

DOBLE ASESINATO

LA PRENSA ENTRE LA VIOLENCIA Y LA IMPUNIDAD

REGINA
PÉREZ

28.04.2012

GABRIEL
HUGE
CÓRDOVA

12

ESTEBAN
RODRIGUEZ
RODRIGUEZ

3.05.2012

MARCOS
VILA
GARCÍA

18.05.2012

VÍCTOR
MANUEL
BÁEZ

14.06.2012

ADRIÁN
SILVA
MORENO

14.06.2012

MEXICO 2012



ARTICLE¹⁹

DOBLE ASESINATO

LA PRENSA ENTRE LA VIOLENCIA Y LA IMPUNIDAD

INFORME

MEXICO 2012

Este documento ha sido elaborado por
ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica

www.articulo19.org

En Twitter: @Article19Mex

En Facebook: Article Xix

Darío Ramírez
Verónica Rivera

Dirección

Ricardo González
Omar Rábago
Juan Carlos Romero
Marcela Zendejas
Sebastián Aguirre

Programa de libertad de expresión y protección a periodistas

Ana Cristina Ruelas
Paula Sofia Vázquez

Programa de Acceso a la Información

Iván Baez
Leopoldo Maldonado

Programa Legal

Antonio Martínez
Lucía Vergara

Comunicaciones y contenidos digitales

Héctor Bautista
Dulce Ramírez
Tania Canseco
Laura Camargo

Administración y Desarrollo Institucional

Edgar Sáenz Lara

Diseño de Interiores

ARTICLE19 agradece a las siguientes fundaciones privadas y representaciones diplomáticas en México, por el generoso apoyo y patrocinio para la investigación, elaboración y difusión del presente informe. La información y opiniones aquí vertidas no reflejan necesariamente la opinión oficial o institucional sobre los temas tratados de las instituciones que a continuación se mencionan:

Angelica Foundation

Agencia Estadounidense para el Desarrollo (Usaid)

British Foreign and Commonwealth Office

Departamento de Estado de los Estados Unidos

Ford Foundation

Free Press Unlimited

Freedom House

John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

Media Legal Defense Initiative

National Endowment for Democracy

Open Society Institute (OSI)

Real Embajada de Noruega en México

William and Flora Hewlett Foundation

Agradecemos a las siguientes personas:

Consejo de ARTICLE19 México y Centroamérica

Lydia María Cacho Ribeiro

Gabriela Warkentin de la Mora

Javier Solorzano Zinser

Ricardo Rocha Reynaga

Sandra Rodríguez Nieto

Issa Luna Pla

Ricardo Raphael

México D.F., marzo de 2013

Esta obra de ARTICLE 19 está bajo una licencia Creative Commons Atribución-Licenciamiento Recíproco 2.5 México.

Su reproducción está permitida a través de cualquier medio y alentada siempre que se respete el crédito del autor.



ARTICLE 19 promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia contra las y los periodistas en México, posee particularidades insoslayables de acuerdo a la identidad de género de las víctimas. Ofrecemos una disculpa a las lectoras y lectores si en el presente informe empleamos genéricos para referirnos a todas las personas.

ÍNDICE

1. 2012, Alternancia y Violencia	7
Presentación	9
Aumento/profundización del problema	10
Autoridades, a la cabeza de los agresores.....	15
Mujeres periodistas como blanco	20
De la censura en medios a la difusión de reportes en tiempo real	21
2. Cuatro Rostros, Cuatro víctimas de la impunidad.....	25
Lydia Cacho Ribeiro	27
José Antonio García Apac.....	29
Armando Rodríguez Carreón	30
Regina Martínez Pérez	32
La prensa contra la prensa	34
3. El Estado, acciones cosméticas.....	37
Los mitos y realidades de la “federalización”	38
No todo está perdido	38
Una fiscalía opaca y sin capacidades	41
Personal y capacidades técnicas	46
Mecanismo de protección a periodistas, su retraso e ineficacia.....	49
El mecanismo en los estados, letra muerta.....	52
Una ley que no ataca el problema	53
Responsabilidad evadida.....	56
CNDH, costosa simulación.....	57
Recomendaciones sin efectividad	61
Periodistas frente a los tribunales	70
4. Conclusiones y Recomendaciones	73



1

**2012,
ALTERNANCIA
Y VIOLENCIA**

PRESENTACIÓN

Hace un año, en su informe *Silencio forzado*, ARTICLE 19 hizo un balance de los últimos años en materia de libertad de expresión en el trabajo periodístico, intentó mostrar la dimensión del problema y ofrecer algunas lecturas sobre las características de la violencia contra la prensa. Así como la aparición de nuevos fenómenos como el desplazamiento forzado y la reubicación temporal o definitiva de informadores en otras entidades, ante el riesgo para su vida y seguridad, rubro que empezó a ser retomado en los reportes de otras organizaciones.

De alguna manera, el documento fue una memoria que abordó el gradual, aunque rápido deterioro de las condiciones para ejercer el periodismo en los últimos dos lustros, merced al agudizamiento de la violencia y el aumento del número de violaciones a los derechos humanos.

Quizá parezca ociosa la reiteración, pero en el contexto actual resulta pertinente enunciarlo: El derecho a estar bien informado constituye el elemento básico para el ejercicio razonable y razonado de la libertad. Si la información se oculta, manipula o distribuye de manera asimétrica, sólo unos cuantos terminan siendo capaces de actuar con conciencia¹.

La libertad de expresión y la deliberación pública de los asuntos públicos son síntomas de una democracia en ejercicio; es garantía para que otros derechos y otras libertades puedan sobrevivir. Como explica Luis Raúl González Pérez², cuando la prensa puede ejercer su función sin presiones ni coacción, no sólo fortalece la democracia y el derecho de la sociedad a la información; los periodistas proveen a la ciudadanía “de información suficiente para fundamentar sus elecciones; constituirse en arena de debate abierta donde todas las posturas tengan oportunidad de ser conocidas, así como vigilar en favor de la ciudadanía, denunciar y revelar abusos cometidos por las autoridades y los poderes”.

Atravesamos un periodo convulso de debate y confrontación política que plantea la necesidad de revisar las restricciones legales vigentes en materia de libertad de expresión en tiempos electorales. Las tentaciones censoras son muchas en oposición a la urgencia de ampliar libertades para vigorizar las discusiones que están dándose en el país.

El inicio de la nueva administración tiene ante sí un cúmulo de pendientes en materia de derechos humanos, rezago de expedientes, delitos que no han sido investigados ni aclarados

1 RAPHAE, Ricardo (2010). Relatividad y responsabilidad en la libertad de expresión. En *Derecho a la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo*. México: OACNUDH.

2 GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (25 de marzo de 2007). *Libertad de expresión, seguridad pública y poderes fácticos*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional “Seguridad Pública, Transparencia y Libertad de Expresión”, en Morelia, Michoacán.

de manera suficiente, además de una larga lista de compromisos internacionales incumplidos en la materia. Suman los últimos dos sexenios 72 periodistas asesinados y 15 desaparecidos por razones que podrían estar vinculados con su labor profesional; no es posible decir con certeza quién es el responsable material e intelectual ni establecer los móviles en cada caso.

Coinciden en este análisis organizaciones como Human Rights Watch que en su reporte más reciente considera que las autoridades mexicanas han fallado reiteradamente en su obligación perseguir e investigar adecuadamente los crímenes contra miembros de la prensa o en proteger a periodistas que enfrentan graves riesgos, fomentando un clima de impunidad y autocensura.

El Informe de Misión a México del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias también lo señala: la impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones y no se están realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación. Al menos 15 familias de periodistas que no han sido encontrados enfrentan esa realidad.

Para el periodista Roberto Zamarripa entender las expresiones de violencia en algunas regiones del país pasa por admitir que existen “territorios con gobiernos paralelos o poderes que han suplantado al institucional. Las autoridades electas para gobernar han optado por entregar las plazas, abandonar sus obligaciones y, en algunos casos, sumarse al crimen u obedecerle”.³ Si un aspecto ha caracterizado este oscuro periodo de la historia reciente del país es la impunidad.

Aumento/profundización del problema

Durante el año 2012 fue posible registrar y documentar un total de 207 agresiones contra periodistas, trabajadores de la prensa e instalaciones de medios de comunicación en 25 diferentes estados de la República. La cifra se ubica un 20.34% por encima de lo registrado por ARTICLE 19 el año anterior; esto es, 35 casos más de los documentados en todo el 2011.

Hasta el cierre de este informe, tras el análisis de cada uno de los casos conocidos, existe certeza razonable de que siete informadores fueron asesinados en represalia por su labor periodística o en el contexto de coberturas informativas. En esa misma línea, a partir de los datos recogidos, puede hablarse de la desaparición de dos comunicadores y ocho atentados violentos contra medios de comunicación durante el año.

Periodistas desaparecidos en 2012 por razones posiblemente vinculadas con su trabajo

Nombre	Fecha	Medio	Estado
Miguel Morales Estrada	19 de julio	Diario de Poza Rica	Veracruz
Adela Jazmín Alcaraz López	26 de octubre	Canal 12 de Río Verde	San Luis Potosí

Fuente: ARTICLE 19

3 ZAMARRIPA, Roberto (28 de enero de 2013). Antídoto. *Reforma*, p. 17.

Periodistas asesinados en 2012 por razones posiblemente vinculadas con su trabajo

Nombre	Fecha	Medio	Estado
Regina Martínez Pérez	28 de abril	Proceso	Veracruz
Guillermo Luna Varela	3 de mayo	VeracruzNews	Veracruz
Gabriel Hugué Córdova	3 de mayo	Notiver	Veracruz
Esteban Rodríguez Rodríguez	3 de mayo	AZ	Veracruz
Marcos Ávila García	18 de mayo	El Regional de Sonora	Sonora
Víctor Manuel Báez Chino	14 de junio	Milenio El Portal	Veracruz
Adrián Silva Moreno	14 de noviembre	Freelance	Puebla

Fuente: ARTICLE 19

A inicios de este 2013, con la idea expresa de homologar e implementar políticas públicas en materia de seguridad pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública formalizó un acuerdo para dividir el país en cinco regiones según la actuación de los grupos criminales y las “dificultades” que enfrenta cada una.⁴

1. Zona Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
2. Zona Noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
3. Zona Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
4. Zona Centro: Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
5. Zona Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La información acopiada y analizada por ARTICLE 19 permite lecturas de esta nueva configuración regional, sobre la base de fenómenos muy visibles en lo que se refiere a la tipología de agresiones a la libertad de expresión.

La primera y más importante es la prevalencia del Estado como actor fundamental de los agravios en cuatro de estas regiones y la acción notoria de la delincuencia organizada en la zona noreste, donde no sólo se le menciona como perpetrador de cuatro de cada diez violaciones a la libertad de expresión, sino que además ahí (específicamente en los estados de Tamaulipas y Nuevo León) se concentra el total de los ataques violentos a instalaciones de medios de este último año.

⁴ Acuerdos aprobados en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública (10 de enero de 2013). *Diario Oficial de la Federación*, p. 7.



La problemática que enfrentaba la prensa en la zona Noreste del país se profundizó durante 2012. La acción violenta de los grupos de la delincuencia organizada, responsables en la última década del asesinato de cinco reporteros y de nueve atentados contra medios en los estados de Durango y Coahuila, amplió su radio de acción de manera importante hacia el área del Golfo.

En Tamaulipas no han cesado las presiones sobre los medios, las amenazas, las compras masivas y la captura de ejemplares. El silencio sigue imponiéndose como política editorial ante sucesos que impactan a la entidad. La captura y presentación pública de Jorge Eduardo Costilla Sánchez, así como la muerte de Heriberto Lazcano, líderes de las organizaciones delictivas del Cártel del Golfo y Los Zetas, respectivamente, muestran con claridad el fenómeno.

Con excepción de *El Mañana* de Reynosa y la edición local de *Milenio*, ninguno de los principales diarios de la entidad llevó a su primera plana las notas de la detención de Costilla Sánchez o de la muerte de Lazcano en operativos de la Marina realizados el 12 de septiembre y 7 de octubre pasados. La mayoría de ellos tampoco lo consignó en páginas interiores. Para numerosos medios regionales, a juzgar por la nula información que publicaron, fue simplemente como si ninguno de estos hechos hubiese sucedido.

Las instalaciones de al menos tres empresas periodísticas fueron blanco repetido de ataques y amenazas en aquella zona del país, pero quizá el hecho más significativo es que en un solo día, el 10 de julio de 2012, se registraron tres acciones violentas contra oficinas de *El Norte*, en la zona metropolitana de Monterrey, y *El Mañana* de Nuevo Laredo, ciudades separadas por 220 kilómetros de distancia. En un lapso menor de 12 horas, entre las 4:30 y las 16:00 horas, hombres ar-

mados llegaron hasta el acceso principal de cada uno de los edificios contra los cuales dispararon tiros de fusil AK-47 y lanzaron granadas calibre 40.

La mayoría de los medios tamaulipecos permanecieron ajenos al triple ataque, mientras que unos pocos dieron cuenta sólo de lo ocurrido en las oficinas de *El Norte* donde se editan y producen los suplementos La Silla y Linda Vista.

De la misma manera en que otros medios lo hicieron antes en Chihuahua, Sinaloa, Coahuila y Guerrero, *El Mañana* de Nuevo Laredo manifestó públicamente, a través de un Editorial en primera plana, su negativa a ser instrumento de los grupos delictivos y anunció su decisión de abstenerse de publicar cualquier información derivada de las disputas violentas en la ciudad y otras regiones del país, ante la “falta de condiciones para el libre ejercicio del periodismo”.

Ataques a medios durante 2012		
Nombre	Fecha	Estado
Expreso	19 de marzo	Tamaulipas
Televisa Matamoros	25 de marzo	Tamaulipas
El Mañana de Nuevo Laredo	11 de mayo	Tamaulipas
La Silla	10 de julio	Nuevo León
Linda Vista	10 de julio	Nuevo León
El Mañana de Nuevo Laredo	10 de julio	Tamaulipas
Sierra Madre	29 de julio	Nuevo León
Televisa Matamoros	9 de octubre	Tamaulipas
Fuente: ARTICLE 19		

El sometimiento del periodismo en Coahuila, Durango y Tamaulipas fue un proceso gradual y doloroso que costó vidas de reporteros y editores a lo largo de varios años. Los mensajes contundentes y las lecciones de silencio fueron impuestos a la prensa local, de manera que hoy pueden advertirse periodos de tensa calma, rotos por algún evento violento que generalmente intenta frenar los asomos de libre circulación de información, particularmente la relativa a la acción de grupos delictivos.

El mismo proceso de descomposición empieza a verse al sur del litoral del Golfo, donde se vive un nuevo y hasta ahora exitoso ensayo de silenciamiento de medios. Si bien se le considera como parte de la región sureste, Veracruz completa un preocupante escenario de periodistas asesinados, desaparecidos, desplazados o privados de la libertad, imagen que comparte más con sus vecinos al norte que con los estados de la zona en la que se le ha agrupado.

La violencia contra el periodismo en la entidad se agravó para entrar en un periodo de estabilización. Cinco de los siete asesinatos contra periodistas perpetrados a lo largo de 2012 ocurrieron

en las ciudades de Xalapa y puerto de Veracruz (todos en un lapso de apenas 47 días), para elevar a nueve la cifra de comunicadores ultimados sólo en el periodo de Javier Duarte al frente de la administración estatal.

Los testimonios recogidos por ARTICLE 19 entre decenas de comunicadores permiten advertir un excesivo control del gobierno estatal sobre la información que circula en los medios, particularmente la relativa a temas de seguridad pública y delincuencia organizada. Buena parte de las presiones se da vía el uso discrecional de recursos públicos a través de la publicidad oficial. A través de la lógica de premio o castigo, se busca incidir en las líneas editoriales de los medios.

Emprender investigaciones periodísticas desde una perspectiva diferente a la cobertura superficial de sucesos policiacos y la reproducción de boletines oficiales, se convirtió en una labor poco apreciada de cara al proceso electoral de julio pasado. Los grupos de poder en la entidad recurrieron a las amenazas veladas —a veces por conducto de oscuros funcionarios del gobierno— contra varios periodistas, de los cuales diez se vieron obligados a optar por salir temporal o definitivamente del estado.

Lejos de presentar proactivamente avances de las indagatorias y exhibir consistencia en el seguimiento de los homicidios de informadores, el gobierno estatal intentó dar carpetazo a los casos al atribuirle la aceptación plena de los homicidios a un grupo de personas que (para el momento en que el gobierno consideraba esclarecidos los homicidios) no habían siquiera recibido auto de formal prisión.

14

Las instituciones de procuración de justicia permitieron filtraciones irresponsables a la prensa, particularmente sobre el crimen de la corresponsal de *Proceso*, Regina Martínez, y contribuyeron con su silencio al crecimiento de rumores que propiciaron, como ya comentamos, la salida temporal o definitiva de varios periodistas del estado, a quienes se les informaba extraoficialmente que su vida corría peligro.

Más aún, el procurador estatal Amadeo Flores Espinosa recurrió a la criminalización de las víctimas al afirmar que los fotoperiodistas Guillermo Luna Varela, Gabriel Hugué Córdoba, Esteban Rodríguez Rodríguez, cuyos cadáveres fueron encontrados el 3 de mayo de 2012, “habían sido los causantes de la muerte de otros periodistas, asesinados por la organización delictiva autodenominada Los Zetas”.

Para Regina Martínez, el trato no fue diferente; las conclusiones de la Procuraduría se enfocaron en desacreditarla al sugerir que la reportera no sólo permitió entrar a su domicilio a sus asesinos —descritos peyorativamente por el procurador estatal como “malvivientes”—, sino que convivía con ellos. Justo cuando se cumplían seis meses del asesinato de la corresponsal de *Proceso*, se informó de la detención de Jorge Antonio Hernández Silva, uno de los responsables, y se llamó a todos los medios para exhibirlo ante ellos y presentarlo como criminal confeso. Días después, frente a un juez y ya sin ninguna clase de despliegue mediático, Hernández Silva negó haber tenido participación en el homicidio, dijo que la confesión le fue sacada bajo tortura y que la Procuraduría amenazó con hacerle daño a su madre.⁵

5 WILKINSON, Tracy (30 de diciembre de 2012). Use of torture by authorities has risen in Mexico, groups say. *Los Angeles Times*. Disponible en <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-mexico-torture-20121231,0,7355136.story>

Pese a sus distintos contextos y violencia diferenciada, el Distrito Federal alcanzó el mismo techo de agresiones a periodistas que Veracruz. A pesar de que en lo público existió un discurso de compromiso con la libertad de expresión, el número de casos se elevó en 64% en relación con el periodo de 2011.

Aun reconociendo la conflictividad propia de la capital del país, merced a las constantes muestras de descontento en las calles, originadas por problemas sociales que no encuentran cauce o bien desbordan los ámbitos locales en el resto de la República. Las autoridades de la Ciudad de México fueron con frecuencia negligentes en su obligación de contener la agresión con la que actuaban grupos políticos y clientelares, afines al gobierno local, en contra de trabajadores de los medios.

En el entorno electoral y el proceso de cambio de poderes, que vino aparejado de expresiones de rechazo y animadversión a algunas empresas periodísticas en razón de su línea editorial, fue posible advertir dos fenómenos. Uno constructivo, encabezado por 131 estudiantes de la Universidad Iberoamericana quienes acusaron parcialidad de los medios en su cobertura de las campañas, al tiempo que empujaban un debate público y transparente sobre lo que consideraban una necesaria democratización de los medios de comunicación, usando Youtube, Twitter, Facebook y blogs personales como plataformas de comunicación. Otro, menos tolerante, se tradujo en restricciones indebidas a la libertad de expresión y el derecho a recabar información de reporteros y periodistas visuales de algunas empresas de comunicación que enfrentaron contextos hostiles y abiertamente violentos en los que incluso se vieron involucrados los cuerpos de seguridad del Estado.

La ciudad que se publicitaba como refugio para periodistas del país en medio del clima de violencia generalizada, se vio exhibida ante la ausencia de protocolos claros de actuación para los cuerpos policiacos en contextos de protesta social y poca sensibilidad en relación con la labor que cumplen los comunicadores y comunicadoras sociales.

Autoridades, a la cabeza de los agresores

Durante 2012, el poder público volvió a ofrecer un diagnóstico insostenible más allá del discurso, una visión fragmentaria del problema que minimiza los riesgos y por tanto se niega a aceptar las presiones reales que enfrenta un amplio sector de la prensa mexicana por parte de los funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno.

A mediados de junio, al suscribir con el Gobierno de Sinaloa, el Mecanismo de Protección a Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, Alejandro Poiré, ex secretario de Gobernación, afirmó categóricamente que “en el pasado, las amenazas a los defensores de los derechos humanos, las amenazas a la libertad de expresión provenían del poder del Estado; hoy las amenazas son distintas, vienen de los delincuentes, vienen de los criminales”.

Unos días más tarde, al firmar los decretos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y de la reforma al Artículo constitucional 73 fracción XXI, el entonces presidente de la República Felipe Calderón, lamentó que “la intimidación, las amenazas y los crímenes, que sobre los informadores ejercen las bandas delincuenciales; criminales sin escrúpulos —dijo—, que pretenden imponer sus reglas, acallando a la sociedad y a sus voces más destacadas”.

El Estado, principal agresor

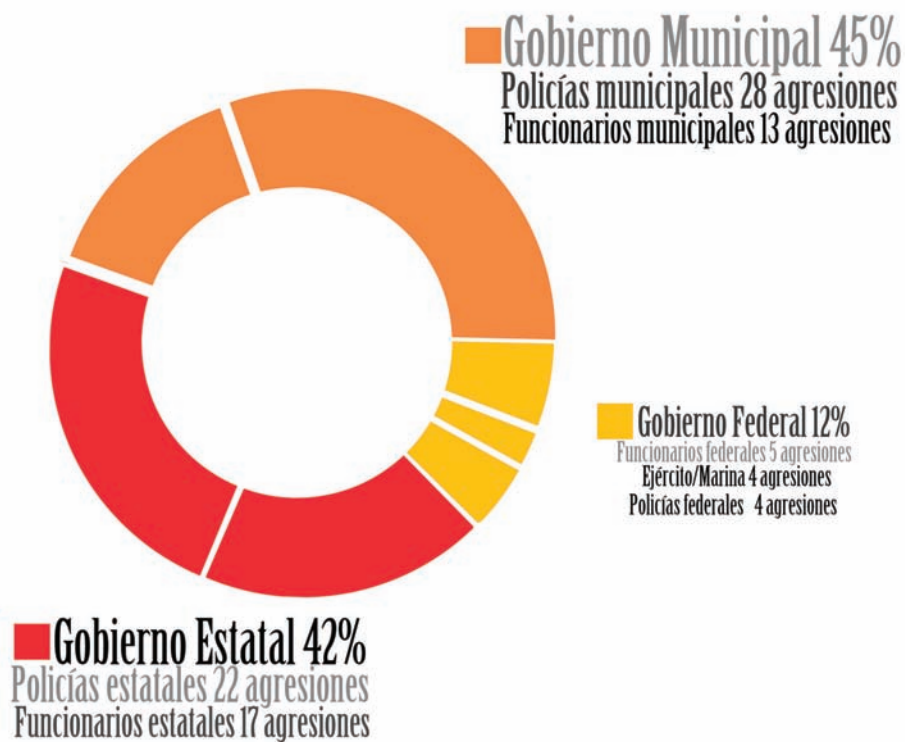
Funcionarios públicos 43%
No determinado 15% Particulares 14%
Delincuencia organizada 14%
Organizaciones sociales 6% Fuerzas partidistas 5%



Fuente: ARTICLE 19

16

Responsabilidad según ámbito del gobierno



Fuente ARTICLE 19

Es necesario precisar que una constante existe de manera clara en los últimos años, es el alto porcentaje en el que funcionarios públicos aparecen como responsables de agresiones a la prensa.

Autoridades de los tres niveles de gobierno fueron responsables —sólo el año pasado— del 43.96% de los ataques a la libertad de expresión, casi tres veces más de los que se atribuyen a la delincuencia organizada. Al desglosar ese rubro puede encontrarse más a detalle que son los cuerpos policiacos municipales y estatales quienes cometen la mayoría de los abusos desde el poder en contra de la prensa, a través de amenazas, violencia física o detenciones arbitrarias, entre otros métodos.

En varios momentos del año, ARTICLE 19 tuvo conocimiento de incidentes en los que los efectivos policiacos actuaban de forma directa e injustificada contra reporteros y periodistas visuales en el marco de operativos y protestas, impidiéndoles hacer su trabajo, sin importar en muchos casos que se identificaran plenamente como trabajadores de la prensa.

Episodios violentos en Baja California, Oaxaca y Distrito Federal hicieron patente la ausencia de normativas y protocolos claros de actuación de los cuerpos encargados de la seguridad pública, así como de mecanismos de sanción que faciliten una efectiva rendición de cuentas, reparen los daños y eviten la repetición de estos hechos.

Recientemente, al referirse al periodismo en el contexto de protestas y manifestaciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Vélez Restrepo vs Colombia, noviembre 2012) establecía que el trabajo de los comunicadores en estas situaciones es fundamental. Pues además de que permite constatar si los miembros de la fuerza pública cumplen de forma adecuada sus funciones y hacen un uso adecuado de la fuerza, dan cuenta de una sociedad que “a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”.

De ahí que “los ataques a reporteros por parte de integrantes de la fuerza pública resulten particularmente graves, dado el efecto amedrentador que pueden tener en otros periodistas que cubren información de interés público, lo cual incide en la información que finalmente reciben los miembros de la sociedad.”

Lo que queda claro es que en México no existen criterios ni procedimientos claros y transparentes para facilitar la relación entre la prensa y las policías o el ejército. Para que ambas partes puedan cumplir con su objetivo, tanto mantener el orden como informar a la sociedad.

Esto no significa que los grupos de la delincuencia organizada hayan renunciado a su pretensión de usar a los medios para difundir sus mensajes propagandísticos. Aunque sólo un periódico nacional lo hizo público, el 21 de agosto, supuestos personeros del grupo delictivo *Los Caballeros Templarios* hicieron contacto con la redacción de varios diarios —incluso de la capital del país— para entregar un video con una declaración de uno de sus líderes, quien proponía abiertamente pactos a las autoridades y alianzas a organizaciones dedicadas al narcotráfico, mientras acusaba a los periodistas y los medios de distorsionar lo que sucede en el país. Tras valorar el contenido y encontrar que se trataba de un manifiesto y no de información periodística, la mayoría de los medios decidió no difundir el mensaje.

Durante el mes de julio, el mismo grupo ya había intentado dictar normativas a los periodistas en Michoacán, a través de mantas colocadas en puentes peatonales en las que exigían referirse

con respeto y no llamar “narco”, “capo” o “delincuente” al ex líder de esa organización, Nazario Moreno González, fallecido en diciembre de 2010. A través de panfletos distribuidos en distintos puntos del estado, también difundieron un manifiesto en el cual se leía: “Queremos que todos los medios de comunicación cumplan e informen con veracidad de todo acontecimiento público, social o de nota roja con certeza y veracidad”.

Las organizaciones delictivas lograron durante 2012 doblegar a empresas periodísticas, exigir la difusión de sus mensajes y dictar una agenda específica de coberturas. Periodistas y trabajadores de medios fueron otra vez privados de la libertad para conseguirlo, y sus medios, amenazados para mantener el silencio sobre los hechos.

El punto de mayor preocupación, es que los blancos de amenazas y agresiones han dejado de ser exclusivamente trabajadores de las áreas editoriales de los medios. Esto plantea la necesidad de entender las agresiones al ejercicio periodístico como un fenómeno que alcanza a todos quienes hacen posible un producto informativo o participan en la cadena informativa, desde la construcción de la noticia hasta su difusión.

Sujeto agredido 2012



Fuente: ARTICLE 19

Tipo de agresión	Agresiones	%
Física/material	98	47.34
Intimidación/presión	31	14.97
Amenazas	28	13.52
Desplazamiento forzado	14	6.76
Privación ilegal de la libertad	11	5.31
Detención ilegal	9	4.34
Asesinato	7	3.38
Ataques cibernéticos	6	2.89
Desapariciones	2	0.96
Acción legal/calumnia/difamación	1	0.48
Fuente: ARTICLE 19		

Nadie es tan vulnerado ni se encuentra tan expuesto a las agresiones como los reporteros y los periodistas visuales. Este grupo ha sufrido el mayor impacto de la pauperización en la que se encuentra sumida la labor informativa; ellos son quienes dan la cara a las fuentes y a quienes frecuentemente se les cobran los enconos con la línea informativa de sus respectivos medios. Siete de cada diez agresiones perpetradas en el país estuvieron dirigidas contra estos dos grupos de profesionales que, además, pusieron a las víctimas de asesinato vinculados a temas de libertad de expresión durante 2012.

Como puede observarse, prácticamente la mitad de los agravios del año implican algún grado de violencia física y daño patrimonial. Le siguen en ese rubro las amenazas explícitas y otros actos de intimidación y presión. Importantes en su dimensión, estos tipos de violencia no ocultan el fenómeno creciente del desplazamiento forzado de comunicadores fuera de sus ciudades y de sus regiones.

Sólo en los dos últimos años, a partir de que ARTICLE 19 incorporó a su registro los casos de desplazamiento, ha podido documentarse la salida de 31 comunicadores y comunicadoras en situación de apremio (23 de ellos de Veracruz), debido a la ausencia de garantías de seguridad para hacer su trabajo. Una lectura preliminar permite advertir que durante 2011 el éxodo de periodistas y la búsqueda de refugio fue un fenómeno reactivo al temor ocasionado mayormente por las acciones violentas atribuidas a la delincuencia organizada. El Estado mexicano estaba informado de ello y el tema fue abordado durante una audiencia temática celebrada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, tres de esos informadores que en su momento huyeron de Veracruz fueron asesinados en mayo pasado, al volver a sus lugares de origen e intentar reincorporarse a su trabajo.

Para 2012, las autoridades se convirtieron en actores fundamentales del problema. ARTICLE 19 conoció varias historias acerca de supuestas listas de periodistas "señalados", a quienes luego, de manera subrepticia, se acercaban funcionarios de segundo nivel quienes a manera de confidencia

les comunicaban que su vida corría peligro, que el Estado no podía garantizarles su seguridad, pero podía comprometerse a pagarles tres meses de sueldo para apoyarlos donde quiera que decidieran ir. En varios casos la estrategia funcionó; los periodistas salían de su entidad de origen, los recursos comprometidos nunca llegaban y el reportero o el fotógrafo debían volver, sometidos, en medio de apuros económicos, a reincorporarse en peores condiciones a su antiguo lugar de trabajo.

Como explicaba recientemente un reporte de WAN-IFRA, a la historia de muertes, autocensura e impunidad, se suma una herencia de años de gobiernos corruptos y autoritarios, además de importantes desafíos de orden estructural, ético y profesional. Si los mismos medios envían al poder y al narcotráfico el mensaje de que el periodista es mano de obra barata y desechable, ¿cómo se puede pretender protegerlo?”⁶

Mujeres periodistas como blanco

Como bien advierte la Red Colombiana de Periodistas con Visión de Género en uno de sus trabajos, es claro que informes como éste, que pretenden ofrecer una mirada al estado de la libertad de expresión en un país como México, obligan a sintetizar y a veces a simplificar y allanar la realidad. Pero esta “economía” no debe ser un pretexto para la invisibilización de las mujeres.⁷ Es importante “la forma en que la realidad es narrada”.

De acuerdo con los datos recogidos por ARTICLE 19, de entre las 207 agresiones registradas durante el año, en 32 casos, las víctimas fueron mujeres. Aunque no se advierte un patrón de violencia de género común a la mayoría de los episodios conocidos, al igual que en años anteriores pueden identificarse muy puntualmente episodios en los cuales se busca lastimar el entorno íntimo y familiar; amenazas que son dirigidas hacia los hijos de las periodistas, o acciones que buscan desacreditarlas moralmente.

Sin perder de vista la defensa del derecho a la libertad de expresión y las represalias derivadas de su ejercicio, no pueden desatenderse las conductas misóginas de agresión física, psicológica y sexual presentes en algunos actos de intimidación. ARTICLE 19 conoció de casos ocurridos en la Ciudad de México y en Coahuila, donde las amenazas a dos periodistas incluyeron amagos de violencia contra sus hijos pequeños (en uno de ellos el niño estaba presente).

En Sonora, por otro lado, una reportera fue intimidada aparentemente por funcionarios de la administración estatal que amenazaron con publicar detalles personales y confidenciales de la comunicadora con el fin de minar su credibilidad.

Un detalle extra para tomar en cuenta es que atendiendo a los criterios de regionalización, las agresiones a mujeres periodistas no son privativas de una zona del país, aunque sí son más nu-

6 *Una amenaza de muerte a la libertad* (Septiembre de 2012). París: World Association of Newspapers and News Publishers.

7 *Otras miradas para construir, comunicar y analizar la información* (diciembre de 2011). Red Colombiana de Periodistas con Visión de Género, Fondo de Población de las Naciones Unidas, p. 15.

merosas en los estados de las regiones centro y sureste (con énfasis en el Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz). A esto habría que agregar que al menos en los últimos cuatro años, los funcionarios públicos son responsables de prácticamente una de cada dos agresiones contra mujeres periodistas en el país.

De la censura en medios a la difusión de reportes en tiempo real

De manera cada vez más recurrente en estados como Tamaulipas y Veracruz los medios de comunicación tradicionales dejan de difundir información sobre hechos violentos y operativos policiacos-militares en el marco de la política de combate al crimen organizado, así como otros asuntos relacionados con la seguridad pública. Estas decisiones editoriales, a menudo son resultado de las presiones provenientes tanto de grupos del crimen organizado como de las mismas autoridades al encontrar en la prensa una vía para implementar y difundir sus propias estrategias de comunicación (y propaganda) con tácticas de amedrentamiento.

A medida que el flujo de información ha sido afectado por el patrón de violencia en contra de la prensa, comunidades y regiones enteras se han transformado en “agujeros negros” a lo largo y ancho del territorio mexicano; es decir, zonas en donde no entra ni sale información, lo que propicia rumores e información poco confiable al respecto. Sin embargo, la demanda de información por parte de la sociedad no sólo no decrece sino que incluso, en muchos casos, se incrementa. Esto sucede de manera dramática en contextos donde las autoridades y los medios no informan sobre cuestiones de seguridad tan básicas para la población, como fuegos cruzados.

El estudio publicado en 2011 por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) ⁸, arroja luz sobre el rol que ha jugado en estos años la penetración de Internet y la popularización de uso de redes sociales y otras plataformas de comunicación en el país. En resumen, el informe señala que se ha dado un crecimiento sostenido en los niveles de penetración, en especial en los sectores jóvenes de la población. De éstos, 69% usan Facebook de manera regular, 38% YouTube y 20% Twitter.

En ciudades como Reynosa, Ciudad Victoria y Ciudad del Mante en Tamaulipas, o en caso de Coahuila en Saltillo, Piedras Negras y Torreón, así como en Monterrey, Nuevo León, las redes sociales, en especial Twitter han servido como fuente alternativa de información en tiempo real ante la falta de información confiable y la imposibilidad de poder confirmar o desechar la oleada de rumores que suelen acompañar los picos de los índices de incidencia de delitos de alto impacto.⁹

Durante los últimos años ha proliferado el uso de *hashtags* (#), que hacen alusión a temas específicos en Twitter, mediante los cuales los usuarios de este servicio de *microblogging*, reciben, difunden y comentan reportes relacionados con incidentes de seguridad, zonas de riesgo o advertencias. A menudo están diferenciados por la ciudad o región de donde proviene la información. Uno de los primero en surgir, y atrapar la atención de la prensa nacional e internacional, fue #ReynosaFollow en 2010. Este *hashtag* sirvió como inspiración a usuarios de otras ciudades que comenzaron a utilizar sus propias versiones. #VerFollow (Veracruz), #SaltilloFollow (Coahuila), por ejemplo.

8 *Redes Sociales en México y Latinoamérica* (2011) Asociación Mexicana de Internet, México.

9 Homicidio doloso y culposo, secuestro y extorsión.

Este fenómeno trajo consigo el surgimiento de nuevos actores dentro del flujo informativo, aquellos usuarios que seleccionan, depuran, confirman e inclusive endosan los reportes que son enviados a través de la misma red pero también mediante llamadas telefónicas y mensajes de texto (SMS). Son llamados curadores de *hashtags*, y a menudo difunden información desde diversos niveles de anonimato, como medida de seguridad.

El caso de la curaduría de reportes sobre asuntos de seguridad pública en México es un elemento que se suma al creciente catálogo de posibles usos de las redes sociales. A diferencia de otros lugares, en el país no destacan los blogueros difundiendo filtraciones o investigaciones periodísticas mediante el anonimato. El uso de reportes de ciudadanos ha demostrado su efectividad en contextos como desastres naturales, disturbios e incluso durante conflictos armados, el caso México se diferencia porque el periodo de emergencia es constante mientras que los otros están circunscritos a un periodo especial o de emergencia.

Un estudio reciente publicado por Microsoft se enfoca precisamente en las características y comportamiento del flujo de información sobre seguridad pública a través de las redes sociales en México.¹⁰ La investigación ofrece evidencia de las motivaciones y el tipo de relaciones que mantienen entre las personas o grupo de personas que han asumido la tarea de curaduría de reportes provenientes de comunidades y regiones enteras. Al mismo tiempo se advierte la magnitud del reto que implica probar la confiabilidad de estos curadores, debido a los seudónimos o anonimato que regularmente asumen.

Como ejemplo de ello, puede recordarse la incertidumbre generada el 6 de septiembre de 2012, luego de la propagación de rumores principalmente a través de Twitter sobre supuestos disturbios en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Los rumores sobre la presencia de un grupo armado o de grupos del crimen organizado se generaron a partir de la noticia de un enfrentamiento entre simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática y de Antorcha Campesina en el vecino municipio de San Vicente Chicoloapan ese mismo día.¹¹

El sitio SinEmbargo.Mx publicó información explicando el origen de la propagación de los rumores sobre lo que pasaba en Ciudad Nezahualcóyotl.¹² El reenvío de un mismo mensaje a través de varias cuentas de Twitter, muchas de las cuales desaparecieron horas después, así como el subsecuente eco que hicieron cuentas de usuarios con un número considerable de seguidores y aun cuentas de curadores de información de tránsito o temas no necesariamente relacionados con seguridad pública.

La incertidumbre generada a través de Twitter en Ciudad Nezahualcóyotl, al igual que en otros casos semejantes¹³, está marcada o definida a partir del silencio o comunicación deficiente por parte de las autoridades.

10 MONROY-HERNÁNDEZ, Andrés, et al (febrero de 2013). The New War Correspondents: The Rise of Civic Media Curation in Urban Warfare. Disponible en <http://research.microsoft.com/en-us/people/amh/cscw2013-civic-media-warfare.pdf>

11 Supuestos hechos violentos difundidos en redes causan pánico en Neza (6 de septiembre, 2012). CNN en Español. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/06/autoridades-desmienten-la-ola-de-rumores-sobre-violencia-en-neza>

12 Un supuesto grupo armado ataca en Neza esta noche; funcionaria del Edomex lo desmiente (5 de septiembre, 2012). Sin Embargo. Disponible en <http://www.sinembargo.mx/05-09-2012/357610>

13 MONROY-HERNÁNDEZ, Andrés, et al (febrero de 2013). *Op Cit.*

Para ARTICLE 19, no es la interconexión comunicativa de la ciudadanía la que genera incertidumbre, sino el papel vacilante de las autoridades ante el nuevo ecosistema de comunicación. En este sentido, los esfuerzos del Estado deben de ser encaminados a subsanar los vacíos informativos, procurando respetar el ejercicio de la libertad de expresión.

El uso del anonimato y de seudónimos en las redes sociales presenta otro reto además de la construcción de confianza, que es el nivel de aislamiento en el que a menudo operan los curadores de información. Por un lado, las incipientes capacidades del Mecanismo Federal de Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos no contemplan medidas específicas para protegerles, mientras que por el otro, la misma situación de anonimato dificulta que las redes de solidaridad y alerta temprana en la sociedad civil sean activadas en caso de riesgo inminente.

Como ejemplo de ello se encuentra el caso de la supuesta desaparición de Ruy Salgado conocido en las redes sociales con el seudónimo de El 5anto. Durante varias semanas proliferaron rumores sobre las circunstancias que llevaron a que dejara de transmitir, como solía hacerlo desde el sitio web denominado El Santuario.¹⁴ Dado que no se conocía su identidad era imposible iniciar cualquier procedimiento jurídico para dar con su paradero. En medio de versiones encontradas sobre ellos hechos, organizaciones internacionales defensoras de libertad de expresión lanzaron alertas y condenas públicas.¹⁵

Sí bien durante las semanas hubo información que apuntaba a que la desaparición no estaba relacionada con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el caso permite dimensionar los posibles obstáculos que presenta en términos de prevención y repuesta tanto para los mecanismo gubernamentales como civiles de protección y defensa de la libertad de expresión en México.

Para ARTICLE19, los riesgos derivados del ejercicio de la libertad de expresión dentro y fuera de internet, tienen como origen la acción u omisión del Estado mexicano. Es decir, la falta de un ambiente adecuado y seguro para la realización de todos los derechos humanos, así como la ausencia de mecanismo de protección y acceso a la justicia en el caso de violaciones de este derecho humano.

Es innegable que esos usuarios, primordialmente de Twitter, no sólo están haciendo uso de su derecho a la libertad de expresión sino que además, cumplen la función social de acercar información a la sociedad, esa que ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de quienes ejercen la libertad de prensa.¹⁶

La incipiente política de protección que recientemente está siendo instrumentada desde el gobierno federal, no contempla la protección de estas voces que desde diversas plataformas digitales están rompiendo el silencio que le ha sido impuesto a los medios de comunicación tradicionales. Es urgente que el Mecanismo de Protección contemple también medidas de protección digital para salvaguardar el anonimato y estas sirvan también para salvaguardar la integridad física fuera de internet.

14 Reportan la desaparición de bloguero simpatizante de AMLO (23 de septiembre, 2012). *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=319799>

15 El bloguero "El 5anto", desaparecido desde hace seis días; nueva alerta poselectoral (14 de septiembre, 2012). Reporteros Sin Fronteras. Disponible en <http://es.rsfor.org/mexico-el-bloguero-el-5anto-desaparecido-14-09-2012,43387.html>

16 Cfr. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 42.



2

**CUATRO ROSTROS,
CUATRO VÍCTIMAS
DE LA IMPUNIDAD**

Nada en común, excepto su trabajo. Son cuatro periodistas mexicanos ubicados en tiempos y lugares distintos, a quienes el Estado mexicano no fue capaz de ofrecerles garantías para hacer su trabajo, preservar su vida o su integridad personal. Detrás de cada uno existen familias a las que las autoridades han negado el acceso a la justicia y la reparación efectiva del daño. Han transcurrido más de siete años desde el primero de esos cuatro casos y casi un año desde el último de éstos.

Dos de ellos, **Armando Rodríguez** (Chihuahua) y **Regina Martínez** (Veracruz), fueron las víctimas de contextos que habían experimentado un acelerado proceso de descomposición; los grupos criminales habían establecido pactos, complicidades con los cuerpos policiacos y las bandas criminales habían logrado la aquiescencia de los gobiernos locales para operar e imponer nuevas reglas del juego en las que los periodistas simplemente podían ser asesinados sin que nada pasara.

El de **José Antonio García Apac** (Michoacán) es un caso doblemente trágico, pues tras su desaparición, han sido sus familiares y algunos compañeros de trabajo quienes han asumido la labor de reconstruir a ciegas, a falta de una indagatoria seria de la autoridad, parte de lo sucedido. El agravio comenzó en el momento que se lo llevaron, pero se ha prolongado durante todos estos años en que su esposa e hijos no han contado con una explicación satisfactoria sobre su suerte o paradero.

Lydia Cacho (Quintana Roo) puede contar su historia y narrar el viaje en que agentes ministeriales convertidos en torturadores le cambiaron la vida, por órdenes directas de un gobernador que empleando todos los recursos del Estado buscaba lastimarla por haberse atrevido a tocar a sus amigos. El caso de Lydia es emblemático porque ilustra una persecución desde el poder en contra del ejercicio de la libertad de expresión, además de una violación a sus derechos a la seguridad jurídica, así como a la integridad y seguridad personal. También es un ejemplo de la omisión del Estado para ofrecer protección a la periodista y dar con los responsables de las amenazas y castigar el abuso de autoridad cometido en su contra.

De la ausencia de investigaciones o la falta de diligencia de las autoridades para llevar a su fin las indagatorias, a la fabricación de culpables que permitan dar carpetazo a los expedientes. Todos son elementos que han favorecido este escenario de muertes, desapariciones, amenazas y abusos múltiples que buscan silenciar el trabajo periodístico que ensancha las posibilidades de decisión de la sociedad.

En este actuar de los gobiernos estatales y del gobierno federal hay algo de sistemático: la indiferencia, la apuesta al olvido; la intención de que las coyunturas desplacen las exigencias de justicia hasta que a nadie le importe o nadie recuerde sus nombres.

El pobre trabajo de los funcionarios de todos los niveles frente a la violencia contra la prensa, el desprecio por la labor que desarrollan los medios y sus trabajadores asoman en cada una de estas historias. Apenas cuatro de decenas, de cientos de casos de impunidad.

Lydia Cacho Ribeiro

Privada de la libertad y sometida a tortura el 16 de diciembre de 2005

El 16 de diciembre de 2005, la periodista Lydia Cacho, fue detenida y trasladada por carretera desde Cancún, Quintana Roo hasta Puebla, por agentes de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla en cumplimiento de una orden de aprehensión derivada de una denuncia penal

por difamación y calumnias por parte del empresario Kamel Nacif, quien era mencionado por Cacho en el libro *Los demonios del Edén*, como parte de una red de prostitución y pornografía infantil.

Cacho enfrentó un viaje de más de 20 horas y mil 500 kilómetros de camino, durante los cuales fue objeto de tortura psicológica, maltratos y amenazas por parte de los agentes, gracias a que una jueza giró una orden de arresto, argumentando que la autora del libro no respondió a los citatorios para comparecer en la demanda por difamación, pero Cacho nunca recibió tales citatorios. La periodista pudo dejar la cárcel después de 30 horas detenida y tras el pago de una fianza. Desde entonces vive bajo amenaza.

En febrero de 2006 dos medios de comunicación dieron a conocer el contenido de conversaciones telefónicas entre Kamel Nacif, el entonces gobernador de Puebla, Mario Marín, y otras personas en las que acordaban escarmentar a la periodista e incluso abusar sexualmente de ella en cuanto fuera puesta en el área de celdas.

En el audio difundido por diversos medios se escucha a Nacif agradecer al gobernador poblano el favor de detener y procesar a Cacho. En grabaciones difundidas posteriormente quedó exhibida la participación de otros servidores públicos en las acciones contra la periodista.

Entre marzo y abril de ese mismo año, Cacho interpuso denuncias no sólo contra Nacif, sino contra varios funcionarios, incluidos el gobernador y la procuradora del estado de Puebla. Asimismo, logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobara la formación de una comisión para investigar la violación de derechos humanos de la que denunció haber sido objeto.

Sin embargo, la Corte determinó por votación mayoritaria que no hubo violación grave a las garantías individuales de Cacho Ribeiro; sólo reconoció "actos indebidos" en el arresto y traslado de la periodista, pero se concluyó que aun "constituyendo violaciones a sus garantías individuales no adquieren el calificativo de graves".

No obstante lo anterior, la periodista obtuvo una victoria, pues fue exonerada en 2007 de los cargos por difamación que presentó en su contra Kamel Nacif.

Los intentos por amedrentar a Cacho continuaron. Entre el 17 y el 30 de julio de 2009 desconocidos rondaron y tomaron fotografías frente a su domicilio, el 5 de agosto recibió amenazas de muerte, lo mismo que varios de sus colaboradores. Esto llevó a que el 10 de agosto de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgara medidas cautelares a favor de la periodista, su familia y colaboradores y pidió al Estado mexicano adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de cada uno de ellos, informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.

No obstante el carácter de urgencia y gravedad a la que respondía la solicitud de las medidas, a la fecha, han transcurrido casi tres años sin que gobierno mexicano las haya implementado en su totalidad, lo que evidencia la ineficacia y falta de diligencia de las autoridades de nuestro país, propiciando la repetición de los actos de hostigamiento.

En fechas recientes, apenas en agosto pasado, Cacho fue nuevamente víctima de amenazas de muerte por parte de personas que habrían sido señaladas en su libro *Esclavas del Poder*, vinculados con la trata de mujeres para la prostitución, razón por la que optó por dejar temporalmente el país.

Lydia es fundadora del Centro Integral de Atención a las Mujeres, en Cancún, el cual a partir de 2012 se transformó en un centro de capacitación y educación Aldea para la Paz, enfocado a la prevención de la violencia de género y social. Ha sido colaboradora de varios medios y es autora de media docena de libros. Ha obtenido reconocimientos internacionales, entre ellos el premio mundial “Valentía en el periodismo 2007” que entrega la Fundación Internacional de Mujeres en los Medios de Comunicación con sede en Nueva York; el premio Alison Des Forges de Human Rights Watch y el Premio Mundial Unesco Guillermo Cano de Libertad de Prensa.

José Antonio García Apac **Desapareció el 20 de noviembre de 2006**

José Antonio García Apac desapareció el 20 de noviembre de 2006. Era periodista, tenía 54 años de edad y dirigía el periódico *Eco de la Cuenca del Tepalcatepec*, el cual distribuía en Tepalcatepec, Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Coalcomán, Chinicuila, Aquila y Coahuayana, municipios en los que recogía la información que publicaba y en los que ahora son constantes los enfrentamientos entre grupos criminales vinculados al tráfico de drogas y la extorsión.

De acuerdo con el relato de sus familiares, el día de su desaparición fue interceptado por desconocidos cuando regresaba a su casa en la capital del estado. Minutos antes se había trasladado a un cruce que conduce de Tepalcatepec a la Tenencia de Felipe Carrillo Puerto, popularmente conocida como La Ruana, donde había quedado de entrevistarse con una persona, a quien sólo se identificó como “Cirilo”.

A las 19:28 horas, García Apac llamó a su casa para avisar que iba de regreso. La última persona que tuvo contacto con él fue su hijo, Aldo García Caballero, quien alcanzó a escuchar cuando obligaban al periodista a detener la camioneta donde viajaba, la orden para que se identificara e indicios de una discusión, hasta que se cortó la comunicación.

La familia inició su búsqueda. El 25 de noviembre presentaron una denuncia ante la Agencia Segunda del Ministerio Público en Apatzingán, donde se inició la averiguación previa 354/06-II por el delito de privación de la libertad. Sin embargo, la competencia fue declinada a favor de la Fiscalía Especializada en Secuestros, donde el 5 de diciembre se abrió una nueva averiguación bajo el número 317/2006-AE.

Más de cuatro meses después (el 18 de abril del año 2007), y sin haber obtenido ningún resultado, la Procuraduría Estatal declinó la competencia en el caso y remitió la investigación a la Procuraduría General de la República (PGR) y su área designada para investigar y perseguir los delitos contra periodistas para que las autoridades federales continuaran con la integración de la averiguación previa.

Tres meses más tarde, la PGR consideró que no existían elementos suficientes para seguir investigando la desaparición del periodista. Después de reabrir las investigaciones sin avances significativos, el 24 de enero del 2008 y con posterioridad el 13 de marzo del 2008, el Ministerio Público Federal determinó enviar el expediente a la reserva, que es donde permanece hasta hoy.

García Apac hablaba de narcotráfico en el estado de Michoacán, mostraba la descomposición cre-

ciente por ese tema e incluso había sido proactivo al pedirle al gobernador del estado una mayor actuación contra el narcotráfico; su esposa, Rosa Isela Caballero afirma que el periodista llegó a comentarle a su familia que desconocidos lo habían seguido en varias ocasiones y que incluso tenía una lista de funcionarios con posibles nexos con la delincuencia organizada que hizo llegar a las autoridades, pero ni siquiera se realizaron actuaciones ministeriales como la de verificar las llamadas realizadas o recibidas en el celular del desaparecido.

Las autoridades no han dado seguimiento tampoco a las pistas difundidas en diversos medios en relación a la existencia de un cementerio clandestino y al uso de la presa de Tepalcatepec para arrojar cadáveres. El vehículo del comunicador tampoco ha sido localizado.

La familia sigue editando *Eco de la Cuenca del Tepalcatepec*. En la esquina superior derecha de cada ejemplar se incluye un recuadro con una foto de García Apac y una leyenda: “Exigimos a las autoridades correspondientes el esclarecimiento del caso de nuestro director general José Antonio García Apac, quien desde el pasado día 20 de noviembre de 2006 se encuentra en calidad de desaparecido.

Armando Rodríguez Carreón Asesinado el 13 de noviembre de 2008

30

Armando Rodríguez fue asesinado a balazos el 13 de noviembre de 2008, cuando salía de su domicilio para dirigirse a *El Diario* y dejar a su hija mayor en la escuela. Su homicidio representó una demostración de poder por parte de los asesinos, un desafío al Estado y un mensaje que buscaba doblegar al gremio periodístico. Conocían su rutina diaria y dónde localizarlo.

José Armando Rodríguez Carreón, *El Choco*, era juarense por adopción. Nació en Camargo, Chihuahua, y residía en Ciudad Juárez desde 1986, donde estudió Ciencias de la Comunicación y conoció al amor de su vida, Blanca Martínez, con quien tuvo dos hijas y un niño.

Comenzó a ejercer el periodismo en 1992 con dignidad y transparencia. Desde entonces, dio seguimiento a prácticamente todos los casos de mujeres víctimas de homicidio y la mayoría de los asesinatos cometidos en la frontera. En su trabajo exhibía la corrupción de las corporaciones de seguridad y la relación entre autoridades y grupos criminales. Sus textos han alimentado decenas de libros y películas, aunque el mérito se le ha escatimado en todos los créditos.

El Choco nunca reclamó. No buscaba la fama pública. Tampoco aceptó escribir un libro sobre ambos temas precisamente porque consideraba que muchos autores pretendían beneficiarse de la tragedia por encima de la demanda de justicia para las víctimas. Sus amigos y compañeros de trabajo lo describen como un ser humano sensible y honesto, dedicado con pasión a su familia y a la profesión periodística.

El día del crimen, la Procuraduría estatal inició la investigación 2104-28882/2008, y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas de la PGR anunció que ejercía la facultad de atracción en el caso, pero ésta jamás se concretó. Las actuaciones ministeriales sobre el caso se han realizado de manera separada entre autoridades locales y federales.

En días previos al crimen, *El Diario* había publicado información del asesinato del sobrino de la procuradora de Chihuahua, Patricia González, quien viajaba en un auto oficial, y quien además que tenía antecedentes penales por tráfico de drogas. La nota llevaba la firma de Armando.

Blanca Martínez, viuda del periodista de *El Diario* no sólo denunció a mediados de 2010 que la Procuraduría Estatal le había negado en varias ocasiones una copia del expediente del asesinato de *El Choco*. Meses antes, al intentar tramitar la pensión de viudez y orfandad de sus tres hijos, se encontró con que el Instituto Mexicano del Seguro Social no reconocía el homicidio del periodista como una muerte relacionada con su riesgo de trabajo, sino simplemente como “accidente de trayecto”.

Hasta el momento, ha sido imposible conocer quién es el responsable material o quienes ordenaron el crimen del periodista, merced a las mentiras y contradicciones de las autoridades federales y estatales.

Mientras en el julio de 2010, el gobernador del estado, José Reyes Baeza, afirmaba que las investigaciones se encontraban en una etapa “franca de esclarecimiento” gracias a varias detenciones realizadas, en septiembre de ese mismo año, el presidente de la República y su entonces procurador general, Arturo Chávez Chávez, dijeron que fuerzas federales habían detenido a uno de los implicados en el homicidio, además de que había podido establecerse que el asesinato estaba vinculado con la actividad profesional de Armando Rodríguez.

De hecho, el 23 de septiembre de 2010, la PGR anunció la detención de un presunto participante en el asesinato y dio a conocer que el motivo del asesinato era la autoría de Armando en “muchas notas periodísticas en contra de una de las organizaciones delictivas que se disputan el control de la plaza”.¹⁷

Según esa versión, el detenido, Alfredo Soto Arias, supuesto integrante del grupo delictivo La Línea había conducido el vehículo en el que viajaban los asesinos del periodista. Además se tenía identificado a alguien llamado Julio, alias *El 6* como al autor material.

Pero de nuevo, surgieron las inconsistencias. Por un lado, se supo que Soto Arias había interpuesto una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la que aseguraba haber sido sometido a torturas para inculparse de diversos delitos. Por otro lado, la entonces procuradora de Chihuahua, Patricia González, había dicho a directivos de *El Diario* que tenían ubicado a un ex policía judicial llamado Gabriel Dávila Antillón como posible autor del crimen. En todos los casos hubo suficientes datos para solicitar órdenes de aprehensión, pero éstas nunca se emitieron.

Las autoridades revelaron otro nombre: José Antonio Acosta Hernández, alias *El Diego*, quien presuntamente había planeado el asesinato del comunicador, pero quien había muerto durante un enfrentamiento en 2009. En septiembre de 2010, la versión oficial cambió: Acosta estaba vivo y se ofrecía una recompensa por su captura. Se le detuvo y se le extraditó a Estados Unidos sin que se deslindara su posible participación en el asesinato de *El Choco* y de supuestamente más de mil 500 personas (de manera directa o indirecta) desde 2008. Actualmente purga diez cadenas perpetuas en una prisión federal de Texas.

17 Procuraduría General de la República (23 de septiembre, 2013). Boletín 1108/10. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol10/Sep/b110810.shtm>

Regina Martínez Pérez Asesinada el 28 de abril de 2012

Regina Martínez Pérez, corresponsal del semanario *Proceso* en Veracruz, fue encontrada asesinada la tarde del 28 de abril en su domicilio, en Xalapa, luego de una llamada a las autoridades por parte de una vecina que detalló que la casa de la periodista se encontraba abierta desde temprana hora sin que se percibiera movimiento.

De acuerdo con el gobierno de Veracruz, el cuerpo fue encontrado en el baño de la casa y presentaba golpes contusos y señales de estrangulamiento. La necropsia estableció que Regina Martínez murió asfixiada por sus asesinos.

El gobernador Javier Duarte se reunió el 29 de abril con los directivos de *Proceso* ante quienes anunció la integración de una comisión especial investigadora interinstitucional para lograr el esclarecimiento del asesinato de la comunicadora, en la cual participarían como coadyuvantes la Procuraduría General de la República (PGR), las comisiones estatal y nacional de Derechos Humanos y un representante de la revista *Proceso* a quien en teoría se le permitiría conocer las actuaciones de las autoridades en la indagatoria del crimen.

Sin embargo, la Procuraduría de Justicia estatal optó por privilegiar la línea de investigación del robo, concentrándose en los testimonios de los vecinos, pues según el procurador Felipe Amadeo Flores Espinosa, la colonia Felipe Carrillo Puerto (donde ocurrieron los hechos) es “un barrio bravo”.

El gobierno estatal descartaba de entrada la posible relación del homicidio con el trabajo periodístico de la corresponsal de *Proceso*, a pesar de que los autores del asesinato se llevaron su computadora y sus dos teléfonos celulares. Asimismo, se había desestimado que la revista era objeto de compras masivas en el estado cada vez que se publicaban trabajos sobre la creciente situación de violencia durante la administración de Javier Duarte.

El 27 de junio, *Proceso* hizo una solicitud formal a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE), dependiente de la PGR, para que atraiga la investigación. Esto, debido a presuntas filtraciones realizadas por el gobierno de Veracruz a medios locales del expediente ministerial 363/2012, no sólo para sembrar la percepción de un crimen pasional o “de motivaciones personales”, sino que además el asesino era un periodista local.

Días antes de esto, de acuerdo con varios informadores citados como testigos citados por la autoridad investigadora, se supo que las indagatorias de la Procuraduría de Veracruz se limitaban al entorno cercano y el círculo de amigos de Regina Martínez, a quienes se les preguntaba, por ejemplo, si la revista *Proceso* le pagaba puntualmente sus honorarios a su corresponsal.

Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia de Veracruz no había investigado hasta ese momento el robo cometido en el domicilio de la periodista en diciembre de 2011, ni había entregado FEADLE, en su calidad de coadyuvante, diversos dictámenes realizados en torno al crimen.

Es significativo que a menos de 24 horas de descubierto el crimen, mientras el gobernador Duarte prometía llegar “hasta las últimas” consecuencias en la resolución del caso, Julio Scherer, fundador de *Proceso*, lo detuvo para decirle: “Es inútil, señor gobernador, no le creemos...”

Regina era originaria del municipio de Gutiérrez Zamora, Veracruz, y periodista egresada de la Universidad Veracruzana. Empezó su ejercicio profesional como asistente de redacción en la televisora estatal Canal Cuatro Más. Posteriormente se desempeñó como reportera del periódico *Política* de Xalapa y corresponsal del diario *La Jornada*. Durante más de diez años fue corresponsal de la revista *Proceso* y de la agencia Apro.

El entorno profesional de la periodista era hostil y ejercía su labor a contracorriente como corresponsal de un medio crítico del gobierno estatal y federal. Su cobertura de la muerte de la anciana indígena nahua Ernestina Ascencio, en la sierra de Zongolica, en febrero de 2007, generó presiones en su contra que le costaron ser despedida de una de las empresas periodísticas con las que colaboraba. Con el reportero Rodrigo Vera, Regina documentó que la mujer no había muerto de una “gastritis aguda”, como planteaba la versión oficial, sino que había sido víctima de violación y asesinada por militares. El trabajo periodístico fue acompañado de una foto en la que se observaba sangre bajo la cabeza de la indígena quien, según determinaron los primeros peritajes, murió a causa de traumatismo craneoencefálico, fractura, luxación de vértebras y anemia aguda. El gobierno de Fidel Herrera presentó una denuncia penal en su contra por la publicación de la imagen, aunque después la retiró.

El pasado 30 de octubre de 2012, la Procuraduría de Justicia estatal anunció el esclarecimiento del crimen de Regina y la conclusión del caso. El móvil del asesinato fue el robo, según el procurador de Veracruz, Amadeo Flores Espinosa, quien señaló como responsables a Jorge Antonio Hernández Silva, detenido y exhibido ante los medios durante el anuncio, y José Adrián Hernández Domínguez, quien hay hasta hoy continúa prófugo.

De acuerdo con la Procuraduría, Hernández Silva había confesado plenamente su participación en el crimen ante las autoridades ministeriales, sin embargo, en una audiencia posterior se desistió ante la juez penal del caso y aseguró haber sido víctima de torturas durante días para doblegarlo y obligarlo a autoinculparse.

Existen dudas sobre la versión oficial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, sustentada en su mayor parte en la supuesta confesión, no en evidencia científica.

Si bien *Proceso* participó en la Comisión Especial Investigadora creada para dar seguimiento a la indagatoria oficial, en realidad nunca existió una labor de coadyuvancia, como se había ofrecido. La Procuraduría estatal se negó a dar información de la investigación, la revista y la FEADLE.

En el expediente no existe ningún análisis pericial sobre el trabajo periodístico de Regina Martínez. Tampoco se siguió una línea de investigación sobre posibles amenazas ni sobre del robo que sufrió en diciembre de 2011. Nada tampoco sobre la probable participación de la delincuencia organizada; y es que de acuerdo con *Proceso*, 11 días después del asesinato de la reportera, elementos de la Marina detuvieron al operador de un grupo criminal, “quien en sus declaraciones ministeriales dijo saber que en el asesinato de Regina Martínez estaban involucrados narcomenudistas”.

La prensa contra la prensa.

Es un dato conocido, y no por ello menos escalofriante, que México es el país más peligroso para ejercer el periodismo. Las dos administraciones panistas dejaron un saldo de 72 periodistas asesinados y 15 desaparecidos. Las cifras se explican por sí solas.

La prensa y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la defensa de la libertad de expresión de manera reiterada han señalado la ineficacia del estado para frenar el deterioro del derecho constitucional a la libertad de expresión. El débil estado de derecho y la impunidad como su consecuencia directa ha dejado en completa indefensión a la prensa. Las autoridades (federales y estatales) con absoluta falta de voluntad política han administrado mal el problema. Las respuestas han sido, por decir lo menos, charlatanas, timoratas y mentirosas. Pero va más allá de una mala actuación del estado.

Lo serio del asunto es que es el estado el responsable de frenar las agresiones e investigarlas para frenar el ciclo de violencia. La omisión de esta responsabilidad también se explica por sí misma. Hoy el mensaje que ha mandado el estado es de silencio, displicencia y complicidad con los perpetradores que arrinconan y acallan a la prensa. Obviamente, las autoridades responsables enlistan pretextos para no asumir su responsabilidad y fracaso de manera pública y la prensa permite dicha defensa.

Lo cierto es que hay otros actores con un alto nivel de responsabilidad en lo que concierne a la violencia contra la prensa. Uno de ellos es la misma prensa. No podemos dejar en este informe de señalar este importante aspecto.

Hoy no es aventurado señalar que existe la violencia de la prensa contra la prensa. Hemos sido testigos un sinnúmero de veces de la descalificación desencarnada entre profesionales de la comunicación. Al grado que colegas han señalado fulminantes frases como: "si lo mataron por algo debió a ver sido, seguro andaba en malos pasos". La atrocidad de la común frase deja perplejo a cualquier extranjero que la cualquiera que lo escuche.

Es evidente que la prensa mexicana está desunida. Es evidente que su desunión tiene como consecuencia la ausencia de solidaridad inclusive cuando se refiere a lo que este reporta da cuenta: la violencia contra la prensa.

La falta de solidaridad atiza el nivel de indefensión. Es evidente que la indefensión eleva el nivel de riesgo. Es evidente que el nivel de riesgo, la falta de acciones conjuntas de la prensa debilita el clamor por la justicia. Hemos tomado como realidad única e inamovible que la prensa no es solidaria con los colegas que sufren agresiones día a día. La ausencia del mínimo gesto de acompañamiento solidario es la constante.

La prensa arrastra vicios desde hace muchos años. He visto cómo la descalificación al trabajo del colega no versa en una crítica periodística al trabajo, sino más bien en las fobias hacia la empresa periodística o la personalidad del autor del trabajo periodístico. La prensa está dividida porque la misma prensa quiere seguir estando así. Existen intentos (todos dramáticamente infructuosos) para generar un interés traslapado de toda la prensa contra la violencia que la aqueja. En otras palabras, promover que las diferentes casas editoriales y periodistas reconozcan que la violencia afecta al gremio como tal y no únicamente a la víctima directamente.

Para la prensa en general el único responsable es el gobierno y de manera irresponsable la gran mayoría de sus miembros voltea al otro lado cuando se habla de cómo la ausencia de unión abona de manera clara y directa a la impunidad e ineficacia de las autoridades. Es la prensa, con su poder de comunicación, el único actor capaz de presionar de tal manera a las autoridades irresponsables e ineficaces.

La indolencia de la prensa para presionar de manera eficaz y constante a autoridades allana el camino para que transcurran años y los casos de periodistas asesinados y desaparecidos estén en completa impunidad. El silencio de la prensa es cómplice en muchos de los casos. La denuncia de los casos de agresiones sigue siendo tímida si tomamos en cuenta la aguda crisis que hemos vivido los últimos años.

ARTICLE 19 lanza las preguntas: ¿Hasta cuándo los miembros de la prensa seguirán con su acostumbrada inmadurez que imposibilitan acuerdos reales y de gran calado que cambien el tablero actual?, ¿Hasta cuándo la costumbre periodística seguirá cargando con putrefactas tradiciones que lo único que limitan es el necesario desarrollo de acuerdo a los tiempos democráticos?, ¿Hasta cuándo los periodistas seguirán comprándose broncas que son de sus empresas informativas?

Lo preocupante es que si un contexto tan hostil, como es el de la violencia generalizada que vivimos, no ha podido unir a la prensa, la pregunta es ¿qué puede generar el cambio? No nos confundamos, la solidaridad y unión de la prensa es indispensable para frenar la caza. Cada medio y periodista tendría que responder con fundamentos que expliquen ampliamente por qué no se ha avanzado en la generación de un frente común. Nos parece que el “no me cae bien” o “pues así son los egos en la profesión” son respuestas inmaduras, cómplices e irresponsables ante el contexto que estamos viviendo.

Hemos llegado a ser el país más peligroso para la prensa con la pasiva complicidad de la misma prensa. Si queremos cambiar el destino y salvaguardar el derecho a la información de la sociedad, debemos de pasar del silencio cómplice, a la acción solidaria y pública de la prensa para con la prensa.



3

**EL ESTADO,
ACCIONES
COSMÉTICAS**

Los mitos y realidades de la “federalización”

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República reportó de manera oficial¹⁸ que de diciembre de 2006 a diciembre de 2011 su personal tuvo conocimiento de 265 agresiones contra periodistas (51 homicidios, 10 desapariciones y 204 agresiones diferentes a las anteriores)¹⁹. No obstante, lo preocupante es la existencia de sólo un caso con sentencia condenatoria para una dependencia que ha cumplido ya siete años de existencia y ha tenido dos nombres diferentes²⁰.

De acuerdo con el trabajo de documentación de ARTICLE 19, durante 2012 se dieron al menos 207 casos de agresiones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores sociales, de las cuales 91 fueron cometidas por agentes estatales; esto significa que 43.96% de los agravios serán investigados por autoridades que pertenecen al mismo ámbito de competencia que las agresoras.

De ahí, que una de las complicaciones más importantes que obstaculizan la investigación adecuada de delitos es el régimen de competencias. Según lo reportado por la FEADLE, de los 199 casos que investigaban en 2012, en 79 tuvieron que declararse incompetentes por tratarse de delitos de competencia de autoridades locales.

La ausencia de investigación en los delitos la falta de una efectiva reparación, la impunidad prevaliente en los casos de agresiones contra la prensa ha concitado enérgicos posicionamientos de diversos organismos internacionales encargados de la supervisión y protección de los derechos humanos, así como discusiones intensas entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.

Advertida y dimensionada en su gravedad por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ante el cual México se presentó en 2009 en el marco del “Examen Periódico Universal” (EPU), la impunidad prevaliente y observable para la comunidad internacional, dio pie a varias recomendaciones puntuales²¹ al Estado mexicano.

- Adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra las mujeres y los pueblos indígenas (Bolivia), y contra los periodistas (Suecia);
- Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia (Países Bajos);

18 Ver “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, de la Procuraduría General de la República en sus páginas 96 a 101 de la “Primera Etapa”.

19 Ver “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012” de la Procuraduría General de la República en sus páginas 64 y 65 de la “Tercera Etapa”.

20 La entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas creada por el acuerdo del Procurador General de la República A/031/106 cambió de nombre al de Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión el 5 de julio de 2010 según el acuerdo del Procurador A/145/10.

21 “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal”, A/HRC/11/27

- Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Alemania, Azerbaiyán), a fin de someter a la justicia a los autores (Alemania), e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal (Dinamarca);
- Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad (Noruega).

A cuatro años de emitidas dichas recomendaciones, la exigencia de víctimas, familiares y sociedad en su conjunto sigue siendo la misma: verdad, justicia y reparación. A finales de este 2013, durante el segundo EPU, el Estado mexicano tendrá que rendir a la comunidad internacional un informe del grado de cumplimiento de las recomendaciones recibidas.

Entre las recomendaciones hechas a las autoridades mexicanas con el fin de abatir la impunidad se encuentra la relativa a garantizar investigaciones adecuadas. Ante la presión de organismos internacionales y de la sociedad civil, en octubre de 2008²² el presidente de la República presentó una iniciativa de reforma constitucional para sentar las bases que permitieran solucionar ese problema.

La etapa inicial de adecuación normativa para evitar la impunidad en casos de agresiones contra la prensa culminó el 25 de junio de 2012, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación²³ de la reforma a la fracción XXI al artículo 73 constitucional, por la cual “las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”.

No obstante, esta facultad de atracción está condicionada a que el Congreso de la Unión concluya las reformas necesarias a otras leyes, lo cual debió hacer en un plazo no mayor a seis meses, el cual se cumplió a finales de diciembre del 2012, y sin que a la fecha de elaboración del presente informe se hayan realizado las adecuaciones pertinentes.²⁴ El Poder Legislativo Federal ha incurrido en omisiones que impiden el avance de acciones contra la impunidad.

La aprobación de la llamada “federalización de los delitos contra la prensa”, en realidad no es una “federalización”, sino que permite a las autoridades federales conocer de delitos cometidos contra la prensa en razón del ejercicio de la libertad de expresión, que originalmente deberían ser investigados y sancionados por autoridades locales.

22 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2624-I, jueves 30 de octubre de 2008

23 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012 y página 2 de la primera Sección en la versión impresa Tomo DCCV, No. 17

24 Durante la elaboración del presente se tiene conocimiento de la existencia y aprobación en Comisiones Unidas (Justicia, Derechos Humanos, Estudios Legislativos y Gobernación) del Senado de la República de la iniciativa de reforma localizable en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38292>

En el proceso de adecuación legislativa que dará vida y sustancia a la reforma constitucional, es necesario hacer diversas precisiones para desmitificar los alcances y objetivos de la facultad otorgada a la Federación para que pueda conocer de delitos que inicialmente son competencia de autoridades locales.

Mito 1. Se trata de una federalización de delitos. Esta apreciación es errónea ya que en realidad se trata de una excepción a la regla de competencia. La intención de la facultad otorgada a la Federación es evitar que prevalezca la impunidad en los Estados y en consecuencia un caso pueda ser tomado, investigado por la PGR y llevado ante los juzgados federales.

Mito 2. La federación conocerá de todos los delitos contra periodistas. Contrario a lo que podría creerse, la reforma tiene el objetivo de proteger el ejercicio de un derecho, así el bien jurídicamente protegido es el del ejercicio de la libertad de expresión y no las personas con la calidad de periodistas. Además, al tratarse de una competencia de “excepción”, no busca que la PGR se constituya en la única investigadora de ese tipo de delitos en todo el país, sino que permanecerá la obligación de las autoridades locales salvo en aquellos casos que sea necesaria la intervención de la federación para evitar la impunidad.

Mito 3. Sólo se investigarán delitos contra periodistas en razón de su ejercicio profesional. De acuerdo con la reforma, la facultad de las autoridades federales se extiende a cualquier persona, siempre que se vea afectado, limitado o menoscabado su derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

Mito 4. La adecuación normativa solucionará la impunidad prevaleciente. Además de las adecuaciones en la parte estructural para establecer un marco normativo idóneo, es necesario que se contemple dotar con recursos financieros, materiales, humanos y técnicos suficientes a la PGR para que cumpla con su compromiso de lograr investigaciones adecuadas que en su caso permitan llevar ante la justicia y sancionar a los responsables, además de conseguir la efectiva reparación del daño a las víctimas.

Dentro de los aspectos materiales es pertinente resaltar que en muchos casos los agentes del Ministerio Público deben viajar como parte de una investigación seria, por lo que se requieren herramientas como computadoras portátiles e impresoras, aspectos que se suman a la necesidad de recursos suficientes para los traslados y hospedaje. Asimismo, un mejor desempeño supone la existencia de protocolos de actuación y de diligencias básicas a ser practicadas, acompañadas de la capacitación y actualización permanente del personal de la PGR.

Mito 5. La Federación conocerá de inicio todo lo relativo a los delitos que atraiga. Si bien al atraer los casos la Federación podría conocer de todo lo relacionado con los mismos, debe tenerse la claridad que en la mayoría de los casos la PGR los conocerá como segunda instancia, es decir, que las autoridades locales serán las primeras en tener acceso a los lugares donde ocurran los delitos, realizar el procesamiento de indicios que permiten iniciar la investigación y eventualmente practicar las primeras diligencias. De no contemplar esta circunstancia en los protocolos de actuación, pronto podríamos estar enfrentando investigaciones criminales con deficiencias de origen.

No todo está perdido

Al dar competencia a la Federación para que conozca de los delitos cometidos contra periodistas u otras personas por el ejercicio de su libertad de expresión, se avanza en establecer un sistema que pretende contrarrestar la impunidad prevaleciente.

Al atraer casos que originalmente corresponden a las autoridades locales, la Federación puede frenar los actos de corrupción y nepotismo en la investigación y seguimiento de casos que favorecen la impunidad o incluso envían un mensaje negativo a las víctimas, las cuales frecuentemente desisten en su búsqueda de justicia ante el riesgo de ser nuevamente agredidas.

Por otra parte, se garantiza que las víctimas encuentren una alternativa ante la falta de acción de autoridades en las entidades, las cuales ante la falta de garantías de seguridad, no avanzan en su función de investigación. Al trasladar las investigaciones a un lugar distinto al de la agresión, puede garantizarse mayor seguridad a las víctimas para que coadyuven, al saberse fuera del área de influencia de los agresores y su acoso.

Dado que el objeto y fin de la reforma constitucional es abatir la impunidad y así lograr la justicia y reparación, una excepción de no retroactividad del nuevo régimen de competencia iría frontalmente contra lo conseguido, los derechos de las víctimas y el espíritu de las recomendaciones internacionales dirigidas al Estado mexicano.

Entre los temas pendientes, se encuentra la adecuación normativa que debe hacerse al Código Federal de Procedimientos Penales, al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a su Reglamento. Esto, además de la dotación de recursos suficientes al ente público encargado de la investigación y persecución estos delitos.

De forma paralela la sociedad civil, trátase de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, medios de comunicación y la sociedad en general, deben abonar a la lucha de la impunidad, siendo prudentes en las expectativas pero exigiendo resultados en un tiempo razonable, para lo cual deberá fortalecerse la labor del organismo público encargado de la investigación (que de no crearse uno nuevo, será la FEADLE) como garante de la búsqueda de verdad, justicia y reparación.

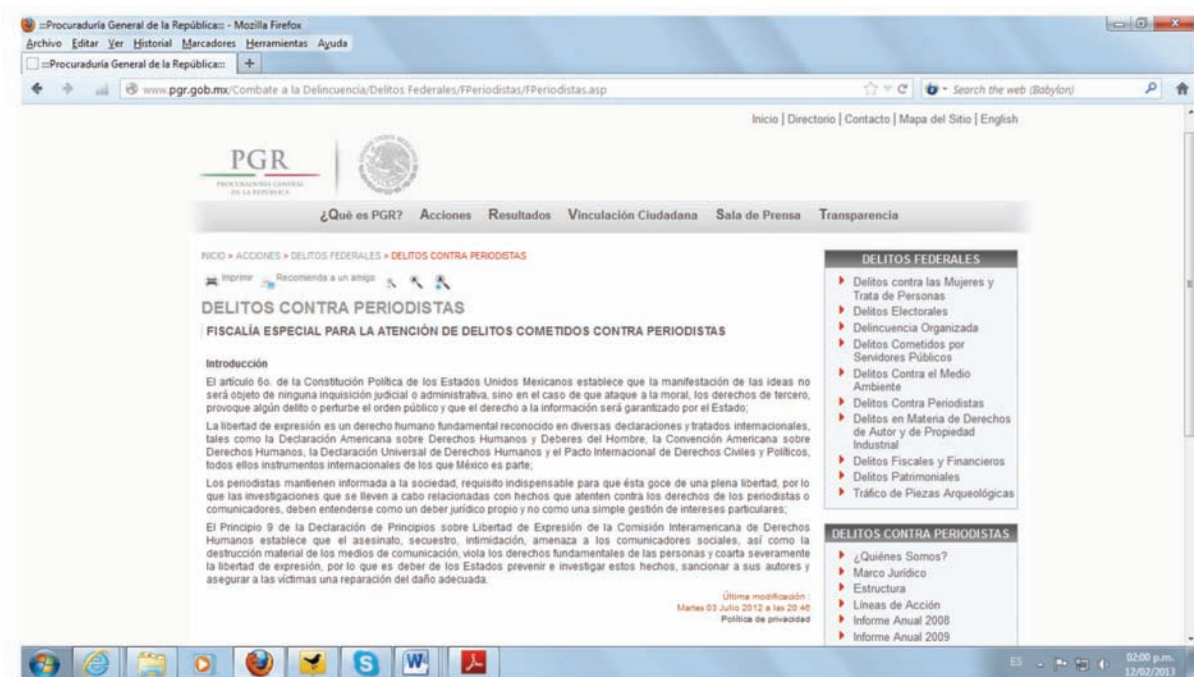
Una fiscalía opaca y sin capacidades

En 2006 se creó la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP), y cambió su nombre en 2010 a Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Como respuesta del Estado a la impunidad, advertida incluso desde el exterior; no obstante, los esfuerzos han sido limitados o casi nulos. La reforma constitucional por la que se otorga competencia a la Federación para atraer delitos cometidos contra la prensa en razón de su ejercicio de la libertad de expresión, busca remediar las deficiencias existentes y dotarla de un marco institucional adecuado.

En México, la Procuraduría General de la República es el ente federal encargado de la investigación y persecución de los delitos, y la FEADLE se distingue como el organismo especializado creado al interior de la PGR para la atención de los delitos contra la libertad de expresión. Tiene por obligación: dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística. Para que la FEADLE cumpla con su función requiere ser fortalecida tanto en su estructura jurídica como con la dotación de recursos suficientes (financieros, materiales y humanos).

Pero las adecuaciones requeridas deben ir acompañadas de una sólida perspectiva de transparencia y rendición de cuentas, que sirvan tanto para la fiscalización de su desempeño como para una estrategia de comunicación basada en resultados que sirva de mensaje contra la impunidad.

Para ARTICLE 19 resulta preocupante la falta de transparencia con la que actualmente opera la FEADLE. De entrada, su sitio web oficial, que se limita a una pequeña sección dentro del portal de la PGR no ha sido actualizada. El texto que puede leerse a manera de presentación de la fiscalía fue actualizado en julio de 2012 sin que eso haya significado siquiera la adecuación del nombre actual de la FEADLE, manteniendo lo relativo a su predecesora, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas.



Otras secciones del sitio web no han sido actualizadas desde agosto de 2010, y únicamente se encuentran disponibles los informes de actividades de la Fiscalía correspondientes a 2008 y 2009.



Así, resulta imposible conocer a través de su página institucional datos básicos como el nombre y la experiencia profesional del fiscal especial, el directorio de funcionarios que laboran en la institución y los ingresos que perciben. Tampoco se encuentran disponibles los informes anuales de 2010, 2011 y 2012. Otro aspecto que llama la atención es la ausencia de un directorio básico del personal que pueda dar atención en la FEADLE así como de su organigrama actual.

Desde el año 2009²⁵, ARTICLE 19 ha evidenciado inconsistencias de origen en el marco jurídico que rige el desempeño del organismo encargado de investigar los delitos contra periodistas. Entre las recomendaciones hechas se ha enfatizado en la necesidad de hacer diversas reformas al marco normativo, considerando como prioritarias las siguientes:

- a. Código Penal Federal (mediante creación de un delito específico contra el ejercicio de la libertad de expresión o la alternativa de agravantes a diversos delitos);
- b. Código Federal de Procedimientos Penales (adecuación de los supuestos de "atracción" o conocimiento de autoridades federales, contemplados en los artículos 10, 18, 19, 465, entre otros);
- c. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (adecuación de la competencia de jueces federales para que no puedan declinar la competencia del caso a jueces locales, an función del artículo 50);
- d. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (adecuación del marco de la FEADLE o establecimiento de un organismo especializado de investigación, de acuerdo con el artículo 11).

25 ARTICLE 19. Discurso sin resultados, informe sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas. México.

Uno de los principales aspectos que denota la incapacidad material y por ende operativa de la FEADLE es su asignación presupuestal, ya que en contraste con señalamientos del Gobierno Federal, no se le asignan recursos suficientes que efectivamente permitan la realización de investigaciones adecuadas que envíen un mensaje contra la impunidad prevaleciente.

En este rubro encontramos dos deficiencias ominosas y de fondo: contradicción en lo manifestado por la autoridad respecto del presupuesto con el que cuenta la Fiscalía y una pobre administración del mismo.

El primer problema se hace patente cuando comparamos las respuestas emitidas por la propia Fiscalía a dos solicitudes de información realizadas por ARTICLE 19. En el primer grupo de solicitudes²⁶, realizada a principios de año, la FEADLE contestó que el presupuesto con el que contaba para el ejercicio de sus funciones era de 17 millones 968 mil 89 pesos, mientras que en la siguiente solicitud²⁷ señala tener como presupuesto para el mismo año apenas un millón 173 mil 634 pesos con cuatro centavos, de los cuales reporta haber ejercido únicamente 839 mil, 384 pesos con 63 centavos²⁸.

Es decir, la FEADLE reporta haber ejercido su presupuesto de la siguiente manera:

Concepto	Presupuesto modificado (a octubre de 2012)	Presupuesto ejercido (a octubre de 2012)
Materiales y suministros	43,956.95	36,136.95
Servicios generales	1, 129,677.09	803,247.68
Total	1,173,634.04	839,384.63

Como puede verse, además de un presupuesto que continúa siendo insuficiente para la satisfacción de los ambiciosos objetivos de la Fiscalía, este organismo utiliza el 96% de sus ingresos en gasto corriente: servicios profesionales como asesorías y servicios comerciales (\$153,657.09); servicios de mantenimiento (\$7,586.40); servicios de traslado y viáticos (\$917,825.85); servicios oficiales (\$37,519.21) y otros servicios —impuestos y derechos— (\$13,088.00).

Adicional a estos gastos, encontramos que de acuerdo con el Portal de Obligaciones de Transparencia²⁹, donde se encuentran el pago de servicios profesionales no contenido en la respuesta dada por la Fiscalía, este año la nómina se vio engrosada con la creación de nuevas plazas, por lo que al presupuesto ya señalado se suman las siguientes erogaciones:

26 Solicitudes de información folios: 0001700232511; 0001700064112; 0001700016412; 0001700016012.

27 Solicitud de información folio 0001900221212.

28 El presupuesto no contempla los servicios profesionales.

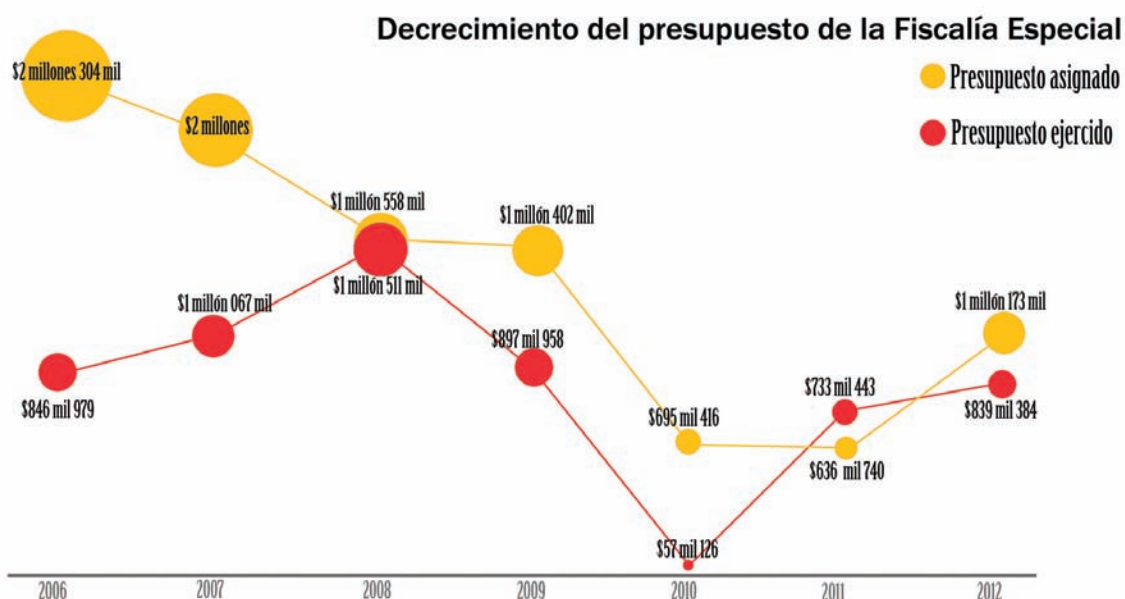
29 http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00017

Cargo	Código	Remuneración mensual neta	Remuneración anual neta ³⁰
Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión	CP0006	\$114,932.09	\$1,379,185.08
Director de Averiguaciones Previas	CP0027	\$36,510.83	\$438,129.96
Subdirector de Procesos Penales y Amparos	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Subdirector de Averiguaciones Previas y Consignaciones	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Director de Enlace con Medios y Estadísticas	CP0027	\$36,510.83	\$438,129.96
Subdirector de Enlace y Evaluación	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Jefe de Departamento de Control y Gestión Documental	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Jefe de Departamento de Estadística y Evaluación	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Director General Adjunto de Delitos contra la Libertad de Expresión	CP0019	\$62,392.85	\$748,714.20
Subdirector de Análisis Conductual y Sistematización	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Jefe de Departamento de Análisis Criminológico	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Subdirector de Capacitación en Prevención y Protección en Materia de Delitos contra la Libertad de Expresión	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Subdirector de Gestión, Seguimiento y Cumplimiento de medidas cautelares	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Jefe de Departamento de Atención a Denuncias y Seguimiento de Alerta Temprana	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Subdirección de Prevención de Delitos contra la Libertad de Expresión	CP0037	\$20,175.24	\$242,102.88
Jefe de Departamento Administrativo	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Jefe de Departamento de Recursos Humanos	CP0046	\$13,897.01	\$166,764.12
Total	-----	\$474,953.86	\$5,699,446.32

³⁰ Esta cantidad no toma en consideración bonos, prestaciones de ley y aguinaldos.

Si sumamos los totales obtenidos en ambas tablas, tenemos que la FEADLE ejerció en 2012 aproximadamente 6 millones 538 mil 830 pesos con 32 centavos.

Al respecto, quedan dos incógnitas: si tomamos como válido el primer presupuesto entregado, tendríamos que la FEADLE ha fallado en documentar el ejercicio de 11 millones, 429 mil 258 mil pesos y 68 centavos, es decir, aproximadamente el 63% de su presupuesto. Por otra parte, si consideramos como presupuesto válido el entregado en la segunda solicitud de información, no contamos con información precisa acerca del presupuesto asignado más allá de 1 millón 173 mil 634 pesos con cuatro centavos) reportados como presupuesto, sin contar servicios profesionales; es decir, únicamente el 6% de los ingresos señalados en la primera solicitud. La diferencia entre ambos reportes es abismal y es imperativo se realicen las aclaraciones pertinentes en la materia.



Fuente: ARTICLE19 con base en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información 000170023251, 0001700064112, 0001700016412, 0001700016012 y 0001700221212

Personal y capacidades técnicas

Además de la estructura administrativa referida arriba, la FEADLE reportó contar con 15 mesas de investigación,³¹ lo que significa existen por lo menos 15 agentes del Ministerio Público Federal con su respectivo personal de apoyo para la atención de 199 casos (110 indagatorias del 2012, 83 de años anteriores y seis reingresos) aunque en realidad el número es sólo de 120, ya que en 79 casos la Fiscalía remitió la indagatoria a autoridades locales por incompetencia.³²

Al considerar que la función de los agentes del Ministerio Público que atienden casos competencia de la FEADLE es de carácter especializado, se evidencia la necesidad de que su personal cuente

31 Ver "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012". Tercera etapa, ene-nov 2012, de la Procuraduría General de la República, p. 64.

32 Ver "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012". Tercera etapa, ene-nov 2012, de la Procuraduría General de la República, p. 222.

con el grado de preparación requerido, lo cual incluye dominio de la materia penal (dogmática y procedimental), criminología, criminalística, derechos humanos en general y de libertad de expresión en particular, además de preparación para atención a víctimas del delito y violaciones a derechos humanos. Todo lo anterior, requisitos indispensables para iniciar su desempeño público.

Asimismo es necesario contar con programas de actualización y capacitación permanente. Aunque la FEADLE reportó haber avanzado en ese sentido al haber impartido diversos cursos especializados para su personal en 2012,³³ no existe disponible información sobre el impacto de los mismos en la mejora de la función institucional.

Otro aspecto necesario para garantizar el mejor desempeño de la FEADLE es el relativo a la existencia de protocolos o manuales de actuación, que a su vez sirven para brindar certeza a las víctimas del delito y otras personas involucradas en la investigación criminal. En este aspecto dicho organismo reporta la elaboración de los siguientes protocolos de actuación:³⁴

1. Conocimiento de los hechos
2. Radicación
3. Aseguramiento
4. Procedimiento probatorio
5. Exhorto
6. Asistencia jurídica internacional
7. Determinación
8. Medidas cautelares
9. Amparo indirecto
10. Cateo
11. Arraigo

Si bien los mismos se suman a los reportados en el Tercer Informe de Labores de la PGR de 2009, uno dirigido a los agentes del Ministerio Público de la Federación para proporcionarles las “nuevas consideraciones jurídicas de tratamiento a los periodistas en su calidad de denunciantes y sus casos”, y otra publicación que concentraba el primer esfuerzo nacional por crear un “protocolo de seguridad para periodistas” convenido con los propios profesionales de la comunicación, la realidad es que ninguna de las publicaciones o protocolos han sido proactivamente difundidos por la FEADLE y tampoco se encuentran disponibles en el sitio web oficial de la misma.

33 Entre los cursos dados al personal de la FEADLE y mencionados en el “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012” de la PGR, se encuentran los relativos a la sensibilización del personal de la FEADLE (página 268 de la parte relativa a la “primera etapa”) y de capacitación en asistencia jurídica, derechos humanos y libertad de expresión, y técnicas de comunicación en crisis, (página 171 de la parte relativa a la “segunda etapa”), así como en cursos sobre cadena de custodia, asistencia jurídica internacional, cultura de la legalidad, proyecto diamante y protección a periodistas entre otros (página 222 de la parte relativa a la “tercera etapa”).

34 Ver “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”. Tercera etapa, ene-nov 2012, de la Procuraduría General de la República, p. 222.

En ese sentido, llama la atención la inexistencia de la publicación formal de un protocolo de actuación relativo a la investigación de la línea relacionada con el ejercicio periodístico, que resulta fundamental para la competencia de la FEADLE.

ARTICLE 19 considera como un parámetro objetivo de medición el contraste de dos elementos: 1) el número de denuncias presentadas, 2) la resolución o tratamiento que se dio a las mismas (consignación, el no ejercicio de la acción penal, la incompetencia y/o la reserva).

De acuerdo con datos oficiales, la Fiscalía reconoce haber iniciado desde su creación, el 15 de febrero de 2006, y hasta el pasado 7 de noviembre un total de 361 averiguaciones previas, de las cuales 18 fueron concluidas por no ejercicio de la acción penal, 94 continúan en trámite y apenas 39 concluyeron en consignación.³⁵ De este universo de casos en los cuales sí se ejerció acción penal (10.8% del total) sólo tres están relacionados con homicidios de periodistas.

Delito tipificado en los casos que se ejerció acción penas	Casos
Abuso de autoridad	21
Amenazas	4
Ataques a las vías de comunicación	1
Daño en propiedad ajena	1
Extorsión	1
Falsedad de declaración ante la autoridad	1
Homicidio	3
Lesiones	4
Privación ilegal de la libertad	1
Robo	1
Portación de arma de fuego	1
Total	39

Pese a que ARTICLE 19 solicitó el detalle de las 361 averiguaciones previas (es decir, el delito perseguido y estado de la República donde se inició el expediente) la FEADLE reportó no tener

³⁵ Solicitud de información No. 0001700221612

información al respecto entre los años 2006 y 2009, tiempo en el que se abrieron apenas 22 indagatorias por delitos contra comunicadores.

Por lo que hace al periodo del 1 de enero al 30 de noviembre de 2012 la Fiscalía asegura haber iniciado 110 averiguaciones previas, de las cuales se determinó su situación en 95 casos (13 consignaciones, 79 declaraciones de incompetencia y tres concluidos sin ejercicio de la acción penal).³⁶ Es decir, sólo en 11.81% de los casos conocidos en 2012 existe la posibilidad de sancionar a los presuntos responsables de agredir a periodistas en el ejercicio de su trabajo.

De esta forma si consideramos que toda la infraestructura de la FEADLE tiene su razón de ser en la resolución de los casos que se le presentan, tenemos que la atención de cada uno de los 110 expedientes abiertos en 2012 tuvo un costo de 7 mil 630 pesos, si se considera el monto reportado como ejercido por la dependencia. Si en cambio, se toma como referencia el primer presupuesto informado por la FEADLE, resulta que cada caso habría representado a los ciudadanos un gasto de 163 mil 346 pesos, independientemente de que los responsables enfrenten o no un proceso.

Los resultados logrados hasta el momento no son satisfactorios si la intención es enviar un mensaje claro de disuasión a los agresores de periodistas. Si bien se entienden las limitantes de origen de la FEADLE, el discurso del Estado mexicano debe ser congruente con sus acciones; debe dotar a la Fiscalía de lo necesario para fortalecer su trabajo, y así abatir los enormes rezagos en la impartición de justicia, al tiempo que se opera una estrategia de prevención y respeto a la prensa en su dimensión de garante del derecho de la sociedad a estar informadas.

Este año, el Estado mexicano deberá dar un informe pormenorizado en el marco de su segundo Examen Periódico Universal donde muestre los avances y pendientes en materia de derechos humanos y sobre todo las acciones que tomará para cumplir sus compromisos internacionales. México deberá preparar su informe al Comité de Derechos Humanos, sin olvidar que tiene pendiente su informe al Comité sobre Desapariciones Forzadas, además del seguimiento al Comité Contra la Tortura entre otros mecanismos de la ONU.

El mecanismo de protección a periodistas, su retraso e ineficacia

La creación de una instancia de protección para periodistas en México no ha estado a la par de la violencia que han sido víctimas las y los periodistas. El Mecanismo de Protección para periodistas en México es una respuesta tardía e inacabada para la situación que vive la prensa. Desde 2006 se prendió la alarma ante los ataques a la prensa y, desde entonces, se necesitan acciones urgentes y una respuesta contundente del Estado mexicano que muestre un compromiso real en la materia. Nos quedamos en lo discursivo mientras en muchas zonas de México periodistas tuvieron que callar ante las amenazas y agresiones y sobre todo la falta de justicia por parte de las autoridades en los crímenes contra sus colegas, desde las agresiones físicas, hasta los asesinatos y desaparicio-

³⁶ Las 15 averiguaciones previas restantes sumadas a los seis reingresos y 83 de existencia anterior sumaron un total de 104 averiguaciones en trámite para finales del 2012. Ver "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012". Tercera etapa, ene-nov 2012, de la Procuraduría General de la República, p. 65.

nes. Mientras tanto, los diferentes niveles de gobierno dejaron de cumplir con su obligación de proteger el libre flujo de información. Es de suma importancia porque la sociedad dejó de recibir información a causa de la omisión de sus gobernantes.

Para ilustrar la falta de confianza en el Mecanismo, vale la pena hacer un recorrido en su creación. En febrero de 2010 se inició un “Diálogo hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos”, en el Centro Cultural Universitario Tlatelolco. Ese fue el primer paso que se dio para instaurar una instancia de protección. Ese mismo año, en un hecho inédito tuvimos la visita oficial a México de las relatorías sobre libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Naciones Unidas (ONU), en agosto, quienes volvieron a resaltar la necesidad de contar con un mecanismo de protección para periodistas.

Pero no es hasta noviembre de 2010 que se firma lo que pretendía ser un mecanismo de protección. Dicha iniciativa sólo fue un “Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas” en el que colaboraba la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se creó Comité Consultivo para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas. Mismo que dejó mucho que desear en su operación, resultados y transparencia.

Tuvo que pasar el tiempo para que se retomaran las Mesas de Trabajo para la creación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, misma que fue votada en marzo en la Cámara de Senadores. El 30 de abril en el pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 338 votos la Ley de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas que remitió al Ejecutivo Federal para su publicación en junio de 2012. Vale la pena resaltar que esto fue dos días después del asesinato de la periodista Regina Martínez.

Con este nuevo marco jurídico se instituyó un complejo entramado de instancias y procedimientos para atender emergencias en caso de posibles ataques contra periodistas y defensores civiles de derechos humanos.

La ley tiene 3 objetivos específicos: a) Establecer cooperación entre la federación y los estados para: implementar y operar medidas de prevención, preventivas, protección y protección urgente. b) Garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de personas en riesgo que se dediquen al periodismo y a la defensa de los Derechos Humanos; y c) Garantizar que el Estado atienda y cumpla.

Es durante la implementación de medidas y colaboración entre la federación y las entidades donde se han encontrado muchos obstáculos. A pesar de contar con convenios de colaboración, muchos estados se niegan a una real cooperación. Esta falla de la Ley fue señalada en su momento por ARTICLE 19. Otra cuestión fundamental para la implementación de medidas de protección son los recursos. Para este fin, los recursos financieros con los que opera el Mecanismo son: a) Presupuesto de egresos de la federación; b) y un fondo que proviene de un fideicomiso público: aportaciones de gobierno federal, presupuesto de egresos, “otros fondos”, donativos, bienes transferidos por gobierno federal o las entidades federativas. Para el Fideicomiso aún no se tienen criterios y lineamientos, requisitos de la Secretaría de Hacienda para su operación, por lo que a la fecha no se puede contar con esos recursos para la implementación de medidas cuando periodistas se encuentren en peligro.

Destaca la conformación de un Consejo Consultivo por 9 expertos y activistas de la sociedad civil en materia de derechos humanos y periodismo, que cuentan con 4 representantes a la Junta de Gobierno—conformada por 5 funcionarios públicos— en tanto máxima instancia del Mecanismo con atribuciones para determinar la aplicación o no de medidas cautelares. La participación del Consejo Consultivo es limitada y busca ser un contrapeso al interior del Mecanismo.

La efectividad de dicha instancia, hasta la fecha, no sido probada del todo. Preocupa que pese a su reconocimiento legal enfrente las mismas carencias presupuestales y técnicas que el Mecanismo anterior. Sin embargo, preocupa que desde el 2011, con la existencia del anterior Mecanismo anterior, se hayan dictado solamente 4 medidas cautelares y hasta febrero del 2013 no se hayan podido implementar medidas debido a la falta de criterios y procedimientos respecto al uso de los recursos económicos.

En adición a este ejercicio presupuestal, es necesario también analizar los gastos del recién implementado Mecanismo de Protección de Periodistas, vinculado con la FEADLE de manera directa y al que le fue asignado directamente un presupuesto específico para la realización de sus funciones. Al respecto, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UPDDH) reportó que el presupuesto asignado (modificado) a la misma en 2012 fue de **55 millones 844 mil 258 pesos** de los cuáles ejerció **50 millones 569 mil 270 pesos y 44 centavos**³⁷ destinados a diversos rubros de gasto corriente.

Respecto del ejercicio presupuestal del Mecanismo de Protección a Periodistas es menester hacer notar que, de acuerdo con las respuestas emitidas por la propia Unidad, hasta el 9 de noviembre de 2012, se reportaba no haber destinado monto alguno para ninguna medida cautelar dictada por el mecanismo³⁸.

En la reciente Declaración Conjunta de los diferentes mecanismos de libertad de expresión y opinión señalaron que: “Se deberían crear programas de protección especializados, que tengan en cuenta las necesidades y los obstáculos locales, en entornos donde exista un riesgo continuo y grave de que se produzcan delitos contra la libertad de expresión. Estos programas especializados deberían incluir una variedad de medidas de protección, que deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido el género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas.”³⁹

Lamentablemente los hechos nos llevan a la desconfianza de los esfuerzos, o la falta de ellos, del Estado mexicano para implementar un mecanismo de protección para periodistas. Mientras no se lleven a cabo cambios estructurales y de fondo donde se muestra la voluntad política más allá de lo discursivo, las y los periodistas lejos están de contar con el apoyo del estado que pueda brindarles ayuda cuando se encuentren en una situación de riesgo.

37 Solicitud de información folio 0000400185312

38 Solicitud de información folio 0000400185412

39 DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)

El mecanismo en los estados, letra muerta

Desde la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (el 30 de abril de 2012) y hasta el último día del año, seis comunicadores fueron asesinados, 14 tuvieron que huir de sus estados, ocho fueron privados de la libertad, 53 agredidos físicamente, 42 amenazados e intimidados, cinco detenidos ilegalmente y dos más desaparecieron, en tanto que las instalaciones de cinco medios fueron atacadas con explosivos.

En todos los casos, las autoridades encargadas de poner en marcha los mecanismos de protección contemplados en la Ley, han sido incapaces de prevenir las agresiones, aun cuando legalmente son responsables para hacerlo.

No lo han hecho porque la Secretaría de Gobernación (Segob), entidad responsable de diseñar los protocolos de la mencionada ley, no ha entregado a ninguno de los 24 gobiernos estatales que se acogieron al convenio, los mecanismos de protección que deben utilizar las entidades cuando se presenta una denuncia o situación de riesgo que afecte a un periodista.

“Nunca se nos ha implementado algún tipo de protocolo de protección”, dice Daniel Rosas, editor en jefe de la versión online del periódico *El Mañana* de Nuevo Laredo, Tamaulipas, uno de los medios en México que más agresiones ha sufrido en la última década.

No sólo por el asesinato en marzo de 2004 de quien fue su director editorial, Roberto Javier Mora, sino también por los tres atentados que ha sufrido en años posteriores. El último de ellos ocurrió el 9 de julio de 2012, cuatro días antes de que el Gobernador de Tamaulipas firmara un “convenio de colaboración” con la Segob para implementar, a nivel estatal, el mecanismo de protección para defensores y periodistas.

El ataque al periódico *El Mañana* se registró por la madrugada y frente a sus instalaciones: una granada que explotó sin dejar víctimas o heridos y que afortunadamente tampoco causó daños de consideración al edificio.

Daniel comenta que la única protección que recibieron tras ese ataque, vino de la PGR y las autoridades estatales, cuyos cuerpos de seguridad se limitaron a vigilar por espacio de dos meses las instalaciones del periódico.

De la implementación de protocolos de protección, nunca se habló nada, asegura. “Sabemos que se firmó un convenio y que hay una nueva Ley, pero nadie hasta el momento nos ha informado que se vaya a implementar. Ni siquiera nos han informado si hay avances en las investigaciones de los ataques”.

Tamaulipas es la segunda entidad más peligrosa para ejercer el periodismo en México; en los últimos 12 años, 11 periodistas han sido asesinados ahí (sólo es superado por Veracruz que, en ese mismo periodo, acumula 14 asesinatos). También es la entidad del país que registra el mayor número de agresiones con explosivos a medios de comunicación, contabilizando nueve ataques en apenas tres años. Tras la aprobación de la Ley de Protección, en abril de 2012, se registraron tres ataques: el primero, el 11 de mayo; el segundo, el 9 julio, y el último, el 9 de octubre.

A los ataques se suma el allanamiento y los actos vandálicos que un medio de comunicación sufrió el 7 de mayo, la captura de ejemplares de un semanario el 29 de julio, la privación de la libertad

y posterior huida de un periodista el 13 de agosto y las amenazas sufridas por los trabajadores de un medio el 17 de agosto. La última agresión se registró el pasado 13 de febrero, cuando comenzaron a circular volantes en los que se ofrecían 600 mil pesos por información que permitiera ubicar al administrador de la cuenta de Facebook y Twitter “Valor por Tamaulipas”, quien reporta hechos relacionados con la violencia.

Una Ley que no ataca el problema

La aprobación de Ley de Protección a Periodistas no dejó conformes a organizaciones serias que venían trabajando el tema, las cuales aun cuando calificaron como positivo que se legislara y se contemplara la implementación de un protocolo de seguridad, criticaron la “idea reduccionista que se tenía de la protección”, lo “reactiva” que resultaba ante el contexto de violencia, y su principal problema: no tratar de atacar el problema central: **la impunidad**.

La nueva Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en el mes de junio. Con su entrada en vigencia, la Segob conformó la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección, así como una Junta de Gobierno, organismos que se encargarían de aprobar y avalar respectivamente, los mecanismos de protección que se enviarían a los estados.

La Junta de Gobierno fue integrada por el entonces subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Dependencia, Max Diener Salas; el subsecretario de Derechos Humanos de la PGR, Miguel Ontiveros Alonso; el subsecretario de Estrategia e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública, Facundo Rojas; el Quinto Visitador de la CNDH, Fernando Batista Jiménez; así como un representante del Poder Judicial de la Federación y otro de la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.

La Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección quedó a cargo de Omeheira López Reyna, entonces titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Segob, quien en julio de 2012 celebró una serie de convenios de colaboración con 25 estados del país, para que tal y como lo marcaba la Ley se pusieran en marcha los protocolos a nivel estatal. En contraste, siete entidades no firmaron el acuerdo.

En el convenio firmado con las 25 entidades, la Segob se comprometía a facilitar los criterios de atención de casos de protección para entregarlos a las autoridades estatales. La Coordinadora asumía la responsabilidad de “promover la implementación de protocolos, manuales y, en general de instrumentos que contengan las mejores prácticas disponibles por el cumplimiento del presente convenio”.

A poco más de siete meses de la firma, los protocolos a los que hacía referencia la Segob son letra muerta.

“No se han implementado los protocolos, en virtud de que no se han remitido aún para su aplicación”, informó la Unidad de Información Pública de la Secretaría General de Gobierno de Tamaulipas, cuando se le preguntó sobre los avances del acuerdo firmado con la Segob. En la misma situación se encuentran los otros 24 estados que firmaron el acuerdo.

Para la elaboración de este informe, ARTICLE 19 realizó 32 solicitudes de información a cada uno de las entidades del país, a través de sus órganos de transparencia, para conocer qué ha ocurrido con la implementación del mecanismo de protección para defensores y periodistas.

En el caso de las 24 entidades que firmaron el convenio, siete respondieron que la Secretaría de Gobernación no ha facilitado los protocolos. Tal es el caso de Chiapas, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Estado de México, Puebla y Tamaulipas. Cinco entidades más solicitaron prórrogas para responder a las preguntas planteadas sobre el tema, pero hasta el cierre de este informe no se tenía respuesta a esas solicitudes. En esa situación se encuentran Yucatán, Campeche, Hidalgo, Guanajuato y Zacatecas.

En dos entidades, fue imposible ingresar a sus portales de transparencia para dar seguimiento a las consultas. La contraseña que se originó con motivo de las solicitudes no funcionó y sus autoridades no han informado el porqué de esa situación. Es el caso de Tabasco y Coahuila.

Otras 12 entidades que firmaron el convenio de cooperación, evadieron responder las preguntas relacionadas exclusivamente con los protocolos de seguridad o simplemente evadieron las preguntas incluidas en la solicitud de información, limitándose a entregar una copia del convenio firmado con la Segob. Se trata de Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Colima, Morelos, Jalisco, Aguascalientes, San Luis Potosí, Durango, Sinaloa, Chihuahua y Nayarit.

Tres de las entidades que no firmaron el convenio con la Segob, seguían estudiando el documento. Es el caso de Baja California, Distrito Federal y Nuevo León. Otras tres entidades de las no firmantes, dijeron no tener información de protocolo o convenio de protección. Son Baja California Sur, Sonora y Quintana Roo.

Las autoridades de Michoacán firmaron y no han recibido los mecanismos. Se trata de una de las entidades con más altos índices de violencia y narcotráfico en México. De 2000 a la fecha, cuatro periodistas han sido asesinados. Además, Michoacán suma 19 agresiones, entre físicas, intimidaciones y desapariciones contra periodistas, ocurridas entre 2009 y 2012. Adicionalmente, desde que se aprobó la Ley de Protección, tres periodistas han sido agredidos y un cuarto privado de la libertad.

En Guerrero, cuarto lugar nacional de periodistas asesinados, con ocho crímenes en 12 años, se reportan cuatro agresiones desde que entró en vigor la Ley. El 11 de junio, por ejemplo, un periodista fue intimidado. Dos meses después, el 21 y 28 de agosto, dos fotógrafos fueron amenazados cuando realizaban su trabajo. En diciembre de 2012 un cuarto periodista fue amenazado.

Desde que firmaron el convenio de colaboración con la Segob, las autoridades de Guerrero han implementado "medidas de protección" a un defensor. Lo hicieron porque cuentan con una Ley Estatal que los ampara, pero no como parte del mecanismo federal, según reconoció Víctor Hugo Méndez, director de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno de Guerrero.

Por otra parte, en el Estado de México, donde se han registrado los asesinatos de tres periodistas en 12 años, se reportan tres agresiones físicas contra comunicadores desde que se aprobó la Ley de protección

Baja California es una de las ocho entidades que no firmó el convenio, pero sus autoridades siguen analizando la posibilidad de sentarse con la Segob. "En fecha próxima remitiremos a la

Secretaría de Gobernación las observaciones formuladas al Proyecto de Convenio”, respondió el Gobierno de Baja California vía transparencia gubernamental, cuando se le preguntó sobre los avances del acuerdo.

Desde que se aprobó la Ley de Protección y hasta el final de 2012, se reportaron 11 agresiones y actos de intimidación contra periodistas en ese estado. El caso más grave se documentó el 15 de septiembre, en el marco de la celebración del Grito de Independencia, cuando policías municipales agredieron físicamente a seis periodistas e intimidaron a otros dos mientras cubrían una protesta ciudadana.

A diferencia de Guerrero, Baja California no cuenta con ninguna ley estatal para proteger a sus comunicadores o defensores. Cuando se ha requerido, la autoridad estatal ha instalado mesas de diálogo con los periodistas o defensores afectados, para establecer juntas de protección, dice Consuelo Luna, coordinadora de Enlace y Seguimiento a Derechos Humanos de Baja California.

De otro lado, en Nuevo León, las autoridades estatales siguen sin definir su participación en el mecanismo que encabeza Segob, reconoce Pedro Quezada Bautista, coordinador de Asuntos Jurídicos y Enlace de Información de la Secretaría de Gobierno, cuando se le pregunta del avance del convenio. Ese estado reporta el asesinato de dos periodistas en los últimos tres años, y de 2006 a 2012 las instalaciones de seis medios de comunicación han sido atacadas con explosivos o incendios provocados.

Después la aprobación de la Ley de Protección, en Nuevo León se perpetraron dos agresiones a instalaciones de medios. Una de ellas, ocurrida el 10 de julio, cuando desconocidos arrojaron un artefacto explosivo contra instalaciones de uno de las ediciones metropolitanas del periódico *El Norte*, que dejó daños en la estructura del edificio, pero no reportó víctimas. La segunda agresión se registró el 29 de julio, cuando una célula criminal roció con gasolina instalaciones del mismo diario en el municipio de San Pedro Garza.

En el Distrito Federal, las autoridades capitalinas siguen analizando la posibilidad de firmar el convenio. La Ciudad de México cuenta con un convenio de colaboración “interinstitucional” a nivel local, para implementar un mecanismo de prevención y protección a periodistas y defensores de los derechos humanos en situación de riesgo con motivo del ejercicio de sus actividades.

Desde la puesta en marcha de este convenio, el 29 de marzo de 2012, las autoridades capitalinas aseguran haber implementado medidas previstas en ese mecanismo de protección en diez ocasiones. En cinco, para proteger a periodistas provenientes de Coahuila, Tamaulipas, Veracruz y Morelos.

Para proteger a un periodista de Tamaulipas que huyó del estado con su familia, luego de ser secuestrado y golpeado por un supuesto grupo delictivo, las autoridades del Distrito Federal le brindaron información para tramitar un seguro de desempleo y reinsertar a sus hijos a la escuela; les entregaron dos despensas con 18 artículos de la canasta básica y se comunicaron telefónicamente para dar seguimiento a la cita que tenía con Províctima, organismo dependiente del gobierno federal.

En el caso de periodistas de Veracruz que recibieron amenazas de muerte (no se especifica cuántos son), las autoridades capitalinas los trasladaron al Distrito Federal, donde una vez instalados les tramitaron un seguro para la utilización de las víctimas, de la red hospitalaria de la ciudad; les

otorgaron una despensa con 20 artículos de la canasta básica; les brindaron atención médica en un hospital de especialidades y les entregaron seguros de desempleo.

ARTICLE 19 no sólo conoció de primera mano varios de estos casos, sino que tuvo oportunidad de comprobar el carácter cosmético del mecanismo, al grado de tener que asumir tareas sustantivas de protección no previstas por las autoridades del DF, como alojamiento y apoyo alimentario para los periodistas desplazados y sus familias.

Para noviembre de 2012, los reglamentos y protocolos de actuación para la atención de casos de periodistas, defensores y defensoras en riesgo no existían, no eran públicos, ni estaban disponibles para el conocimiento de los potenciales beneficiarios. Asimismo, se advirtió la ausencia de capacidades técnicas entre quienes tienen a su cargo el trabajo de evaluar el riesgo de los y las periodistas, y sugerir medidas concretas efectivas para proteger su integridad física.

ARTICLE 19 solicitó formalmente al GDF definir los alcances de la protección que pretenden ofrecer y exigió conocer los detalles de la apertura de una casa de refugio temporal en la Ciudad México, anunciada por la Subsecretaría de Gobierno durante la pasada administración. Hasta el momento no hay respuesta a esa petición de información.

Responsabilidad evadida

56

Ninguno de los representantes de la Segob y las instancias encargadas del funcionamiento del mecanismo de protección consultados durante la elaboración de este informe dio una explicación del porque no se ha cumplido con la entrega de los protocolos de protección a los estados firmantes del convenio.

“A quién tendrías que preguntarle qué ha pasado es a Lía Limón (subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Segob). Ella tiene bajo su cargo la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo”, respondió Fernando Batista, Quinto Visitador General de la CNDH e integrante de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Lía Limón es la actual subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Segob. Limón sustituyó en el cargo a Max Diener, encargado en su momento de la implementación del mecanismo.

Batista se deslindó de la responsabilidad y explicó que los encargados de elaborar los manuales que se entregarían a los Estados, son los funcionarios de la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo —dependiente de la Segob— y no la Junta de Gobierno a la que él pertenece.

En seguimiento a la respuesta de Batista, se contactó a Juan Carlos Gutiérrez, actual coordinador ejecutivo del Mecanismo de la Segob, quien tampoco entregó copia de los manuales de operación o protocolos de actuación, sin argumentar la causa de la negativa. Lo que hizo fue remitir el bo-rrador del convenio firmado con las 25 entidades, en el cual se comprometían a elaborar y facilitar los mecanismos.

Gutiérrez informó que de noviembre de 2011 a febrero de 2013, la Segob ha implementado “medidas de protección” en beneficio de apenas nueve periodistas. Dos de ellos de Baja California, dos de Oaxaca, dos del Distrito Federal, uno de Tamaulipas, uno de Guerrero y uno de Michoacán. Ocho de estas medidas se pusieron en marcha durante la presente administración, cuyos funcionarios asumieron el cargo el 1 de diciembre de 2012. Asimismo, detalló que para este 2013 la Segob cuenta con un presupuesto de 129 millones 500 mil pesos para la operación del mecanismo, así como con una plantilla de diez funcionarios, quienes fungen como auxiliares de la Coordinación Ejecutiva a su cargo.

Dada la falta de acción de las autoridades responsables, queda la duda si alguna de las 134 agresiones registradas contra medios y periodistas —reportadas desde que se aprobó la ley— hubiera podido ser evitada o enfrentada con mayor beneficio para las víctimas, de haberse implementado adecuadamente las medidas de protección previstas en los protocolos de actuación, y por los cuales ninguna de las entidades involucradas da razón. Las altas instancias federales se deshacen de la responsabilidad mediante atribuírsela a alguien más, en tanto la Ley de Protección prueba su inoperancia y los periodistas mexicanos y sus familias siguen sin poder acogerse a un programa efectivo de protección.

CNDH, costosa simulación

En los últimos años ARTICLE 19 ha denunciado la deficiente actuación que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ha realizado para en el tema de la protección de periodistas y la defensa de la libertad de expresión a través del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

Este programa ha pasado por varios procesos de reestructura desde su origen en 1991. Su existencia desde hace ya 22 años muestra que la actual situación de vulnerabilidad de los periodistas en México no se explica como una coyuntura, sino que encuentra su profundización en el descuido de las obligaciones del Estado en dicha materia.

Con la intención de evaluar el trabajo de este programa especial de la CNDH, durante el 2012 se realizaron diversas solicitudes de información. Se revisó cada uno de los informes de actividades que el organismo público presentó de 2006 a 2011⁴⁰ al Senado de la República y finalmente se hizo un análisis de las 25 recomendaciones emitidas de 2005 a 2012 en el tema⁴¹, además de su Recomendación General 17/2009 sobre agresiones a periodistas.

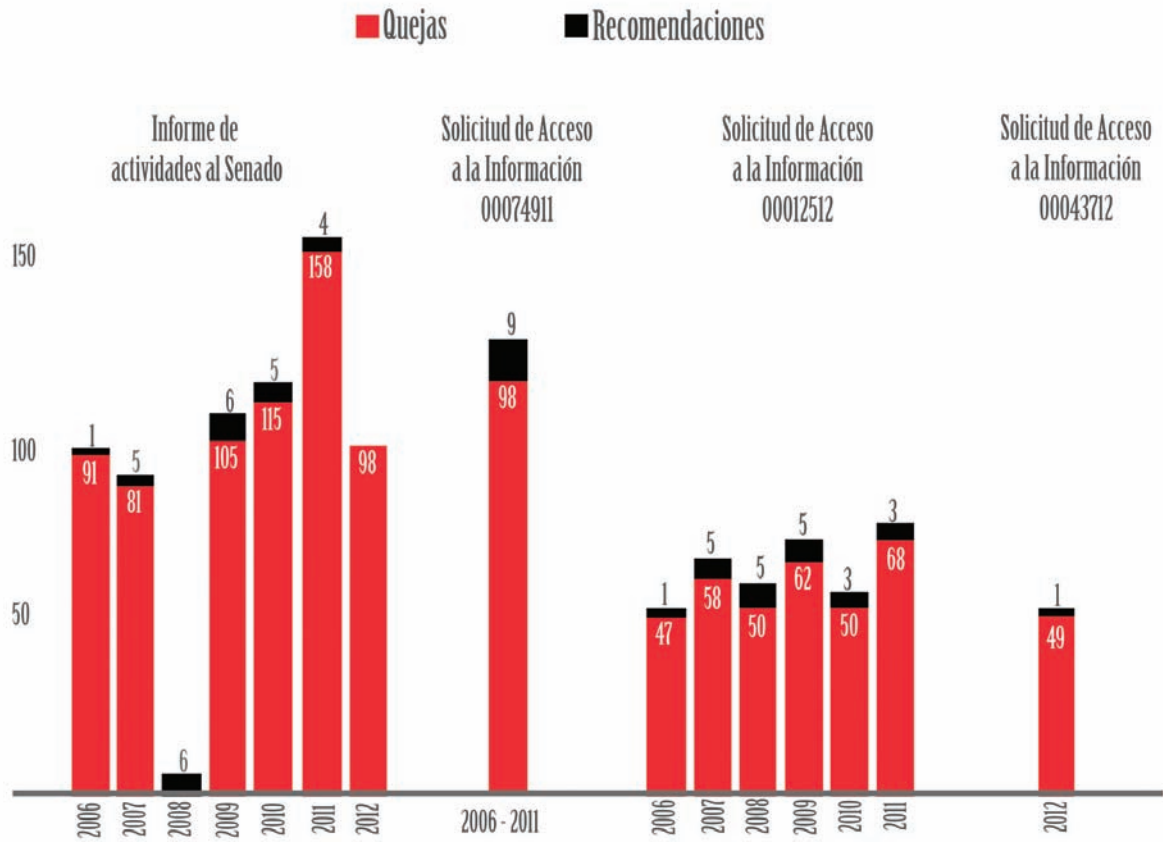
Es importante señalar que el análisis de la información fue complicado ya que las respuestas son inconsistentes; la información que la CNDH remite tanto al Senado, difiere de la que entrega a los ciudadanos que ejercen su derecho a la información.

40 El Informe Anual de Actividades 2012 no se encontraba publicado en la página de internet oficial de la CNDH al momento de la impresión de este documento, si embargo tomamos el número de Quejas que el Presidente de la CNDH publicó en su discurso al Senado en la entrega del Informe. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20130128_2.pdf

41 Recomendaciones 04/2005, 13/2005, 08/2006, 26/2007, 33/2007, 49/2007, 69/2007, 70/2007, 01/2008, 12/2008, 16/2008, 50/2008, 59/2008, 11/2009, 16/2009, 52/2009, 57/2009, 60/2009, 52/2010, 56/2010, 82/2010, 03/2011, 36/2011, 60/2011 y 35/2012.

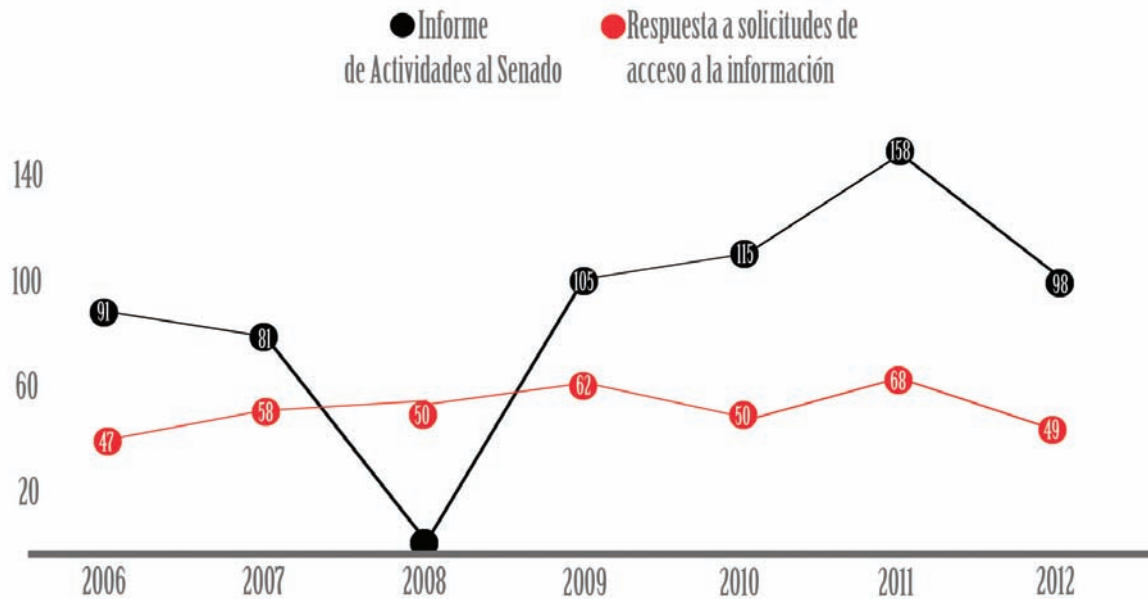
Los informes anuales de actividades reportan por lo menos un 64% más de Quejas y hasta un 300% más de recomendaciones que aquellas de las que informan mediante el sistema de acceso a la información Infomex. Esta disparidad de la información pone en tela de juicio la actividad que efectivamente lleva a cabo este órgano público de protección de derechos humanos.

Inconsistencia de la Información de la CNDH



De aquí se desprende que los números más altos corresponden a las estadísticas presentadas al Senado en los informes anuales de labores, por lo que valdría la pena preguntar cuál es el proceso que lleva a cabo para verificar la información que le remite la CNDH, como órgano de vigilancia y cómo controla y vigila su actividad. Si no existen procesos de verificación que permitan la rendición de cuentas de las actividades y lo que se reporta y su cumplimiento es necesario preguntar cómo se justifica la necesidad de su existencia y el incremento en la asignación de presupuesto a través de los años.

Quejas por agravio a periodistas



Fuente: ARTICLE19 con base en los informes anuales de actividades para los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, las respuestas a las solicitudes de acceso a la información 00012611 y 00012512

Una inconsistencia de este tipo sólo podría explicarse por la falta de orden en su sistema de archivos y de los sistemas de comunicación interna, algo relevante. Por cualquier motivo es fundamental que la CNDH inicie con un proceso de sistematización y organización de la información que se encuentra en sus archivos, pues de otra manera será imposible la rendición de cuentas y mejorar su gestión administrativa.

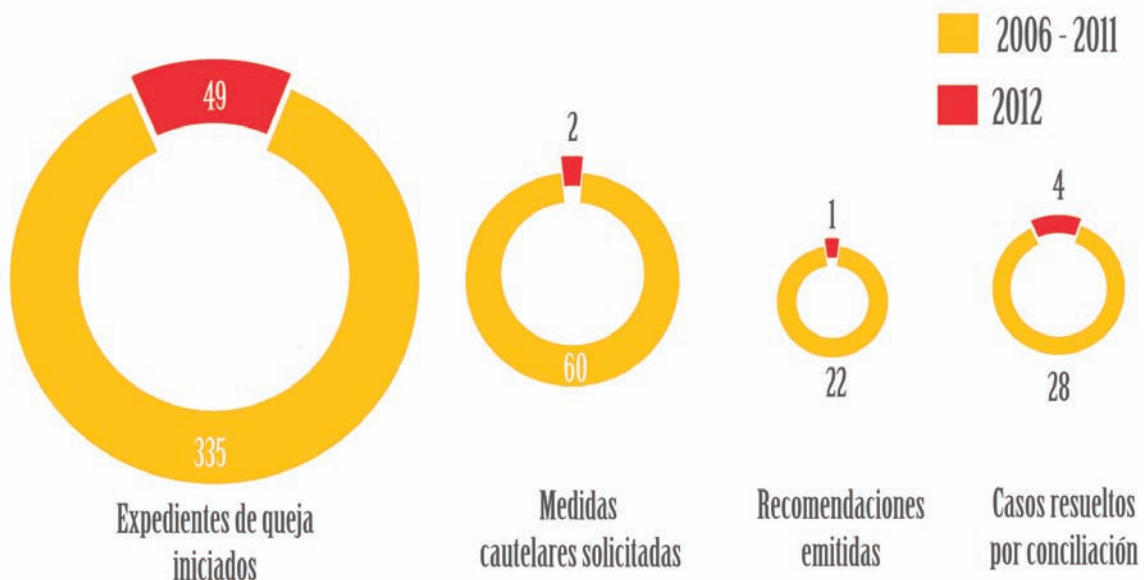
Amén de las inconsistencias en los números, se advierte en la actuación del Programa Especial un patrón de ineficacia y simulación que no es difícil de ocultar. Por esta razón, vale la pena hacer un análisis de la pertinencia del Programa y su relevancia para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión en nuestro país.

Si se parte de la percepción de la ciudadanía respecto de dicho Programa, puede encontrarse que 56% de las personas consultadas en la *Encuesta Nacional: Percepción, Conocimiento y Desempeño de la CNDH 2011* conoce el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y de este solamente el 45% considera que es efectivo. Luego entonces, ¿cómo es que este organismo del Estado piensa proteger los derechos de quien no confía en él? La construcción de confianza de la ciudadanía hacia una institución tiene que ver con su capacidad para responder efectivamente a sus necesidades y para esto es necesario que las actividades de protección para la prensa que lleva a cabo impacten en las víctimas, garantizándoles un ejercicio más seguro de su profesión.

Para garantizar la protección de los derechos de las y los periodistas, la CNDH lleva a cabo actividades de conciliación y recomendación; también es competente para solicitar medidas cautelares para la prevención de posibles agresiones cuando el caso lo amerite. Sin embargo, a pesar de la

suficiencia de los recursos asignados a la CNDH y de la capacidad instalada con la que cuenta, los resultados muestran su ineficiencia. De 2006 a 2012, el Programa de Agravio a Periodistas emitió recomendación sólo en 6% de los casos, mientras que en 8% realizó una labor de conciliación. Esto quiere decir que en el 86% de los casos restantes no ocurrió nada.

CNDH: Acciones de protección a periodistas



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de información 00012512, 00012612 y 00043712

Si se toma la actividad de este programa especial como modelo de la actividad general de la CNDH, nos encontramos que el impacto real se limita a 14% de los casos. Sólo para 2012 el organismo tuvo un presupuesto de mil 280 millones de pesos, monto que podría cubrir la educación de 94 mil 137 niñas y niños de primaria⁴² y que representa el gasto *per capita* en salud⁴³ para 166 mil 903 mexicanas y mexicanos. Con un presupuesto como el que recibe la CNDH podrían abrirse mil 525 fiscalías especializadas en delitos contra la libertad de expresión como la que tenemos hoy⁴⁴.

Hay que tomar en cuenta que entre las actividades de la CNDH se encuentra la capacitación en materia de derechos humanos, tarea que lleva a cabo la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo. Esta actividad también presenta grandes deficiencias: la falta de programas de capacitación y temarios oficiales, la falta de actualización de los procedimientos relacionados y deficiencias en los controles del material de apoyo para la actividades de capacitación⁴⁵.

42 SEP. Gasto público por alumno total y como porcentaje del PIB per cápita (1994-2001). Gasto en 2011 = \$13,600 pesos.

43 Banco Mundial, Gasto en salud per cápita en 2010 = 604 USD. Tipo de cambio 12.7 pesos por dólar.

44 El monto total ejercido por la FEADLE en 2012 fue de 839 mil 384 pesos con 63 centavos.

45 Auditoría 01/ 2011.

La CNDH tiene, pues, el cariz de una institución costosa y poco efectiva para la protección y defensa de los derechos humanos. Una visión progresiva de su autonomía constitucional debería llevar a estos órganos a un activismo público por los derechos humanos y a interpretaciones amplias de sus facultades para la protección de éstos. Sin embargo, en lugar de ser pionera y responder a las necesidades actuales, la institución colabora en perpetuar violaciones a los derechos humanos al cumplir deficientemente el objetivo por el cual fue creada.

Recomendaciones sin efectividad

Hasta antes de 2005, la CNDH había emitido tres recomendaciones particulares sobre casos de violación a los derechos humanos de periodistas. En estas recomendaciones no se muestra ninguna vinculación o participación del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles, ya que solamente se menciona para señalar el cumplimiento formal de registrar en el Programa los casos que dieron lugar a las recomendaciones. De 2005 a 2012 la CNDH emitió 25 recomendaciones relacionadas con el tema de la libertad de expresión. Ocho de ellas estuvieron dirigidas a más de una instancia, por lo que el número de autoridades responsables es de 33. Veintisiete de esas autoridades aceptaron la recomendación. Entre las seis autoridades que no aceptaron el contenido de las recomendaciones se incluyen dos casos en los que la CNDH no recibió ninguna respuesta de los funcionarios a quienes las envió.

Cada recomendación contiene recomendaciones específicas dirigidas a cada autoridad responsable; sin embargo, en el período señalado solamente se reportaron como cumplidas totalmente un 50% de éstas. Esto quiere decir que si bien la CNDH recomendó atender ciertas acciones para subsanar las violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas, las autoridades responsables solamente cumplieron la mitad.

A partir de la reforma del 10 de junio de 2011 el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 de la Constitución señala que las comisiones públicas de derechos humanos podrán solicitar a los órganos legislativos correspondientes (la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, para el caso de la CNDH) que se llame al o los funcionarios que han rechazado algunas de sus recomendaciones y comparezcan para responder el porqué de su negativa.

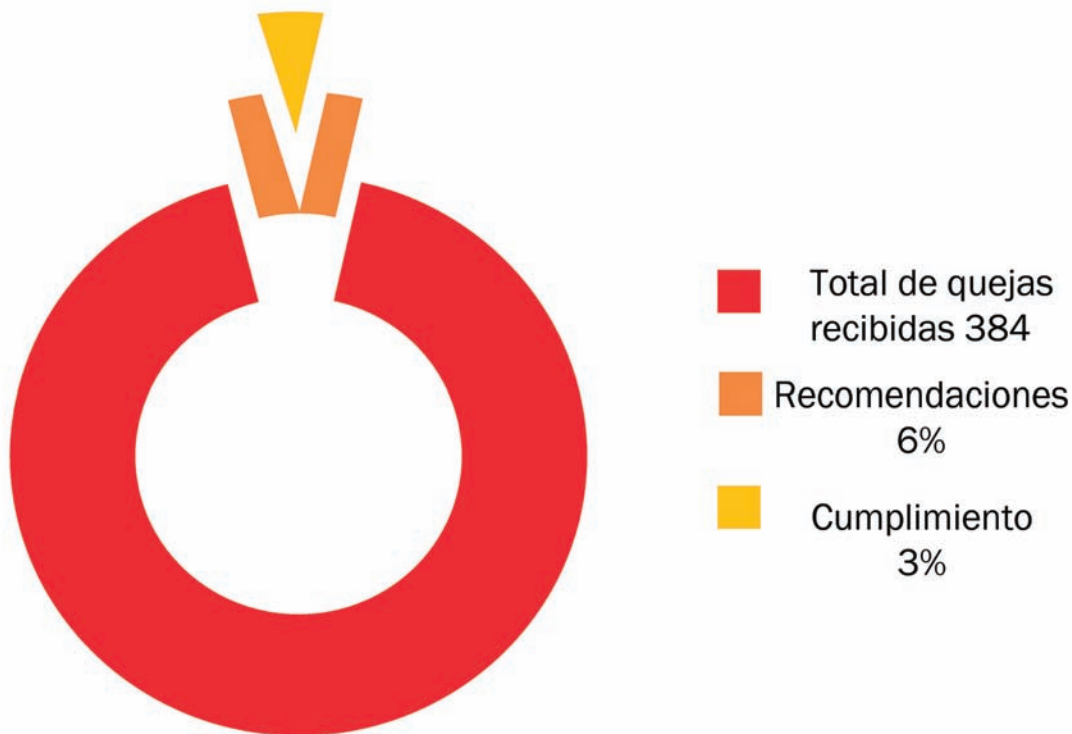
El ejercicio de esta facultad se encuentra regulada en el artículo 46 de la ley secundaria, sin embargo es necesario que los funcionarios públicos que atenten contra la libertad de expresión y cualquier otro derecho humano comparezcan ante el Senado y expliquen los fundamentos y motivos por los cuales han rechazado las recomendaciones hechas por la CNDH.

El objetivo de estas comparencias de servidores públicos que no aceptan las recomendaciones es que respondan políticamente sobre las razones, circunstancias y hechos que motivan su rechazo. El Senado de la República en este contexto es responsable de evaluar la razonabilidad en el actuar de la autoridad y determinar las acciones que habrá de emprender a fin de garantizar la máxima protección de los derechos humanos violados.

En este sentido, vale la pena revisar si es que efectivamente se llevan a cabo las comparencias a las que hace referencia el artículo 46 de la Ley de la CNDH y si es así, cuáles son las acciones

emprendidas por el Senado para subsanar las omisiones de las autoridades⁴⁶ ya que hasta el momento, el estatus de seguimiento que reporta el órgano público de protección de los derechos humanos se caracteriza por incumplimiento de las recomendaciones y la no aceptación de éstas.

Efectividad de las recomendaciones 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de información 00012512, 00012611 y 00043712

Debe destacarse que ninguna de estas recomendaciones ha derivado en una sanción penal a los servidores públicos señalados como perpetradores de agravios a los derechos humanos de periodistas, y sólo se han logrado dos sanciones de tipo administrativo⁴⁷ desde 2005.

No obstante, la CNDH da por cumplida una Recomendación cuando la autoridad demuestra que ha iniciado un procedimiento administrativo de investigación o una averiguación previa, sin importar que el trámite no termine en una acción contundente que elimine las violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas. Veamos algunos ejemplos:

46 ARTICLE 19 solicitó información sobre las comparecencias de las autoridades que incumplieron o no aceptaron las recomendaciones relacionados con agravio a periodistas, sin embargo al momento de escribir este informe no ha recibido la respuesta.

47 Las sanciones previstas son amonestación pública y la suspensión hasta por cinco días en funciones y sueldo.

No. de Recomendación	26/2007	08/2006
Conclusión final de la autoridad receptora	Se iniciaron investigaciones por parte de la Contraloría y del Ministerio Público en contra de los servidores públicos	Se inició una averiguación previa en contra del personal del MP y de la Policía Ministerial que intervino en la indagatoria del homicidio, además de informar periódicamente de los avances, "por lo que corresponderá a esa dependencia determinar en relación con la responsabilidad penal de los involucrados", según la CNDH
Solicitud de sanción a perpetrador(es)	Sí	Sí
Sanción a perpetrador(es)	Pendiente de determinar. En procedimiento administrativo de investigación y en averiguación previa	En averiguación previa
Solicitud de reparación del daño	No	No
Reparación del daño	No	No
Situación del expediente de queja	Concluido	Concluido
Estatus actual de la recomendación	Con pruebas de cumplimiento total	Con pruebas de cumplimiento total

No puede afirmarse que el inicio de estas acciones realmente ataca la impunidad y abate a largo plazo la repetición de estas conductas si no se conoce si éstas derivan en alguna sanción o si se ejerce acción penal como consecuencia. Es evidente que la falta de castigo a perpetradores abona a la impunidad y puede inhibir la presentación de quejas en casos graves y minar la confianza en la CNDH tanto por la dilación en la emisión de recomendaciones como en el proceso de seguimiento a las mismas.

De acuerdo con los datos de ese organismo, la mayoría de los agravios son cometidos por servidores públicos estatales (58%), de los cuales más de la mitad son gobernadores. En segundo lugar aparecen servidores públicos federales (32.3%), principalmente de la Secretaría de la Defensa y la PGR, y en tercer lugar los funcionarios municipales (9.7%).

A pesar de que uno de los objetivos del Programa Especial de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos es en buena medida proteger el derecho a la libertad de expresión, y no obstante que en los expedientes de queja se señala éste como el principal derecho violado, son pocas las recomendaciones que atienden esta violación de manera directa. Las recomendaciones están orientadas a subsanar la falta de fundamentación y motivación de las actuaciones

de las autoridades y a iniciar procesos correspondientes en contra de los funcionarios públicos responsables de las violaciones.

Las recomendaciones emitidas en el periodo de revisión dan cuenta de 18 distintos derechos vulnerados, de acuerdo con la clasificación de la CNDH en cada uno de los expedientes. Los principales derechos de periodistas vulnerados, incluidos en las recomendaciones mencionadas son: derecho a la legalidad (22%), a la seguridad jurídica (20%), a la libertad de expresión (18%), a la integridad y seguridad personal (7%) y al acceso a la justicia (5%).

No obstante lo anterior, sólo en cuatro casos nos encontramos con recomendaciones específicas que promueven el respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información:

- Las recomendaciones 33/2007, 49/2007 instan a difundir y hacer prevalecer una cultura de respeto a los derechos humanos de las y los periodistas, el derecho a la libertad de expresión y de información a fin de evitar conductas violatorias.
- La recomendación 70/2007 insta a la autoridad a emitir una disculpa pública por el agravio a los directores del diario *A.M y Correo* en el estado de Guanajuato.
- La recomendación 35/2012 insta a emitir los lineamientos de asignación de publicidad oficial a la Secretaría de Gobernación a fin de que esta no sea utilizada como un instrumento de censura sutil.

Vale la pena señalar que en 2009, la CNDH emitió una recomendación general, la cual perfila la alarmante realidad en la que se encuentran inmersos quienes ejercen el periodismo en México. La investigación permite reconocer la gravedad de la situación y podría ser base de una política pública de protección a periodistas. En su momento, la CNDH alertó a las autoridades sobre la situación de violencia generalizada y frecuente a la que se enfrenta la prensa. Señaló irregularidades en las investigaciones ministeriales y reiteró que las omisiones en la procuración de justicia provocan impunidad, desalientan la denuncia, generan un clima de amedrentamiento y zozobra en contra del libre ejercicio de las y los comunicadores y deterioran la calidad de la vida democrática.

La recomendación insiste en la importancia de una efectiva procuración de justicia para generar condiciones de seguridad y prevención para el gremio periodístico. En ese momento la CNDH hizo una crítica a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP), ahora Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), tanto en lo relativo a su estructura y facultades, como a su actuación. La CNDH consideró que la Fiscalía tenía limitaciones en su estructura legal, pero también que su actuación había sido deficiente en las indagatorias en las que había participado. Criticó los informes de la Fiscalía y concluyó que hasta entonces su actuación no había tenido un efecto considerable en el combate a la impunidad que prevalece en los casos de agravios a periodistas o medios de comunicación.

“El hecho de no atender e investigar a profundidad y con la debida diligencia las indagatorias relativas a los homicidios, desapariciones forzadas de los periodistas y atentados con explosivos a instalaciones de periódicos a que se ha hecho alusión, entre otras agresiones, implica una violación a los derechos fundamentales a la vida, así como de la integridad y seguridad personal; a la libertad de expresión y a la seguridad jurídica, en la que debe contemplarse una debida procuración e impartición de justicia en favor de los gobernados, así como a que se les repare el daño causado”, añadía el documento.

Entre las recomendaciones puntuales se sugería: 1) tomar medidas para una lucha frontal en contra de la impunidad en casos de agresiones en contra de periodistas; 2) indagatorias eficaces y diligencias de investigación efectivas; 3) acciones eficientes garantizar la actividad de los profesionales de los medios de comunicación; 4) reparación del daño; 5) reformas legales, reglamentarias y administrativas para definir competencia y responsabilidad de las instancias procuradoras de justicia, y 6) capacitación.

Sin embargo, a pesar de la claridad en la definición del problema por parte de la CNDH dentro de esta recomendación general, no ha existido un impacto real en la actitud de las autoridades que permita reconocer que efectivamente están cumpliendo con ésta y se están garantizando efectivamente los derechos de las y los periodistas. Es decir, de acuerdo con la Recomendación 17/2009, de 2001 a 2009 el organismo tenía registro de 52 periodistas asesinados, siete desaparecidos y seis atentados contra medios de comunicación; la impunidad en estos casos era una constante.

Para este momento, según cifras de la propia CNDH, el número de homicidios de comunicadores asciende a 82, las desapariciones a 18, los atentados a medios de comunicación a 33 y de éstos 133 casos sólo el 19 por ciento ha sido consignado ante la autoridad jurisdiccional y apenas en 7 por ciento de ellos un juez ha dictado una sentencia condenatoria⁴⁸. El panorama no ha cambiado, ni el problema ha venido a la baja. La violencia contra la prensa es un asunto vigente.

Si bien la CNDH ha logrado investigar y documentar casos de agresiones a periodistas, su actuar, además de pobre no ha abonado a que éstos disminuyan en número o frecuencia. Resulta necesario replantear las atribuciones de este organismo público de manera que cumpla con los objetivos para los cuales fue creado y goce de legitimidad.

En este sentido, sería necesario:

Que la Auditoría Superior de la Federación lleve a cabo una auditoría integral sobre la actividad que reporta la CNDH y el presupuesto que ejerce.

Se construyan indicadores de gestión reales que permitan alcanzar adecuadamente cada uno de los objetivos planteados por el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles y divulguen a la ciudadanía sobre el avance de los mismos.

Se realice una evaluación de impacto de la actividad del Programa Especial de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos que permita reconocer cuales han sido los verdaderos avances desde su creación, con base en una metodología aprobada por un organismo externo como el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se unifiquen los sistemas de información internos, junto con el sistema de archivos para que exista consistencia en la información que transmiten al exterior.

⁴⁸ Discurso de Javier Tapia Urbina, director general de la Quinta Visitaduría de la CNDH, curante la instalación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación. Senado de la República, 7 de febrero de 2013.

A partir de la reforma del 10 de junio de 2011 el párrafo segundo del artículo 102 apartado B señala que las comisiones públicas de derechos humanos podrán solicitar a los órganos legislativos correspondientes (la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente en el caso de la CNDH) para que a solicitud de aquella, se llame al o los funcionarios que han rechazado algunas de sus recomendaciones, a hacer públicas las razones para ello. En otras palabras: una comparecencia para responder el porqué de la negativa a una recomendación.

El ejercicio de esta facultad debe regularse en la ley secundaria de tal forma que se garantice que en todos los casos de recomendaciones relacionadas con agresiones y violaciones a los derechos humanos relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión que sean rechazadas, la CNDH solicite al Senado la comparecencia del funcionario.

El objetivo de las comparecencias de servidores públicos que rechazan las recomendaciones es que respondan políticamente sobre las razones por las que no aceptan dicha recomendación. En el caso de recomendaciones respecto de agresiones a la libertad de expresión, es fundamental que tengan el mayor peso posible sin llegar a ser vinculatorias. Establecer que de manera obligatoria la CNDH solicite al Senado que los funcionarios públicos que se nieguen a aceptar las recomendaciones hechas en materia de libertad de expresión y de agresiones a periodistas, les daría un mayor peso a las decisiones que sobre este tema tome la CNDH.

Producto de la reforma de derechos humanos, se le ha otorgado a la CNDH la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos en los casos que así lo estime conveniente. Desde la perspectiva de la protección de los periodistas, esta facultad puede ser materia de la legislación secundaria y que se establezca que en los casos de agresiones generalizadas periodistas la CNDH y de posibles violaciones a la libertad de expresión se ejercerá dicha facultad.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Recientemente se han llevado a cabo reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos derivadas de la reforma a la CPEUM del 10 de junio de 2011⁴⁹. Algunas de estas atribuciones han sido incorporadas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. A partir de su incorporación, estas obligaciones pueden servir como indicadores del desempeño de la CNDH y de la efectividad de sus actividades en general y de las particulares como las llevadas a cabo por el Programa de Agravios a Periodistas.

⁴⁹ Las reformas de acuerdo con los artículos SÉPTIMO y OCTAVO transitorios del Decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Séptimo. En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

El Programa de Agravio a Periodistas es la estructura administrativa de la CNDH para la atención de las violaciones y agresiones en contra de periodistas. Su fundamento es el artículo 59 del Reglamento mencionado. Sin embargo, este fundamento se refiere solo a la naturaleza jurídica y adscripción que debe de tener dicho programa. No dice nada sobre sus facultades o la manera en la que este programa debe atender en particular la protección de los periodistas.

Conclusión.

El marco normativo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece una serie facultades, atribuciones y objetos a la Comisión que pueden ser utilizados como indicadores de su desempeño. Sin embargo, estos posibles indicadores son mencionados en el marco normativo, no son del todo definidos y de ahí la dificultad de utilizarlos como indicadores exactos. Aunque estos pueden ser utilizados como indicadores generales a partir de su definición.

Algunos de estos indicadores y facultades establecidos en el marco normativo son de reciente incorporación y por lo tanto sería discutible su utilización para actuaciones previas de la CNDH. Sin embargo, son vigentes desde su incorporación al texto constitucional y legal y por lo tanto pueden ser utilizados como indicadores de desempeño de las actividades actuales de la Comisión.

Por lo que se refiere a la protección de periodistas no hay un marco normativo específico. El Programa de Agravios a Periodistas y Defensores tiene su fundamento en el artículo 59 del Reglamento interno que habla de los programas en general. El fundamento particular de los objetivos del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores no está publicado por lo menos en la página de internet del mismo. De ello es que se concluya que los objetivos del Programa ahí señalados han sido creados sobre la marcha y al día de hoy, esos objetivos no inciden en una política integral de protección a los periodistas.

Esto tiene una implicación inmediata para la evaluación del desempeño del Programa de Agravios a Periodistas. Al no tener objetivos claros “oficiales”, es decir, determinados por una política integral definida previamente, los objetivos públicos del Programa de Agravios a Periodistas son tan generales que hace difícil una evaluación objetiva de su desempeño. Sin embargo, es visible que no existe una política integral de protección a periodistas.

Periodistas frente a los tribunales

Año tras año, desde la presentación del Informe 2009: *Entre La Violencia y La Indiferencia*, ARTICLE 19 ha llamado recurrentemente la atención sobre la criminalización del ejercicio de la libertad de expresión y el uso cada vez más común de los delitos de difamación calumnia e injurias, como forma para inhibir el ejercicio periodístico.

Recomendaciones internacionales dirigidas al Estado mexicano han sido enfáticas en la necesidad de despenalizar dichos delitos. De hecho, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió en marzo de 2010 observaciones al informe presentado por México sobre cumplimiento de recomendaciones en la materia. Si bien se veía con satisfacción la despenalización de la calumnia y la difamación a nivel federal, Naciones Unidas mantenía su preocupación por la falta de despenalización en muchos estados.

El 30 de abril de 2012, el Comité solicitó al Estado mexicano informar a más tardar el 30 de julio de ese mismo año sobre el grado de respuesta a la recomendación de despenalizar los delitos referidos, sin que al momento de elaboración del presente informe el Estado mexicano haya dado una respuesta proactiva.

Al revisar la situación de los delitos contra el honor⁵⁰ en nuestro país, ARTICLE 19 encontró que en 13 entidades federativas la pena privativa de la libertad sigue vigente. El único estado del país que avanzó en ese sentido fue el Estado de México, cuyo Congreso local derogó los artículos 275 a 286 del Código Penal e introdujo reformas al Código Civil para despenalizar los delitos de injuria, difamación y calumnia ⁵¹.

	Entidad federativa	Penal por difamación (difusión de un hecho falso)	Penal por calumnia (imputación de un delito)	Penal por injuria (expresiones ofensivas)
1	Baja California Arts. 185-197	De 3 días a 2 años de prisión y/o hasta 100 días de multa	De 6 meses a 2 años de prisión y/o hasta 100 días de multa	No previsto
2	Baja California Sur Arts. 336-347	De 1 a 3 años de prisión y hasta 50 días de multa	De 2 a 6 años de prisión y hasta 100 días de multa	De 10 a 100 jornadas de trabajo en favor de la comunidad o hasta 200 días de multa, y caución de no ofender
3	Campeche ⁵² Art. 249	No previsto	De 3 meses a 1 año de prisión y multa de 100 a 300 días de salario	No previsto

50 La información se encuentra actualizada hasta febrero de 2013 conforme a las páginas internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación y de los Congresos locales de cada estado.

51 *Gaceta del Gobierno*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México (9 de agosto de 2012).

52 Nuevo Código Penal publicado el 20 de julio de 2012

4	Colima Arts. 218-225	Con prisión de 2 a 5 años y multa hasta por 70 unidades (días de multa). Cuando no sea público de 1 a 3 años y multa hasta por 40 unidades	De 2 a 5 años de prisión y multa hasta por 70 unidades	No previsto
5	Guanajuato Arts. 188-190	De 6 meses a 2 años de prisión y de 5 a 20 días de multa	De 6 meses a 2 años de prisión y de 5 a 20 días de multa	No previsto
6	Hidalgo Arts. 191-202	De 3 meses a 2 años de prisión o multa de 15 a 150 días de multa	De 3 meses a 2 años de prisión y multa de 5 a 50 días de multa	No previsto
7	Nayarit Arts. 294-304	De 2 meses a 2 años de prisión y multa de 3 a 15 días de salario	De 6 meses a 2 años o multa de 3 a 15 días de salario	De 3 días a 1 año de prisión o multa de 1 a 10 días de salario
8	Nuevo León Arts. 235-239; 342-353	De 6 meses a 3 años de prisión y/o multa de 10 a 500 cuotas	De 2 a 6 años de prisión, y multa de 500 a 1000 cuotas	De 3 días a 1 año de prisión, y/o multa de 1 a 10 cuotas
9	Sonora Arts. 276-291	No previsto (derogado)	De 3 días a 5 años de prisión o de 20 a 350 días multa	No previsto
10	Tabasco Arts. 166-174	De 6 meses a 3 años de prisión y multa de 50 a 200 días de multa	De 6 meses a 3 años de prisión y multa de 50 a 200 días de multa	No previsto
11	Tlaxcala Arts. 248-255	De 1 mes a 2 años y de 4 a 40 días multa	De 1 mes a 5 años y de 2 a 20 días multa	De 3 días a 1 año y hasta 10 días multa
12	Yucatán Arts. 294-305	De 3 días a 2 años de prisión o de 20 a 200 días de multa	De 1 a 4 años de prisión o de 50 a 200 días de multa y de 50 a 200 días de trabajo a favor de la comunidad	De 3 días a 2 años de prisión o de 2 a 20 días de multa
13	Zacatecas Arts. 272-284	No previsto	De 3 meses a 5 años de prisión y de 5 a 15 días cuotas	No previsto

Asimismo, es necesario actualizar lo relativo a las normas de carácter civil sobre daños al honor, ya que la falta de una regulación adecuada ha abierto la puerta a amagos de censura indirecta⁵³ mediante la judicialización del ejercicio de la libertad de expresión. ARTICLE 19 refrenda la urgencia de contar en México con una buena legislación civil que evite afectar el ejercicio de la libertad de expresión con el pretexto de defender el derecho al honor.

53 ARTICLE 19 El ABC de la difamación, una introducción sencilla a los conceptos claves de las leyes de difamación. Noviembre de 2006.

Un análisis de la legislación civil hecha al momento de elaboración del presente informe, muestra los siguientes resultados:

Estado	Disposición Normativa	Define el daño moral	Especifica casos de expresión	Señala monto máximo de sanción	Contempla la publicación extracto de sentencia
Federal	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Distrito Federal	Ley Especial ⁵⁴	SÍ	SÍ	SÍ ⁵⁵	SÍ
Aguascalientes	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Baja California	Código Civil	SÍ	SÍ	SÍ ⁵⁶	SÍ
Baja California Sur	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Campeche	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Coahuila	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Colima	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Chiapas	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Chihuahua	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Durango	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Guanajuato ⁵⁷	Código Civil y Ley de imprenta	NO	NO	NO	NO
Guerrero	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Hidalgo	Código Civil	NO	NO	NO	NO
Jalisco	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
México	Código Civil	SÍ	NO	NO	SÍ
Michoacán	Código Civil	SÍ	SI	NO	SÍ
Morelos	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Nayarit	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Nuevo León	Código Civil	NO	NO	NO	NO
Oaxaca	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Puebla	Código Civil	SÍ	SÍ	SÍ ⁵⁸	SÍ
Querétaro	Código Civil	SÍ	NO	NO	SÍ
Quintana Roo	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
San Luis Potosí	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Sinaloa	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Sonora	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Tabasco	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Tamaulipas	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Tlaxcala	Código Civil	SÍ	NO	NO	SÍ
Veracruz	Código Civil	SÍ	SÍ	SÍ ⁵⁹	SÍ
Yucatán	Código Civil	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Zacatecas	Código Civil	NO	NO	NO	NO

54 Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada el Honor y la Propia Imagen.

55 No excederá de 350 días de salario mínimo general vigente en el DF

56 La indemnización por daño moral en ningún caso excederá del equivalente a la que se prevé el mismo Código Civil para el supuesto del daño que produzca la incapacidad permanente total.

57 Cuenta con una Ley de Imprenta que prevé varios delitos en la materia.

58 No excederá de 3 mil días de salario mínimo general.

59 No podrá ser superior a 50 mil veces el salario mínimo vigente.

Establece el derecho de rectificación o respuesta	Contempla la excluyente por ejercicio de libertad de expresión	Contempla la excluyente por juicios desfavorables y crítica	Contempla la excluyente por reproducción fiel	Excluye casos de servidores públicos
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	NO	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SI	NO
NO	NO	NO	NO	NO
NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	SÍ	NO	NO	SI
NO	SÍ	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	NO	NO	NO	NO
NO	NO	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	NO	SÍ	SÍ	NO
NO	SÍ	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
NO	NO	NO	NO	NO
SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
NO	SÍ	NO	NO	NO
NO	NO	NO	NO	NO



4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y recomendaciones

Legislación secundaria de la reforma constitucional al Art 73 fracción XXI

- El Congreso de la Unión debe hacer a la brevedad las adecuaciones legislativas que permitan la aplicación de la nueva facultad de atracción otorgada a la Federación para que investigue de los delitos cometidos a periodistas por su ejercicio de libertad de expresión aunque se traten de crímenes de competencia de los Estados. Asimismo los gobiernos estatales deben hacer las adecuaciones legislativas y de política pública que hagan operable la facultad otorgada a la federación.

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

- El Congreso de la Unión, Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República, deben hacer las adecuaciones pertinentes para dotar de recursos suficientes (financieros, materiales, técnicos y humanos) al organismo encargado de la investigación y persecución federal de delitos contra periodistas que actualmente es la FEADLE.
- La FEADLE debe elaborar protocolos que establezcan científicamente las diligencias básicas para el agotamiento de la línea de investigación relacionada al ejercicio periodístico.
- Debe elaborar de manuales de atención a periodistas mediante la que se evite la revictimización y se salvaguarden sus derechos como periodistas, tales como la reserva de fuentes.
- Establecer lineamientos por los que los agentes del ministerio público faciliten información actualizada a víctimas del delito sobre el avance de la investigación, como podría ser el expediente electrónico y Ministerio Público virtual. Los gobiernos estatales deben hacer las adecuaciones en la materia del presente párrafo.
- Transparentar proactivamente y de forma actualizada la información estadística relativa a:
 - Las denuncias realizadas, desagregando la información por año de presentación y su motivo de conclusión (incompetencia, consignación, no ejercicio de la acción penal, acumulación) a fin de distinguir la eficacia por año, además de precisar el tipo o tipos de delito que se persiguen y la naturaleza del probable responsable (agente estatal o privado).
 - Estadística de averiguaciones previas iniciadas en la FEADLE su estatus (reservada, en trámite o concluida por ejercicio o no ejercicio de la acción penal) y el de aquellas iniciadas en Delegaciones de la PGR relacionadas con agresiones a periodistas y de las que haya tenido conocimiento la FEADLE. Así como en la Procuradurías locales y que han sido conocidas por la FEADLE desagregando la información sobre la forma de atracción (a petición de la víctima, de oficio por la FEADLE, etc.)

- Estadística del número y tipo (individuales, colectivas, a inmuebles o urgentes de protección, de protección, de prevención) de medidas cautelares dictadas por la FEADLE, tanto fuera como dentro del Mecanismo federal de protección a periodistas, incluyendo la autoridad a la que se solicitó y el monto que se erogó para llevarla a cabo, indicando el total de beneficiarias y precisando los Estados donde se implementaron.
- Hacer pública la información relativa al presupuesto (aprobado y ejercido por capítulo, partida y concepto de gasto), indicadores de gestión (incluido su avance conforme al ejercicio) y el directorio del personal adscrito (incluyendo nivel salarial) de la FEADLE. La información debe estar disponible en su página de internet de cada dependencia de forma actualizada y en un formato abierto que permita su manipulación.

Despenalización de la difamación y calumnia

- El Estado mexicano (federal, estados y Distrito Federal) debe hacer una revisión de la normatividad que sirve para inhibir la libertad de expresión y derogarla, iniciando por la descriminalización de delitos contra el honor y elaboración de leyes civiles que protejan el derecho al honor sin interferir desproporcional e innecesariamente contra el ejercicio de la libertad de expresión. Ya que aún existen en 13 entidades federativas la pena privativa de la libertad sigue vigente. Y es necesario actualizar lo relativo a las normas de carácter civil sobre daños al honor, ya que la falta de una regulación adecuada ha abierto la puerta a amagos de censura indirecta.

Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos

75

- Transparentar proactivamente la información relativa a:
 - El presupuesto (aprobado y ejercido por capítulo, partida y concepto de gasto), indicadores de gestión (incluido su avance conforme al ejercicio). La información debe estar disponible al público en la página de internet de cada dependencia de forma actualizada y en un formato abierto que permita su manipulación.
 - Estadística del número y tipo (individuales, colectivas, a inmuebles o urgentes de protección, de protección, de prevención) de medidas cautelares dictadas por el Mecanismo incluyendo la autoridad a la que se solicitó y el monto que se erogó para llevarla a cabo.
 - La información debe estar disponible al público en la página de internet de cada dependencia de forma actualizada y en un formato abierto que permita su manipulación.
 - Publicar y difundir de forma actualizada las versiones públicas de las minutas de las sesiones del mecanismo, de manera que sea posible dar seguimiento a sus actividades y conocer de su capacidad de respuesta ante las posibles agresiones a periodistas.

CNDH

- Es necesario que el Senado de la República transparente y explique los mecanismos de verificación de la información que remite la CNDH en sus informes anuales y publique los resultados de la revisión de cada uno de estos.
- Transparentar proactivamente y de forma actualizada la información relativa a la estadística de quejas por Agravio a Periodistas y Defensores Civiles incluyendo su forma de conclusión y la autoridad presuntamente responsable.

- Emitir recomendaciones que más allá de subsanar las omisiones procesales y los daños causados a las y los periodistas, promuevan el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información. Estas recomendaciones deberán ir encaminadas a la creación de políticas públicas que garanticen estos derechos fundamentales y a la correcta implementación de las ya existentes, a la instrumentación de la normatividad internacional de los derechos humanos.
- Promover y recomendar a los órganos competentes las reformas y acciones pertinentes para la protección a periodistas y la garantía efectiva de la libertad de expresión conforme a los más altos estándares internacionales en la materia.

Rendición de cuentas ante recomendaciones de Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos

- El Estado mexicano debe hacer una rigurosa revisión al cumplimiento de compromisos internacionales (tratados, estándares y recomendaciones internacionales) en materia de libertad de expresión, estableciendo una plataforma de fácil acceso a la sociedad que también sirva para el seguimiento por organismos internacionales y autoridades gubernamentales.