficina creemos que espacios como este Foro son oportunidades de gran importancia para sumar esfuerzos, compartir información, analizar conjuntamente hechos y coyunturas, y diseñar estrategias colectivas de autoprotección.

9. Conclusiones

En conclusión, la coyuntura actual es extremadamente preocupante y queda todavía mucho que hacer para garantizar una protección adecuada a periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios de comunicación.

Sobre esto mismo, en su informe de 2012, que aunque “antiguo” se mantiene vigente al día hoy, el entonces Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, afirmó que “el problema de asegurar la protección de los periodistas en todo el mundo no reside en la falta de normas internacionales sino en que los gobiernos no pueden o no quieren tomar medidas eficaces”. Por ello es primordial seguir exigiendo un compromiso institucional y de alto nivel de protección a la libertad de expresión y las personas periodistas.

Me gustaría añadir que del 26 de noviembre al 5 de diciembre de este año los Relatores Especiales de Libertad de Expresión del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, los señores David Kaye y Edison Lanza respectivamente, realizarán una visita oficial conjunta a México. Los invito a todas y todos ustedes a enviar insumos informativos directamente a los Relatores y así alimentar los informes que ellos producirán y a los cuales el Estado mexicano responderá ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana. Podrán encontrar los detalles de cómo enviar esta información a los Relatores en nuestras redes sociales⁵⁵.

Para terminar, quisiera expresar mi profunda admiración por las mujeres y los hombres periodistas y también por las personas defensoras de derechos humanos quienes, a pesar de los innumerables obstáculos y del elevado riesgo que enfrentan, diariamente investigan e informan para garantizar que la ciudadanía mexicana pueda hacer realidad su derecho a la

⁵² Antes de su asesinato, la periodista publicó investigaciones sobre vínculos directos entre candidatos políticos y la delincuencia organizada en Chihuahua. Ver, por ejemplo: <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/04/estados/028n1est>

⁵³ Durante ese período, el Comité Cerezo México, documentó 127 detenciones arbitrarias en distintas entidades y una ejecución extrajudicial en el estado de Guerrero. Consultar conclusiones en: <http://www.proceso.com.mx/406970/una-ejecucion-extrajudicial-y-127-detenidos-saldo-de-la-jornada-electoral>

⁵⁴ Específicamente sobre este tema, el Relator Frank de la Rue, publicó en 2014 un informe sobre la realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión en contextos electorales. Disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/071/53/PDF/G1407153.pdf?OpenElement>

⁵⁵ Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CallSubmissionsVisitMexico2017.docx>

verdad y la justicia. La Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos valora y reconoce su ejemplo y su compromiso.

Igualmente, felicito su iniciativa colectiva, tan necesaria y les reitero el apoyo por parte de la Oficina en México del Alto Comisionado. Finalmente, les agradezco también por su invitación y constante colaboración con las Naciones Unidas.

¡Muchas gracias!