

**¿Sirve la protección internacional a periodistas?
La experiencia de una relatora internacional**

Nuria Tovar
ntovar@colmex.mx

El martes 21 de abril, pasado el medio día, la **Dra. Catalina Botero** encabezó la 16ª sesión del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México. Ante la pregunta: ¿Sirve la protección internacional a periodistas? su respuesta fue rotunda: “Sí, no hay la menor duda”, reservando las interrogantes: ¿Qué tanto sirve? ¿Dónde? ¿Transforma realidades? Para atender a estas preguntas apuntó a los *cuatro factores* que hoy día hacen que la protección sea (más o menos) eficiente, a saber: (1) El mandato internacional, pues los mecanismos internacionales y los instrumentos para la defensa de Derechos Humanos gozan de mayor fuerza para incidir en las realidades políticas de nuestro tiempo. Considera importante ubicar el momento histórico en que nacen los mecanismos internacionales, solo emprendidos tras la vergüenza de los Estados y el dolor de víctimas, como al final de la Segunda Guerra Mundial, el holocausto o la caída de las dictaduras del cono sur. Además, La Dra. Botero acusó un reciente regreso de la doctrina de no intervención; no obstante, los Derechos Humanos están por encima de la soberanía nacional. (2) La capacidad institucional de gestión de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (financiamiento, autonomía financiera y de gestión) que definen las posibilidades de acción. Cuantas más garantías institucionales y más herramientas, mayor será la capacidad de

incidencia y acción. (3) La capacidad de gestión política internacional (legitimidad internacional), que responde a un consenso internacional que exhiba a los Estados que incumplan los tratados y así evitar el debilitamiento de los mecanismos. (4) La misión personal de quienes ocupan los cargos de jueces o comisionados; a cada uno le son menester los compromisos personales que permitan desempeñarse de manera independiente y con altísima calidad técnica, sin ser agentes de los Estados.

Posteriormente, la Dra. Botero analizó los *dos grandes problemas* de la libertad de expresión en la región. Por un lado, la violencia ejercida por el crimen organizado, el cual puede relacionarse con el Estado de diversos modos: pueden encontrarse disociados, donde el crimen determina aquellos contenidos que se publican y aquellos que se silencian; en este escenario hay debilidad institucional por lo que las autoridades son sumisas ante la amenaza criminal a la libertad de expresión. Otra articulación entre Estado y crimen organizado se presenta ante el contubernio y la cooptación de las autoridades; este es el peor escenario para la prensa, pues son feroces los fenómenos de corrupción y de amedrentamiento. Un tercer escenario supone autoridades fuertes pero beligerantes, que hacen frente a la amenaza criminal. Se emplean fuerzas militares para

tareas de seguridad, pero el ejército no está entrenado para ello; por lo tanto, es sujeto de críticas y denuncias por el uso desmedido de la fuerza y se vuelve en un nuevo enemigo para la opinión pública. Ante contextos de macrocriminalidad, debilidad institucional y sistemas políticos amorfos, la relatoría y los defensores de los Derechos Humanos tienen un campo complicado y una capacidad de acción muy limitada. El único recurso es la creación de estándares internacionales en materia de protección, prevención y procuración de justicia, a fin de que la Corte Interamericana -cuyas decisiones tienen un poder vinculante al ser una fuente de derecho más poderosa que las relatorías- litigue casos y apoye esos estándares para obligar a que los Estados cumplan recomendaciones internacionales.

Por otro lado, el segundo gran problema a la libertad de expresión refiere al uso de las facultades estatales para dominar la deliberación pública y presenta dos modalidades. Una de ellas corresponde a Estados que asumen como política estatal el control de la esfera pública de manera sistemática, monolítica, que capturan al poder judicial y elaboran reformas institucionales dirigidas a limitar garantías para el ejercicio de la libertad de expresión. Entonces, diseñan modelos de control de prensa para definir la información de interés público, por medio del desprestigio contra la prensa en el discurso público, amenazas, retiro de publicidad privada y con ello el retiro de fondos, el control de papel periódico, control de la asignación de frecuencias de radio y TV. Son Estados que no admiten a la relatoría ni a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Otra

modalidad, se trata de Estados que dominan la deliberación pública de manera más desarticulada, más contradictoria, que tienen sistemas normativos que defienden la libertad de expresión, que tienen niveles claros de independencia judicial pero mantienen efectos de silenciamiento. En estos Estados, los organismos internacionales intervienen demandando, ante instancias superiores, actos arbitrarios de utilización de publicidad oficial para amordazar a la prensa crítica; con intención de que la justicia ordene criterios objetivos de distribución de publicidad sin actuaciones discriminatorias.

Así, la Dra. Botero apuntó a que más allá de la denuncia, es necesaria la elaboración de criterios razonables de Derecho Internacional sobre Derechos Humanos que permitan satisfacer todas las garantías que están en juego en casos como aquellos a los que hizo referencia.

COMENTARIOS

La primera intervención estuvo a cargo de **Mariclaire Acosta**, concentrándose en la *creación del consenso*, que ya señalaba la Dra. Botero, pues designa al consenso como el sustrato en que se mueven los organismos internacionales de protección a los Derechos Humanos. Hizo alusión a Freedom House México, que actualmente preside, a los estudios que elaboran sobre el estado de las libertades civiles y políticas, así como a la información que de ellos se desprende acerca de la libertad de prensa. Respecto al caso mexicano, considera que existe un problema sistémico, que implica

la ausencia de condiciones legales, económicas y políticas propicias para una prensa libre. En cuanto a las limitaciones legales expone la persistencia de leyes que criminalizan la difamación en 12 de los 32 estados, lo que afianza la censura. Los sistemas legales son empleados por aquellos que detentan el poder para acallar críticas y enviar mensajes, pues imponen multas elevadas a medios no autorizados. Esto se ilustra en la nueva ley de telecomunicaciones, que dota de facultades al Estado para sancionar a medios independientes. Respecto a las condiciones económicas, Mariclaire Acosta habló de la alta concentración de la propiedad de los medios, particularmente en la TV y radio, y la dependencia hacia la publicidad oficial. Lo anterior se traduce en medios benévolo ante el gobierno que cierran espacios para periodistas críticos (en obvia referencia al caso actual de la periodista Carmen Aristegui). Finalmente, México padece un clima político poco favorable, impera una crisis de Derechos Humanos, de legitimidad y de seguridad. Frente a este contexto de gran precariedad, los periodistas son un grupo vulnerable, blanco de ataques del crimen organizado y de las autoridades. A pesar de que las cifras varían en cada fuente, incluso las versiones oficiales dan razón de un escenario de inseguridad y amenaza contra periodistas. En México se incrementa el número de ataques a periodistas y medios, pero los esfuerzos de las autoridades por actuar rebosan de impunidad. Por lo que la autocensura se convierte en la única posibilidad para protegerse.

Mariclaire Acosta hizo hincapié en el programa de Freedom House en México

que intenta contribuir en la creación de un ambiente favorable para la libertad de expresión, a partir de 3 ejes: en primer lugar, prevenir agresiones mediante protección a periodistas, formación de redes que les permita actuar de manera coordinada para adquirir mayor fuerza al articular sus demandas. En segundo lugar, se busca la mejora del marco legal e institucional, a través de acciones de asistencia técnica y propuestas legislativas que incorporen estándares internacionales en la materia. Y en tercer lugar, se mantiene un trabajo con la sociedad civil para educar sobre el papel de periodistas y su labor como informadores, que constituye un elemento central en una democracia funcional y en un país en paz.

Tras ponderar las intervenciones previas, **Laura Angelina Borbolla** tomó la palabra para destacar la innegable realidad que el país arroja en el tema de protección a periodistas. Bajo la pretensión de exponer una versión oficialista, describe -con criterios jurídicos- las intenciones y alcances que la Procuraduría General de la República se ha propuesto desde la fundación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, en el 2010; derivada de las recomendaciones realizadas por la entrega del Informe sobre libertad de expresión. La Fiscalía cuenta con un elevado ámbito de competencia y se adscribe al área de Derechos Humanos; no discrimina según la relevancia o alcance del periodista y observa las transformaciones tecnológicas de nuevos medios de comunicación. Además, toma en cuenta los estándares internacionales para implementar medidas de protección de

derechos en coordinación con la sociedad civil y el poder legislativo para que se logre operatividad y cambios del marco legal. Esto comienza por una reforma constitucional, para tipificar los delitos cometidos contra la libertad de expresión, pues se mantenían indiferenciados de aquellos delitos del fuero común. Desde la amenaza hasta la privación ilegal de la libertad y homicidio de los periodistas, atravesando una escala de violencia, daños, robo, tentativas, agravios directos o indirectos a instalaciones de los medios, entre otros ilícitos.

Laura Angelina Borbolla hizo notar la importancia de homologar los estándares internacionales en todo el territorio nacional, ya que el federalismo que dota de autonomía a cada entidad, no garantiza la adhesión a estos estándares. Así se generó un sistema de alerta temprana, como medida cautelar de protección ministerial, que provee de acompañamiento. Se produjo un protocolo de actuación -en proceso de estandarizarse nacionalmente- en el marco de la procuración de justicia, porque las autoridades locales muchas veces no siguen el tratamiento diferenciado cuando el delito se reporta como agravio contra la libertad de expresión. De ahí la importancia de detectar y aplicar el protocolo diseñado por la Fiscalía. Las realidades del ejercicio de la libertad de expresión son muy distintas, pero deben replicarse federalmente.

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas de este órgano estatal, Laura Angelina Borbolla invitó a visitar el microsítio de la Fiscalía donde se reportan los avances e incluso contiene datos

completos sobre presupuestos; también publica el trabajo de 14 mesas de investigación que atienden el tema en todo el país. La principal pretensión de la Fiscalía es esclarecer conteos de periodistas y comunicadores, para brindarles protección. También se encarga de la sensibilización de la sociedad civil respecto a la defensa del derecho a la libertad de expresión. Un modo de alcanzar estos objetivos supone la difusión de la información sobre el fenómeno de la violencia contra periodistas. Uno de los retos a enfrentar más contundentes, corresponde a la actuación de las autoridades. Lamentablemente, el segundo delito que reporta la Fiscalía es el abuso de autoridad, particularmente ante la denuncia. Un reto más, es que no se cuenta con un área de seguimiento del proceso una vez concluida la consignación. No se sigue sentencia, ni amparo, apelación o impugnaciones. Es así que la principal limitante de la Fiscalía responde a su concentración como oficina dedicada a la investigación y no de seguimiento procesal con resultados condenatorios. Por tanto, la Fiscal reconoce que no es una labor acabada y requiere de amplio trabajo colaborativo entre autoridades: “Éstas son las realidades, pero también los compromisos –dijo- por esclarecer el mayor número de eventos en contra de los que perturban la libertad de expresión, con la aplicación de los estándares internacionales”.

Finalmente, se asignó un espacio para preguntas de los asistentes al Seminario. El primer cuestionamiento se dirigió a los principales retos de los mecanismos de protección en México, la

Dra. Botero hizo alusión a un escenario contradictorio en el país, pues parece abierto a los instrumentos internacionales y mostró gran disposición con la instauración de la Fiscalía; sin embargo, la implementación ha sido un desastre y se arrastran fallas de origen en materia de políticas públicas. Se requieren sistemas ágiles de procedimientos para generar decisiones efectivas. Propuso, además la creación de una policía especializada, así como el fomento a una cultura de la paz. Por su parte, **Mariclaire Acosta** se dirigió a los compromisos ciudadanos, ya que la ciudadanía no debe permanecer con los brazos cruzados, debe promover la organización y la participación. Especialmente con las posibilidades de apoyo que abren las redes sociales.

También se interrogó por la protección a ciudadanos líderes de opinión que no poseen acreditaciones de prensa. **Laura Angelina Borbolla** aseguró que para la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión no hay distinciones respecto al tratamiento que reciben periodistas y líderes de opinión, garantizó la misma protección y la plena conciencia de que los nuevos medios de comunicación suponen nuevos retos para la libertad de expresión.

Una última pregunta hizo referencia a aquellos periodistas que se someten a la censura por convicción o conveniencia. La **Dra. Botero** tomó finalmente la palabra para referirse a los riesgos de la democracia, porque la libertad implica diversidad. El sometimiento por convicción o conveniencia es una de tantas posibilidades. Por eso la importancia de garantizar la libertad de cambiar de canal y decidir la mejor opción de información.

Entre aplausos y agradecimientos, la sesión cerró a las 14:00 hrs .