



LIBERTAD DE EXPRESIÓN

INFORME 2018

AVANCES Y TAREAS PENDIENTES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN EN MÉXICO



UDLAP®

Seminario sobre
Violencia y Paz



Este Informe fue elaborado por la investigadora Julieta Alejandra Brambila Ramírez, a solicitud del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), en el marco del proyecto Monitoreo, Evaluación y Análisis sobre la Prevención, Protección y Justicia a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México.



INFORME 2018

AVANCES Y TAREAS PENDIENTES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

Primera edición, septiembre de 2018.

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice,
Del. Magdalena Contreras CP 10200, Ciudad de México.

Registro del ISBN, en trámite

Diseño y formación:

Atril, excelencia editorial

por Elías Cruz y Elizabeth Díaz Aguirre

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Publicación disponible para su consulta en

www.casede.org

 CASEDE

 @casede_org

Hecho en México

Printed in Mexico

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de CASEDE y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	11
Agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos	17
Perfil institucional: ¿qué hace y cómo?, ¿qué ha mejorado? y ¿qué puede mejorar?	29
Recomendaciones generales al Mecanismo y a la FEADLE	61
Conclusión	69
Referencias	73
Semblanzas	79

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) publica el *Informe 2018, Avances y tareas pendientes para el fortalecimiento de la libertad de expresión en México*. El documento presenta los resultados de la primera encuesta sobre “Seguridad y ejercicio de la Libertad de Expresión en México”, la cual tiene el objetivo de recabar evidencia y generar indicadores de percepción sobre las condiciones de seguridad, violencia, prevención de abusos, protección y acceso a la justicia de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Adicionalmente, el Informe realiza una evaluación sistemática y actualizada sobre la implementación, el funcionamiento y los principales desafíos que enfrentan el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo) y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), con base en información expresamente recabada para el mismo, así como trabajos documentales y académicos.

Este documento está dividido en tres apartados: 1) Agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos; 2) Perfil institucional del Mecanismo y la FEADLE, que incluye su constitución interna, sus funciones, así como sus recursos materiales y humanos, los principales avances desde su creación y áreas de oportunidad, y 3) Recomendaciones generales.

El presente escrito parte del convencimiento de que el fortalecimiento de dichas instancias pasa, necesariamente, por realizar diagnósticos, análisis y estudios con datos fiables y replicables, que ayuden a tomar decisiones de política pública para robustecerlas y optimizarlas.

Este Informe está basado en una investigación que contiene 34 solicitudes de información a las unidades de enlace de la FEADLE y del Mecanismo, en la encuesta nacional CASEDE-Simo Consulting realizada a 220 periodistas y a quienes defienden los derechos humanos en 20 entidades de la República, así como 27 entrevistas a funcionarios de alto nivel (2), periodistas (14) y personas defensoras de derechos humanos (11) a lo largo del país. Igualmente, contiene datos duros y análisis de reportes de prensa, así como de informes especiales emitidos por organizaciones nacionales e internacionales en defensa de la libertad de expresión, autoridades mexicanas y organizaciones internacionales.

Al final, tras realizar un diagnóstico detallado sobre el funcionamiento de dichas instancias, este Informe propone una serie de recomendaciones generales para la FEADLE y el Mecanismo, que están agrupadas en siete categorías temáticas, a saber: 1) Prevención, 2) Protección, 3) Justicia, 4) Coordinación, 5) Confianza, 6) Presupuesto, y 7) Transparencia y rendición de cuentas.

A reserva de invitar a la lectura completa del Informe, a continuación se indican los principales hallazgos y recomendaciones.

Percepción

Victimización

- A lo largo de su carrera, el 82% de periodistas y personas defensoras de derechos humanos ha sido víctima de intimidación por hacer su trabajo; el 77% ha sufrido acoso; el 65% sufrió amenazas; el 34% padeció violencia física, y el 29% fue privada ilegalmente de la libertad.
- 90.4% de los periodistas y 73.5% de las personas defensoras de derechos humanos perciben que se encuentran en mayor riesgo que el resto de la población por ejercer su trabajo.

Censura

- 34.6% de las personas periodistas consideran que los medios de comunicación a nivel local pueden expresarse libremente sin temer agresiones.

¿Qué contenidos son más censurados?

- 73.1% temas relacionados con gobierno, actores políticos o personas servidoras públicas.
- 65.4% temas relacionados con crimen organizado.
- 60.6% temas relacionados con actores privados.

Derecho a defender los Derechos Humanos

- 39.8% de las personas defensoras de derechos humanos consideran que pueden ejercer libremente sus actividades.

¿Qué actores obstaculizan frecuentemente la defensa de derechos humanos?

- 63.3% personas servidoras públicas, de la política o de gobierno.
- 24.2% crimen organizado.

Avances

Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

- **Mayor coordinación con autoridades estatales.** En 2017, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida ayudó a instaurar las llamadas Unidades estatales de protección.
- **Fortalecimiento de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.** Se asignó mayor personal y se creó un área especializada en el seguimiento a la implementación de las medidas de protección. Además, se renovó y se fortaleció la evaluación de riesgo.
- **Instauración de la Unidad para Prevención, Seguimiento y Análisis.** Se instauró la unidad para elaborar los planes preventivos y los protocolos de protección, evaluar la eficacia de las medidas de protección y generar investigaciones para identificar patrones y predictores de los agresores, las agresiones y las personas agredidas.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión

- **Se incrementó la coordinación con autoridades estatales.** En mayo de 2017, el titular del Poder Ejecutivo instruyó a las autoridades competentes para que la FEADLE contara con más personal y mejor capacitación para ministerios públicos, policías y periciales, además de incrementar su coordinación con otras autoridades locales y federales, tanto como la creación de protocolos homologados a nivel nacional para la investigación y atención a víctimas de delitos cometidos contra la libertad de expresión¹.

¹ Gobierno de la República, 2017. *Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/acciones-para-la-libertad-de-expresion-y-para-la-proteccion-de-periodistas-y-defensores>

- **Se estableció la Unidad de Análisis de Contexto.** Uno de los avances más destacados desde que entró el nuevo Fiscal es la creación de la unidad de contexto, un área multidisciplinaria que busca determinar el contexto social, político y criminal en el que ocurrieron hechos relacionados con delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.

Tareas pendientes

Recomendaciones generales al Mecanismo y a la FEADLE

1) Prevención

- **Generar mapas de riesgo.** El Mecanismo tiene que generar mapas de riesgo en colaboración con instancias de gobierno y sociedad civil para fortalecer el análisis de contexto para la prevención de riesgos.
- **Condenar públicamente los crímenes en contra de periodistas y quienes defienden derechos humanos.** Las autoridades mexicanas, desde el más alto nivel, deberían reconocer públicamente la importante labor que prestan periodistas y personas defensoras de derechos humanos en el fortalecimiento de la democracia mexicana. También vendría a lugar que condenaran públicamente los ataques en contra de estos grupos.

2) Protección

- **Fortalecer capacidades y recursos —materiales y humanos— para garantizar un análisis de riesgo oportuno y completo.** Es necesario determinar perfiles específicos, así como fortalecer y capacitar al personal de las áreas con las cuales se establece el primer contacto con posibles personas peticionarias y, sobre todo, a los analistas que llevan a cabo los análisis de riesgo *in situ*. Respecto de estos últimos, es necesario capacitar al personal en técnicas de entrevistas y análisis². También es importante brindarles condiciones laborales y de protección óptimas.
- **Canalizar u ofrecer atención emocional y psicológica a las personas peticionarias, a las víctimas y al personal del Mecanismo y la FEADLE.** Como se ha demostrado en investigaciones empíricas³, después de un ataque las víctimas tienen que contar con una red de apoyo psicológico

² Díaz, J. C. 2016. "Funcionamiento del mecanismo", *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo* (L. R. González, coord.), CNDH, en <http://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>

³ Feinstein, A., 2006. *Journalists under Fire. The Psychological Hazards of Covering War*. Johns Hopkins University.

y emocional para que continúen con su vida y su labor profesional⁴. Sería deseable también contemplar la posibilidad de que el Mecanismo y la FEADLE canalicen o provean apoyo psicológico para analistas y agentes de investigación quienes, comúnmente, dan seguimiento a los casos.

3) Justicia

- **Fortalecer la Unidad de Análisis de Contexto Sociopolítico en la FEADLE.** Uno de los principales avances de la FEADLE es el establecimiento de la unidad de análisis de contexto sociopolítico. En este sentido, es necesario fortalecerla, dotarla de mayores recursos económicos y financieros, así como elaborar protocolos que aseguren su funcionamiento eficaz.
- **Comisiones especiales para resolver casos emblemáticos.** Es necesario valorar la posibilidad de que expertos internacionales lideren comisiones especiales para resolver algunos de los crímenes más emblemáticos contra periodistas y medios de comunicación perpetrados en los últimos diez años.

4) Coordinación

- **Fortalecer coordinación entre el Mecanismo y la FEADLE con otras autoridades federales.** Tanto el Mecanismo como la FEADLE podrían mejorar la coordinación con otras instancias federales, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Plataforma México.

5) Confianza

- **Institucionalizar la relación del Mecanismo y la FEADLE con las víctimas y la sociedad civil organizada.** Aunque la sociedad civil ha jugado un papel fundamental en el establecimiento y fortalecimiento de dichas instancias, la relación con víctimas y representantes de organizaciones en defensa de la libertad de expresión muchas veces depende de la buena voluntad y disposición de los titulares del Mecanismo y de la FEADLE.

6) Presupuesto

- **Las autoridades correspondientes, en conjunto con funcionarios responsables de estas instancias, deben garantizar recursos financieros anuales suficientes.** Para lograrlo, se necesitaría la generación de instrumentos de medición e identificación de necesidades técnicas para determinar los recursos necesarios para operar.

⁴ *Ibid.*

7) *Transparencia y rendición de cuentas*

- **Fortalecer medidas de transparencia al interior del Mecanismo y de la FEADLE.** En el caso del Mecanismo, sería deseable hacer pública la información del personal asignado a cada área y si cumplen su perfil por competencias. Además, sería recomendable hacer públicos y transparentes mecanismos de evaluación en cada una de sus tres unidades operativas.

8) *Vinculación*

- **Fortalecer los vínculos con las redes formales e informales que conectan a defensores y a periodistas a nivel local, regional y nacional.** La evidencia empírica señala que la solidaridad entre pares representa un fuerte apoyo para compartir las mejores prácticas en prevención y protección, así como para afrontar desafíos y ataques de manera colectiva y, desde luego, para exigir justicia.

INTRODUCCIÓN

México es uno de los países más mortíferos para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. La atmósfera de intimidación, censura y riesgo donde estos operan está enmarcada en la severa crisis de seguridad pública y derechos humanos por la que atraviesa la nación, en los últimos doce años. Desde entonces a diciembre de 2017, 89 periodistas fueron víctimas de homicidio y 20 se encuentran desaparecidos⁵. Cientos más han sido atacados y amenazados por ejercer su labor periodística. En el mismo periodo, 34 personas defensoras de derechos humanos fueron privadas de la vida –14 de éstas eran mujeres–, se desconoce el paradero de 4 más y un centenar fue víctima de campañas de desprestigio, calumnias y agresiones por cumplir con su labor profesional⁶.

El nivel de riesgo que enfrentan tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos varía en función de su género, grupo étnico y entorno socioeconómico. Las personas perpetradoras son, comúnmente, autoridades, personajes políticos, fuerzas públicas de seguridad, criminales y grupos de interés. Desde 2010 sólo en el 0.4 por ciento de los casos se ha logrado ejercer acción penal en contra de las personas que resulten presuntas responsables de agresiones contra periodistas.

En medio de esta vorágine de violencia, inseguridad e impunidad, y tras una intensa movilización social por parte de víctimas, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, organizaciones civiles y organismos internacionales, el Estado mexicano creó leyes e instituciones, a nivel federal

⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2017. *Informe de Actividades del 1 de Enero a Diciembre 2017*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf

⁶ *Ibid.*

y estatal, especializadas en garantizar la libertad de expresión con resultados heterogéneos. Las dos instancias federales más relevantes en esta materia, debido a sus facultades legales, son la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), creada en junio de 2010, y el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo), que se estableció en noviembre de 2012.

Tanto organismos internacionales como organizaciones de la sociedad han señalado que la creación de dichas instancias son un reconocimiento del Estado mexicano sobre su ineludible tarea por salvaguardar la libertad de expresión y proteger la defensa de los derechos humanos⁷. Al mismo tiempo, el funcionamiento de estas instituciones orientadas a la prevención, protección y procuración de justicia representa uno de los desafíos más importantes del gobierno mexicano. En sociedades democráticas como la mexicana, periodistas y personas defensoras de derechos humanos son actores fundamentales que alimentan el debate público, fomentan la rendición de cuentas y favorecen el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Protegerlos y defenderlos son tareas democráticas de primera importancia.

Sin embargo, tras varios años en funcionamiento, estas instancias no han logrado incidir en la disminución de las agresiones contra estos grupos vulnerables. Si bien es cierto que dichas instituciones han atravesado un periodo de aprendizaje y fortalecimiento, muchas veces acompañadas y presionadas por la sociedad civil, nacional e internacional, también lo es que persisten fallas en diferentes procesos dentro de ambas instituciones, las cuales merman severamente su credibilidad y capacidad de acción.

Durante la última década, diversas organizaciones de la sociedad civil han sistematizado las agresiones que padecen periodistas y personas defensoras de derechos humanos, documentado casos emblemáticos y analizado los resultados del Mecanismo.⁸ Esta importante labor se ha traducido en diferentes informes que permiten visibilizar las condiciones complejas y heterogéneas de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, estos informes han lo-

⁷ Organización de Estados Americanos (OEA), 2018. *Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF

⁸ Al respecto se recomiendan los informes anuales de Article 19; Reporteros Sin Fronteras, Comunicación e información de la Mujer (CIMAC); Esapacio OSC; Front Line Defenders; Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos (ACUDEH); Comité Cerezo; Washington Office for Latin America, Congressional Research Service.

grado establecer una tipología de agresiones y de personas agresoras, en donde es posible observar tendencias y cambios interesantes para el análisis sobre prevención y riesgo.

Con el objetivo de aportar análisis y evidencia a la información y conocimiento ya generado, este Informe se basa en una metodología de análisis sobre el desempeño gubernamental, así como en una encuesta de percepción sobre las condiciones de seguridad para el ejercicio de la libertad de expresión.

Como marco conceptual para el desarrollo del diagnóstico que se muestra en este documento, se utilizó el Índice de Desempeño Gubernamental (GPI, por sus siglas en inglés), el cual se conforma por un conjunto de indicadores que permiten revisar, documentar y analizar el desempeño de las instituciones.⁹ Los resultados de la aplicación de esta metodología pueden ser utilizados para adaptar programas y mejorar el desempeño de las instituciones a distintos niveles.

Dado que la herramienta del GPI puede ser utilizada en diferentes niveles (a nivel proyecto, programa, departamento, dirección, etc.), y tipos de entidades (organizaciones e instituciones, incluyendo gobiernos locales y autoridades), a partir de su aplicación podemos observar la efectividad (logro de resultados y cumplimiento de estándares); la eficiencia (mejora en la prestación de servicios, mejores esquemas de coordinación); la relevancia (aprendizaje y adaptabilidad constante), y la sustentabilidad (movilización de recursos y capital humano) de las instancias.

Atendiendo a los intereses de este Informe, la aplicación de esta herramienta, desde el ejercicio ciudadano del acceso a información pública, por una parte, deja expuesta la capacidad de las instituciones de atender a solicitudes ciudadanas de información pública; por otra parte, permite identificar las áreas de oportunidad para generar propuestas y recomendaciones que se traduzcan en acciones gubernamentales eficaces para proteger el derecho a la libertad de expresión y la defensa de derechos humanos en México.

Para este primer ejercicio, se realizaron 34 solicitudes de información a las unidades de enlace de dichas instancias. De esta manera, CASEDE asume el liderazgo en monitorear y evaluar el desempeño gubernamental con el

⁹ Este índice fue creado específicamente para medir el desempeño institucional del gobierno y probado en más de 191 organismos de gobierno en cinco países diferentes, en los cuales ha sido usado para evaluar una amplia variedad de organismos gubernamentales, entre ellos los comités comunitarios, los consejos distritales, los departamentos de salud y de educación, entre otros.

fin de impulsar cambios que mejoren la capacidad de las instituciones de gobierno en diferentes ámbitos.

Hacerlo por medio de herramientas que brinden información objetiva y sustentada en evidencia permite mejorar la calidad de interlocución con las instancias de gobierno. Cabe agregar que esta metodología promueve el ejercicio transparente de la implementación de políticas públicas de las instituciones de gobierno, especialmente para sensibilizar y tomar conciencia de las necesidades ciudadanas.

Adicionalmente al ejercicio de solicitud de información, y como parte fundamental de este informe, se realizó el levantamiento de la primera encuesta sobre “Seguridad y ejercicio de la Libertad de Expresión en México”, con el objetivo de recabar evidencia y generar indicadores de percepción sobre siete ejes de análisis: 1) Percepción de inseguridad; 2) Confianza y desempeño institucional; 3) Victimización; 4) Protección y procuración de justicia; 5) Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas; 6) Transparencia y acceso a la información, y 7) Capacitación. Para cada uno de estos ejes se elaboraron una serie de preguntas que indagan sobre las percepciones, opiniones y vivencias de las personas encuestadas.

Ante la dificultad de conocer el tamaño de la población, debido a la inexistencia de censos o registros públicos del número total de periodistas y personas defensoras en México, y desde allí seleccionar una muestra representativa, se tomó como referencia el estudio realizado por Márquez-Ramírez y Hughes (Márquez , y otros, 2016), quienes estimaron una población de periodistas no mayor a 20 mil personas, calculada de distintas formas, entre ellas, multiplicar el número promedio de periodistas por medio de comunicación, por el número total de medios registrados en el país (17.1*1,083)¹⁰.

En cuanto a personas defensoras de derechos humanos, encontrar un número que pueda servir como marco muestral es igual o más complicado. El único dato que puede servir para aproximar un universo de personas defensoras es el de las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con Clave Única de Inscripción (CLUNI) ante el Instituto de Desarrollo Social, que entre sus actividades está considerado el “*Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos*” y que se encuentran activas.

¹⁰ Como “medios informativos” se tomaron en cuenta aquellos que se dedican total o parcialmente a producir y difundir información periodística y noticiosa (Márquez & Hughes, 2016).

Tomando en cuenta el contexto y el perfil de las personas respondientes, la encuesta fue compartida de manera virtual y programada en la herramienta *SurveyCto*, la cual permite capturar, almacenar y procesar de manera segura los datos recabados y mantener el anonimato de la persona encuestada. Mediante esta herramienta se generó un enlace que fue enviado vía correo electrónico a periodistas y personas defensoras de todo el país.¹¹

Así, la encuesta de alcance nacional implementada por CASEDE-Simo Consulting considera un universo de 25 mil personas, un nivel de confianza del 90% y un margen de error de 5.75%, con lo cual se obtiene un tamaño de muestra nacional de 202 encuestas en 20 entidades de la República. De igual forma, se realizaron 27 entrevistas a funcionarios de alto nivel (2), periodistas (14) y personas defensoras de derechos humanos (11) a lo largo del país. Igualmente, este Informe contiene reportes de prensa, datos e informes especiales emitidos por organizaciones nacionales e internacionales en defensa de la libertad de expresión, autoridades mexicanas y organizaciones internacionales.

Este Informe está dividido en tres apartados: 1) Agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos; 2) Perfil institucional del Mecanismo y la FEADLE, que incluye su constitución interna, sus funciones, así como sus recursos materiales y humanos, los principales avances desde su creación y áreas de oportunidad, y 3) Recomendaciones generales al Mecanismo y a la FEADLE.

Al final, y tras analizar todas estas fuentes y sistematizar la información más importante sobre el funcionamiento del Mecanismo y de la FEADLE, el Informe presenta una serie de recomendaciones generales. Dichas recomendaciones se dividen en ocho rubros: 1) Prevención; 2) Protección; 3) Justicia; 4) Coordinación; 5) Confianza; 6) Presupuesto; 7) Transparencia y acceso a la información pública, y 8) Vinculación.

El inminente cambio de gobierno en diciembre de 2018 abre una oportunidad histórica para reflexionar sobre los principales retos, las limitaciones

¹¹ Los correos de periodistas y personas defensoras fueron obtenidos de varias fuentes: directorios públicos de la Organización de la Sociedad Civil Periodistas de a Pie, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Centro Nacional de Comunicación Social, A.C., Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros. Cabe señalar que estos directorios son públicos y fueron descargados directamente de los sitios oficiales de estas organizaciones. El envío del correo electrónico estuvo acompañado de una comunicación vía telefónica. Las llamadas tuvieron como propósito principal hablarle a periodistas y personas defensoras sobre los objetivos de la encuesta, solicitar su autorización para enviarles el correo electrónico y pedir su apoyo para responder la encuesta y difundirla entre sus contactos.

y las oportunidades que tienen estas instituciones. La entrada de un nuevo gobierno ofrece una ventana de oportunidad para repensar el diseño, el funcionamiento y el reordenamiento de dichas instancias, ello para fortalecer las funciones de prevención, protección y persecución del delito por las cuales fueron creadas. Al final de cuentas, no hay un estado democrático sin libertad de expresión. En la plena garantía de este derecho va la vida misma de la joven democracia mexicana.

AGRESIONES CONTRA PERIODISTAS Y PERSONAS **DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS**

En México, ejercer la libertad de expresión puede costar la vida. Organizar una protesta, defender derechos humanos, investigar un abuso de autoridad y publicar reportajes sobre corrupción se convierten en actividades riesgosas y temerarias. Al igual que con los patrones de comportamiento en la violencia política¹², las víctimas que son agredidas por su labor, como periodistas o como quienes defienden derechos humanos, no son casuales; los victimarios conocen sus datos personales, además de los detalles de su vida privada y persiguen objetivos concretos: amedrentarlos, reprenderlos o silenciarlos por realizar su trabajo¹³. Muchas veces, la ola expansiva de intimidación y miedo llega a más colegas y se instala en la sociedad en general¹⁴.

Aunque haya una percepción generalizada de acecho en contra de la libertad de expresión, entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos, la evidencia empírica disponible indica que no todas las personas defensoras y periodistas están igualmente expuestas a las agresiones. De hecho, la amenaza¹⁵ no está distribuida de forma igual en estos grupos, ni por geografía, ni por demografía.

¹² Schedler, A., 2015.

¹³ Respecto a los periodistas, hay algunos casos documentados en los cuales las agresiones suceden porque también están involucrados con el crimen organizado o gobernantes corruptos. Aunque la literatura respecto a este punto es escasa, una excepción es: Valdez, J. 2017. *Narcoperiodista: La prensa en medio del crimen y la denuncia*. Aguilar.

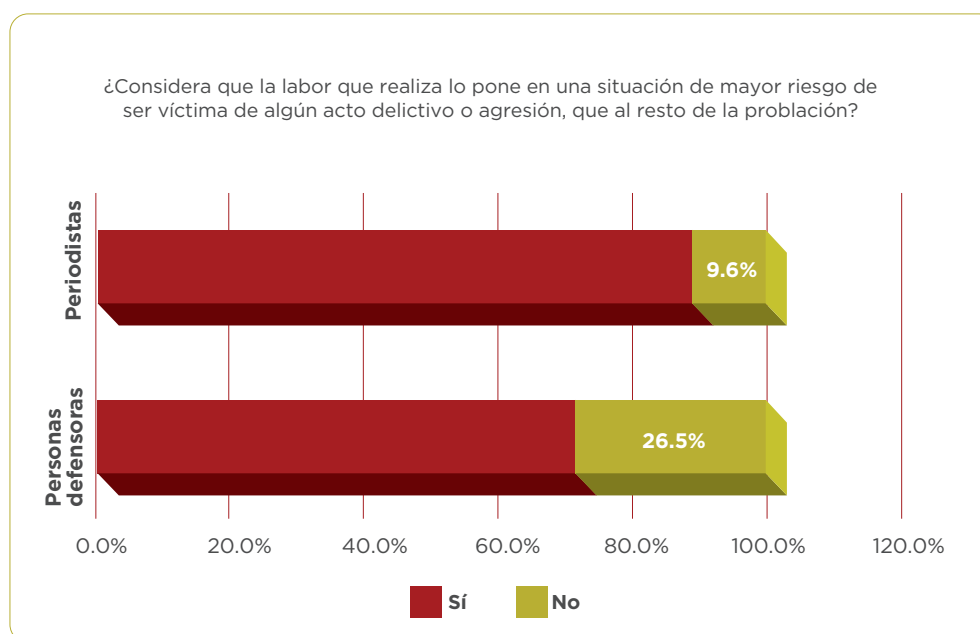
¹⁴ Brambila, J. A. y S. Hughes, 2018. "Violence Against Journalists". *The International Encyclopedia of Journalism Studies*, Wiley-Blackwell (Vos T., edit.).

¹⁵ Se entiende por amenaza: "la posibilidad de que alguien dañe la integridad física, psicológica, moral o financiera a través de una acción violenta". Eguren, E. 2016. Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos. Frontline. Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2006. Consultado el 31 de Julio de 2018 en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/workbook-security-practical-steps-human-rights-defenders-risk>

Lo cierto es que, aunque el riesgo no es el mismo, está siempre presente. Una periodista entrevistada para este Informe aseguró: “nuestros derechos humanos son violados a diario y que (*sic*) no tenemos garantías [para hacer nuestro trabajo]”. Otra periodista entrevistada comentó: “Actualmente creo que estamos en una situación caótica. Estamos en un momento muy difícil donde todos somos vulnerables, no estamos exentos y lamentablemente las mujeres somos blanco fácil”. Estas percepciones también son compartidas por periodistas y personas defensoras de derechos humanos encuestados para este reporte: el 82 por ciento considera que se encuentra en mayor riesgo que el resto de la población por ejercer su trabajo, aunque esta cifra tiende a ser mayor entre periodistas.

Asimismo, el 45 y 41 por ciento de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, respectivamente, perciben que su actividad ocupacional es algo o muy insegura. Ante este panorama de riesgos y agresiones, y a pesar de la creación de instituciones como la FEADLE y el Mecanismo, periodistas y personas defensoras encuestados perciben que su protección ha empeorado en el país en 30 y 45 por ciento, respectivamente. Por si fuera poco, ni quienes defienden derechos ni quienes ejercen la libertad de prensa sienten tener suficiente protección por ningún nivel de gobierno, según datos de la encuesta. Sin embargo, ambos grupos perciben que, entre los tres órdenes, el Federal es el que más hace para protegerlos, seguido del estatal y, finalmente, del municipal. La mayoría de ellos conoce las instancias creadas expresamente para protegerlos, como la FEALDE y el Mecanismo, pero desconfían de ellas y desconocen cómo acercarse a las mismas.

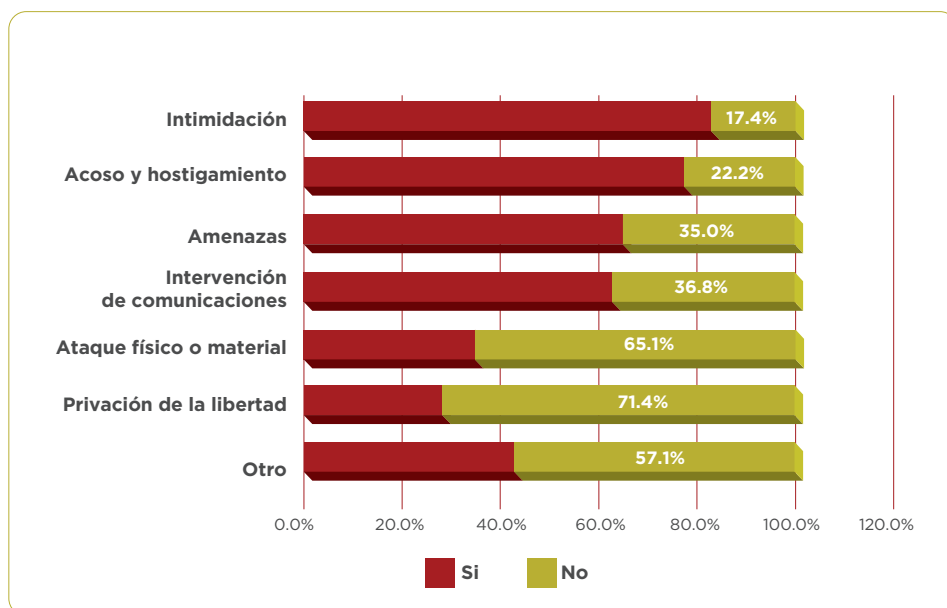
Gráfica 1.
Percepción de riesgo ocupacional entre periodistas
y personas defensoras de derechos humanos



Fuente: Encuesta CASEDE-SIMO Consulting.

La percepción generalizada de riesgo y de inseguridad, entre estos grupos tiene asidero en la realidad: La mayoría de las personas encuestadas ha sido víctima de agresiones y violencia por ejercer su ocupación. De acuerdo con la encuesta realizada para este Informe, a lo largo de su carrera, el 82 por ciento fue víctima de intimidación por hacer su trabajo; el 77 por ciento ha sufrido acoso; el 65 por ciento sufrió amenazas; el 34 por ciento padeció violencia física, y el 29 por ciento fue privada ilegalmente de la libertad. La suma de estos crímenes da más de 100 por ciento porque en su vida, en promedio, periodistas y personas defensoras han sido víctimas de alguna de estas agresiones en más de una ocasión. De 2013 a la fecha, periodistas y quienes defienden derechos humanos fueron agredidos, en promedio, 4 veces.

Gráfica 2.
Agresiones sufridas desde 2013 a la fecha



Fuente: Encuesta CASEDE-SIMO Consulting.

El año 2017 fue el más violento en la historia reciente de México, con 20.5 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes¹⁶, y eso también se refleja en el número de periodistas y personas defensoras de derechos humanos que fueron víctimas de alguna agresión. Una tercera parte de quienes fueron encuestados resultaron víctimas de agresiones o amenazas por desarrollar su labor profesional: el 33 por ciento fue víctima de amenazas o intimidaciones; el 16 por ciento, de coerción; al 13 por ciento le intervinieron sus comunicaciones; al 9 por ciento lo difamaron, y un 3 por ciento fue violentada físicamente.

El uso de las tecnologías digitales, así como la visibilidad pública de periodistas y personas defensoras incrementa su riesgo. En 2017, según datos de la encuesta nacional CASEDE-Simo Consulting, periodistas y quienes defienden derechos humanos fueron agredidos en diferentes lugares y a través de diversos medios: el 30 por ciento recibió la agresión en la calle (o carretera); el 30 por ciento, a través de medios electrónicos o telefónicos; el 17 por ciento, en el lugar de trabajo, y el 3 por ciento, en su domicilio. En

¹⁶ De acuerdo con lo reportado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

el mismo año, periodistas y personas defensoras de derechos humanos recibieron dos agresiones en promedio.

Comúnmente, periodistas y personas defensoras de derechos humanos exponen e incomodan a una buena cantidad de actores estatales y no estatales. Por ello, en 2017, las presuntas personas responsables de las agresiones en contra de quienes participaron en la encuesta pertenecen a una constelación de grupos, entre los que destacan políticos y funcionarios, quienes son presuntos responsables de 40 por ciento de las agresiones reportadas en la encuesta; policías estatales o municipales, 37 por ciento; crimen organizado, 23 por ciento; otros grupos de interés, 16 por ciento; policía federal, ejército o marina, 16 por ciento, y colegas de trabajo, 10 por ciento.

Aunque se desconoce el número exacto de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, una forma de aproximarse a esta cifra es el número de quejas atendidas por año, respecto a casos abiertos por el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH. Entre 2006 y 2017, el Programa integró 500 expedientes sobre estos casos¹⁷. El año en el que se abrieron más expedientes fue 2016, con 64, tres veces más que en 2006. De acuerdo con datos de la CNDH, las personas defensoras enfrentan un amplio abanico de agravios en su contra, que incluyen ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; campañas de desprestigio y acciones penales; agresiones, robos y amenazas; ataques a su domicilio y a sus comunicaciones, entre otros¹⁸. En años recientes, numerosos informes de organismos internacionales¹⁹, gubernamentales autónomos²⁰ y de organizaciones de la sociedad civil²¹ señalan que aquellas personas defensoras que buscan documentar agresiones cometidas por militares, marinos y policías tienen mayor riesgo de represalias y ataques²²; también quienes son líderes comunitarios, indígenas, y se dedican a la defensa de territorios y recursos

¹⁷ CNDH. 2016b. *Recomendación general 25. Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos*. CNDH. Consultado el 28 de julio de 2018 en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_025.pdf

¹⁸ ONU. 2017. "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". Consultado el 28 de julio de 2018, en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

¹⁹ *Ibid.* OEA, 2018.

²⁰ CNDH. 2016b.

²¹ Amnistía Internacional, 2015. ¡Defensoras bajo ataque! Promoviendo los derechos sexuales y reproductivos en las Américas. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0127752015SPANISH.PDF>

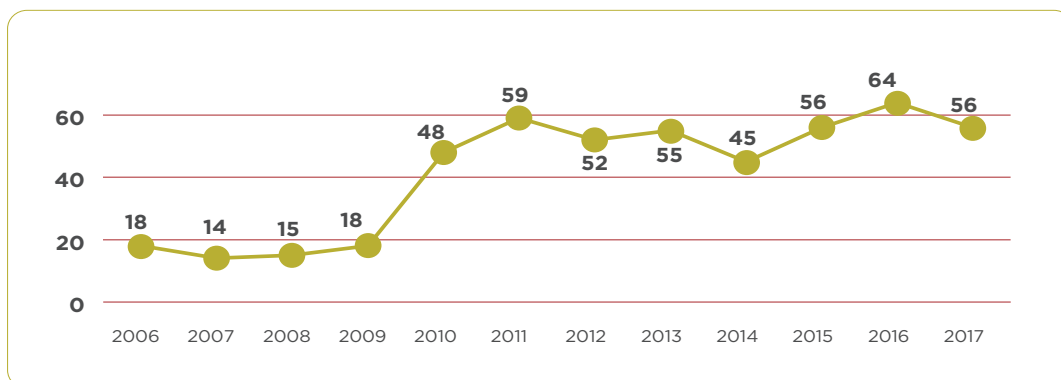
²² ONU, 2017.

naturales²³; y las defensoras dedicadas a promover los derechos de la mujer y derechos sexuales, reproductivos y de género²⁴.

Ante esta situación de ataques generalizados, las personas defensoras de derechos humanos han tenido que tomar precauciones adicionales para hacer su trabajo. “Lo que nosotros hacemos, dadas las condiciones, (es que) vamos tomando nuevas medidas de seguridad, y siempre analizando los lugares, el contexto de los lugares a los que vamos a ir”, comentó una defensora entrevistada para la elaboración de este reporte.

Gráfica 3.

Número de quejas atendidas por año respecto a casos de personas defensoras, abiertos por el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH, de 2006 a 2017.



Fuente: Elaboración propia, a partir del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH.

Al igual que las personas defensoras de derechos humanos, quienes ejercen el periodismo también están expuestos a una serie de agresiones por desarrollar su trabajo. Según la encuesta CASEDE-Simo Consulting, de 2013 a la fecha, 57 por ciento de periodistas han sido agredidos. Este número concuerda con otras investigaciones similares y refleja el riesgo al que están expuestos los periodistas. En 2012, Feinstein encontró que, en una muestra

²³ Centro Mexicano de Derecho Ambiental. 2015. *Informe sobre la Situación de los Defensores Ambientales en México 2015*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-2014-2015_final2.pdf Global Witness. 2017. ¿A qué precio? Más asesinatos de personas defensoras de la tierra en 2017. Consultado el 15 de agosto de 2018 en: <https://www.salvaselva.org/noticias/8944/a-que-precio-mas-asesinatos-de-personas-defensoras-de-la-tierra-en-2017>

²⁴ Amnistía Internacional, 2015.

de 104 periodistas que trabajaban temas relacionados con el tráfico de drogas, 50 por ciento reportó alguna agresión²⁵. En 2017, un estudio elaborado por Parametría, Freedom House, la revista *Este País* y la Universidad Iberoamericana reportó que, de una muestra no representativa nacional de 60 periodistas, 61 por ciento fue víctima de alguna agresión física, psicológica, legal o digital por realizar su trabajo²⁶.

Las agresiones reportadas en estas investigaciones también encuentran eco en el número de quejas atendidas por año, respecto a casos de periodistas, abiertos por el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH. Desde el año 2000 hasta el 2017, la CNDH integró 999 expedientes respecto a casos de periodistas²⁷. Por su parte, 2011 y 2012 fueron los años en que se abrieron más expedientes, 98 cada año, mientras que en 2017 se integraron 79 expedientes. Además, la tasa de agresiones a periodistas es varias veces superior al de la población en general. En 2017, por ejemplo, la tasa de amenazas por 10 mil habitantes entre la población era de 6.5; sin embargo, esta misma tasa aumenta a 66 entre periodistas y trabajadores de medios de comunicación²⁸. Aun en un país con crímenes y violencia al alza, quienes ejercen el periodismo, por desarrollar su actividad profesional están más expuestos a las amenazas que la población en general.

Comúnmente, periodistas que son víctimas de agresión trabajan temas relacionados con corrupción, crimen, delincuencia organizada, violaciones a los derechos humanos y movilizaciones sociales. Según la organización en defensa de la libertad de expresión Artículo 19 México, en 2017, los principales agresores a periodistas fueron funcionarios públicos y políticos (57%), crimen organizado (12%) y otros grupos particulares (9%). En 20 por ciento de los casos se desconoce al atacante²⁹.

²⁵ Feinstein, A., (2012). "Mexican Journalists: An Investigation of Their Emotional Health". *Journal of Traumatic Stress*, 25(4), 480-483.

²⁶ Parametría, 2017. "No hay libertad de prensa en el país: opiniones y datos". Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4965

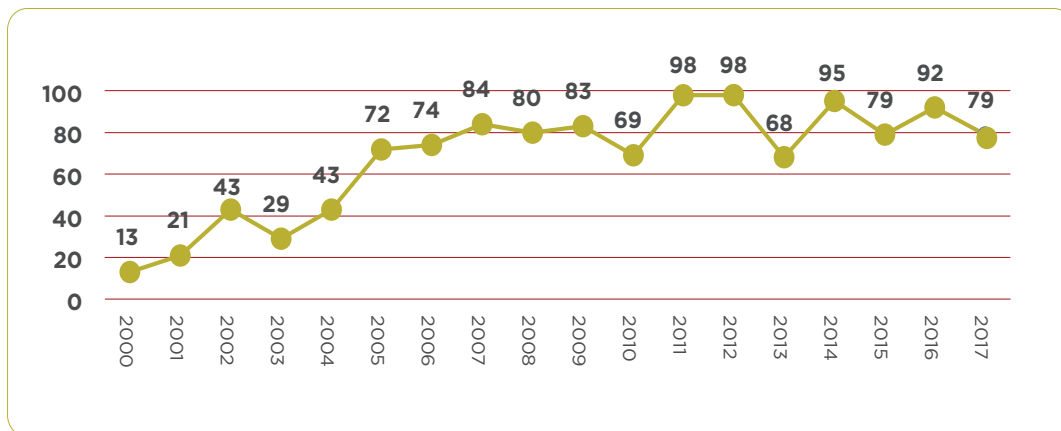
²⁷ CNDH. 2016a.

²⁸ En 2017 hubo 81,108 amenazas en el país, según el SNSP. Ese mismo año, Artículo 19 México documentó 376 amenazas contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación (la gran mayoría de estas vía internet).

²⁹ Artículo 19 México. 2018. *Democracia simulada, nada que aplaudir*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>

Gráfica 4.

Número de quejas atendidas por año respecto a casos de periodistas abiertos por el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH, de 2000 a 2015



Fuente: Elaboración propia, a partir del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH.

Las agresiones más extremas en contra de estos gremios son los homicidios, las desapariciones forzadas³⁰ y los ataques a lugares de trabajo, formas de violencia que se han vuelto más recurrentes desde 2006. Desde 2009 hasta 2015, la CNDH documentó el asesinato de 25 personas defensoras de derechos humanos. Los estados que más concentran homicidios son Chihuahua, Guerrero y Oaxaca³¹. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, estos crímenes siguen sin castigo³². Entre los periodistas, los ataques letales también han aumentado en años recientes. En 2017, la tasa de homicidios dolosos por cada 10,000 habitantes fue tres veces más elevada entre los periodistas que entre la población en general. Entre 2000 y 2015, la CNDH documentó un total de 91 periodistas asesinados, presuntamente por desarrollar su actividad profesional. Las entidades que concentraron el mayor número de casos fueron Veracruz (14.6 por ciento), Tamaulipas (11.9 por ciento), Guerrero (11 por ciento), Chihuahua (11 por

³⁰ De 2007 a 2017, de acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, hay 35,927 desaparecidos; alrededor del 40 por ciento de ellos son hombres jóvenes que oscilan los 19 y 25 años. Merino, J, Zarkin, J., y Fierro, E. 2015. "Desaparecidos", *Nexos*, 1 de enero. Consultado el 28 de julio de 2018 en: <https://www.nexos.com.mx/?p=23811>

³¹ CNDH, 2016.

³² *Ibid.*

ciento) y Oaxaca (11 por ciento). Entre 2000 y 2016, el índice de impunidad en los delitos cometidos en contra de periodistas fue de 92 por ciento, según la CNDH³³.

Por una parte, entre 2005 y 2015, la CNDH documentó 20 desapariciones forzadas de periodistas: la gran mayoría en Michoacán, Tamaulipas y Chihuahua. Por otra parte, los ataques contra instalaciones de medios de comunicación también son una forma relativamente nueva de agresión contra la prensa. Este tipo de agresiones resulta extraño encontrarlas en países abiertamente democráticos y con relativa estabilidad económica y política; generalmente, la literatura internacional las ubica en países abiertamente en guerra, como Iraq³⁴. Entre 2006 y 2015, la CNDH documentó 48 atentados en contra de instalaciones de medios de comunicación. La gran mayoría ocurrieron en Tamaulipas, Coahuila y Veracruz. Algunos medios de comunicación, como *El Mañana*, en Tamaulipas, *El Siglo de Torreón* y *Televisa*, en Coahuila, y *El Dictamen*, en Veracruz, han sido víctimas de ataques con granadas y arma de fuego en repetidas ocasiones. Según la CNDH, la impunidad es total en los casos de desapariciones y atentados contra medios de comunicación³⁵.

En los últimos diez años, la gran mayoría de los periodistas asesinados y desaparecidos fueron hombres. Sin embargo, las mujeres periodistas también se encuentran expuestas a intimidaciones y agresiones físicas –de fuentes de información, jefes y hasta compañeros–, acoso y abuso sexual, amenaza de muerte, así como campañas de desprestigio y expresiones discriminatorias. Entre 2013 y 2014, la organización Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC) documentó 147 casos de violencia contra mujeres periodistas en México. En el marco de la elección federal de 2018, CIMAC también denunció 39 agresiones contra mujeres periodistas, 22 de las cuales ocurrieron durante el día de la jornada electoral. Durante la elección, las tres entidades que registraron más ataques fueron Coahuila (18%), Estado de México (14%), y Guanajuato (9%). A diferencia de sus compañeros, las mujeres periodistas también sufren violencia estructural que las

³³ CNDH. 2016a. Sin embargo, es importante decir que la impunidad en la que yacen los crímenes contra periodistas es un reflejo de un problema estructural sobre la muy baja tasa de consignaciones por crímenes graves a nivel nacional. Por ejemplo, en 2007 y 2011, solamente el 0.06 de los homicidios dolosos cometidos en relación con el tráfico de drogas terminó en una consignación. Human Rights Watch. 2011. *Neither Rights Nor Security Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"*. Consultado el 28 de julio de 2018 en: <https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security-killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs>

³⁴ Paterson, C., 2014. *War Reporters Under Threat: The United States and Media Freedom*. Pluto Press.

³⁵ CNDH. 2016a.

orilla a desistirse de realizar una denuncia o, en otros casos, las expone a ser revictimizadas.

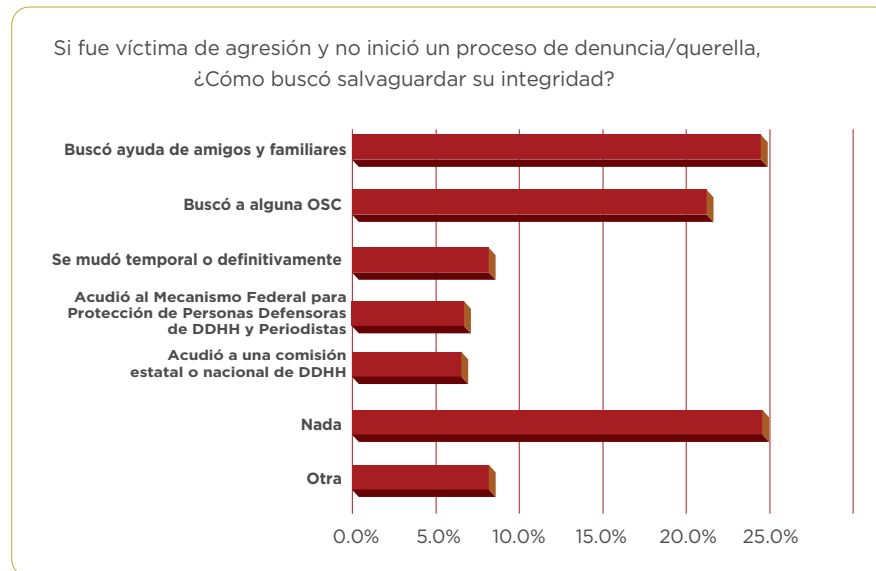
Al igual que ocurre con la gran mayoría de los delitos en México, muy pocas personas defensoras de derechos humanos y periodistas denuncian las agresiones en su contra. De acuerdo con la encuesta realizada para este Informe, tras ser víctima de una agresión, solamente 19 por ciento levantó una denuncia (la tasa de denuncia entre periodistas y personas defensoras es mayor a la media nacional, en donde solamente el 6 por ciento denuncian un delito)³⁶. Además, entre quienes fueron víctimas de la agresión y no acudieron a denunciar el hecho, el 24 por ciento buscó ayuda en amigos y familiares; por su parte, 21 por ciento lo hizo en una organización de la sociedad civil y, finalmente, 8 por ciento se cambió temporal o definitivamente de residencia.

En un estado sin protección para hacer su trabajo, periodistas y defensores de derechos humanos buscan ayuda y solidaridad en sus entornos más próximos. Sin embargo, la evidencia empírica disponible en el caso de las agresiones en contra de periodistas resalta que, salvo en contadas excepciones, los primeros en desentenderse de ellos son sus jefes y los dueños de los medios de comunicación. Un periodista entrevistado para este Informe dijo: “Siempre lo he dicho, que el reportero es como el eslabón más desprotegido de un periódico, de un medio”. Además, en muchos casos, quienes ejercen el periodismo no cuentan ni con seguros de protección ni con las garantías mínimas para realizar su trabajo. Una periodista comentó al respecto: “...tú eres nada más su obrero y (*sic.*) no les interesa si tú tienes para los camiones, si tienes para las pilas, para la renta del teléfono, para un taxi”. En este sentido, estos testimonios reflejan lo que otras investigaciones han encontrado, que la precariedad laboral puede aumentar la vulnerabilidad de los periodistas³⁷.

³⁶ INEGI, 2017.

³⁷ Creech, B., 2018. “Bearing the Cost to Witness: the Political Economy of Risk in Contemporary Conflict and War Reporting”. *Media, Culture & Society*, 40(4), 567-583.

Gráfica 5.
Redes de apoyo entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos



Fuente: Encuesta CASEDE-SIMO Consulting.

Las agresiones y la impunidad en contra de periodistas y personas defensoras tienen un efecto inhibitorio entre las víctimas, sus colegas y la población en general. Entre las personas defensoras de derechos humanos encuestadas, el 63 por ciento percibe que su actividad se ve dificultada por parte de las prácticas de los servidores públicos y políticos; además, el 24 por ciento percibe que el crimen organizado dificulta su actividad profesional. Entre periodistas y medios de comunicación, una de las consecuencias más perniciosas es la autocensura. Según la encuesta hecha para este Informe, el 65 por ciento considera que no se pueden expresar libremente en su medio de comunicación. Entre los encuestados, los principales censores a la prensa son los servidores públicos, los políticos y el crimen organizado. Esta cifra es similar a lo que reportan otras investigaciones. En una encuesta representativa nacional, Márquez y Hughes encontraron que 68 por ciento de los periodistas se autocensuran³⁸. Además, un estudio elaborado por el

³⁸ Márquez-Ramírez, M., y S. Hughes, 2016. *Journalists in Mexico. Country Report*. Worlds of Journalists Project. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://epub.ub.uni-muenchen.de/30990/1/Country_report_Mexico.pdf

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Región Centro, encontró, entre 2007 y 2012, que la prensa cubrió solamente un 45% de los hechos relacionados con el narcotráfico³⁹. En un contexto de agresiones e impunidad, la autocensura entre periodistas y medios independientes se ha convertido en una estrategia de autoprotección, en una forma de subsistir.

³⁹ Vice. 2017. “La prensa en México sólo cubrió la mitad de la ‘Guerra contra el narco’”, 27 de enero. *Vice*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.vice.com/es_mx/article/7xxaja/la-prensa-en-mexico-solo-cubrio-la-mitad-de-la-guerra-contra-el-narco

PERFIL INSTITUCIONAL: ¿QUÉ HACE Y CÓMO? ¿QUÉ HA MEJORADO? Y ¿QUÉ PUEDE MEJORAR?

Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

¿Qué hace y cómo?

Tras una intensa movilización social liderada por víctimas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, el gobierno mexicano publicó la *Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas* el 25 de junio de 2012. En el marco de esta ley, en noviembre del mismo año, se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo), que tomó como referente el programa colombiano de protección a periodistas⁴⁰. El Mecanismo, que está adscrito a la Secretaría de Gobernación, fue creado explícitamente “para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos” de periodistas y quienes defienden derechos humanos, ya sea de forma individual o colectiva.

Respecto a su composición, el Mecanismo está integrado por una Junta de Gobierno⁴¹, que es la máxima instancia en la toma de decisiones⁴².

⁴⁰ Joloy, D., 2013. “Mexico’s National Protection Mechanism for Human Rights Defenders: Challenges and Good Practices”. *Journal of Human Rights Practice*, 5 (3), 489-499.

⁴¹ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley, la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voto y voz que son representantes de SEGOB, PGR, SSP, SRE, CNDH y cuatro miembros del Consejo Consultivo. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

⁴² De acuerdo con el artículo 4 de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

También tiene un Consejo Consultivo⁴³, que cuenta con presencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil y tiene como principales tareas: atender consultas y formular opiniones a la Junta, así como formular recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación y remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por personas peticionarias o beneficiaras sobre la implementación de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección. Asimismo, también cuenta con una Coordinación Ejecutiva Nacional, que tiene como principal tarea coordinar las acciones del Mecanismo con gobiernos locales. Además, el Mecanismo cuenta con tres unidades operativas, que son: 1) Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, 2) Unidad de Evaluación de Riesgo, y 3) Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (recientemente creada en 2016).

Por ley, y con base en el procedimiento estipulado, el Mecanismo otorga⁴⁴ medidas ordinarias y extraordinarias, mismas que consisten en asignación de autos blindados, chalecos antibalas, escoltas y botones de pánico, teléfonos de emergencia (comúnmente llamados directorios), instalación de cámaras y cerraduras, reubicación temporal, rondines, acompañamiento de traslados, entrega de equipo de comunicación, manuales y cursos de autoprotección⁴⁵, entre otros⁴⁶.

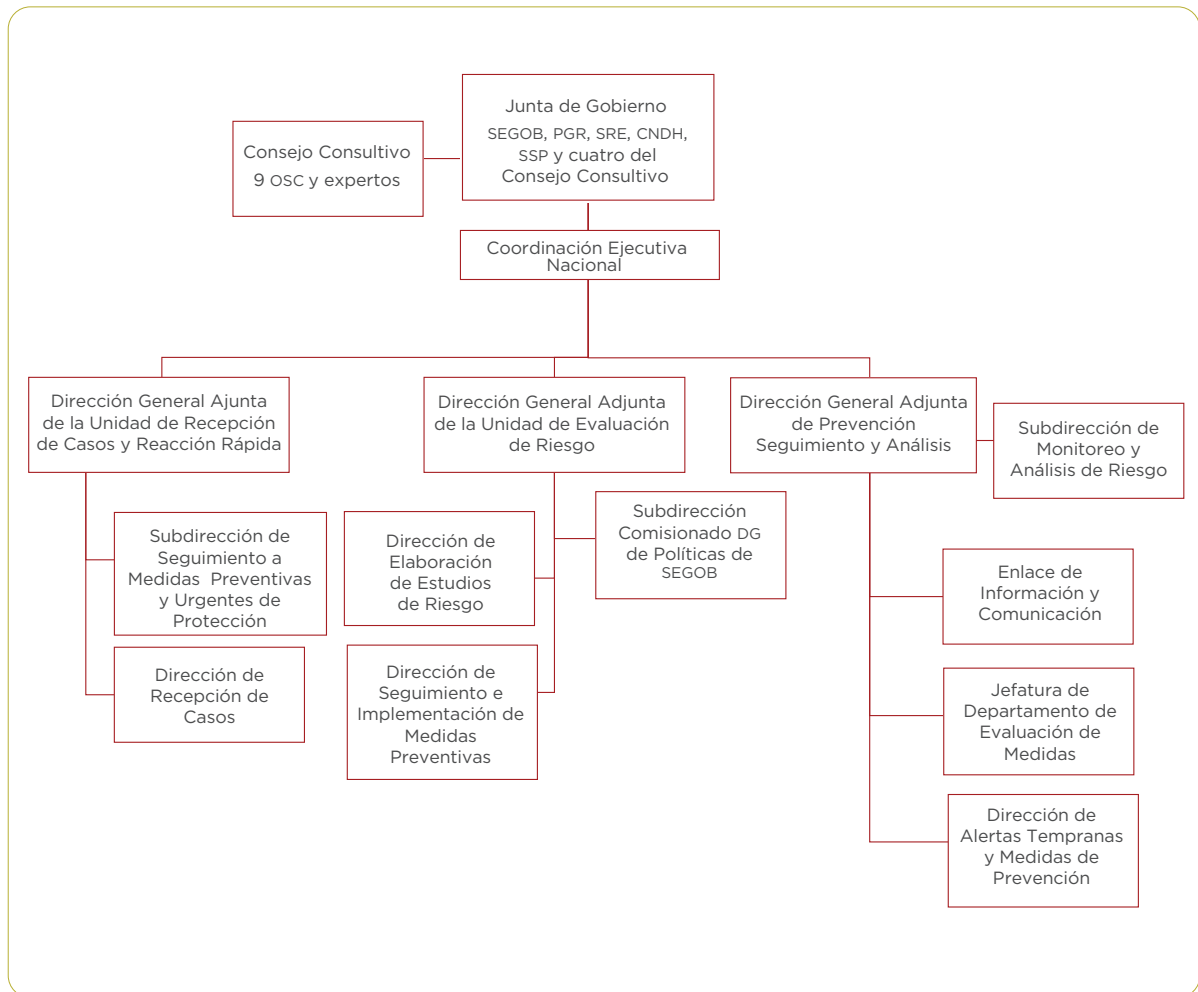
⁴³ Según el artículo 9 de la Ley, el Consejo Consultivo está integrado por nueve consejeros que son elegidos por convocatoria pública emitida por la Junta de Gobierno y mantienen el encargo por cuatro años. Consultado el 28 de julio de 2018 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

⁴⁴ De acuerdo a la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, la encargada de proveer las medidas de seguridad es una empresa privada.

⁴⁵ Secretaría de Gobernación (SEGOB). 2018. *Informe Estadístico: Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337951/Informe_de_Actividades_Ejercicio_2017.pdf

⁴⁶ El Mecanismo no informó sobre el número de personal que trabaja en esa instancia. De acuerdo con la solicitud de información pública número 400028018. Unidad de Enlace de la SEGOB.

Diagrama 1.
Composición orgánica del Mecanismo de Protección
para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con su diseño institucional, el Mecanismo opera de la siguiente manera: primero, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida tiene conocimiento de un incidente, altercado o agresión en contra de periodistas o personas defensoras de derechos humanos, ello a través de la realización de un monitoreo diario. De acuerdo con la información recabada en la entrevista de primer contacto, se determina si el caso es

extraordinario u ordinario⁴⁷. Si resulta el primero, se otorgan medidas de protección inmediata; en el segundo, se formaliza una solicitud de incorporación que se canaliza a través de la Unidad de Evaluación de Riesgo. En un plazo no mayor a 30 días hábiles se determinan las medidas correspondientes, mismas que tendrán que ser aprobadas por la Junta de Gobierno. A partir de ese momento, si no está conforme con las medidas proporcionadas, el beneficiario tiene la capacidad de interponer un recurso de revisión. Posteriormente, se realizan evaluaciones semestrales sobre la pertinencia de las medidas otorgadas. Al cabo de la revaluación se pueden seguir tres rutas: 1) Determinar nuevas medidas de protección; 2) Permanecer con las mismas que se habían otorgado, y 3) Dar por terminada la protección cuando la amenaza ya no esté presente.

La tasa de aceptación de casos en el Mecanismo es alta: cuatro de cada cinco personas que buscan acceder han sido incorporadas. Entre 2012 y mayo de 2018, el Mecanismo admitió 567 solicitudes de ingreso de las 678 recibidas. Del total de solicitudes admitidas, 339 son de periodistas y 228 son de personas defensoras de derechos humanos. Aunque en su primer año recibió muy pocas solicitudes de admisión, ese número se incrementó conforme pasó el tiempo. De las 19 que admitió en 2012, en 2013 se convirtieron en 99; posteriormente, en 2015 fueron 107. El pico de solicitudes de ingreso se registró en 2017: 142 solicitudes admitidas. Entre enero y mayo de 2018, el Mecanismo admitió 40 solicitudes. Si se continúa así, el número de solicitudes de incorporación de este año podría ser muy similar al del anterior⁴⁸.

En virtud de que el Mecanismo ofrece protección a colectivos de derechos humanos y periodistas, el número de personas beneficiarias es mayor que el de solicitudes recibidas. Desde su creación hasta julio de 2018, ha brindado servicio a 959 beneficiarios. De estos, 438 fueron periodistas y 521 defensores de derechos humanos. Del total, 384 fueron mujeres. Al igual que con el número de solicitudes, también el de beneficiarios aumenta consistentemente año con año. En 2014, hubo 91; en 2015, 166; en 2016, 138, y en 2017, 206. La última es la cifra más elevada desde su creación. De hecho, en 2017, el número de beneficiarios que se identifican como periodistas duplicó el del año anterior, de 55 a 120. En 2017, 24 fueron mujeres defensoras

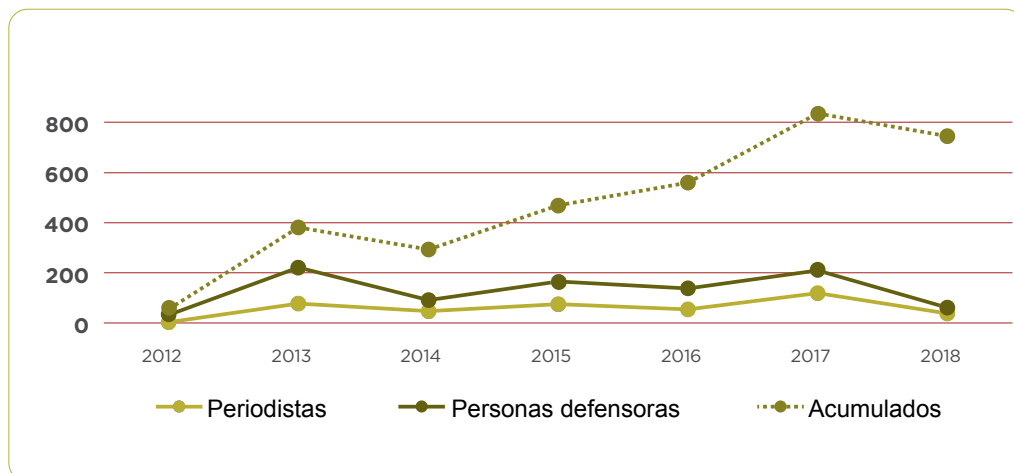
⁴⁷ Existen tres parámetros que la ley considera para evaluar el riesgo de los peticionarios, que son: 1) Temporalidad: las medidas de protección serán de carácter temporal, mientras existe la situación de riesgo, y estarán sujetas a revisión periódica; 2) Proporcionalidad: las medidas otorgadas correspondrán a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada usuario del programa, y 3) Causalidad: las medidas de protección se basarán en los factores de riesgo y amenaza, y en la actividad o cargo que desempeñe el beneficiario.

⁴⁸ SEGOB, 2018.

de derechos humanos, y 20 mujeres periodistas⁴⁹. Ese mismo año, 30 expedientes fueron concluidos por diferentes razones, entre las que destacan disminución de riesgo (36.7%), falta de interés (23.3%), desistimiento (20%), no ubicación (10%) y otras razones (10%).

Como buena cantidad de las personas beneficiarias permanecen más de doce meses en el Mecanismo, la cantidad de beneficiarios acumulados crece al paso del tiempo. Para mayo de 2018, había 685 personas beneficiarias totales.

Gráfica 6.
Número de periodistas y personas defensoras de derechos humanos admitidos por tipo de beneficiario (periodista o defensor), y acumulados (periodista y defensor), de 2012 hasta mayo de 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

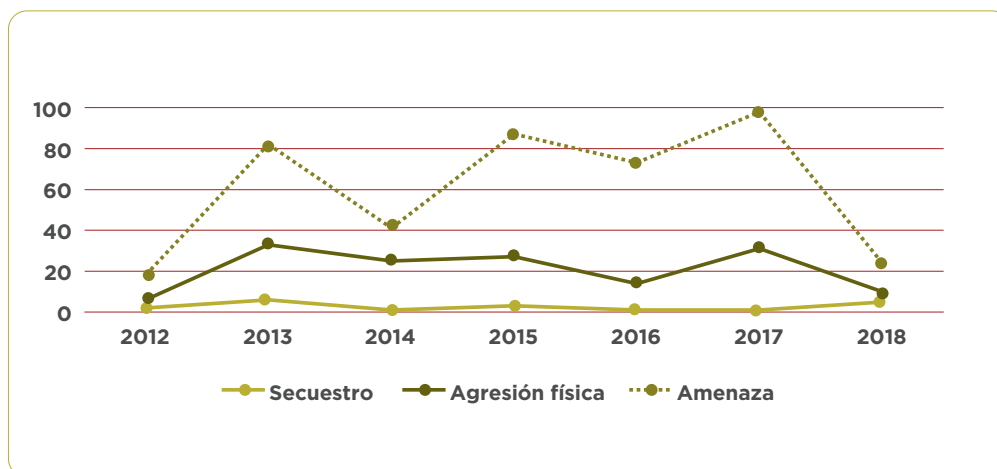
Entre 2012 y 2018, periodistas y personas defensoras de derechos humanos solicitaron su incorporación al Mecanismo por diferentes razones: han sufrido amenazas (54%), han sido víctimas de agresiones físicas (25%) o resultaron privados de su libertad (21%). Aunque estos tres tipos de agresiones persisten año con año, tienden a repuntar de manera diferente. En 2013 se registró el mayor número de beneficiarios que acudieron al Mecanismo por haber sido víctimas de secuestro (6). También fue el periodo anual con el mayor número de agresiones físicas (33). El mayor número de amenazas ocurrió en 2017, cuando 98 periodistas y personas defensoras de derechos humanos ingresaron al Mecanismo por este motivo. La distri-

⁴⁹ *Ibid.*

bución de este tipo de agresiones es muy similar entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Por cada 24 amenazas en contra de periodistas, hubo nueve agresiones físicas y un secuestro, en tanto que, por cada 18 amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos, se cometieron seis agresiones físicas y un secuestro.

Las 668 agresiones cometidas entre 2012 y 2018 contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos presuntamente fueron realizadas por un conjunto de actores estatales y no estatales. Al igual que en los resultados de la encuesta CASEDE-Simo Consulting arriba mencionados, en el periodo en cuestión, los principales agresores de los beneficiarios fueron servidores públicos (36%). Después de ellos, están los particulares (32%), quienes comúnmente pueden ser líderes políticos o miembros del crimen organizado⁵⁰. Sin embargo, es imposible identificar la fuente de la agresión en buen número de los casos (31%). Esto se explica, en parte, debido al ambiente de incertidumbre, criminalidad y corrupción al que están expuestos periodistas y personas defensoras de derechos humanos, lo que en contextos violentos (Kalyvas, 2006) se denomina el problema de identificación. Aunque este conjunto de tres actores conforma a las presuntas personas responsables de los ataques en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, los servidores públicos tienden a agredir a los primeros más que a cualquier otro grupo.

Gráfica 7.
Ataques (secuestros, agresiones físicas y amenazas) en contra de personas beneficiarias del Mecanismo, de 2012 hasta mayo de 2018

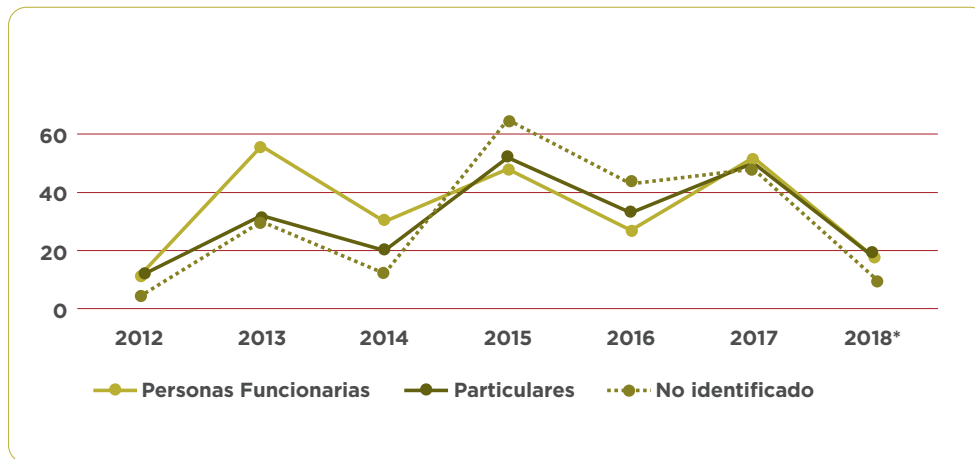


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

⁵⁰ Artículo 19 México. 2018.

Gráfica 8.

Principales agresores a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, de 2012 hasta mayo de 2018

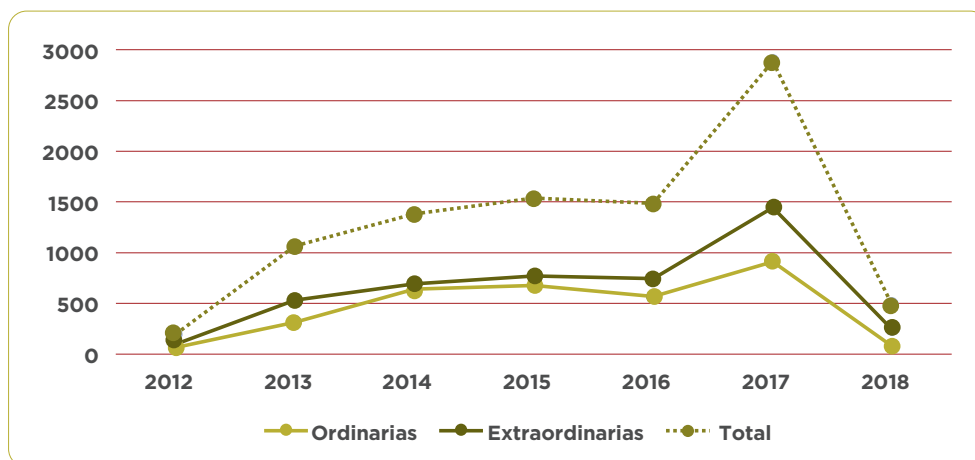


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

Entre 2012 y 2018, el Mecanismo reaccionó a estas agresiones otorgando en total 4,523 medidas de protección. De esas, el 23 por ciento representa medidas extraordinarias y el 77 por ciento, ordinarias. Una de cada cuatro de las medidas de protección otorgadas fueron botones de pánico. Además de estos, las medidas de protección que más veces otorgó fueron los directorios (con números de emergencia) (611) y los patrullajes (413).

Gráfica 9.

Medidas de protección otorgadas por el Mecanismo 2012-2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

Según un método de cálculo interno⁵¹, entre 2013 y 2016 el Mecanismo mantuvo una tasa de cumplimiento de resultados de 92 por ciento anual. Sin embargo, esto no garantiza que periodistas y personas defensoras de derechos humanos cuidados por el Mecanismo no sean víctimas de agresiones. En este periodo, 29 por ciento (156 individuos) de las personas beneficiarias recibió alguna agresión. Por su parte, el año pasado un total de 45 personas beneficiarias (periodistas y defensores) fueron agredidas. Esto significa que 2017 tuvo el mayor número de personas beneficiarias agredidas en la historia del Mecanismo.

Tabla 1.
Agresiones a periodistas y a personas defensoras de derechos humanos

Año	Periodistas	Personas defensoras de Derechos Humanos	Total
2013	5	8	13
2014	12	15	27
2015	19	17	36
2016	19	16	35
2017	11	34	45

Fuente: Datos tomados de la solicitud de información pública número 400027618. Unidad de Enlace de la SEGOB.

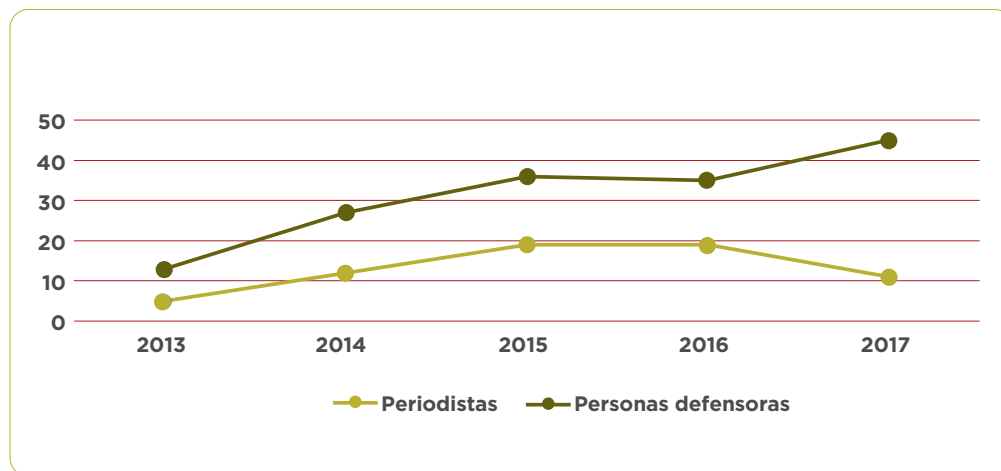
Por lo artero del ataque, uno de los más emblemáticos fue el asesinato del periodista veracruzano Cándido Ríos, quien estaba adscrito al Mecanismo desde 2013. El 17 de agosto, el botón de pánico y las cámaras de seguridad instaladas para protegerlo hicieron poco para detener los dos impactos de bala que el corresponsal del *Diario de Acayucan* y fundador de *La Voz de Hueyapan* recibió⁵². El 24 de julio de 2018, el segundo periodista adscrito al Mecanismo fue asesinado: Rubén Pat, director del semanario *Playa News*, fue

⁵¹ El método de cálculo de este indicador es el cociente del número de beneficiarios del Mecanismo. Para el año 2013 el porcentaje fue de 92.0, mientras que para 2014 responde a 92.3, para 2015 fue 92.75, en 2016, el porcentaje fue de 92.9 y, para el año 2017, la proporción del periodo anterior se repitió (92.9). De acuerdo con la solicitud de información pública número 400027618, Unidad de Enlace de la SEGOB.

⁵² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2017. "ONU-DH condena el asesinato del periodista Cándido Ríos Vázquez en Veracruz". Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1010:onu-dh-condena-el-asesinato-del-periodista-candido-rios-vazquez-en-veracruz&Itemid=265

acribillado, con por lo menos seis impactos de bala, en la puerta de un bar en el centro de Playa del Carmen⁵³. Aún se desconoce qué tipo de medidas de protección tenía.

Gráfica 10.
Número de periodistas y personas defensoras
de derechos humanos beneficiarias,
2012-2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

¿Qué ha mejorado recientemente?

En años recientes, el gobierno adoptó medidas significativas para fortalecer el funcionamiento y la eficacia del Mecanismo. En buena medida, la optimización se implementó con ayuda de organismos⁵⁴ y expertos internacionales. En este contexto, entre 2015 y 2018, el Mecanismo (muchas veces como respuesta a exigencias de la sociedad civil) efectuó avances relevantes, a

⁵³ ONU, 2018. "ONU condena el asesinato del periodista Rubén Pat en Playa del Carmen". 24 de julio. Consultado el 28 de julio de 2018 en: <http://www.onunoticias.mx/onu-condena-el-asesinato-del-periodista-ruben-pat-en-playa-del-carmen/oficina> en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2017. "ONU-DH condena el asesinato del periodista Cándido Ríos Vázquez en Veracruz". Consultado el 31 de julio de 2018 en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1010:onu-dh-condena-el-asesinato-del-periodista-candido-rios-vazquez-en-veracruz&Itemid=265

⁵⁴ Por ejemplo, de 2011 a 2016, la USAID ha aportado 5.1 millones de dólares a Freedom House, en México, para capacitar a personal del Mecanismo, elaborar las matrices de riesgo, ayudar a periodistas con manuales y cursos de autoprotección, entre otros. Ribando Seelke, C. 2018. *Violence Against Journalists in Mexico: In Brief*. Congressional Research Service, United States Congress, 17 de mayo. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45199.pdf>

saber: 1) Mayor coordinación con autoridades estatales; 2) Fortalecimiento de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; 3) Instauración de la Unidad para Prevención, Seguimiento y Análisis, y 4) Creación de diagnósticos específicos sobre la situación de violencia en Chihuahua y Veracruz, dos de los estados azotados con las mayores tasas de agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, respectivamente.

1) Mayor coordinación con autoridades estatales. En 2017, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida ayudó a instaurar las llamadas Unidades estatales de protección. Sin embargo, la instauración de dichas unidades no solamente siguió las demandas de la sociedad civil, sino que también obedeció a una respuesta política de una crisis que estalló entre marzo y mayo de 2017.

El 23 de marzo, justo cuando llevaba a su hijo a la escuela, fue asesinada a balazos la corresponsal del diario *La Jornada* en Chihuahua, Miroslava Breach, quien cubría historias sobre violaciones de derechos humanos, violencia y narcotráfico⁵⁵. Pocos días después, el 15 de mayo de ese año, a escasos metros de su oficina, fue acibillado de doce balazos el periodista Javier Valdez, fundador de *Río Doce* y corresponsal de *La Jornada* en Sinaloa⁵⁶.

Sus asesinatos, como ningún otro, provocaron una reacción de emergencia del gobierno mexicano. Dos días después, el presidente Enrique Peña Nieto convocó a una reunión con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Ese día –en su primera declaración pública como primer mandatario sobre los asesinatos y ataques contra periodistas– dijo: “Como presidente de la República les digo que actuaremos con firmeza y determinación para detener y castigar a los responsables”⁵⁷. En este marco, se estableció un protocolo de operación a escala nacional que incluía la creación de las mencionadas Unidades Estatales de Protección en las 32 entidades federativas⁵⁸, cuyo objetivo consiste en monitorear amenazas y agre-

⁵⁵ Committee to Protect Journalist, 2017, “Miroslava Breach Velducea”. Consultado el 16 de agosto de 2018, en: <https://cpj.org/data/people/miroslava-breach-velducea/>

⁵⁶ Committee to Protect Journalist. 2017. “Mexican Journalist and CPJ Awardee Javier Valdez Cárdenas Murdered”. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <https://cpj.org/2017/05/mexican-journalist-and-cpj-awardee-javier-valdez-c.php>

⁵⁷ Presidencia de la República, 2017. “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, en evento: Acciones para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas y Defensores”. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-presidente-enrique-pena-nieto-en-evento-acciones-para-la-libertad-de-expresion-y-para-la-proteccion-de-periodistas-y-defensores?idiom=es-MX>

⁵⁸ SEGOB, 2017(b). “Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/PCNPPDDHP.pdf>

siones contra periodistas y personas defensoras, reaccionar en situaciones de emergencia y dar seguimiento a la aplicación de las medidas. A partir de mayo de 2017, las Unidades Estatales de Protección han coadyuvado a identificar 296 casos⁵⁹.

2) Fortalecimiento de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Se asignó mayor personal y se creó un área especializada en el seguimiento a la implementación de las medidas de protección. Además, se renovó y se fortaleció la evaluación de riesgo. En virtud de que éste es el primer contacto con personas peticionarias y futuras beneficiarias, la evaluación resulta clave para determinar el curso que seguirá el caso (por ejemplo, para ser catalogado como ordinario o extraordinario). Además, a partir de un convenio de colaboración con organizaciones y expertos nacionales e internacionales, incluida la organización en defensa de la libertad de expresión Freedom House, se diseñaron e implementaron metodologías e instrumentos técnicos con el objeto de fortalecer la especialización para la valoración de riesgo. Asimismo, se incorporó un nuevo catálogo de amenazas. Además, hubo un avance del 11 por ciento respecto a los casos evaluados y reevaluados entre 2016 y 2017, al pasar de 341 a 378, respectivamente⁶⁰.

3) Instauración de la Unidad para Prevención, Seguimiento y Análisis. Se instauró la unidad para elaborar los planes preventivos y los protocolos de protección, evaluar la eficacia de las medidas de protección y generar investigaciones para identificar patrones y predictores de los agresores, las agresiones y las personas agredidas. En este contexto, en 2017 y en colaboración con el Área de Estrategia Digital de la oficina de la Presidencia de la República, se fortaleció la sistematización de las agresiones y la detección de patrones criminales.

En julio de 2017, a petición de algunos miembros del Consejo Consultivo, se integró la estrategia de seguridad digital al interior del Mecanismo para prevenir y proteger a los periodistas y personas defensoras de derechos humanos de posibles riesgos digitales (como lo son el espionaje y las amenazas por internet). Al igual que con el plan de coordinación que se implementó con la CONAGO tras los asesinatos de Miroslava Breach y Javier Valdez, la integración de la unidad digital, en buena medida, también fue producto de otra crisis política, pues sucedió poco después de que medios nacionales e internacionales denunciaran que el gobierno utilizó programas

⁵⁹ SEGOB, 2018.

⁶⁰ *Ibid.*

cibernéticos diseñados para atacar a organizaciones terroristas y criminales con el objeto de espiar a activistas, periodistas incómodos y defensores de derechos humanos⁶¹.

4) Creación de diagnósticos específicos sobre la situación de violencia en Chihuahua y Veracruz. Derivado de las continuas agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos en Chihuahua, y a petición de 25 organizaciones defensoras de derechos humanos locales⁶², el Mecanismo elaboró el primer diagnóstico enfocado en analizar la situación de riesgo en que laboran periodistas y personas defensoras de derechos humanos en esa entidad. Con base en este diagnóstico, se diseñó e implementó un Sistema de Alerta Temprana y un Plan de Contingencia. Actualmente, el Mecanismo trabaja en conjunto con el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia para dar seguimiento a dichas acciones.

¿Qué puede mejorar?

1) Mejorar la atención e incorporar un enfoque diferenciado en todos sus procesos. Si bien ha habido esfuerzos de capacitación que ha realizado el Mecanismo en fechas recientes, aún hace falta profesionalizar al personal en cuanto a su pericia profesional (por ejemplo, en la elaboración de evaluaciones de riesgo) y sobre la atención otorgada a personas peticionarias y beneficiarias⁶³. De las personas encuestadas que acudieron al Mecanismo en busca de auxilio, la gran mayoría considera que la perspectiva de género y derechos humanos durante su paso por el mismo podría mejorar. Así, el 63 por ciento de ellos percibió que el personal que los atendió estaba poco (41%) o nada (23%) calificado en materia de género. Aunado a lo anterior, el 40 por ciento consideró que quienes los atendieron estaban poco (27%) o nada (13%) capacitados en materia de derechos humanos. Finalmente, el 54 por ciento percibió que el personal que le atendió no tomó en cuenta su condición de género o etnia.

⁶¹ Beauregard, L. P. 2017. "El gobierno mexicano declaró secretos los contratos sobre el *software* del espionaje a periodistas", *El País*. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: https://elpais.com/internacional/2017/06/20/mexico/1497984473_017962.html

⁶² SEGOB. 2016. *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <http://imdhd.org/doctos/17247b-7d6c6599d2b95f42b0c6102ff6cbd87889000d831d03c7a2144b0445be.pdf>

⁶³ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe. Además, de acuerdo con la solicitud de información pública número 400027818, Unidad de Enlace de la SEGOB, la información sobre el personal capacitado con perspectiva de género para analizar el análisis de riesgo no está disponible, pues es necesario consultar con el área de administración de la Subsecretaría de Derechos Humanos por ser el área competente.

2) Fortalecer evaluación de riesgo. Se han logrado avances realizados para mejorar los instrumentos y las metodologías para la evaluación de riesgo, pero aún hay otras mejoras importantes por realizar (tanto en la primera unidad como en la segunda). Específicamente, en la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (primera unidad) es necesario reforzar la celeridad y la eficacia en el primer contacto con quien pide el servicio (posible persona beneficiaria), que no siempre es exitoso en cuanto a la recopilación de toda la información para valorar el caso. Además, aunque por ley esta unidad tiene hasta diez días hábiles para realizar la primera evaluación, la falta de personal retrasa este proceso, situación que comúnmente sucede en aquellos casos que no son catalogados como extraordinarios y cuyo análisis de riesgo se completa después del plazo que otorga la ley⁶⁴.

En algunas ocasiones, el análisis de riesgo que se lleva a cabo en la Unidad de Evaluación de Riesgo (segunda unidad) ocurre con retrasos y no en el plazo de 30 días que marca la ley. Respecto a este punto, de acuerdo con la encuesta realizada, el 58 por ciento de los periodistas que fueron agredidos y que acudieron al Mecanismo percibió que el tiempo de respuesta fue poco adecuado. Es importante fortalecer las capacidades técnicas de análisis de los analistas de campo, sostener sus actividades con los recursos humanos y económicos suficientes para que lleven a cabo su labor y evitar riesgos durante sus actividades⁶⁵.

Además, sería adecuada la creación de una unidad, herramienta o instrumento para evaluar la salud mental y bienestar psicológico de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos que se acercan a buscar auxilio⁶⁶. Al igual que la población en general que está expuesta a episodios brutales de violencia criminal⁶⁷, numerosas investigaciones académicas han demostrado que periodistas que cubren situaciones de violencia y peligro, o que son víctimas de una agresión, pueden desarrollar algún tipo de trastorno psicológico, por ejemplo, el trastorno de estrés postraumático, entre otros⁶⁸. Ésto también fue mencionado por quienes fueron entrevistados

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ De acuerdo con la solicitud de información pública número 400028018. Unidad de Enlace de la SEGOB, el Mecanismo no cuenta con ninguna unidad de evaluación psicológica.

⁶⁷ Flores, I. y L. Atuesta, "La 'guerra contra las drogas' y la salud mental: los efectos sobre la población general", Cuaderno de trabajo del Programa de Políticas de Drogas-CIDE, México. Consultado el 3 de agosto de 2018, en: http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20180308_093836_salud_mental_final_7_marzo.pdf

⁶⁸ Flores Morales, R., V. Reyes Pérez y L. M. Reidl Martínez, 2014. "El impacto psicológico de la guerra contra el narcotráfico en periodistas mexicanos". *Revista Colombiana de Psicología*, 23(1), 177-193.

para este reporte. Un periodista que fue agredido comentó: “no sé si fue estrés postraumático, pero sí existía miedo, había ansiedad (...) también a nivel terreno fue mucho estrés y la verdad es que sí fue mucha ansiedad, fueron problemas para dormir y la verdad es que sí me dio miedo después iniciar recorridos en las calles”.

3) Mejorar la implementación, seguimiento y evaluación de medidas de protección. Respecto a este punto, hay trabajos importantes por hacer respecto a dos aspectos: a) Mejorar eficacia de los procedimientos de primer contacto; b) Mejorar seguimiento de la implementación de medidas de seguridad, y c) Mejorar la evaluación de las medidas de protección. Una periodista y beneficiaria del Mecanismo resumió algunos de estos puntos de esta manera: “yo soy parte del Mecanismo, la verdad es que sí creo que es muy deficiente, que le faltan muchas cosas, que el proceso es muy lento, que... pues sí, que a veces funciona y a veces no, casi siempre no funciona”.

Primero, las medidas de protección con las cuales el Mecanismo debe blindar a la víctima no siempre son las adecuadas.⁶⁹ Quienes fueron encuestados para la elaboración de este Informe, solamente el 20 por ciento percibió adecuadas las medidas de protección. Aunque hay procedimientos para que la persona beneficiaria se inconforme con las medidas otorgadas (recurso de inconformidad), los trámites comúnmente son engorrosos y tardados, por lo que algunos beneficiarios prefieren desistir de interponer dichos procedimientos.

Además, una vez implementadas, es necesario dar mayor seguimiento sobre la efectividad de las medidas de protección. El Mecanismo indicó que la “comunicación con las personas beneficiarias se realiza durante las etapas de recepción de casos, elaboración del estudio de evaluación de riesgo, así como durante la implementación y seguimiento de las medidas de protección”⁷⁰. Sin embargo, esto no siempre ocurre; un conjunto de factores explica esta situación. En el periodo de implementación hay poca comunicación entre las personas beneficiarias y el Mecanismo.

Comúnmente, el Mecanismo delega la implementación de las medidas a una empresa privada, así como la responsabilidad de dar seguimiento a los casos. Otro punto por mejorar consiste en aumentar el personal asignado

⁶⁹ El riesgo es circunstancial, pues depende de las características demográficas y sociales de los involucrados, así como del contexto en el que operan. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). 2017. Es tiempo ya: políticas públicas para el derecho a defender a los derechos humanos. Consultado el 19 de agosto de 2018, en: https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf.

⁷⁰ De acuerdo con la solicitud de información pública número 400027918, Unidad de Enlace de la SEGOB.

para darle seguimiento a los casos⁷¹. Además, tomando en consideración que el número de personas beneficiarias crece y se acumula año tras año, lo deseable sería que la unidad de seguimiento tuviera un plan de crecimiento acorde con las demandas que tiene. Esto no sucede.

Finalmente, el Mecanismo cuenta con una métrica para evaluar la tasa de cumplimiento de resultados, pero podría refinarse más. El método de cálculo de este indicador es el cociente del número de beneficiarios que fueron agredidos respecto al número total de beneficiarios⁷². Sin embargo, esta métrica no pondera la relevancia de los casos de periodistas agredidos. Según este indicador, por ejemplo, la tasa de cumplimiento de resultados se ve igualmente afectada si un periodista es amenazado o asesinado.

En 2017, por ejemplo, el Mecanismo tuvo una tasa de cumplimiento de resultados del 92.9 por ciento. Esto a pesar de que ese año fue asesinado el periodista veracruzano Cándido Ríos. Dicha métrica no contempla ningún indicador que incluya el porcentaje de cumplimiento de los plazos de ley, o bien el índice de reingreso seguro de los periodistas desplazados, por lo que sería positivo que el Mecanismo contara con herramientas o instrumentos para que los beneficiarios evalúen su paso por el mismo.

4) Mejorar coordinación con instancias y organismos locales y federales:

A pesar de que la FEADLE forma parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo, es necesario establecer protocolos institucionalizados (transparentes y replicables) que favorezcan la coordinación y la cooperación entre estas dos instituciones.

Asimismo, la coordinación entre el Mecanismo y los gobiernos locales, incluyendo las unidades locales y regionales de protección podría mejorar sustantivamente. Aunque, en teoría, el Mecanismo mantiene convenios de colaboración con las 32 entidades federativas⁷³, en la práctica la cooperación con éstos depende de la voluntad política de los responsables⁷⁴ o del nivel de coordinación entre ellos. Estas situaciones tienen consecuencias perniciosas para reaccionar de manera urgente ante posibles amenazas, proveer de medidas de protección y prevenir posibles agresiones.

5) Dar mayor seguimiento a recomendaciones nacionales e internacionales. En 2016, la CNDH publicó las recomendaciones generales 24 y 25 sobre libertad de expresión⁷⁵. De acuerdo con la información del mismo Mecanis-

⁷¹ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe.

⁷² De acuerdo con la solicitud de información pública número 400027618, Unidad de Enlace de la SEGOB.

⁷³ De acuerdo con la solicitud de información pública número 400027918. Unidad de Enlace de la SEGOB.

⁷⁴ Artículo 19 México, 2013.

⁷⁵ De acuerdo con la solicitud de información pública número 400022418. Unidad de Enlace de la SEGOB.

mo, actualmente “se encuentra brindando seguimiento a las recomendaciones generales”⁷⁶. Sin embargo, no se ha hecho público ningún avance específico en esta materia. En este sentido sería deseable un mejor seguimiento a las recomendaciones nacionales e internacionales⁷⁷.

Tabla 2.
Recomendaciones al Mecanismo
realizadas por la CNDH entre 2013 y 2017

Número de recomendación	Año	Recomendación	Estatus
		Hacer una diferenciación geográfica con un mapa de riesgo y adecuar las medidas por entidad federativa.	En seguimiento*
24/2016	2016	Generar y publicar un informe semestral, respecto del monitoreo nacional de agresiones, identificando entidades con mayor incidencia y agresiones más recurrentes.	En seguimiento*
25/2016	2016	Garantizar medidas de protección, adecuadas, oportunas y suficientes sin dilación.	En seguimiento*
24/2016	2016	Dar continuidad a la capacitación del personal del Mecanismo y procurar la estabilidad laboral para evitar la rotación de personal.	En seguimiento*
25/2016	2016	Garantizar recursos humanos y financieros necesarios para el Mecanismo.	En seguimiento*

* Las recomendaciones se encuentran en seguimiento para su cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la CNDH y de la solicitud de información pública número 400022418. Unidad de Enlace de la SEGOB.

6) Mejorar conocimiento y confianza institucional. Periodistas y personas defensoras de derechos humanos desconocen a fondo la labor del Mecanismo y no confían en él. Aunque 67 por ciento de las personas encuestadas manifestó que conoce el Mecanismo, la gran mayoría de las 25 personas

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Aunque diferentes organismos internacionales emitieron recomendaciones hacia el Mecanismo (por ejemplo, ONU, 2017, y OEA, 2018), en este apartado solamente se señalan aquéllas que el Mecanismo identificó como recomendaciones de acuerdo a la solicitud de información pública número 400022418, Unidad de Enlace de la SEGOB.

entrevistadas para este Informe comentó que desconoce los detalles de sus funciones, de cómo opera y, lo más importante, de cómo solicitar su ayuda en caso de emergencia.

Además, hay varios factores que explican las razones por las cuales las personas encuestadas no acudieron al Mecanismo: a) 30% lo desconocen; b) 23% desconfían de la autoridad; c) 18% creen que es una pérdida de tiempo, y 4) 7.2% por falta de oficinas accesibles.

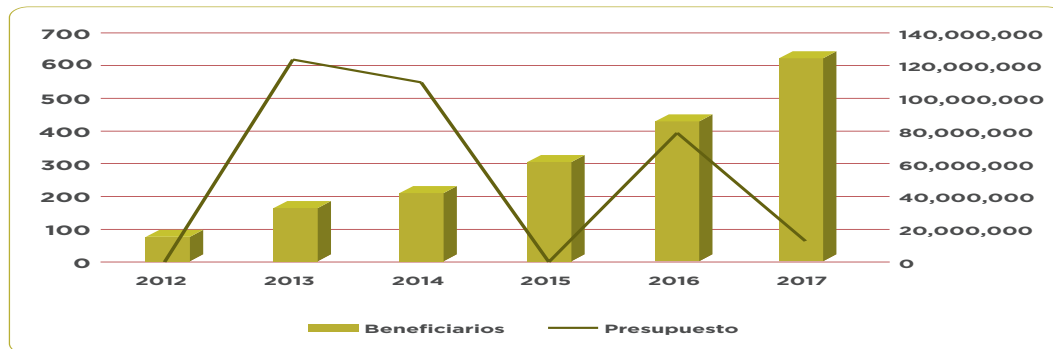
Asimismo, el análisis a profundidad de las 25 entrevistas arrojó que, aunque periodistas y personas defensoras reconocen que el Mecanismo es un paso en la dirección correcta, perciben que tiene limitaciones, está rebasado y, en algunos casos, puede elevar el nivel de riesgo de quienes acuden a él. Una defensora de derechos humanos entrevistada para este Informe resumió dicha percepción de desconfianza de la siguiente manera: “La falta de confianza en las instituciones te tiene siempre en este tema de que sientes que todos tus derechos están siendo violados”. Entre las personas encuestadas que acudieron al Mecanismo, 53 por ciento tuvo mucha o algo de desconfianza durante su paso por el mismo. Cabe mencionar que la desconfianza institucional no es privativa del Mecanismo, sino una percepción ampliamente extendida entre los mexicanos.⁷⁸

7) Mejorar transparencia. De las 15 solicitudes de información efectuadas para la elaboración de este Informe, solamente se dio puntual respuesta a cinco de éstas. En muchas ocasiones, la unidad de enlace respondió parcialmente o no dio respuesta. En otros casos la información proporcionada no corresponde al Mecanismo como institución sino a la Secretaría de Gobernación. Además, en la medida de lo posible, sería conveniente realizar análisis y estudios cualitativos y no sólo estadísticos. Esto sería especialmente útil en la elaboración de diagnósticos estatales.

8) Fortalecer el presupuesto. Hay un divorcio entre necesidades y recursos económicos. El presupuesto anual que recibe el Mecanismo –por medio del Fideicomiso para la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos y periodistas– no es proporcional al número de personas beneficiarias que atiende ni a las medidas de protección (ordinarias o extraordinarias) que ofrece. De hecho, pese a que, desde su origen, el número de personas beneficiarias y de medidas otorgadas por el Mecanismo creció sostenidamente, el presupuesto con el que opera no lo hizo. En años recientes, se ha reducido significativamente.

⁷⁸ Consulta Mitosfky, *Confianza en instituciones 2017*. Consultado el 21 de agosto de 2018, en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017>

Gráfica 11.
 Presupuesto asignado al Mecanismo
 y número de personas beneficiarias, de 2012 a 2017
 (Pesos)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SEGOB.

En 2017, el presupuesto se contrajo 84 por ciento con respecto a 2016, pues pasó de 89 millones de pesos a tan sólo 15. En el mismo año se atendió prácticamente al mismo número de personas beneficiarias que en 2013, pero solamente con el 10 por ciento del presupuesto. Tras varias gestiones, en 2018 el Mecanismo recibió un presupuesto con el que pudiera seguir brindando las medidas de protección. Sin embargo, la incertidumbre financiera puede afectar la eficacia del mismo. Además, el presupuesto no está desglosado por unidad operativa⁷⁹. Actualmente, se está elaborando una métrica de servicios que ayude a determinar el monto anual mínimo que se necesita para operar, pero aún no se encuentra disponible⁸⁰.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión

¿Qué hace y cómo?

En junio de 2010, el gobierno mexicano creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), misma que actualmente se encuentra adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR⁸¹. La FEADLE fue el resultado de una fuerte pre-

⁷⁹ De acuerdo con la solicitud de información pública número 400028018. Unidad de Enlace de la SEGOB.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ ACUERDO A/ 109 /12. Acuerdo de la Procuraduría General de la República por el que se reforman y adicionan los acuerdos a/024/08 y a/145/10; y se adscriben las fiscalías especiales para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, y para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión, a la subprocuraduría de derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad.

sión nacional e internacional derivada de la severa crisis de seguridad pública, así como de la impunidad en materia de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión que atravesaba entonces el país (y de la cual no ha podido salir)⁸². La Fiscalía es la instancia encargada de “dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, perseguir los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística o se cometan en razón del ejercicio del derecho a la información”⁸³.

Su antecedente organizacional directo fue la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, que fue creada el 15 de febrero de 2006,⁸⁴ como respuesta a la desaparición del periodista sonoreense Alfredo Jiménez Mota en 2005⁸⁵. En 2010, una reforma convirtió la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas en la actual FEADLE. Dicha reforma también la dotó con ciertas atribuciones adicionales, como la autonomía de gestión y la financiera, la posibilidad de solicitar información al sistema bancario y financiero y, sobre todo, la facultad de atraer e investigar delitos del fuero común, cometidos en contra de comunicadores, periodistas y medios de comunicación por motivo de su labor profesional. Desde entonces hasta la fecha, el gobierno también ha realizado otras reformas legales e institucionales para fortalecer las facultades mencionadas⁸⁶. De hecho, en mayo de 2013 una modificación legal reglamentó las causales de la facultad de atracción de la FEADLE, entre las que se incluyen la capacidad para atraer casos del fuero común cometidos contra periodistas y medios de comunicación, incluso cuando ya estén bajo investigación de un ministerio público local⁸⁷.

De acuerdo con su diseño institucional, la FEADLE cuenta con una Dirección General, que a su cargo está la supervisión de asuntos del sistema de justicia escrito (averiguaciones previas) y del sistema acusatorio (sistema oral); también hay una Dirección General Adjunta, que tiene a su cargo la Dirección de evaluación con medios y estadística. Respecto a su personal, la FEADLE cuenta

⁸² Brambila y Lugo-Ocando, 2018.

⁸³ PGR, 2018b. “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion-18894>

⁸⁴ Según consta en el acuerdo A/O31/06 del Procurador General de la República. Consultado el 31 de julio de 2018 en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2006/15022006\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2006/15022006(1).pdf)

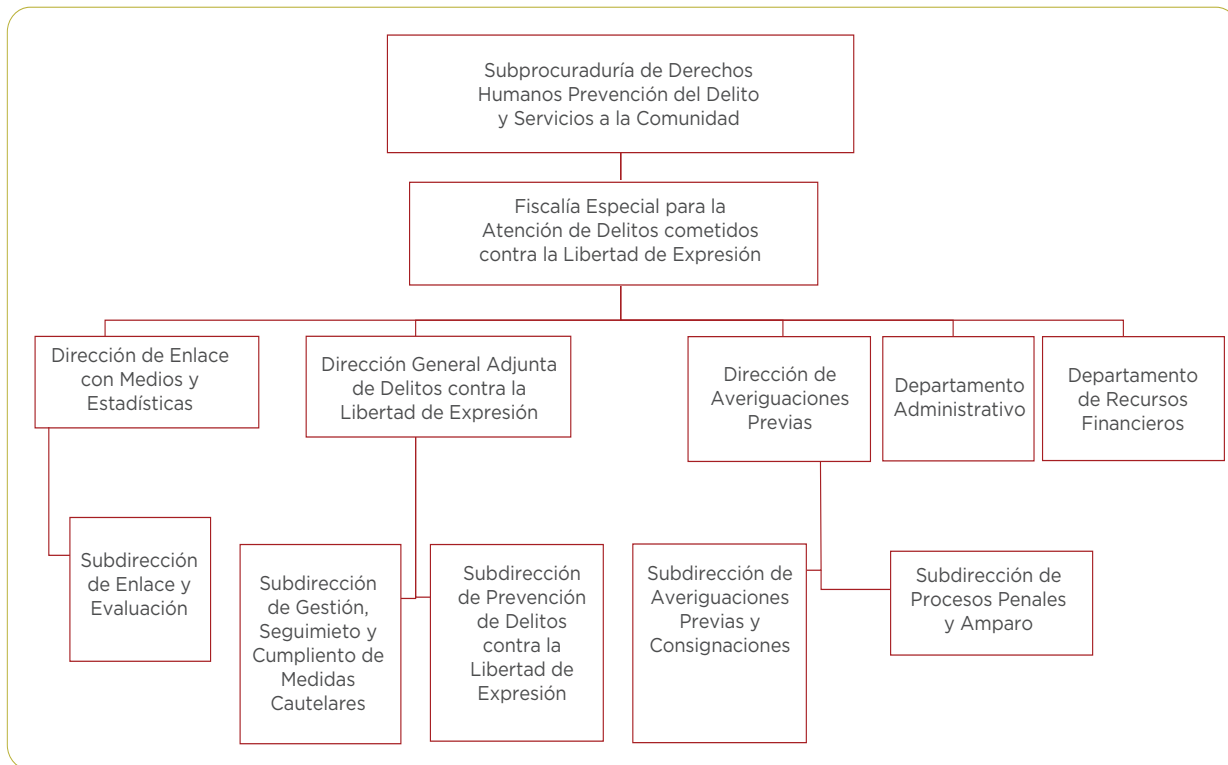
⁸⁵ Brambila y Lugo-Ocando, 2018.

⁸⁶ OEA, 2018.

⁸⁷ *Diario Oficial de la Federación*, mayo 2013. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=251919&pagina=47&seccion=1

con 62 personas funcionarias públicas⁸⁸, de las cuales 28 realizan funciones administrativas y son de libre designación⁸⁹. También cuenta con 16 ministerios públicos adscritos a diferentes entidades federativas. De acuerdo con la FEADLE, “todo el personal es con perfil de puesto definido”⁹⁰.

Diagrama 2.
Composición orgánica de la FEADLE



Fuente: Elaboración propia.

Desde su creación y hasta febrero de 2016, la FEADLE inició 806 averiguaciones previas, motivada por un conjunto de delitos vinculados con la actividad periodística. De julio de 2010 a mayo de 2018, cinco fueron los principales delitos por los cuales se inició una averiguación previa: amenazas (38%), abuso de autoridad (18%), robo (7%), homicidio (7%) y privación

⁸⁸ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700035518. Unidad de Enlace de la PGR.

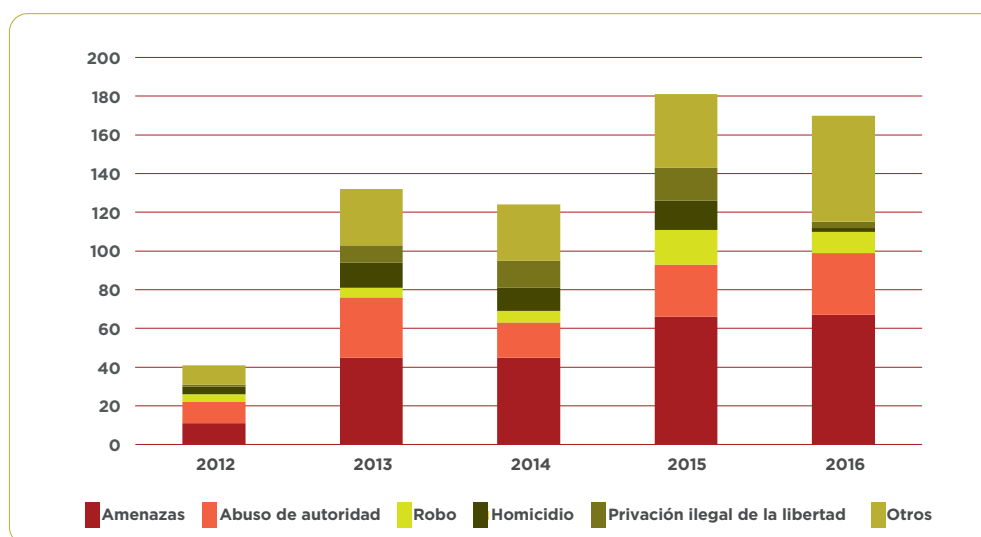
⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700090118. Unidad de Enlace de la PGR.

ilegal de la libertad (6%). Sin embargo, estos no fueron los únicos agravios cometidos contra periodistas en este periodo, pues también fueron víctimas de daños en propiedad ajena, tentativa de homicidio, secuestro y tortura, entre otros. En este mismo periodo, la gran mayoría de averiguaciones previas se concentró en ocho entidades federativas, las cuales abarcan el 63 por ciento de los casos (508 averiguaciones previas). Estas entidades fueron la Ciudad de México (15%), Veracruz (9%), Estado de México (8%), Oaxaca (6%), Guerrero (5%), Quintana Roo (4.8%), Coahuila (4.8%), Chihuahua (4.6%), y Tamaulipas (4.3%)⁹¹.

Gráfica 12.

Desglose de delitos en averiguaciones previas de la FEADLE, del 5 de julio de 2012 al 29 de febrero de 2016

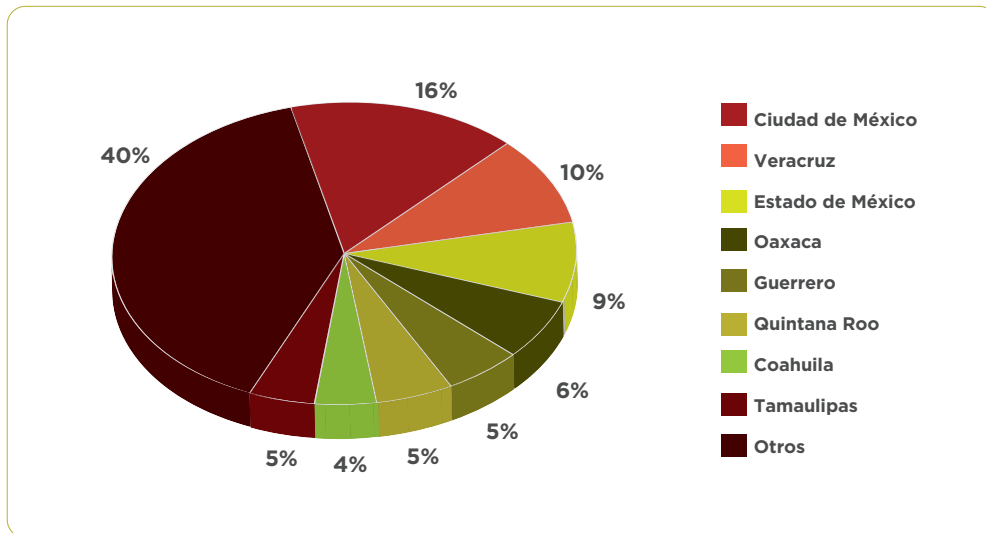


Fuente: Elaboración a partir de datos de la PGR.

⁹¹ PGR. 2018. *Informe Estadístico de la Fiscalía Especial de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión*, mayo. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/ACTUALIZACION-2016/ESTADISTICAS%20mzo%202016%20totales.pdf>

Gráfica 13.

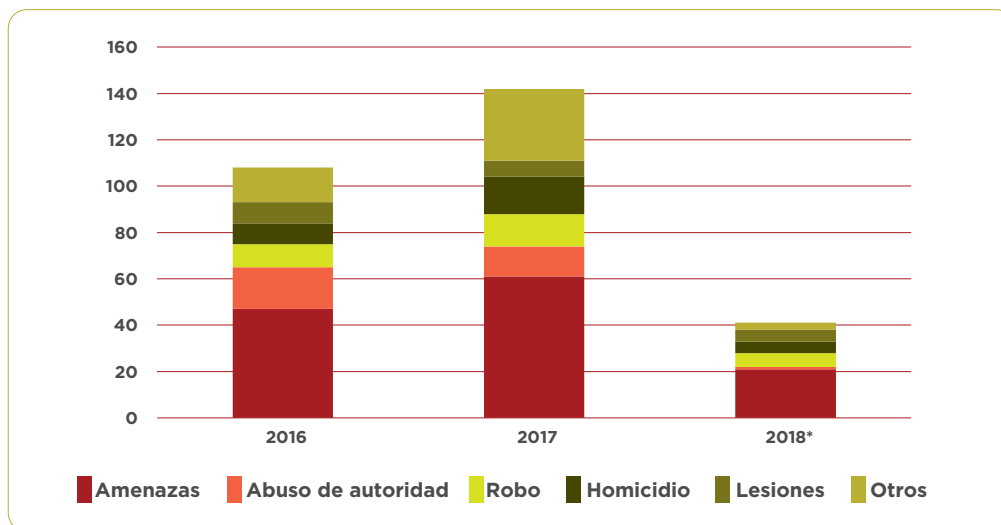
Desglose de averiguaciones previas por entidad federativa, del 5 de julio de 2012 al 29 de febrero de 2016



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

Gráfica 14.

Desglose de delitos en carpetas de investigación de la FEADLE, de febrero de 2016 a mayo de 2018

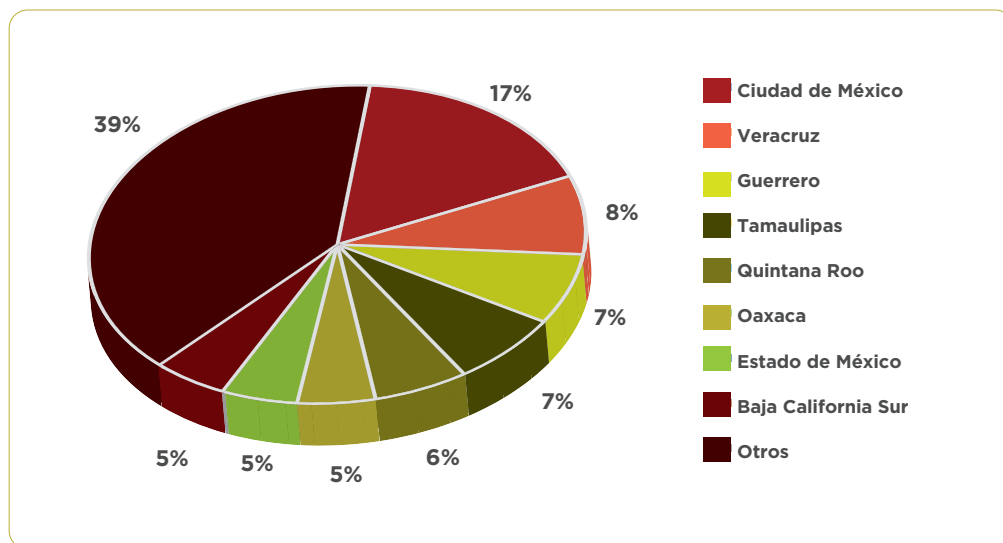


Fuente: Elaboración a partir de datos de la PGR.

Desde que entró en vigor el nuevo Sistema Penal Acusatorio, del 29 de febrero de 2016 a mayo de 2018, la Fiscalía inició 284 investigaciones vinculadas con delitos cometidos en contra de la libertad de expresión. En este periodo, la distribución de los cinco principales delitos por los cuales se inició una investigación fue: amenazas (46%), abuso de autoridad (11%), homicidio (10%), robo (10%) y lesiones (7%). En este mismo periodo, la gran mayoría de las carpetas de investigación se concentró en ocho entidades federativas, que reunieron el 61 por ciento de los casos (173 carpetas de investigación), a saber: Ciudad de México (17%), Veracruz (8%), Guerrero (7%), Tamaulipas (7%), Quintana Roo (6%), Oaxaca (5%), Estado de México (5%) y Baja California Sur (5%)⁹².

Gráfica 15.

Desglose de carpetas de investigación por entidad federativa, de febrero de 2016 a mayo de 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

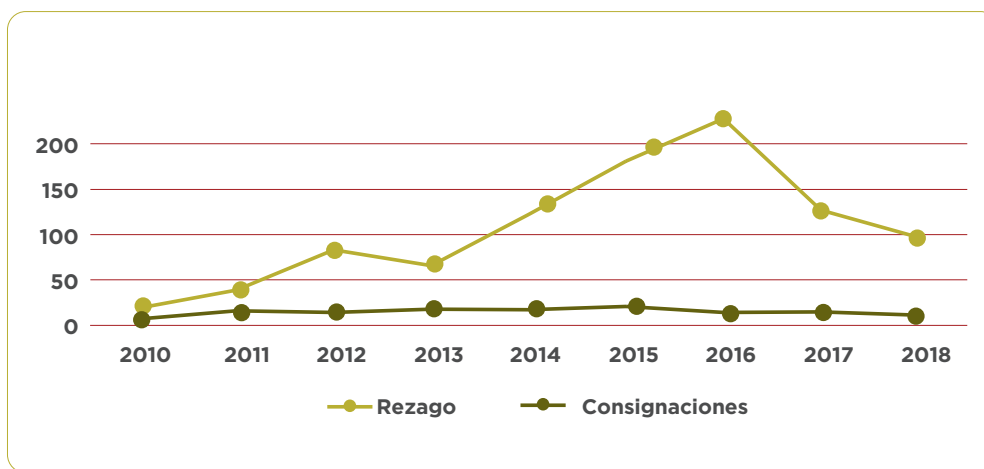
A pesar del gran número de averiguaciones previas e investigaciones bajo el sistema acusatorio que investiga la FEADLE, el número de casos rezagados permanece alto, mientras que el de consignaciones, muy bajo. En 2017, por ejemplo, del total de averiguaciones previas en trámite (140 en total), 127 permanecieron en rezago. El número es similar en años recientes: en 2015, de un total de 327 averiguaciones previas en trámite, 181 quedaron

⁹² *Ibid.*

rezagadas. Para 2016, de un total de 260, 228 permanecieron en rezago. En 2018, de las 102 que están en trámite, 97 se encuentran rezagadas. Además de esto, el número de consignaciones es persistentemente bajo. Entre 2010 y 2018, el promedio de consignaciones al año fue de tan sólo 14 averiguaciones previas. En 2010 fueron siete; en 2011 hubo 16; en 2012, fueron 14; en 2013, 18; en 2014, sumaron 17; en 2015, 21; en 2016, hubo 14; en 2017, 15, y en 2018, se abrieron 11 carpetas de investigación⁹³.

Gráfica 16.

Estado de las averiguaciones previas determinadas por la FEADLE (solamente casos rezagados y consignados), de 2010 a 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

Además, desde la implementación del Sistema Penal Acusatorio en 2016 –que exige estándares distintos al sistema penal anterior–, la FEADLE ha logrado judicializar (presentar ante tribunales) muy pocos casos. En 2016, solamente consiguió hacerlo en una ocasión, mientras que en 2017 lo hizo en cuatro⁹⁴. Respecto al número de soluciones alternas que se han resuelto respecto a delitos en contra de periodistas, en 2016 hubo dos acuerdos reparatorios, mientras que en 2017 hubo cuatro⁹⁵. Estos se refieren a solucio-

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700035518, anexo 1/0918. Unidad de Enlace de la PGR.

⁹⁵ *Ibid.*

nes judiciales alternas que admiten que, cuando la amenaza así lo permita, las partes podrán llegar a un convenio fuera de los tribunales⁹⁶.

Una de las áreas que más atención pública ha merecido es la baja tasa de procesos penales abiertos en contra de personas que probablemente cometieron agresiones graves contra periodistas, como los casos de homicidios o desapariciones. De los 84 homicidios a periodistas cometidos desde 2010, la FEADLE determinó que sólo en 47 de estos casos se habría motivado por el ejercicio periodístico de las víctimas; 28 permanecen como averiguaciones previas, 16 han sido suspendidos o cerrados –y las razones por las cuales se llegó a estas resoluciones se desconocen–, y sólo en tres casos hay procesos penales abiertos⁹⁷. Por otro lado, sólo en uno de los 20 casos de presuntas desapariciones de periodistas (hasta el 31 de enero de 2016), las autoridades ministeriales consignaron la averiguación previa respectiva⁹⁸. Asimismo, entre 2013 y 2017, la FEADLE realizó 74 órdenes de aprehensión o de presentación de imputados; 2017 es el año que más hizo, con 27. En 2016 fue el año que menos ordenes giró, con tan sólo 4⁹⁹.

Como arriba se menciona, desde mayo de 2013, la FEADLE tiene la facultad de atraer e investigar delitos del fuero común, cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación por motivo de su labor profesional¹⁰⁰. Esta facultad –mal llamada en las notas periodísticas como la federalización de los delitos contra periodistas– sigue el principio de que cuenta con mayor autonomía que las procuradurías locales, así como recursos humanos y logísticos para investigar estos delitos.

⁹⁶ De acuerdo con la participación de Ricardo Sánchez, Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, ante las comisiones de libertad de expresión en la Cámara de Diputados. Mayo 2017. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_483dnqr/Comision_Especial_de_Seguimiento_a_las_Agresiones_a_Periodistas_y_Medios_de_Comunicacion

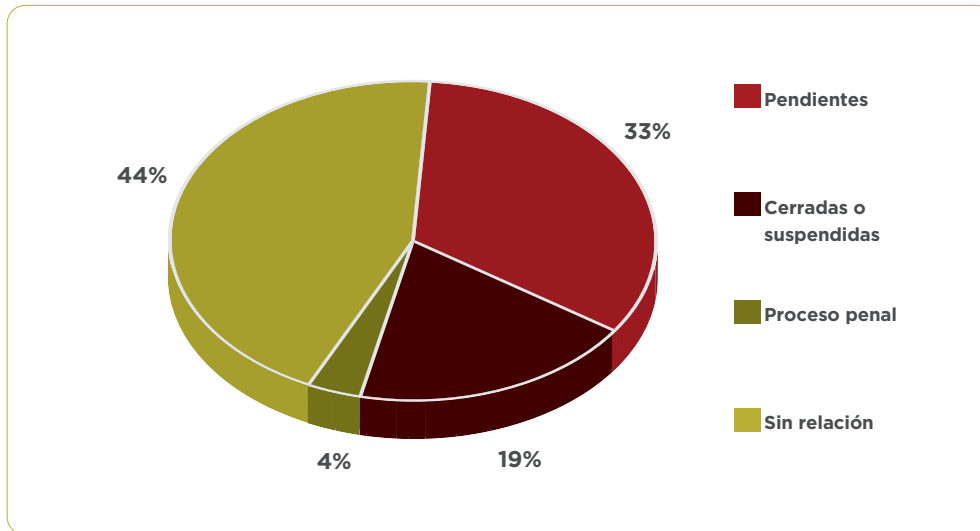
⁹⁷ OEA, 2018.

⁹⁸ CNDH, 2015(b).

⁹⁹ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700030918. Unidad de Enlace de la PGR.

¹⁰⁰ Según la ley, se requieren cuatro supuestos para aplicar la atracción de casos: 1) Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique, a través de un medio de comunicación, a tareas de información o de creación de opinión; 2) Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de estos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior; 3) Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y 4) Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 2010. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010

Gráfica 17.
Estado de las averiguaciones previas
respecto de asesinatos de periodistas, 2010 a 2017



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

Esta facultad de atracción se ha utilizado en 52 ocasiones. La gran mayoría de las veces que se empleó (84%) fue entre 2013 y 2015. Desde 2016, prácticamente dejó de utilizarla, lo hizo sólo en cuatro ocasiones, mientras que, en 2017, se valió de ella una vez. Hasta mayo de 2018, había atraído solamente tres casos más. Entre 2013 y 2018, tres delitos engloban el 75 por ciento (39 asuntos) de los casos atraídos por la Fiscalía. Estos son abuso de autoridad (16), amenazas (13) y homicidio (10)¹⁰¹. Los casos fueron atraídos de 18 entidades federativas, entre los cuales destacan 12 de la Ciudad de México, y 10 de Veracruz (incluidos cinco homicidios)¹⁰².

¹⁰¹ PGR, 2018a.

¹⁰² FEADLE, 2018.

Gráfica 18.
Número de casos atraídos por la FEADLE por año,
de 2013 a 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

¿Qué ha mejorado recientemente?

En años recientes, en buena medida como respuesta a la presión nacional e internacional, así como a la persistencia de los ataques contra periodistas en el país, la FEADLE ha dado algunos pasos importantes en su fortalecimiento. En este contexto, entre 2015 y 2018, (muchas veces como respuesta a exigencias de la sociedad civil) efectuó avances relevantes, a saber: 1) Se incrementó la coordinación con autoridades estatales, 2) Se fortaleció su estructura interna, y 3) Se estableció la unidad de contexto.

1) Se incrementó la coordinación con autoridades estatales. En mayo de 2017, en el marco del protocolo de operación a escala nacional que el presidente Enrique Peña Nieto y la CONAGO implementaron, tras los asesinatos de los periodistas Miroslava Breach y Javier Valdez, se instruyó a las autoridades competentes para que la FEADLE contara con más personal y mejor capacitación para ministerios públicos, policías y periciales, además de incrementar su coordinación con otras autoridades locales y federales, tanto como la creación de protocolos homologados a nivel nacional para la investigación y atención a víctimas de delitos cometidos contra la libertad de expresión¹⁰³.

2) Se fortaleció su estructura interna. Desde el 10 de mayo de 2017, un nuevo funcionario fue nombrado Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. Desde el inicio de su mandato,

¹⁰³ Gobierno de la República, 2017. *Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/acciones-para-la-libertad-de-expresion-y-para-la-proteccion-de-periodistas-y-defensores>

anunció cambios sustantivos en el funcionamiento de la FEADLE¹⁰⁴. El personal se incrementó, al pasar de 15 a 22 ministerios públicos y de 14 a 15 policías ministeriales¹⁰⁵. Asimismo, también se desarrollaron protocolos de investigación específicos para realizar investigaciones¹⁰⁶. Además, la FEADLE capacitó a su personal en las siguientes áreas: Anticorrupción y prevención de conflictos de interés; Capacitación del código de conducta; Introducción a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*; Breve historia de la procuración de justicia en México; Inducción al Sistema Penal Acusatorio; Servicio y profesionalismo; Ortografía y redacción, e Introducción a la Procuraduría General de la República¹⁰⁷.

3) Se estableció la Unidad de Análisis de Contexto. Uno de los avances más destacados desde que entró el nuevo Fiscal es la creación de la unidad de contexto, un área multidisciplinaria compuesta por personas expertas en psicología, informática, periodismo, derecho y política, que coadyuvan en las investigaciones que la FEADLE lleva a cabo. Dicha unidad busca determinar el contexto social, político y criminal en el que ocurrieron hechos relacionados con delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.

4) Investigación y análisis especializado. Se han creado unidades de análisis especializadas por tipo de delito. Esto permite que se desarrollen grupos de investigación dedicados y especializados.

¿Qué puede mejorar?

1) Mejorar la atención e incorporar un enfoque diferenciado (de género y etnia) en todos sus procesos. La sensibilización de los servidores públicos que prestan atención a las víctimas podría mejorar. El 60 por ciento de las personas encuestadas que fueron víctimas de ataques por realizar su trabajo y que denunciaron el hecho percibieron que el trato en el Ministerio Público o en la FEADLE fue malo o muy malo. El 18 por ciento percibió que fue discriminada al momento de hacer la denuncia. El 68 por ciento percibió que las medidas que le ofrecieron no tomaron en cuenta su género ni su pertenencia étnica.

Además, aunque la FEADLE realizó capacitaciones sobre perspectiva de género a 31 personas servidoras públicas entre 2013 y 2017¹⁰⁸, aún falta que

¹⁰⁴ De acuerdo a la participación del Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, Ricardo Sánchez, ante las comisiones de libertad de expresión en la Cámara de Diputados. Mayo 2017. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_483dn-qrv/Comision_Especial_de_Seguimiento_a_las_Agresiones_a_Periodistas_y_Medios_de_Comunicacion

¹⁰⁵ Ribando Seelke, 2018.

¹⁰⁶ OEA, 2018.

¹⁰⁷ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700090118. Unidad de Enlace de la PGR.

¹⁰⁸ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700035518. Unidad de Enlace de la PGR.

la perspectiva de género y el enfoque diferencial se incluyan en todos sus procesos e investigaciones. Cabe señalar que esto permitiría que quienes trabajan en la FEADLE actúen con mayor eficacia ante los delitos contra mujeres periodistas y la población LGBTTI, que, por la discriminación que sufren, muchas veces no denuncian. Además, esto evitaría que los prejuicios con base en la orientación sexual e identidad de género de policías y ministerios públicos afecten el desarrollo de la investigación criminal¹⁰⁹.

Finalmente, la FEADLE falla en ofrecerle a las víctimas y los familiares avances periódicos sobre el *estatus* de su investigación¹¹⁰. Por ejemplo, el 40 por ciento de las personas encuestadas que denunciaron ante la FEADLE o Ministerio Público dijeron haber sido víctimas de un delito por ejercer su profesión y no supieron qué pasó con la averiguación previa o la investigación.

2) Fortalecer investigación y medidas de protección. La FEADLE podría mejorar en la celeridad y solidez de sus investigaciones¹¹¹. De acuerdo con las personas encuestadas que denunciaron haber sido víctimas de un delito por ejercer su labor profesional, la FEADLE o Ministerio Público solamente inició una averiguación previa o una investigación en el 60 por ciento de los casos¹¹². De estas, prácticamente ninguna ha sido resuelta: el 11 por ciento sigue en trámite y el 89 por ciento de las personas que denunciaron no recibió mayor información sobre el *estatus* o, incluso, mencionan que no pasó nada.

Además, a pesar de que desarrolló un nuevo protocolo de investigación e instauró la unidad de análisis del contexto sociopolítico, la FEADLE podría establecer planes de investigación a largo plazo, que tomen en cuenta la problemática criminal que aqueja, en lo particular, a los periodistas y, en general, al ejercicio de la libertad de expresión y, por otro lado, capacitar a los ministerios públicos sobre el contexto de delitos en contra de la libertad de expresión¹¹³. Otro elemento que podría mejorar es evitar la continua rotación de personal¹¹⁴.

Finalmente, la FEADLE podría mejorar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección otorgadas. De hecho, las medidas de protección

¹⁰⁹ ONU. 2017.

¹¹⁰ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe.

¹¹¹ Cabe señalar que esto no es privativo de la FEADLE sino un tema estructural que concierne a todo el aparato judicial y de procuración de justicia del país.

¹¹² En ocasiones se denuncian en la FEADLE delitos que no están vinculados con la libertad de expresión, por lo que no proceden.

¹¹³ De acuerdo con la participación de Ricardo Sánchez, Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, ante las comisiones de libertad de expresión en la Cámara de Diputados. Mayo 2017. Consultado el 31 de julio de 2018 en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_483dnqrv/Comision_Especial_de_Seguimiento_a_las_Agresiones_a_Periodistas_y_Medios_de_Comunicacion

¹¹⁴ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe.

que otorga, en algunos casos, no garantizan la protección de las víctimas¹¹⁵. De acuerdo con la encuesta que se realizó, solamente el 35 por ciento percibió que las medidas que le ofrecieron respondieron de forma oportuna (rápida y efectiva) a su denuncia. Por otro lado, 68 por ciento de los encuestados que denunciaron un delito percibieron que las medidas que les otorgó la FEADLE no garantizaban su protección. Además, la instancia tampoco les dio a conocer la información referente a la forma como determinan las medidas de protección de las víctimas que las reciben, ni tampoco si dichas medidas contemplan un enfoque diferencial¹¹⁶.

3) Fortalecer la coordinación con instancias y organismos locales y federales. La FEADLE podría utilizar más adecuadamente la facultad de atracción de casos. De hecho, a pesar de las modificaciones hechas a la ley en mayo de 2013, aún falta regular los criterios bajo los cuales selecciona los casos con reglas y estándares claros y transparentes¹¹⁷. Por ejemplo, no son plenamente claros los estándares que siguieron para determinar que 37 de los 84 asesinatos contra periodistas no fueron motivados por su labor profesional o ejercicio de la libertad de expresión. De hecho, las omisiones en agotar las líneas de investigación que pudieran estar vinculadas con la actividad profesional de las víctimas han sido mencionadas reiteradamente en sendos informes de organizaciones de la sociedad civil¹¹⁸, organismos internacionales¹¹⁹ y en la recomendación general 24 de la CNDH. En todos ellos se menciona que existen omisiones en el agotamiento de las líneas de investigación que podrían estar vinculadas con su actividad profesional.

Además, la FEADLE podría institucionalizar (organizada y sistemáticamente) su relación con instancias de procuración de justicia locales. Como otros informes han detallado¹²⁰, una mejor colaboración con entidades locales, así como de cooperación entre ellas, podría resultar en mejores investigaciones criminales¹²¹.

4) Dar seguimiento a recomendaciones nacionales e internacionales. La FEADLE no da suficiente seguimiento a las recomendaciones o comunicaciones hechas por la CNDH o por las organizaciones internacionales. Entre 2012 y 2017, la CNDH emitió solamente una recomendación con relación a

¹¹⁵ Cabe resaltar que las medidas de protección del Código Nacional de Procedimientos Penales aplican para todos los delitos y no específicamente a los cometidos en contra de las y los periodistas.

¹¹⁶ De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700100918, Unidad de Enlace de la PGR.

¹¹⁷ CNDH, 2016.

¹¹⁸ Artículo 19 México, 2017; OSC, 2017.

¹¹⁹ ONU, 2017; OEA, 2018.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe.

periodistas o comunicadores¹²². Sin embargo, la FEADLE no ha respondido satisfactoriamente a la misma, y afirma que ha dado seguimiento a las recomendaciones, pero que en “el período solicitado no se encontraron registros de que exista alguna referente específicamente”¹²³.

5) Incrementar la confianza institucional. De acuerdo con la información de la encuesta, solamente el 20 por ciento acudió a denunciar el ataque o la agresión recibida por desarrollar su profesión. Entre las principales razones por las cuales no denuncian, las personas encuestadas mencionaron desconfianza en la autoridad (37%), pérdida de tiempo (14%), actitud hostil de la autoridad (10%) y por miedo al agresor (7%)¹²⁴.

A la mitad de los encuestados que acudió ante la FEADLE o a algún Ministerio Público, les llevó más de tres horas levantar la denuncia del hecho. Como se ha documentado en análisis académicos y de organizaciones civiles, la demora al levantar una denuncia es particularmente importante entre periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, a quienes sus editores y jefes, comúnmente no dan permiso para realizar las diligencias judiciales correspondientes. Asimismo, el análisis de las entrevistas a profundidad arrojó que, aunque los periodistas reconocen que la FEADLE es un paso en la dirección correcta, piensan que es muy engorroso realizar las denuncias. Una periodista que acudió a levantar una denuncia dijo: “...casi casi terminas haciendo tú todo el trámite, no hombre ¡es terrible!, me llevaron con una psicóloga para ver si estaba bien de mis facultades mentales, fue una pérdida de tiempo enorme, total que lo dejé por la paz”.

6) Transparencia y análisis. La FEADLE podría ser más clara y transparente en la información y los datos que genera. Por ejemplo, de las 14 solicitudes de información efectuadas para la elaboración de este Informe, solamente les dieron puntual respuesta a seis de estas. Además, los informes estadísticos mensuales que hacen públicos en su página de internet son confusos¹²⁵ (por ejemplo, las estadísticas no están desglosadas de acuerdo a los avances de los procesos judiciales).

7) Fortalecer el presupuesto. Aunque la cantidad de facultades y responsabilidades atribuidas a la FEADLE han aumentado desde su creación, así como las agresiones contra periodistas, su presupuesto entre 2014 y 2017 ha disminu-

¹²² De acuerdo con la solicitud de información pública número 1700031318. Unidad de Enlace de la PGR.

¹²³ Aunque diferentes organismos internacionales emitieron recomendaciones hacia el mecanismo (por ejemplo, ONU, 2017, y OEA, 2018), en este apartado solamente se señalan aquéllas que la FEADLE identificó como recomendaciones de acuerdo a la solicitud de información pública número 1700031318. Unidad de Enlace de la PGR.

¹²⁴ Esta situación no es privativa de la Fiscalía, más bien es una problemática estructural del sistema de procuración de justicia del país. Según la ENVIPE 2017, la población víctima no denunció un delito porque lo consideran pérdida de tiempo (33 por ciento) o porque desconfían de la autoridad (16 por ciento).

¹²⁵ PGR, 2018a.

do en más del 50 por ciento¹²⁶. Esto afecta severamente cualquier intento por cumplir su mandato legal¹²⁷. Además, los datos recabados para este Informe indican que es necesario generar un instrumento que permita a la instancia proyectar el presupuesto anual mínimo necesario para atender los casos que llevan anualmente¹²⁸. Asimismo, al igual que en el Mecanismo, la entrega de recursos podría agilizarse de tal forma que el personal que trabaja en campo (como son los policías ministeriales) no tengan que utilizar sus propios recursos para solventar las diligencias y demás labores que llevan a cabo¹²⁹.

Gráfica 19.
Presupuesto asignado a la FEADLE
y número de averiguaciones totales, de 2014 a 2017
(Pesos)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la PGR.

¹²⁶ Ver INAI 1700090118.

¹²⁷ OEA, 2018.

¹²⁸ INAI.

¹²⁹ De acuerdo a las entrevistas a profundidad hechas para este Informe.

RECOMENDACIONES GENERALES AL **MECANISMO Y A LA FEADLE**

1) Prevención

Sistematizar y presentar datos, información y análisis actualizados, confiables y precisos. Sería deseable que tanto el Mecanismo como la FEADLE fortalezcan las áreas de recopilación y sistematización de información y análisis. La gran cantidad y detalle de datos con la que cuentan tanto el Mecanismo como la Fiscalía son insumos invaluable para generar análisis estadísticos y cualitativos sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En particular, sería conveniente que recopilaran y publicaran tanto los datos como los análisis cualitativos y estadísticos sobre los siguientes aspectos: 1) Perfiles de los presuntos agresores y sus motivos; 2) Determinantes sociales que fomentan dichos ataques; 3) Perfil de las víctimas, y, sobre todo, 4) Qué aspectos personales, organizativos y sociales ayudan a las víctimas a calibrar el riesgo, mitigar los ataques en su contra y sobrellevarlos. Resultaría importante, además, entablar colaboraciones con académicos y especialistas en seguridad de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, para reforzar los productos de investigación y de análisis que el Mecanismo y la FEADLE generen.

Condenar públicamente los crímenes en contra de periodistas y quienes defienden derechos humanos. Como indican diversas organizaciones¹³⁰, expertos y observadores internacionales¹³¹, las autoridades mexicanas (desde el más alto nivel), incluidos los funcionarios titulares del Mecanismo y la FEADLE, deberían reconocer públicamente la importante labor que prestan

¹³⁰ Unesco 2015. “El Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad”, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_EN_UN-Logo.pdf

¹³¹ ONU, 2017.

periodistas y personas defensoras de derechos humanos en el fortalecimiento de la democracia mexicana. También vendría a lugar que condenaran públicamente los ataques en contra de estos grupos. Si el Estado condena energéticamente –y persigue– estos delitos, es probable que los costos públicos de amenazar, atacar o matar se incrementen.

2) Protección

Fortalecer capacidades y recursos materiales y humanos para garantizar un análisis de riesgo oportuno y completo. Sería deseable que el Mecanismo fortaleciera sus capacidades y sus recursos para garantizar un análisis de riesgo oportuno y completo, que dé pie a ofrecer medidas de protección adecuadas y efectivas. Además, es necesario establecer perfiles específicos, así como fortalecer y capacitar al personal de las áreas con las cuales se establece el primer contacto con posibles personas peticionarias y, sobre todo, a los analistas que llevan a cabo los análisis de riesgo *in situ*. Respecto de estos últimos, es necesario capacitar al personal en técnicas de entrevistas y análisis¹³². También es importante brindarles condiciones laborales, de protección y seguridad óptimas.

Mejorar la implementación de medidas de protección: Tanto el Mecanismo como la FEADLE presentan deficiencias respecto a la comunicación que establecen con las personas beneficiarias y las víctimas sobre la forma óptima de implementar las medidas de protección e, incluso, sobre la manera de activarlas en caso de emergencia. Además, en el caso del Mecanismo, sería importante valorar (internamente y de forma pública) en qué medida es conveniente seguir delegando la responsabilidad de la implementación de medidas de protección en una empresa privada que, como se ha señalado en otros informes¹³³, no tiene la misma exigencia de responsabilidad pública, rendición de cuentas y defensa de los derechos humanos que deben tener las corporaciones de seguridad pública del Estado Mexicano. Una solución consistiría en adoptar el modelo del programa de protección colombiano, que cuenta con personal de seguridad pública adscrito.

¹³² Díaz, J. C., 2016. “Funcionamiento del Mecanismo”, en *Defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo* (L. R. González, coord.), CNDH, en <http://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>

¹³³ ONU, 2017.

Mejorar la evaluación de las medidas de protección que otorgan. Sería deseable que la FEADLE desarrollara un instrumento para evaluar la eficacia de las medidas de protección que otorga. Además, para mostrar la eficacia de todos los procesos que lleva a cabo, sería necesario implementar otro mecanismo que tomara en consideración los parámetros para evaluar la prontitud de los diferentes procesos legales, como los estándares más importantes para acreditar los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión. Por su parte, el Mecanismo sí cuenta con un instrumento para realizar una evaluación anual de su desempeño. Sin embargo, como arriba se detalló, éste no pondera los ataques graves en contra de personas beneficiarias ni tampoco ofrece una evaluación específica sobre la eficacia de las medidas de protección otorgadas en cada caso. Asimismo, resulta prioritario que la eficacia de las medidas de protección –y en general de los servicios prestados tanto por el Mecanismo y la FEADLE– sea evaluada por los mismos beneficiarios. En este sentido, sería conveniente que los beneficiarios cuenten con un instrumento accesible y periódico para que realicen una evaluación (o varias) sobre el desempeño de estas instancias. Esto coloca a las personas beneficiarias en el centro de las políticas de prevención y protección, además de que sería una fuente de información valiosa para fortalecer el funcionamiento de ambas instituciones.

Canalizar u ofrecer atención emocional y psicológica a las personas peticionarias y a las víctimas. Sería deseable que tanto el Mecanismo como la FEADLE, en coordinación con otras instancias, canalicen u ofrezcan atención emocional y psicológica a los peticionarios y a las víctimas. De hecho, como se ha demostrado en investigaciones empíricas¹³⁴, después de un ataque, las víctimas tienen que contar con una red de apoyo psicológico y emocional para que continúen con su vida y su labor profesional¹³⁵. Con la integración del área especializada en atención psicológica, el Mecanismo y la FEADLE contribuirían a dicha red. Sería deseable también contemplar la posibilidad de que ambas instituciones canalicen o provean apoyo psicológico a las personas analistas y a agentes de investigación quienes, comúnmente, les dan seguimiento a los casos.

3) Justicia

Fortalecer Unidad de Análisis de Contexto Sociopolítico en la FEADLE.

Como se detalló en párrafos anteriores, uno de los principales avances de la FEADLE es el establecimiento de la Unidad de Análisis de Contexto Sociopo-

¹³⁴ Feinstein, A. 2006. *Journalists Under Fire. The Psychological Hazards of Covering War*. Johns Hopkins University.

¹³⁵ *Ibid.*

lítico. En este sentido, es necesario fortalecerla, dotarla de mayores recursos económicos y financieros, así como elaborar protocolos que aseguren su funcionamiento eficaz.

Fortalecer las capacidades de investigación de la FEADLE. Es necesario asegurar que las investigaciones hechas por agentes especializados se lleven a cabo de manera diligente, transparente e independiente. En este sentido, es necesario elaborar un protocolo específico que establezca las obligaciones legales de quienes están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión. También resultaría conveniente incluir los estándares comunes mínimos a todas las investigaciones sobre delitos en contra de la libertad de expresión. Además, sería deseable que la FEADLE fortaleciera su área de investigación de delitos digitales. Esto es importante porque, como arriba se detalla, la mayoría de las amenazas y agresiones contra comunicadores ocurren en el espacio virtual.

Establecer comisiones especiales. Es necesario valorar la posibilidad de que expertos internacionales lideren comisiones especiales para resolver algunos de los crímenes más emblemáticos contra periodistas y medios de comunicación perpetrados en los últimos diez años. Ésto ayudaría a establecer medidas de amplio alcance para terminar con la impunidad y serviría como un elemento disuasivo. De hecho, la experiencia internacional demuestra que un castigo oportuno a perpetradores de delitos contra la libertad de expresión lanza un mensaje contundente sobre los costos de dicho ataque.

Fortalecer las instancias de procuración de justicia locales. Sería conveniente fortalecer las instancias de procuración de justicia locales para que realicen investigaciones oportunas, robustas y bien fundamentadas. En este sentido, sería necesario implementar planes de capacitación y protocolos específicos para fortalecer las capacidades de investigación sobre delitos en contra de la libertad de expresión en las instancias locales, en tanto que, dada la composición Federal del país, la procuración de justicia a nivel local es una pieza fundamental en el entramado de justicia nacional.

4) Coordinación

Fortalecer coordinación entre el Mecanismo y la FEADLE. Es necesario adoptar más medidas legales, institucionales y operativas suficientes para garantizar la cooperación y coordinación plena entre estas dos instancias. Por ejemplo, la FEADLE, como miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo, debe tener una participación más coordinada con esta instancia para garantizar que las medidas de protección otorgadas a los beneficiarios estén acompañadas de investigaciones oportunas, transparentes e independientes.

Fortalecer coordinación entre el Mecanismo y la FEADLE con otras autoridades federales. Tanto el Mecanismo como la FEADLE fallan en la coordinación con otras instancias federales, como son la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y los servicios de salud. Esto es importante pues, en muchas ocasiones, la actuación expedita de estas instancias puede repercutir positivamente en la salud y seguridad de las víctimas.

Implementar adecuadamente los planes de contingencia y alerta temprana. El Mecanismo, en coordinación con los enlaces de las entidades federales, tiene que asegurarse de implementar adecuadamente los planes de contingencia y de alerta temprana en Chihuahua y Veracruz. Al respecto, sería deseable que el Mecanismo identificara otras áreas territoriales (municipios, estados y regiones) con riesgo particular de violencia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos que están realizando su trabajo profesional. Por su alta tasa de incidencia de delitos vinculados a coartar la libertad de expresión, otras entidades en las cuales podría ser importante saber si las organizaciones de la sociedad civil necesitan implementar planes de contingencia son el Estado de México, Guerrero y Oaxaca. Estos también son útiles en situaciones que presenten un riesgo para periodistas y personas defensoras de derechos humanos, como son protestas sociales, procesos electorales y situaciones de violencia criminal, entre otros. En lo concerniente a esos casos, sería deseable que el Mecanismo elaborara planes de contingencia específicos para prevenir las agresiones y los ataques en contra de la libertad de prensa, así como para ofrecer una reacción inmediata y eficaz en los casos necesarios.

5) Confianza

Generar confianza en el Mecanismo y la FEADLE. Sería deseable que las instancias establecieran planes de acción específicos para incrementar la percepción de confianza, y muy conveniente, por ejemplo, incrementar también el conocimiento de las instancias y de sus logros entre la población objetivo a la que se dirigen. Asimismo, en sus procesos podrían incluir un enfoque que ayude a generar confianza entre las personas beneficiarias, así como entre sus familiares.

Institucionalizar la relación del Mecanismo y la FEADLE con las víctimas y la sociedad civil organizada. Resultaría importante que tanto el Mecanismo como la FEADLE incrementen su legitimidad involucrando en sus procesos internos a las víctimas y a la sociedad civil organizada. Aunque la sociedad civil ha jugado un papel fundamental en el establecimiento y fortalecimiento

to de dichas instancias, la relación con víctimas y representantes de organizaciones en defensa de la libertad de expresión muchas veces depende de la buena voluntad y disposición de los titulares del Mecanismo y de la FEADLE. Es necesario institucionalizarlas aún más.

6) Presupuesto

Las autoridades correspondientes, en conjunto con funcionarios responsables de estas instancias, deben garantizar recursos financieros anuales suficientes. Para lograrlo, se necesitaría la generación de instrumentos de medición anuales sobre la cantidad mínima de recursos con los cuales pueden operar. Cabe señalar que el fortalecimiento presupuestal de estas instancias es una pieza fundamental para mejorar otras áreas de operación. El aumento del presupuesto y capacidades institucionales podría repercutir en el incremento de la calidad de los análisis y las investigaciones, en la cantidad de los analistas, los investigadores y los peritos, así como podría también impactar en la celeridad con que se procesan los casos.

7) Transparencia y rendición de cuentas

Diseñar y alimentar bases de datos compartidas para concentrar y sistematizar la información de las víctimas. Sería deseable que tanto el Mecanismo como la FEADLE puedan triangular información y casos entre ellas y con otras instancias. Esto facilitaría la sistematización de información y, probablemente, tendría un impacto en la eficacia de las medidas de protección y prevención.

Fortalecer mecanismos de transparencia al interior del Mecanismo y de la FEADLE. En el caso del Mecanismo, sería deseable hacer pública la información del personal asignado a cada área y si cumplen su perfil por competencias; hacer públicos y transparentes mecanismos de evaluación en cada una de sus tres unidades operativas; publicar periódicamente, de forma detallada y precisa, el *estatus* judicial de los procesos en curso por parte de la FEADLE, y transparentar los estándares que sigue cuando utiliza su facultad de atracción, así como las razones por las cuales no la implementa.

8) Vinculación

Fortalecer corresponsabilidad de las empresas periodísticas y de organizaciones de la sociedad civil: Es necesario que las organizaciones de medios de comunicación (y también de derechos humanos) se hagan res-

ponsables de proteger a su propio personal. En el caso de los periodistas atacados, sería conveniente que el medio de comunicación para el cual trabajan les brinde todo el apoyo necesario (en este caso, tiempo y apoyo organizacional) para acercarse al Mecanismo en caso de que requieran protección, para levantar la denuncia correspondiente ante la FEADLE, y para salvaguardar su salud mental con apoyos psicológicos para las víctimas y sus familiares. Además, ante un homicidio o un atentado grave en contra de algún periodista o persona defensora de derechos humanos, los medios nacionales y locales, impresos, electrónicos o digitales, deberían publicitar ampliamente la información. De hecho, las organizaciones periodísticas podrían coadyuvar también en el área de prevención. Sobre este punto, resultaría de gran ayuda que algunos análisis de riesgo se integraran a sus rutinas periodísticas, sobre todo en el caso de periodistas, reporteros de investigación, fotoperiodistas y documentalistas que se encuentran en mayor riesgo. Al día de hoy, quienes comunican adquieren las tácticas de reducción de riesgo de forma empírica, muchas veces después de que fueron víctimas de alguna agresión en su contra (o en contra de alguna compañera o compañero). Asimismo, los medios de comunicación comúnmente siguen medidas de protección reactivas, es decir, después de que sufrieron un ataque directo a sus instalaciones. Sería deseable que, con ayuda de organizaciones de medios internacionales que trabajan en situaciones de conflicto, desarrollaran protocolos y planes de mitigación de riesgo y contención a largo plazo.

Fortalecer los vínculos con las redes formales e informales que conectan a defensores y a periodistas a nivel local, regional y nacional. La evidencia empírica señala que la solidaridad entre pares representa un fuerte apoyo para compartir las mejores prácticas en prevención y protección, así como para afrontar desafíos y ataques de manera colectiva y, desde luego, para exigir justicia. A este respecto, una experiencia muy positiva fue la llamada #AgendaPeriodistas, un esfuerzo independiente y colectivo de organización de periodistas que surgió en 2017, a raíz del asesinato del periodista Javier Valdez. En el contexto mexicano, en el que no hay organizaciones ni sindicatos independientes de periodistas y comunicadores a nivel nacional, un esfuerzo como este es histórico y fundamental para elevar la protección de periodistas en el país. Se debería apoyar su fortalecimiento.

Fortalecer los vínculos con investigadores y académicos. Los investigadores y académicos adscritos a universidades y centros de investigación (nacionales e internacionales) también podrían jugar un papel más activo para denunciar los ataques en contra de la libertad de expresión, así como

generar espacio para el debate de estos temas. Los foros y acceso a medios de comunicación que tienen los académicos y las universidades son una plataforma más para denunciar los ataques en contra de la libertad de expresión. De forma más específica, académicos, universidades y redes de especialistas también podrían establecer acuerdos de colaboración concretos para fortalecer el funcionamiento y eficacia del Mecanismo y de la FEADLE. De hecho, la gran cantidad de estudios e investigaciones que en años recientes se ha producido sobre este tema (en México y en el exterior) son un insumo preciado para la elaboración de políticas públicas en la materia. De forma concreta, por ejemplo, podría establecerse una colaboración con la recién creada Red por la Libertad de Pensamiento y Expresión en contra de la Violencia a Comunicadores, una red que agrupa, a lo largo del país, a una treintena de académicos especializados en el tema de libertad de expresión.

CONCLUSIÓN

Este Informe ha documentado y analizado, de forma detallada y amplia, la implementación, el funcionamiento y las principales áreas de oportunidad que enfrentan la FEADLE y el Mecanismo. Como se ha documentado en páginas anteriores, ambas instancias enfrentan desafíos considerables que, con el acompañamiento de la sociedad civil y de la comunidad internacional, tendrán que solventar para cumplir con las responsabilidades que se les confirió, es decir, prevenir, proteger y perseguir los delitos en contra de la libertad de expresión.

Después de un minucioso análisis del funcionamiento de dichas instancias, este Informe ha identificado aspectos clave que es necesario fortalecer. Es importante resaltar que esta es una tarea que transcurre por dos niveles. El primero se ubica entre las autoridades políticas desde el ámbito del Poder Ejecutivo, las cuales tendrán que asumir un mayor compromiso para respaldar política y presupuestalmente el fortalecimiento en la credibilidad, la legitimidad, los recursos humanos y materiales tanto del Mecanismo como de la FEADLE.

Para ello, es fundamental que ambas instancias cuenten con el instrumental metodológico para identificar cuáles son las necesidades técnicas concretas, así como los recursos presupuestales específicos para cubrirlas. Esto sentará bases para que la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República incluyan esas necesidades en el diseño programático y presupuestal que negocian con la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año fiscal.

Al mismo tiempo, el respaldo político desde el Poder Ejecutivo tiene que reflejarse en las negociaciones del presupuesto anual con la Cámara de Diputados, específicamente con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Públi-

ca. Sería deseable que organizaciones de la sociedad civil que acompañan y demandan el fortalecimiento del Mecanismo y de la FEADLE, también desarrollen planes de incidencia orientadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, durante el ciclo presupuestal.

En el segundo nivel se encuentran el incremento del logro de resultados, cumplir con estándares internacionales, mejorar la coordinación al interior y al exterior, así como la relación con las personas beneficiarias, no solamente para otorgar, sino para construir en conjunto acciones de prevención y protección, que se adapten a los constantes cambios en las condiciones de inseguridad y violencia. Finalmente, garantizar la sustentabilidad de recursos humanos y financieros.

De igual forma, el Informe ofrece recomendaciones generales agrupadas en siete categorías temáticas, a saber: 1) Prevención, 2) Protección, 3) Justicia, 4) Coordinación, 5) Confianza, 6) Presupuesto, y 7) Transparencia y rendición de cuentas. Cabe resaltar que cada una de estas áreas constituye una parte fundamental del entramado institucional con el que operan la FEADLE y el Mecanismo. Creemos que priorizarlas y atender a las recomendaciones con celeridad y diligencia contribuirá a fortalecer el funcionamiento y la eficiencia de las instancias en cuestión.

En este sentido, consideramos fundamental consolidar las áreas de prevención desarrolladas en el Mecanismo y en la FEADLE. Hasta el momento se les han dado herramientas que permiten generar análisis del contexto de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos a nivel local. Una vía para consolidar este esfuerzo es incrementar los niveles de coordinación entre estas dos instancias, particularmente en el intercambio de información, es un paso fundamental para fortalecer tanto las medidas de protección como las de prevención. De igual forma, la coordinación con las autoridades estatales y municipales adquiere mayor relevancia, en la medida que son actores clave para generar información e implementar o elevar el nivel de eficacia de las medidas de prevención y protección. Asimismo, también es importante desarrollar mecanismos de interlocución e intercambio de información con instancias de gobierno y las poblaciones vulnerables para generar productos de análisis que incida en las acciones de prevención.

Por otra parte, consideramos que existen tres factores estructurales de riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión que deben ser atendidos por el gobierno federal que tomará posesión el próximo 1º de diciembre de 2018.

El primero es el de la impunidad, la cual, si bien afecta a la sociedad en su conjunto, es mucho más elevada entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Debido a que se trata de un problema sistémico en el ámbito de la procuración de justicia, trasciende por mucho a las actividades de la FEADLE. Lamentablemente, al momento de escribir estas líneas quedan muchas dudas acerca de la nueva Fiscalía General, así como un trecho por recorrer en cuanto al fortalecimiento del Sistema de Justicia Adversarial.

El segundo factor de riesgo se relaciona con fortalecer las capacidades para combatir la corrupción a nivel estatal y municipal. Cabe señalar que la corrupción es uno de los principales factores de riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión en el país. Por tanto, desarrollar una estrategia de fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y de los Sistemas Estatales Anticorrupción sin duda abonará a crear mejores condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión a nivel local. Asimismo, incrementar los niveles de acceso a la información pública, a través de iniciativas como gobierno abierto, abonan en la disminución y prevención de la corrupción, al mismo tiempo que inciden positivamente sobre el derecho de acceso a la información pública.

Finalmente, el tercer factor de riesgo se relaciona con la política de seguridad implementada durante los últimos dos sexenios, particularmente el ámbito destinado a combatir a la delincuencia organizada. Modificar la política de seguridad del gobierno federal tiene una incidencia directa en mejorar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en el nivel estatal y municipal debido a que esta política ha incidido en el incremento de los niveles de violencia a nivel municipal, al mismo tiempo que influyó para que grupos de poder fáctico buscaran controlar la información en territorios y regiones completos.

En este sentido, es necesario fortalecer a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia a nivel estatal, e incorporar de forma clara y sistemática la sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos, al igual que desarrollar espacios de interlocución, confianza y construcción de acciones conjuntas para prevenir agresiones entre estas instituciones de gobierno con periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Si bien es cierto que la principal responsabilidad en las áreas de prevención y protección es del Estado, estamos ciertos que los medios de comunicación pueden asumir un papel mucho más importante de lo que hacen actualmente. Reivindicar constantemente el papel del periodista es una tarea en la cual tienen mucho por hacer, particularmente a través del respaldo

institucional en términos de su seguridad personal y legal. Asimismo, redignificar al periodista se relaciona con su seguridad laboral y social, lo cual sin duda alguna reduciría su vulnerabilidad personal y económica.

Con el acompañamiento de la sociedad civil y de la comunidad internacional, el nuevo gobierno federal tiene la oportunidad de aprovechar su respaldo y legitimidad histórica ganada en las urnas para garantizar plenamente el ejercicio de la libertad de expresión y, con ello, fortalecer a la joven democracia mexicana. Esto último es una asignatura pendiente, además de que representa el siguiente paso en la construcción institucional de la protección de la libertad de expresión en el México contemporáneo.

REFERENCIAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2015. “iDefensoras bajo ataque! Promoviendo los derechos sexuales y reproductivos en las Américas”. Consultado el 31 de julio de 2018 en: Artículo 19 México. 2018. *Democracia simulada, nada que aplaudir*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>
- BEAUREGARD, L. P. “El gobierno mexicano declaró secretos los contratos sobre el *software* del espionaje a periodistas”, *El País*, Consultado el 2 de agosto de 2018, en: https://elpais.com/internacional/2017/06/20/mexico/1497984473_017962.html
- BRAMBILA, J. A. y S. Hughes, 2018. “Violence Against Journalists”. *The International Encyclopaedia of Journalism Studies*, Wiley-Blackwell (Vos T., edit.).
- BRAMBILA, J. A. y J. Lugo-Ocando, 2018. “Lobbying for Life: Violence against the Press and the Public Interest”, En *Public Interest Communication: Critical Debates and Global Contexts*, Londres: Routledge (J. Johnston y M. Pieczka, edits.).
- CÁMARA DE DIPUTADOS, 2012. “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>
- CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). 2017. *Es tiempo ya: políticas públicas para el derecho a defender a los derechos humanos*. Consultado el 19 de agosto de 2018, en: https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf
- CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL. 2015. *Informe sobre la situación de los Defensores Ambientales en México 2015*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-2014-2015_final2.pdf

- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, 2017. *Informe de actividades del 1 de Enero a Diciembre 2017*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, 2016. *Informe de Actividades del 1 de enero a diciembre 2016*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, 2015a. *Recomendación general 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*. CNDH. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, 2015b. *Recomendación general 25. Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos*. CNDH. Consultado el 28 de julio de 2018 en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_025.pdf
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, 2017. “Miroslava Breach Velducea”. Consultado el 16 de agosto de 2018, en: <https://cpj.org/data/people/miroslava-breach-velducea/>
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS. 2017. “Mexican Journalist and CPJ Awardee Javier Valdez Cárdenas Murdered”. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <https://cpj.org/2017/05/mexican-journalist-and-cpj-awardee-javier-valdez-c.php>
- CONSULTA MITOSFKY, *Confianza en instituciones 2017*. Consultado el 21 de agosto de 2018, en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017>
- CREECH, B., 2018. “Bearing the Cost to Witness: the Political Economy of Risk in Contemporary Conflict and War Reporting”. *Media, Culture & Society*, 40(4), 567-583.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=251919&pagina=47&seccion=1
- DÍAZ, J. C., 2016. “Funcionamiento del mecanismo”, En *Defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo* (L. R. González, coord.), CNDH, en <http://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>

- EGUREN, E., 2016. *Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos Frontline*, Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2006. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/workbook-security-practical-steps-human-rights-defenders-risk>
- ESCALANTE, F., 2009. "Homicidios, 1990-2007", *Nexos*, 1º de septiembre. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13270>
- ESPACIO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC), 2017. *Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://serapaz.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado%202-ilovepdf-compressed.pdf?t=1531751502>
- FEINSTEIN, A., 2006. *Journalists under Fire. The Psychological Hazards of Covering War*. Johns Hopkins University.
- FEINSTEIN, A., 2012. "Mexican Journalists: An Investigation of Their Emotional Health". *Journal of Traumatic Stress*.
- FLORES, I. y L. Atuesta, 2018 *La "guerra contra las drogas" y la salud mental: los efectos sobre la población general*, CIDE, *Política de drogas*. Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <http://www.politicadedrogas.org/PPD/index.php/site/documento/id/65.html>
- FLORES Morales R., V. Reyes Pérez, y L. M. Reidl Martínez, 2014. "El impacto psicológico de la guerra contra el narcotráfico en periodistas mexicanos". *Revista Colombiana de Psicología*, 23 (1), 177-193.
- GLOBAL WITNESS, 2017. *¿A qué precio? Más asesinatos de personas defensoras de la tierra en 2017*. Consultado el 15 de agosto de 2018, en: <https://www.salvalaselva.org/noticias/8944/a-que-precio-mas-asesinatos-de-personas-defensoras-de-la-tierra-en-2017>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, 2017. *Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores*. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/acciones-para-la-libertad-de-expresion-y-para-la-proteccion-de-periodistas-y-defensores>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2017. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017*. Consultada el 28 de julio de 2018, en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

- JOLOY, D., 2013. "Mexico's National Protection Mechanism for Human Rights Defenders: Challenges and Good Practices". *Journal of Human Rights Practice* 5 (3), 489-499.
- KALYVAS, S. N., 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge University Press.
- MÁRQUEZ-RAMÍREZ, M., y S. Hughes, 2016. *Journalists in Mexico. Country Report*. Worlds of Journalists Project. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://epub.ub.uni-muenchen.de/30990/1/Country_report_Mexico.pdf
- MERINO, J., J. Zarkin, y E. Fierro, 2015. "Desaparecidos", *Nexos*, 1º de enero. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=23811>
- MORALES, R. F., V. R. Pérez, y L. M. R. Martínez, 2014. "El impacto psicológico de la guerra contra el narcotráfico en periodistas mexicanos". *Revista Colombiana de Psicología*.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 2017. "ONU-DH condena el asesinato del periodista Cándido Ríos Vázquez en Veracruz". Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1010:onu-dh-condena-el-asesinato-del-periodista-candido-rios-vazquez-en-veracruz&Itemid=265
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018. "ONU condena el asesinato del periodista Ruben Pat en Playa del Carmen", 24 de julio. Consultado el 28 de julio de 2018, en: <http://www.onunoticias.mx/onu-condena-el-asesinato-del-periodista-ruben-pat-en-playa-del-carmen/>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2018. *Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017. *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*. ONU, Consultado el 28 de julio de 2018, en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

- PARAMETRÍA, 2017. “No hay libertad de prensa en el país: opiniones y datos”. Consultado el 31 de julio de 2018, en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4965
- PATTERSON, C., 2014. *War Reporters under Threat: The United States and Media Freedom*. Pluto Press.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2017. “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, en evento: Acciones para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas y Defensores.” Consultado el 2 de agosto de 2018, en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-presidente-enrique-pena-nieto-en-evento-acciones-para-la-libertad-de-expresion-y-para-la-proteccion-de-periodistas-y-defensores?idiom=es-MX>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2006. “Acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos Cometidos contra Periodistas”. Consultado el 31 de julio de 2018, en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2006/15022006\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2006/15022006(1).pdf)
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2018a. *Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*, mayo. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/ACTUALIZACION-2016/ESTADISTICAS%20mzo%202016%20totales.pdf>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2018b. “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion-18894>
- RIBANDO SEELKE, C., 2018. *Violence against Journalists in Mexico: In Brief*. Congressional Research Service, United States Congress. 17 de mayo. Consultado el 31 de julio de 2018, en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45199.pdf>
- SÁNCHEZ, R., 2017. Participación del fscal especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, Ricardo Sánchez, ante las comisiones de Libertad de Expresión en la Cámara de Diputados. Consultada el 31 de julio de 2018, en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_483dnqrv/Comision_Especial_de_Seguimiento_a_las_Agresiones_a_Periodistas_y_Medios_de_Comunicacion

- SCHEDLER, A., 2015. *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2016. *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua*, <http://imdhd.org/doctos/17247b7d6c6599d2b95f42b0c6102ff6cbd87889000d831d03c7a2144b0445be.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2017a, *Informe Estadístico: Mecanismo para la Protección de Personas Defensores de Derechos Humanos y Periodistas*. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337951/Informe_de_Actividades_Ejercicio_2017.pdf
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2017b. *Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/PCNPPDDHP.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2018. *Informe Estadístico: Mecanismo para la Protección de Personas Defensores de Derechos Humanos y Periodistas*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337951/Informe_de_Actividades_Ejercicio_2017.pdf
- UNESCO, 2015. *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*. Consultado el 28 de julio de 2018, en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_EN_UN-Logo.pdf
- VALDÉS, G., 2013. *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, Aguilar.
- VALDEZ, J., 2017. *Narcoperiodista: La prensa en medio del crimen y la denuncia*. Aguilar.
- VICE, 2017. “La prensa en México sólo cubrió la mitad de la ‘Guerra contra el narco’”, *VICE*, 27 de enero. Consultado el 28 de julio de 2018, en: https://www.vice.com/es_mx/article/7xxaja/la-prensa-en-mexico-solo-cubrio-la-mitad-de-la-guerra-contra-el-narco

SEMBLANZAS

Julieta Alejandra Brambila. Cuenta con un doctorado en medios y comunicación por la Universidad de Leeds y una maestría en ciencia política por El Colegio de México. Actualmente es profesora de tiempo completo en el Departamento de Comunicación de la Universidad de las Américas Puebla. También es investigadora asociada del Center for Media at Risk, de la Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania. Sus áreas de investigación incluyen: libertad de expresión, derechos humanos y comunicación política. Sobre estos temas ha participado, dirigido o coordinado investigaciones con la Unesco, Open Society Foundation, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su trabajo ha aparecido en el *Journal of Information Policy*, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* y en la *International Encyclopaedia of Journalism Studies*. Ha impartido más de 45 conferencias y presentaciones académicas en México, Europa, Estados Unidos y Japón.

Lorena López. Participó como asistente de investigación en la elaboración de este informe. Ella es licenciada en derechos humanos y gestión de paz por la Universidad del Claustro de Sor Juana. Entre 2015 y 2016 formó parte del equipo técnico del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para coadyuvar en la investigación de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Ha sido asistente de investigación para el Instituto Nacional de Psiquiatría en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014 y en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.



INFORME 2018
AVANCES Y TAREAS PENDIENTES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

Se terminó de imprimir en septiembre de 2018.

El tiraje constó de 300 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se imprimió sobre papel Eucalipto de 90 gramos,
en técnica de impresión digital.

Atril, excelencia editorial

Av. Real de los Reyes 207-11, Los Reyes Coyoacán,
04330, Ciudad de México.

Tel. 1517 8736