

# INFORME

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

# 2020



# INFORME

LIBERTAD DE  
**EXPRESIÓN**  
EN MÉXICO

# 2020



**UDLAP**



**UACH**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
CHIHUAHUA



**SEMINARIO**  
SOBRE VIOLENCIA Y PAZ



# INFORME

LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN  
EN MÉXICO

# 2020



Primera edición, julio de 2020.

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

Diseño y formación:


*Atril, excelencia editorial y digital*


por Elías Cruz y Elizabeth Díaz Aguirre

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

Publicación disponible para su consulta en

[www.casede.org](http://www.casede.org)

 CASEDE

 @casede\_org

Hecho en México

*Printed in Mexico*

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

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>EJERCER LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO: LA VOZ DE PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DDHH</b>	9
Introducción metodológica	9
Principales problemáticas de periodistas en México	10
Principales problemáticas de personas defensoras de derechos humanos en México	12
¿Cómo se ejerce en lo local la libertad de expresión?	13
<i>Periodistas</i>	13
<i>Personas defensoras de DDHH</i>	15
Una mirada regional	18
<i>Chihuahua y Nuevo León</i>	18
<i>Ciudad de México, Guanajuato y Jalisco</i>	23
<i>Veracruz y Chiapas</i>	32
Conclusiones	42
<b>¿CÓMO ESTAMOS DESDE LO LOCAL?: ÍNDICE ESTATAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b>	45
Introducción metodológica	45
Hallazgos	47
<i>Dimensión 1. Marco legal e institucional         de protección a la libertad de expresión</i>	47

<i>Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación</i>	47
<i>Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH</i>	48
Recomendaciones	49
<i>Dimensión 1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión</i>	49
<i>Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación</i>	51
<i>Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH</i>	52
Análisis estatal comparativo	54
<i>Dimensión 1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión</i>	54
<i>Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación</i>	69
<i>Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH</i>	80
Conclusiones	91
<b>¿QUÉ HA CAMBIADO DESDE EL ÁMBITO FEDERAL? PROTECCIÓN Y JUSTICIA PARA PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DDHH</b>	99
Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	100
<i>Hallazgos</i>	100
<i>Recomendaciones</i>	104
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión	110
<i>Hallazgos</i>	110
<i>Recomendaciones</i>	111
Análisis	116
<i>Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</i>	116
<i>Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión</i>	120

# INTRODUCCIÓN

---

Las condiciones para ejercer la libertad de expresión en México se han deteriorado en el último año, lo cual es más acuciante en el ámbito estatal y municipal. Además de los riesgos derivados de la cantidad de homicidios, amenazas, acciones de acoso judicial e intimidaciones que deben enfrentar periodistas y personas defensoras de derechos humanos todos los días en el país, es importante agregar la constante estigmatización y desacreditación hacia periodistas, medios de comunicación, organizaciones civiles, intelectuales, etc., que surgen desde la presidencia de la república e instancias gubernamentales en las conferencias matutinas. Por otra parte, persisten vulnerabilidades como condiciones laborales precarias, falta de conocimiento y uso de protocolos de prevención de riesgos, autoprotección y códigos de ética. A esto se suman condiciones estructurales como marcos legales e institucionales de protección y justicia débiles e ineficientes, concentración de medios de comunicación, leyes que criminalizan o restringen la protesta social, el conservadurismo, la discriminación y la estigmatización.

En este contexto, la expansión del virus SARS-COV-2, el tipo de coronavirus que causa la enfermedad COVID-19, ha visibilizado y, en muchos casos, exacerbado los riesgos y las vulnerabilidades señaladas. La necesidad de generar y obtener información acerca de un virus sobre el cual aún se conoce poco, ha propiciado diversos efectos sobre el periodismo y la defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el gobierno federal decidió adoptar la misma estrategia de comunicación de centralizar y controlar la información relacionada con los niveles de contagio del virus, la enfermedad y letalidad del mismo.

En el proceso las autoridades de salud y el presidente de la república, han dado mensajes contradictorios (el uso de cubrebocas o señalar que reanudarán actividades al mismo tiempo que se muestra al 99% del país en color rojo de acuerdo con el semáforo epidemiológico) e incluso equivocados (el llamado del presidente López Obrador a ‘portarse bien’ para no contagiarse). La poca información sobre el virus y la necesidad por controlarla ha generado en redes sociales y medios de comunicación el fenómeno de la *infodemia*, definido por la Organización Mundial de la Salud como “una cantidad excesiva de información –en algunos casos correcta, en otros no– que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan” (OPS, 2020).

Este contexto de *infodemia* ha desafiado a periodistas y medios de comunicación, visibilizando la necesidad de capacitarse y profesionalizarse, tanto en términos técnicos como éticos, de distinguir información técnica sobre el virus (SARS-COV-2) con respecto de la enfermedad (COVID-19), así como la interpretación de indicadores, entre otras. Asimismo, ha mostrado que son muy pocos los medios de comunicación que brindan a sus periodistas la capacitación y los medios para prevenir contagios y resguardar su salud durante la cobertura periodística de campo.

Por otra parte, la estrategia de comunicación del gobierno federal, replicada para informar sobre la epidemia en el país, imposibilita contrastar la información con otras fuentes debido a la centralización de la misma. De igual forma, cuando algunos medios y periodistas acuden a otras opiniones de personas también expertas en epidemiología o virología, o bien buscan testimonios de personal médico, de enfermería o familiares de personas hospitalizadas, en su mayoría son descalificadas y se señala al medio o periodista de intentar desinformar. En contraste, las mismas autoridades gubernamentales evitan ese tipo de señalamientos hacia medios de comunicación y comunicadores que abiertamente llaman a la población a no seguir las medidas de cuidado en materia de salud.

En el nivel estatal y municipal se ha complicado aún más el acceso a la información pública relacionada con el desarrollo de la epidemia en términos del número de contagios, sectores sociales más vulnerables, capacidad hospitalaria, disponibilidad de recursos médicos, etc. Ciertos periodistas y medios independientes en Nuevo León, Coahuila o Sinaloa han realizado coberturas periodísticas sustentadas en datos, además de verificar sistemáticamente la información que circula en medios de comunicación y redes sociales. Sin embargo, son la minoría y, cabe decir, también han enfrentado descalificaciones y señalamientos negativos por parte de autoridades locales.

Más allá del periodo marcado por la epidemia, diversos testimonios recabados durante la elaboración de este Informe, refieren que las autoridades estatales y municipales no sólo han encontrado maneras para obstaculizar el acceso a la información, sino que la difusión de datos falsos o la relativización de las estadísticas propicia un clima de desconfianza en la sociedad sobre la difusión y el tipo de información.

Asimismo, la dinámica de violencia y control territorial de los diferentes grupos de la delincuencia organizada que operan en el país, también es una de las causas de los riesgos para la cobertura de noticias y las líneas editoriales de medios de comunicación, así como de la defensa de derechos relacionados con el territorio, con las personas migrantes, con las personas jóvenes o con las familias de personas desaparecidas. El riesgo es mayor cuando se imbrican los intereses y acciones de poderes políticos, criminales y empresariales a nivel local.

El creciente clima de polarización política es una de las causas principales detrás de la proliferación de los ataques, tanto virtuales como presenciales, en contra de periodistas y personas defensoras. Es preocupante que desde la propia presidencia de la república se genere desinformación que coloca

a la opinión pública en las antípodas del pluralismo, orillándola a la visión maniquea del amigo/enemigo.

A pesar de que las problemáticas anteriores, y otras más, han sido analizadas y documentadas por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, al igual que por organismos intergubernamentales internacionales, la pregunta persiste: ¿por qué México continúa siendo uno de los países más peligrosos para ejercer la libertad de expresión?

En el presente Informe partimos de la convicción que la voz de quienes se encuentran diariamente en las trincheras de la información y los derechos humanos debe ser el punto de partida para entender y proponer soluciones a las complejas y diversas problemáticas que enfrenta la libertad de expresión en México. El diálogo emprendido con más de 70 periodistas y personas defensoras de derechos humanos en siete ciudades del país, dio cuenta de las condiciones de victimización, de la sensación de abandono por parte del Estado a nivel federal y estatal, así como de los medios de comunicación. Asimismo, del trabajo diario que realizan en territorios sometidos tanto por la violencia gubernamental y de la delincuencia organizada, como por el conservadurismo, la discriminación y la estigmatización de grupos sociales, clericales y empresariales.

El foco de atención lo colocamos en el análisis estatal de la libertad de expresión, a partir de indicadores que nos permiten medir las condiciones legales, institucionales, de pluralidad y estructuras de propiedad en los medios de comunicación, al igual que de seguridad y justicia. En efecto, realizamos un ejercicio innovador a nivel internacional para medir dichas condiciones en los 32 estados del país. En este sentido, el CASEDE desea contribuir con la construcción de evidencia empírica que fortalezca el análisis de lo estatal, en este caso en materia de libertad de expresión, bajo la premisa de que los principales problemas del país encuentran sus primeras respuestas y soluciones en el ámbito local.

Entre los datos más relevantes que se pueden adelantar aquí, se constató que 22 estados cuentan con marcos legales e institucionales débiles para la prevención y la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos; solamente cuatro estados tienen áreas especializadas para la investigación de delitos contra la libertad de expresión; los 32 estados mantienen la existencia de leyes que criminalizan o castigan civilmente el ejercicio de la libertad de expresión; ningún estado del país incluye contenidos dirigidos a minorías lingüísticas en los tres tipos de medios observados: televisión, radio y medios impresos; prevalece el rezago en la participación de mujeres en los más altos cargos directivos en los medios de comunicación masiva; ningún estado demostró capacidades para realizar análisis de riesgos; no hay capacidades técnicas para registrar de forma homologada homicidios y agresiones y menos aún para convertirlos en información relevante para análisis de riesgos contextualizados; del promedio total de carpetas de investigación iniciadas o abiertas en el país, solamente el 0.02% corresponden a delitos contra periodistas y/o personas defensoras de derechos humanos. Como señalaron periodistas y personas defensoras en la Ciudad de México, la falta de datos sólidos sobre agresiones impide hacer diagnósticos serios sobre el problema, y, por ende, los mecanismos están destinados a fracasar.



El presente Informe da seguimiento a la evaluación de desempeño institucional realizada al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.\* Los resultados reflejan avances importantes en las capacidades técnicas para la conformación de análisis de riesgos con enfoque de género e interseccional, así como en la conformación de unidades más especializadas para la investigación de delitos contra la libertad de expresión. Sin embargo, prevalecen debilidades institucionales importantes como la carencia de planes estratégicos, operativos y presupuestales en ambas instituciones, la falta de indicadores de monitoreo y evaluación en aspectos sustantivos como la implementación y seguimiento de medidas de protección; la falta de protocolos para el resguardo de información de las personas beneficiarias o bien de las personas denunciantes y testigos de delitos en la materia.

La falta de un marco legal que sienta las bases de la coordinación federal con los estados, aunado a la debilidad normativa, institucional, técnica y operativa aquí analizada en los estados, da cuenta de lo endeble del andamiaje de protección y justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos que tiene el Estado mexicano.

Para la elaboración del Informe, el CASEDE implementó alianzas con instituciones académicas cuya contribución para el desarrollo de este documento ha sido muy importante, a través de personas investigadoras y expertas en temas diversos sobre libertad de expresión. Así, con relación a la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), el CASEDE agradece a la Dra. Valeria Leal Ramírez, directora del Departamento de Ciencias de la Comunicación; a la Dra. Judith Cruz Sandoval, y a la Dra. Tania Gómez Zapata su apoyo. Por parte de la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) participaron el Dr. David Díaz Rascón, el Dr. Rodrigo Ramírez Tarango y el Dr. Guillermo Ávila Olivas. Del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), la Dra. Grisel Salazar Rebolledo, profesora asociada de la Maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas. Finalmente, agradece también el respaldo siempre importante del Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México.\*\*

El Informe ofrece una cantidad importante de hallazgos y recomendaciones para que el conjunto de actores públicos, privados y sociales, que forman parte del ecosistema de libertad de expresión en México, asuman una parte de su responsabilidad para reducir las vulnerabilidades y riesgos que enfrentan diariamente periodistas y personas defensoras de derechos humanos en uno de los países más peligrosos del mundo para el ejercicio periodístico y la defensa de los derechos humanos.

\* El CASEDE implementó dos evaluaciones de desempeño al Mecanismo de Protección y a la FEADLE en 2018 y 2019. Disponibles para consulta en <https://www.casede.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/fortalecimiento-de-la-libertad-de-expresion-en-mexico>

\*\* La Universidad Autónoma de Chihuahua y el CASEDE agradecen la participación de la estudiante Mariela Parra Ronquillo.

# EJERCER LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO: LA VOZ DE PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DDHH

---

## Introducción metodológica

Las personas que ejercen el periodismo y la defensa de derechos humanos se encuentran en contextos locales de agresión, estigmatización, criminalización, corrupción e impunidad que los colocan en riesgo diario. Este apartado pretende dar voz a esa vivencia y experiencia diaria de ejercer la libertad de expresión en uno de los países más peligrosos del mundo para su ejercicio.

Para ello, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), diseñó una metodología para conocer la percepción de periodistas y personas defensoras de derechos humanos (PDDH), con el fin de identificar y sistematizar las principales determinantes de riesgos y vulnerabilidades que viven a nivel local. Con esto, pretendemos contribuir para, en primer lugar, colocar en el centro del análisis a las personas y, en segundo lugar, focalizar la atención a nivel local, al contexto específico en el cual ejercen el periodismo y la defensa de derechos humanos. El punto de partida es que cada contexto en el país es diferente, al igual que los riesgos y necesidades de periodistas y PDDH. Esto último es importante, debido a que uno de los hallazgos más sobresalientes de las encuestas implementadas por el CASEDE anteriormente ha sido la necesidad de profundizar en el conocimiento y análisis del contexto local de riesgo para las actividades periodísticas y la defensa de los derechos humanos.<sup>1</sup> En 2020 se decidió implementar la metodología a través de un instrumento cualitativo denominado Grupos Focales.

Los ejes temáticos que se abordaron en dichos grupos fueron confianza y desempeño institucional; victimización, protección y procuración de justicia; Mecanismo de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, transparencia y acceso a la información y niveles de capacitación. Los grupos focales se realizaron en siete ciudades del país, cuidando una integración equilibrada de género, así como de zonas urbanas y rurales.

---

<sup>1</sup> El CASEDE implementó dos encuestas con representatividad nacional en 2018 y en 2019, las cuales pueden consultarse en <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/478-encuesta-sobre-seguridad-y-ejercicio-de-la-libertad-de-expresion-en-mexico-comparativo-2018-2019>

Además, bajo el criterio de distribución geográfica equilibrada, se tomaron en cuenta ciudades del norte, centro y sur del país, así como del Golfo y Pacífico mexicanos. Las ciudades fueron 1) Chihuahua; 2) Ciudad de México; 3) Guadalajara, Jalisco; 4) León, Guanajuato; 5) Monterrey, Nuevo León; 6) Tapachula, Chiapas, y 7) Xalapa, Veracruz.

Se realizaron dos grupos focales en cada una de las siete ciudades, uno correspondió a periodistas y otro a PDDH. En el caso del grupo focal de periodistas, se conformaron por personas que ocupan diversas funciones dentro de los medios de comunicación, cobertura periodística en campo en las fuentes de seguridad, policíaca, gobierno, economía, mesa de edición y mesa de redacción. Asimismo, participaron periodistas de medios alternativos y digitales que enfatizan su cobertura periodística en el ámbito municipal y regional dentro de los estados.

En el caso de los grupos focales de personas defensoras de derechos humanos, se integraron por diferentes campos de defensa. Cabe señalar que hubo una presencia importante de personas que defienden los derechos de familiares de personas desaparecidas en todos los grupos focales. En el apartado, se ha construido una narrativa que tiene como base las opiniones de cada periodista y persona defensora, así como el diálogo y la discusión desarrollada en cada grupo focal, con el fin de respetar el sentir y el pensar de cada una de las personas participantes.

## Principales problemáticas de periodistas en México

### Inseguridad

- Hay vacíos de Estado de Derecho en amplias zonas geográficas del país, e incluso los presidentes municipales son asesinados si se resisten a someterse a las reglas que imponen los grupos de la delincuencia organizada que operan en diversos municipios.
- Las personas periodistas viven agresiones cotidianas de parte de policías municipales y estatales, como vejaciones, golpes, retención de equipo de trabajo y detención arbitraria.
- La constante desacreditación y estigmatización hacia periodistas y medios de comunicación, realizados por el presidente de la república, con expresiones como *fifís* y conservadores, lo cual genera una cadena de acoso y escarnio desde el nivel municipal hasta el nacional.
- Se percibe que hay más vulnerabilidad cuando se escribe de política que cuando se escribe sobre narcotráfico.
- El gasto en publicidad oficial sigue siendo un instrumento de presión hacia los medios de comunicación, ahora a través de los recortes.

### Autocrítica

- El que existan “periodistas que pongan en riesgo a otros periodistas” provoca rupturas muy profundas en el gremio, divisiones que los atomizan y dificulta articular acciones comunes que signifiquen una verdadera presión para exigir mejores condiciones laborales y acciones de protección, tanto a las empresas mediáticas, como a las autoridades.
- No hay autocrítica por parte de quienes hacen periodismo, quienes llegan a expresarse de esta forma son hostilizados y señalados a través de medios de comunicación y redes sociales.
- Se reconoce la necesidad de fomentar el periodismo de investigación profesional y ético, particularmente frente a temas de corrupción, impunidad y violaciones graves de derechos humanos por parte de actores de gobierno y de la delincuencia organizada.

### Medios de comunicación

- Las condiciones laborales (sociales, materiales y de profesionalización) son precarias.
- La redacción es el primer ámbito del que surgen los riesgos al enviarles a realizar coberturas periodísticas de campo de manera imprudente.
- La mayoría de los medios de comunicación no desarrollan ningún esquema de protección de carácter social, jurídico, físico o ético, hacia sus periodistas.
- Los medios de comunicación carecen de protocolos de protección y códigos de ética.
- La cooptación mediática es uno de los elementos que más afecta la labor periodística.

### Mecanismo de protección y acceso a justicia

- Las autoridades de procuración de justicia evitan investigar delitos contra la libertad de expresión, prefieren hacerlo por delitos comunes.
- Se considera que el Mecanismo de Protección tiene procesos burocráticos y que no es capaz de responder a las realidades locales.
- Las personas periodistas no acuden al Mecanismo Federal por la falta de confianza en la institución y por el temor al resguardo de su información y datos personales.

### Acceso a la información pública

- El acceso a la información es cada vez más complicado, las autoridades de gobierno y las plataformas de transparencia niegan o no publican información.

### Hostigamiento y acoso sexual

- Además de los riesgos de profesión, las mujeres enfrentan hostigamiento y acoso, principalmente sexual, por parte de funcionarios de gobierno, pero también al interior de los medios de comunicación donde laboran.
- La mayoría de los medios de comunicación no tienen protocolos ni capacitan para prevenir y atender las violencias de género contra mujeres periodistas.

## Principales problemáticas de personas defensoras de derechos humanos (PDDH) en México

### Inseguridad

- Existe desinformación y polarización social que se promueven desde el gobierno federal y que se replica en varias esferas mediáticas y sociales.
- Las personas funcionarias públicas siguen siendo consideradas como la principal fuente de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos.
- La impunidad es el principal riesgo.
- Las PDDH que trabajan con familias de personas desaparecidas viven en contextos de riesgo permanente, no solamente durante sus actividades de defensa, sino en su vida diaria. Dentro y fuera de sus casas, en su entorno comunitario, en su entorno laboral y en algunos casos, incluso en su entorno familiar.
- Las PDDH de las mujeres tienen que enfrentar diversas agresiones derivadas del conservadurismo social en contra de la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) o la mayor presencia de la mujer en espacios de liderazgo.
- Las PDDH de las mujeres perciben que la autoridad gubernamental municipal y estatal tiende a dificultar su trabajo, debido a que no consideran que las agresiones contra mujeres sean un delito o un problema de violencia, lo cual se traduce en negligencia de la autoridad e impunidad.
- Las PDDH del medio ambiente perciben que los empresarios también son un foco de riesgo, ya que, a través de la corrupción con el gobierno, imponen sus proyectos económicos en diferentes comunidades.
- La discriminación, la ignorancia y el conservadurismo en la población generan riesgos para quienes defienden los derechos de la comunidad LGTBTTT+.
- El discurso de odio hacia los migrantes pone en riesgo también a quienes defienden sus derechos humanos.

### Mecanismos de protección

- Personas defensoras de derechos humanos demandan que se realicen diagnósticos sobre las condiciones políticas, económicas, sociales y de

riesgo que impiden el desarrollo de sus actividades, y que se den respuestas a los problemas específicos que cada grupo enfrenta.

- Las medidas de protección otorgadas por el Mecanismo no han sido efectivas en algunos casos, lo cual genera desconfianza entre personas defensoras de derechos humanos para solicitarle protección.
- En materia de protección, cada organización de derechos humanos desarrolla sus propias redes con otras organizaciones afines a sus temas, pero no entre organizaciones con temas de protección de derechos diferentes.
- No confían en denunciar violaciones a derechos humanos con ninguna instancia municipal o estatal, prefieren hacerlo en el ámbito federal.
- No confían en el Mecanismo de Protección porque lo consideran débil política y técnicamente.
- No se otorgan medidas de protección de acuerdo con el contexto local.

## ¿Cómo se ejerce en lo local la libertad de expresión?

### Periodistas

#### *Chihuahua*

- Grupos criminales llaman a la dirección de los medios y exigen censuras a la información.
- La mayoría de los municipios sufren una marcada censura informativa, así como restricciones para cubrir notas sobre política, delincuencia organizada y seguridad.
- Hacer cobertura periodística en la sierra de Chihuahua es prácticamente imposible, se requiere el permiso del jefe territorial del grupo criminal regional.
- No pueden fundar medios en muchas localidades porque son amenazados.
- No existen mecanismos efectivos para que las mujeres periodistas víctimas de hostigamiento o acoso sexual o laboral, presenten denuncias y tengan acceso a la justicia.
- Se requiere capacitación para llevar a cabo nuevas formas de investigación, como la búsqueda de microdatos en grandes bases de datos (minería de datos), la cual es muy vasta y ofrece herramientas tecnológicas y demanda formación estadística para generarla.
- Es fundamental crear una agenda que desarrolle organismos autónomos de protección con financiamiento nacional e internacional. Puede ser que se adopte esta fórmula en los ya existentes.

#### *Ciudad de México*

- El clima de polarización política es una de las causas principales detrás de la proliferación de ataques, tanto virtuales como físicos, que han experimentado periodistas en el último año.
- La inacción de las autoridades encargadas de protegerles fomenta el clima de ataques contra periodistas y contra la libertad de prensa.
- La debilidad del Estado de Derecho es una de las condiciones que agrava aún más el entorno de riesgo que enfrentan.

### *Jalisco*

- Perciben que los sistemas de vigilancia utilizados originalmente para combatir el crimen ahora están articulados en su contra.
- La desconfianza de periodistas hacia los mecanismos institucionales de protección se ha incrementado por las sospechas de espionaje y por la implementación de sistemas de vigilancia.
- Con el nuevo gobierno estatal, el acceso a la información se ha cerrado de manera deliberada, las fuentes dejan de otorgar información como represalia, negando entrevistas o clausurando los canales de comunicación con periodistas.
- Los protocolos de protección y autoprotección que han adaptado no responden a la realidad de la cobertura periodística de campo en Jalisco.
- Periodistas señalan que “existe una guerra de datos y estadísticas entre medios de comunicación y gobierno en materia de seguridad y justicia”.

### *Guanajuato*

- El robo de combustible exhibió la colusión entre autoridades municipales y delincuencia organizada, lo cual inhibe la cobertura periodística y el periodismo de investigación sobre estos temas.
- Además de la incursión de la delincuencia organizada que trafica drogas, la creciente actividad de grupos dedicados al robo de combustible en la región supone la introducción de una nueva área de riesgo que antes no estaba considerada en la actividad de periodistas y personas defensoras.
- Alertan sobre la instalación de una zona de silencio.
- Las y los periodistas han modificado rutinas para anteponer la protección y la seguridad que provee el acompañamiento de colegas, aunque se renuncie a la exclusividad de la nota.
- Además de la falta de legitimidad del Mecanismo, aquellas personas que acuden a éste para protección terminan señalados por sus medios como periodistas incómodos. Esto redundante en doble desprotección: por una parte del Mecanismo, que no necesariamente lo atiende de la manera que necesita, y por otra del medio para el que labora, el cual lo mira con recelo o lo excluye de coberturas y eventos.
- Las y los periodistas señalan que carecen de protocolos de autoprotección y no han recibido capacitaciones en la materia.
- En general, rechazan las capacitaciones que provengan de las autoridades de cualquier nivel debido a la desconfianza que les tienen.
- Se percibe que hay periodistas que utilizan sus medios de comunicación para atacar a otros periodistas por lo que escriben con relación a temas políticos.

### *Nuevo León*

- Difundir datos e información sobre las condiciones de seguridad pública incomoda al gobierno estatal e incluso genera tensión con periodistas y medios.
- Hay organizaciones de periodistas que están muy cercanas al gobierno, lo cual genera división y recelo entre periodistas.
- En caso de que el personal policiaco cometa violaciones a derechos humanos o haga uso excesivo de la fuerza, la sanción generalmente es la suspensión por tres días.
- Existen agresiones a medios digitales, por ejemplo, intentos reiterados por ‘tirar’ el portal de Verificado. Hostigamiento a través de sus redes sociales.

- Si bien tienen protocolos de autoprotección, éstos han sido hechos entre colegas, sin embargo, no han sido muy útiles en contextos específicos de violencia relacionada con la delincuencia organizada. Los más útiles han sido para la cobertura periodística de campo, así como para la cobertura en procesos electorales.
- La cobertura en campo requiere medidas de prevención, pero muy pocos periodistas saben qué medidas tomar.
- Los medios de comunicación no capacitan a sus periodistas para tomar este tipo de medidas.

### Chiapas

- Falta de credibilidad hacia los medios de comunicación.
- Los medios de comunicación carecen de códigos de ética
- Las autoridades agresoras, como la policía, son las mismas que están facultadas para dar protección, lo cual incrementa el riesgo.
- Las mujeres periodistas enfrentan diferentes formas de hostigamiento y acoso, principalmente sexual, dentro de sus medios de comunicación y afuera, en la cobertura de fuentes.
- No conocen protocolos de autoprotección y jamás han recibido capacitaciones al respecto.

### Veracruz

- Los riesgos derivados de los medios de comunicación se identifican por el tipo de relaciones políticas que desarrollan dueños de medios y actores políticos estatales y municipales. La confluencia de intereses entre ambos determina la línea editorial del medio.
- Relacionado con lo anterior, quienes ejercen el poder político lo hacen de forma autoritaria, en donde el control de la información y de la libertad de expresión se entiende como un instrumento para la gobernabilidad a nivel local.
- Es necesario desarrollar mayores capacitaciones en materia de derechos humanos, particularmente para realizar cobertura periodística y redacción de notas respetando los derechos de las víctimas y de las personas presuntas responsables de la comisión de delitos.
- Consideran a la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP) como otra “oficina” a la que tienen que presionar para obtener resultados; creen que los ejercicios de prevención que promueven son muy básicos y poco funcionales; en lugar de buscar una prevención y protección al gremio, les ofrecen cursos de defensa personal para enfrentar sus riesgos físicos.
- No confían en la CEAPP, ya que no está debidamente institucionalizada y no cuenta con reglas claras de operación.
- Es del conocimiento común que varios periodistas han utilizado a la CEAPP para beneficiarse económicamente o bien buscar estatus social.

## Personas Defensoras de DDHH

### Chihuahua

- Desconfían en la efectividad de las medidas de protección del Mecanismo de Protección. Por ejemplo, un activista rarámuri, Julián Carrillo, fue asesinado en la Sierra. Contaba con un teléfono satelital asignado por el Mecanismo de protección, sin embargo falló y murió siendo perseguido, tratando de escapar.
- Trasladarse por carreteras en zona rurales, es un riesgo considerable debido a que se han fortalecido los grupos de la delincuencia organizada.



- Falta de transparencia e innumerables obstáculos para el acceso a la información pública a nivel estatal y federal.
- Las condiciones se han agravado porque han empeorado las instituciones de seguridad y justicia.
- Cada vez es mayor el desplazamiento forzado debido a que la violencia en el estado ha escalado a cifras sin precedentes.
- No se otorgan medidas de protección de acuerdo con el contexto local. Por ejemplo, se instalaron cámaras de vigilancia en la casa de una persona beneficiaria que vive en un poblado pequeño, en una colonia popular, lo cual la exhibe y pone en riesgo.

### *Ciudad de México*

- Persiste la represión policíaca, así como las amenazas y el hostigamiento.
- La colusión de actores de gobierno con la delincuencia organizada representa una fuente relevante de riesgo, lo cual además se percibe como un fenómeno creciente.
- Debido a la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, las organizaciones de defensa de DDHH se respaldan entre ellas para compartir algunas directrices, pero es notoria la ausencia de mecanismos para hacer frente al riesgo.
- Además de la desconfianza hacia el Mecanismo, hay una falta de entendimiento de la problemática compleja que enfrentan.

### *Jalisco*

- Identifican a sectores conservadores como la Iglesia católica como un detonante relevante para explicar las agresiones contra personas involucradas en la defensa de derechos de las mujeres (Interrupción Legal del Embarazo); de la comunidad LGTBTTT+, y personas jóvenes con problemas de adicciones.
- Las crecientes desapariciones y secuestros ocurridos en Jalisco han hecho que sea imposible dejar de suponer que el riesgo criminal esté en aumento.
- El conservadurismo, el clasismo, el racismo y el poder de la Iglesia son también fuentes importantes de agresiones y amenazas.
- Las capacitaciones sobre protocolos de actuación las han tomado individuos aislados, por iniciativa personal, no porque las organizaciones las difundan o las ofrezcan de manera generalizada.
- La desconfianza impide acercarse a las autoridades para recibir capacitación sobre auto-protección y prevención del riesgo.
- Es imposible acudir a instituciones de seguridad o justicia debido a la desconfianza que prevalece hacia éstas.

### *Guanajuato*

- Además de la incursión de la delincuencia organizada que trafica drogas, la creciente actividad de grupos dedicados al robo de combustible en la región supone la introducción de una nueva capa de riesgo que antes no se consideraba en la actividad de periodistas y personas defensoras.
- Se identifican a grupos conservadores como fuente importante de agresiones, énfasis especial en la Iglesia católica.
- Los grupos conservadores fomentan la estigmatización y el desprestigio social sobre PDDH de derechos de la mujer, derechos de la comunidad LGTBTTT+, prevención de adicciones, entre otras.
- Carecen de protocolos de autoprotección y han recibido pocas capacitaciones.

**Nuevo León**

- La delincuencia organizada, especialmente para quienes trabajan con familiares de personas desaparecidas, así como migrantes.
- Las policías municipales ejercen intimidación sobre diferentes poblaciones como migrantes, comunidad LGBTTTT+, personas jóvenes.
- El Mecanismo de Protección no cuenta con los recursos económicos y técnicos para hacer una diferencia en la vida de las personas defensoras.
- No se toma en cuenta el enfoque interseccional para realizar diagnósticos y dictar medidas de protección.

**Chiapas**

- Personas defensoras de los derechos humanos de la comunidad LGBTTTT+ enfrentan homofobia y transfobia de parte de autoridades municipales y estatales, así como de la sociedad.
- PDDH de migrantes han enfrentado acciones xenófobas por parte de autoridades federales y estatales, así como de amplios segmentos de la sociedad. Ambos discursos ponen en mayor riesgo el trabajo de PDDH, debido al incremento de las agresiones por parte de instituciones de seguridad municipal, estatal y federal.
- Las autoridades de gobierno promueven ambientes sociales hostiles hacia PDDH.
- PDDH de migrantes tienen que lidiar con intermediarios para tramitar diferentes recursos jurídicos ante la autoridad, la mayoría de las veces son personas abogadas que buscan intereses económicos por encima de los derechos de las personas migrantes.
- Perciben al Instituto Nacional de Migración (INM) como una entidad penetrada por la corrupción. Es una institución sumamente opaca que dificulta el acceso a la información.
- En el último año de reforzamiento de la seguridad en la frontera para contener las caravanas de migrantes centroamericanas, se incrementaron las agresiones por parte de personas del INM, así como de la Guardia Nacional, el Ejército y las policías municipales y estatales.
- Reciben pocas capacitaciones en materia de autoprotección.
- No reciben respaldo de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aunque consideran que es necesario presionarla más para trabajar en conjunto.

**Veracruz**

- La penetración de la delincuencia organizada en todos los ámbitos ha sido total, por tanto, el riesgo de recibir agresiones, ser una víctima más de desaparición o perder la vida puede provenir de la autoridad de gobierno, de seguridad, de justicia o de la propia familia.
- Se percibe que las actividades de la delincuencia organizada son coordinadas por autoridades de seguridad y justicia, principalmente las policías y presidentes municipales.
- Si bien quienes dan seguimiento a las familias de personas desaparecidas perciben que el actual gobierno estatal de Veracruz las escucha y atiende, consideran que todavía no ha dado ningún paso decisivo para garantizar el acceso a la justicia.
- Perciben que es cada vez más claro que el gobernador del estado prefiere jugar políticamente con el tema y utilizarlo como parte de su relación con el presidente de la república.
- Su experiencia con el Mecanismo de Protección federal ha sido negativa, las condiciones locales no cambian y por tanto siguen en permanente riesgo.
- El principal problema es la impunidad, particularmente de los actores políticos.

## Una mirada regional

### Chihuahua y Nuevo León

#### Periodistas

#### Contexto de riesgo y violencia

Se han encontrado diferencias interesantes respecto de las condiciones de violencia contra periodistas en estos estados del norte del país. En Nuevo León se percibe una disminución de la violencia en general y en particular contra periodistas, después del periodo 2010-2012, cuando se registró la mayor cantidad de agresiones por parte de grupos de la delincuencia organizada, misma que incluyeron homicidios y desapariciones contra periodistas. Sin embargo, están conscientes que la dinámica de operación de estos grupos delincuenciales es regional, por lo que la colindancia geográfica con Tamaulipas y Coahuila, lugares donde se ha registrado un incremento gradual pero constante de grupos criminales organizados, influye directamente en su percepción de que este tipo de riesgo puede regresar en cualquier momento.

En el caso de Chihuahua, las personas periodistas se sienten profundamente vulnerables ya que han sido atacadas por el trabajo periodístico que realizan. Cabe señalar que del año 2000 a la fecha han muerto por homicidio 13 periodistas en el estado, el caso más reciente fue el de Miroslava Breach en 2017 (Article 19, 2020). A nivel municipal, la mayoría de los ayuntamientos de Chihuahua sufren una marcada censura informativa, no se puede cubrir una nota, tampoco se puede reportear en la Sierra, debido al control territorial que ejercen diferentes grupos criminales organizados. Lo anterior también ha impedido que se funden medios de comunicación en muchas localidades del estado porque son amenazados. Señalan, además, que hay agresiones contra las familias de periodistas, sobre lo cual se habla muy poco, pero incrementa la sensación de miedo e inhibe el trabajo periodístico.

A lo anterior es importante agregar que el periodismo chihuahuense vive una etapa muy complicada por el acoso sistemático de instancias gubernamentales, estatales y municipales, las cuales replican la constante desacreditación y estigmatización sobre medios de comunicación y periodistas, realizados por el presidente de la república, con expresiones como *fifís* y conservadores, lo cual genera una cadena de acoso y escarnio a nivel nacional.

Quienes ejercen el periodismo en Nuevo León, comparten esta percepción. Han identificado que a nivel estatal y municipal se repiten las conductas de señalamiento y estigmatización hacia la prensa por parte de personas de la función pública. Asimismo, integrantes de la clase política estatal presionan a periodistas a través de personas subalternas y, en algunos casos, han amenazado con demandar por difamación, delito que aún permanece en el Código Penal estatal.

La relación con las fuentes gubernamentales es tensa y ha tomado una vertiente preocupante, pues se da trato diferenciado a los medios de comunicación, a algunos se les facilita el acceso a la información a través de con-

ferencias de prensa o entrevistas pactadas, mientras que a otros se les niega incluso el acceso a boletines oficiales. Además, es una constante que, durante la cobertura de noticias, personas funcionarias nieguen información.

Por otra parte, en el caso de Chihuahua, aun cuando lleven a cabo la cobertura periodística de campo siguiendo los protocolos de actuación en relación con las autoridades de seguridad y justicia, respetando la escena del crimen, han prevalecido las agresiones verbales y físicas, la privación de la libertad sin una causa jurídica, la incautación de materiales de trabajo y su destrucción, propiedad de las y los trabajadores de los medios. El caso más reciente se suscitó en el municipio de Ciudad Cuauhtémoc, cuando un policía ministerial del estado derribó el dron de un periodista con un arma larga (La Razón On Line, 2020).

Es importante señalar también la violencia de género. Las mujeres periodistas son vulnerables frente a sus colegas, tanto jefes inmediatos como compañeros de trabajo del medio donde laboran, como de otros medios. De igual forma, tienen que enfrentar insinuaciones de índole sexual por parte de fuentes gubernamentales, principalmente cuando tratan de obtener información a través de entrevistas públicas y privadas.

La normalización de esa forma de violencia impide a las mujeres que son violentadas por agresiones, reconocer cuando están siendo victimizadas a través del hostigamiento o el acoso sexual. De igual forma, prevalecen entre periodistas hombres, así como entre funcionarios públicos, códigos y normas patriarcales que fundamentan las relaciones de poder sobre las mujeres por su condición de género. Todo lo anterior conlleva a que no se denuncien los actos de hostigamiento y acoso, aun cuando el primero está tipificado como un delito en el caso de Chihuahua (H. Congreso del Estado de Chihuahua, s.f.).

### Protección y autoprotección

En Chihuahua y Nuevo León las personas que ejercen el periodismo tienen la sensación de que la autoprotección es el único recurso; sin embargo, a pesar de que personas periodistas del estado de Chihuahua fueron pioneras en la creación del primer protocolo de protección en el país, éste no se ha actualizado. En el caso de Nuevo León, periodistas del estado desarrollaron algunas acciones de autoprotección entre 2008 y 2012, nada de eso se tradujo en protocolos o manuales de prevención o autoprotección.

En ambos estados norteros, periodistas afirman que es necesario desarrollar esquemas estatales de protección, principalmente por dos razones: Primero, porque no confían en el Mecanismo de Protección federal debido a la ineficacia de las medidas de protección que implementa. Además, consideran al Mecanismo de Protección como una entidad burocrática incapaz de responder eficazmente a las problemáticas locales. Esto último tiene relación con la segunda razón, ya que se requiere acción inmediata ante agresiones como amenazas, físicas o verbales, o bien desapariciones, así como atención rápida para familiares de las víctimas.

Cabe señalar que periodistas de Chihuahua enfatizaron que tampoco pueden confiar en un Mecanismo Estatal o Unidad Estatal de Protección, ya que quienes se encargarían de protegerlos son las mismas autoridades de seguridad, justicia y gobierno que los agreden de forma constante. Por ello, plantearon la necesidad de desarrollar una agenda que impulse la creación de organismos autónomos de protección estatal, con financiamiento nacional e internacional.

## Capacitación

La actualización, la capacitación y la profesionalización son reconocidas como necesarias para fortalecer el trabajo periodístico. Identificaron claramente que la capacitación y la profesionalización son también instrumentos para la reivindicación de la función periodística frente a la sociedad. Reconocieron también que hay colegas a los cuales no les interesa capacitarse o profesionalizarse, quienes además contribuyen de forma negativa a la mala percepción hacia el periodismo. Además, los medios de comunicación no facilitan la posibilidad de acudir a cursos, talleres, o seminarios, ya que la dinámica laboral los limita.

En ambos estados afirmaron que otro factor que contribuiría de forma determinante a mejorar sus condiciones profesionales es el desarrollo de códigos de ética tanto para medios de comunicación como para periodistas. Además de ser un factor que elevaría el nivel periodístico en el plano estatal, también serviría de autoprotección frente a riesgos derivados de actores políticos, empresariales o criminales.

El consenso entre periodistas de Chihuahua y Nuevo León es en torno a la necesidad de crear una agenda de trabajo que promueva la dignificación, la seguridad y la profesionalización de quienes ejercen el periodismo, y una de las condiciones es atraer a este esfuerzo a los propios periodistas, pero con más ahínco a los empresarios de los medios, a las autoridades y a los legisladores, quienes tienen en sus manos los instrumentos, los recursos y las capacidades para contribuir a resolver las problemáticas aquí descritas.

## *Personas Defensoras de Derechos Humanos*

### Contexto de riesgo y violencia

Tanto en Chihuahua como en Nuevo León, entre los principales retos para el acceso a la justicia, las PDDH consideran tres acciones de gran riesgo: la defensa del territorio, la búsqueda de personas desaparecidas y la defensa de los migrantes. En el primer caso, ha significado tener que enfrentar a grupos criminales organizados que controlan territorios principalmente para el tráfico de drogas, así como a empresas transnacionales que desarrollan proyectos que explotan o atentan contra los recursos naturales estatales. Por ejemplo, el 24 de octubre de 2018 fue asesinado Julián Carrillo, defensor del territorio y activista rarámuri contra la tala ilegal y explotación de la minería en la Sierra Tarahumara. Conforme a la denuncia ante las autoridades, él contaba con medidas de protección por parte del Mecanismo de Protección federal, las cuales incluían un teléfono satelital. Sin embargo, cuando lo requirió, el dispositivo falló y mu-

rió asesinado tratando de escapar de los agresores. Aun cuando la Fiscalía del estado detuvo a dos presuntos responsables del homicidio, ante la falta de garantías otorgadas a la familia de Julián Carrillo, ésta se ha visto obligada a salir de la comunidad, convirtiéndola en una familia desplazada.<sup>2</sup> (Padilla, 2019)

Las condiciones de riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos en Chihuahua son tales que trasladarse por carreteras en zona rurales es un riesgo considerable, debido a que se han fortalecido los grupos de la delincuencia organizada. En las zonas alejadas, el jefe de la policía municipal a menudo se ofrece para negociar con el “jefe de plaza” de la delincuencia organizada para que permitan a personas defensoras ingresar al territorio para llevar a cabo sus actividades.

Por su parte, la atención a familiares de personas desaparecidas, así como propiamente la búsqueda de estas personas por parte de familiares, principalmente mujeres, conlleva la necesidad de interactuar con grupos de la delincuencia organizada, ya que tienen que realizar las búsquedas precisamente en los territorios donde éstos operan.

En ambos estados, PDDH refieren que tienen que negociar con estos grupos para llevar a cabo sus acciones de búsqueda e incluso, han recibido información valiosa de éstos para buscar en lugares específicos. Asimismo, los diferentes colectivos de búsqueda de personas reciben apoyo parcial de las autoridades estatales de seguridad y justicia, algunas veces acompañan a los colectivos a los territorios para realizar la búsqueda de personas desaparecidas, pero debido a que no hay personal asignado y capacitado específicamente para ello, no siempre es posible. Lo mismo ocurre en materia de justicia, las investigaciones periciales prácticamente son realizadas por los propios colectivos y sus actividades de búsqueda son las que nutren las carpetas de investigación.

Por su parte, quienes atienden a personas migrantes en su tránsito hacia Estados Unidos refieren que los riesgos se incrementaron a partir de que se volvió a utilizar un enfoque de seguridad hacia el tema de la migración por parte del gobierno federal mexicano. El uso de elementos de la Guardia Nacional para resguardar las fronteras, así como el aumento de personal del Instituto Nacional de Migración incrementó la clandestinidad de los migrantes y ello impactó directamente sobre las actividades de las PDDH, ya que han tenido que actuar de forma más sigilosa. Adicionalmente, los operativos de búsqueda de migrantes implementados por las Fuerzas Armadas a las instalaciones de las organizaciones civiles que atienden a las personas migrantes, ha incrementado la percepción de riesgo.

Personas defensoras de Nuevo León afirman que existe un marcado desconocimiento de las leyes en la materia entre las autoridades estatales de seguridad, lo cual incrementa los riesgos de las personas que transitan por el estado, sean migrantes mexicanos o extranjeros, y aunque se han hecho algunos esfuerzos por capacitar a las fuerzas de seguridad pública, aún existe una brecha entre lo que hacen y lo que deben hacer.

---

<sup>2</sup> La familia de Julián Carrillo recibió diversos ataques desde 2016, lo cual derivó en el asesinato de un hijo, dos sobrinos y su yerno.

## Protección y autoprotección

Al igual que las personas periodistas, las PDDH tampoco confían en el Mecanismo de Protección federal por diferentes razones. El primer señalamiento es que no se otorgan medidas de protección de acuerdo con el contexto local y tampoco con un análisis de riesgo adecuado. Chihuahua ofrece diversos ejemplos. A una defensora de ese estado, el Mecanismo de Protección le instaló un sistema de cámaras de vigilancia en la casa de una persona beneficiaria que vive en un poblado pequeño de Chihuahua, dentro de una colonia popular, lo cual la exhibe y la distingue del resto de viviendas, por tanto, la pone en riesgo. Otro ejemplo es la entrega de teléfonos satelitales a personas defensoras que realizan sus actividades en territorios con presencia de la delincuencia organizada, ya que con el objetivo de quitárselos se pone en riesgo su integridad física. Siguiendo con ejemplos de la Sierra en Chihuahua el Mecanismo no tiene capacidad de despliegue rápido cuando se active el botón de pánico. Dentro de la experiencia de personas defensoras el Mecanismo de Protección tampoco garantiza tener los recursos financieros para mantener las medidas de protección, ya que saben de muchos casos en los que los teléfonos se quedan sin saldo o simplemente no tienen buena señal.

En Chihuahua y en Nuevo León, desde el punto de vista de las personas defensoras, en 2019 la percepción de inseguridad se ha incrementado porque se ha deteriorado el nivel de integridad y capacidad de las instituciones estatales de seguridad y justicia. Persisten los problemas de colusión entre algunos elementos de las corporaciones de seguridad estatal y municipal, así como de policías ministeriales de las fiscalías estatales con grupos de la delincuencia organizada. De igual forma, prevalecen los abusos en el uso de la fuerza contra las PDDH y las poblaciones a las que atienden y acompañan. En el caso de Nuevo León, las PDDH enfatizan que lo anterior también se debe a la falta de sensibilidad y capacitación en materia de derechos humanos entre los mandos. Quienes atienden temas relacionados con la violencia contra la mujer y de género apuntan, además, que el conservadurismo neoleonés fomenta prácticas heteronormativas al interior de las instituciones de seguridad y justicia, lo cual fomenta revictimización e impunidad.

Para las PDDH de Chihuahua el panorama legal e institucional en materia de protección debe cambiar totalmente, en donde lo primero es construir nuevos organismos para prevención y protección que sean autónomos, que no dependan del gobierno federal o estatal en términos presupuestales, pero tampoco en cuanto al desarrollo de capacidades técnicas y operativas. Consideran viable que a través de la concurrencia entre organizaciones civiles estatales y nacionales, al igual que de organismos intergubernamentales internacionales, es posible desarrollar protocolos de autoprotección y ayuda entre organizaciones similares. Las organizaciones civiles en Chihuahua han ganado mucha experiencia para la autoorganización y autoprotección, lo cual es un buen punto de partida desde su perspectiva.

## Acceso a justicia

Sin duda alguna, la impunidad es un tema central en las preocupaciones de las PDDH en Chihuahua y Nuevo León. En Chihuahua, señalaron que es necesario pensar en términos sistémicos para contrarrestar la falta de acceso a la justicia. En este sentido, se considera que no solamente se necesita fortalecer presupuestal, técnica y operativamente a la Fiscalía del estado, sino además sentar las bases para que instancias de derechos humanos, atención a víctimas y organizaciones civiles formen parte del trabajo para abatir la impunidad en el estado. Es decir, la justicia no se reduce a la acción penal contra personas culpables sino, además, de resarcir el daño a las víctimas directas e indirectas. Si bien en Nuevo León también comparten esta mirada amplia sobre la justicia, se percibe mayor confianza en la Fiscalía estatal.

En este sentido, en Nuevo León plantearon la importancia de desarrollar campañas de concientización, sensibilización e información a la ciudadanía en general sobre el conocimiento de sus derechos, al igual que los procedimientos de denuncia ante delitos y violaciones de derechos humanos. Esto ayudaría de forma importante al trabajo de las personas defensoras ya que también contribuye a mejorar el conocimiento y la percepción de la ciudadanía acerca del trabajo de defensa de derechos humanos que realizan. En este punto, PDDH de las mujeres y de la comunidad LGTBTT+ señalaron que las campañas deben tener un fuerte contenido de reconocimiento y respeto hacia las diferencias de género y el cambio en las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Por su parte, PDDH de migrantes, señalaron que también se deben contrarrestar los mensajes de xenofobia y odio que han fomentado las políticas antiinmigrantes de Estados Unidos y México.

Adicionalmente, enfatizaron que se requiere capacitar a los altos mandos y a las personas tomadoras de decisiones en el nivel político sobre temas diversos de derechos humanos. En este ámbito, las instituciones de justicia no deberían perseguir migrantes y tampoco participar en el hostigamiento organizaciones civiles defensoras de sus derechos, sino convertirse en verdaderos contrapesos al abuso de poder y en el uso de la fuerza y desarrollar investigaciones judiciales cuando éstas se cometan.

## Ciudad de México, Guanajuato y Jalisco

### *Periodistas*

### Contexto de riesgo y violencia

Los tres estados en los que se llevaron a cabo los grupos focales incluidos en esta sección tienen contextos contrastantes que determinan diferencias en cuanto a los riesgos que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos (PDDH). En el caso de Guanajuato, se trata de un estado en el que, hasta hace poco tiempo, la actividad criminal no representaba un riesgo a considerar para quienes ejercen la libertad de prensa. En ese sentido, el momento en el que se llevó a cabo el ejercicio de diálogo y reflexión con



periodistas de la entidad, se ubica en un punto de inflexión a partir del cual, los entornos de riesgo y de amenazas que rodean a la profesión tendrían que estar siendo repensados tanto por periodistas como por las redacciones, pero también por las autoridades responsables de atender el problema.

Las personas funcionarias públicas siguen siendo consideradas como la principal fuente de agresiones contra periodistas. Sin embargo, además de la incursión de la delincuencia organizada que trafica drogas, la creciente actividad de grupos dedicados al robo de combustible en la región supone la introducción de una nueva capa de riesgo que antes no se consideraba en la actividad periodística. Las personas periodistas que conformaron el grupo focal señalan estar “al borde de que estalle la violencia”.

En la Ciudad de México el crimen organizado no significa todavía una amenaza a su integridad física, como sí lo es la policía, las autoridades gubernamentales y los movimientos sociales. Tanto las cifras del Informe del Mecanismo como los testimonios que se presentaron en los grupos focales confirman que la Ciudad de México es uno de los estados más peligrosos para periodistas por la recurrencia de las agresiones.<sup>3</sup>

A esas particularidades, hay que agregar las problemáticas específicas que viven las mujeres periodistas. Como se ha documentado de forma general, la violencia física contra las mujeres que ejercen el periodismo suele presentar más ensañamiento, e incluso la agresión sexual.<sup>4</sup> Los medios de comunicación donde laboran no representan un lugar seguro, en realidad también son espacios donde reciben todo tipo de insinuaciones, hostigamiento y acoso de índole sexual.

Cabe agregar que, en los tres estados analizados, quienes realizan trabajo periodístico no dudan en señalar a la organización a la que pertenecen como una de las fuentes principales de amenazas y vulnerabilidad. La redacción es el primer ámbito del que surgen los riesgos, la vulnerabilidad y la sensación de abandono.

En Guanajuato señalan que los medios no sólo no tienen protocolos de seguridad sino que ellos mismos incrementan los riesgos que enfrentan, al enviarlos a realizar coberturas periodísticas de campo de manera imprudente, o bien porque la cooptación de los medios llega al grado de que “los periódicos están más preocupados porque no se toquen temas vulnerables que por propiciar buen periodismo”. Cuando se habla del origen de las agresiones siempre se alude a los políticos locales o a la policía. Uno de los testimonios más ilustrativos al respecto señala que hay más vulnerabilidad cuando se escribe de política que cuando se escribe sobre narcotráfico.

<sup>3</sup>Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538426/Informe\\_de\\_la\\_Situacion\\_de\\_Personas\\_Defensoras\\_y\\_Periodistas\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538426/Informe_de_la_Situacion_de_Personas_Defensoras_y_Periodistas_2019.pdf)

<sup>4</sup>Ver por ejemplo el reporte de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>

Para el caso mexicano, Artículo 19 ha documentado un incremento de 512% en los últimos cuatro años en las agresiones a mujeres periodistas: [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva\\_ABRv2.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf)

Desde las agresiones verbales de las fuerzas policíacas hasta el silencio intencionado de las fuentes políticas, los periodistas en Guanajuato alertan contra la latente instalación de una zona de silencio. Como señala una de las personas incluidas en el grupo focal, “no se puede informar desde los ciudadanos, ni desde los medios, ni desde las fuentes oficiales de información”, lo que está generando una creciente autocensura que incluso ha llevado a la eliminación de secciones de crimen y nota roja en los medios impresos para evitar presiones.

Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, la delincuencia organizada se percibe ya como una de las amenazas más importantes para el periodismo en la entidad, incluyendo a cárteles de la droga, pero también a “huachicoleros”. Esta amenaza es aún más peligrosa porque las fronteras entre crimen y autoridades no es clara. La colusión entre ambos es común y, según se desprende de los testimonios, es difícil saber qué interés específico se está tocando cuando se hace periodismo de investigación.

En Guanajuato se señaló también a la ruptura gremial como uno de los elementos que incrementa el riesgo, en tanto se percibe que hay “periodistas atacando a otros periodistas por lo que escriben”. La vulnerabilidad laboral es un elemento que agrava todo el entorno de riesgo, pues atrapa a los periodistas y los deja en la soledad: no les da tiempo para capacitarse, no les permite renunciar, no les permite plantar cara a sus medios.

En el grupo focal realizado en Jalisco, los periodistas señalan que “el verdadero peligro proviene del gobierno y de la vulnerabilidad en la redacción”. Específicamente, quienes participaron en el ejercicio advierten que ejercer periodismo crítico en contra del gobernador o de altos funcionarios puede provocar represalias, no sólo por parte de los actores criticados sino de los medios que pueden cambiarlos de fuente, o incluso despedirlos. La alta influencia que ejerce el gobierno local dentro de las redacciones afecta de manera sustantiva el trabajo de los periodistas. Un elemento llamativo es que entre periodistas coinciden en percibir que los sistemas de vigilancia utilizados originalmente para combatir el crimen ahora están articulados en su contra.

En este grupo focal se recogieron también testimonios de periodistas de Colima y de Michoacán.<sup>5</sup> Para el primer caso, se relata que la delincuencia está azotando con gran intensidad a la entidad, lo que ha provocado reacciones muy agresivas por parte de agentes municipales en contra de periodistas que cubren estos sucesos, lo que contrasta drásticamente con las cifras que reporta el Informe del Mecanismo. Para Michoacán, también se habla del incremento en acciones de vigilancia y control sobre reporteros y periodistas.

En la Ciudad de México, las personas periodistas también señalan la división del gremio, la falta de solidaridad y el abandono mutuo como uno de los elementos que agrava la recurrencia y las consecuencias de las agresiones. El

---

<sup>5</sup>El CASEDE extendió la invitación a periodistas de municipios y estados aledaños a la sede de los grupos focales en las siete ciudades donde se llevaron a cabo. En el caso de Jalisco, periodistas de Colima y Michoacán decidieron desplazarse por sus propios medios para participar en el grupo focal de la ciudad de Guadalajara.

que existan “periodistas que pongan en riesgo a otros periodistas” provoca rupturas muy profundas entre el gremio. Esta falta de solidaridad, junto con la creciente desconfianza entre periodistas, obstaculizan el surgimiento de esfuerzos colectivos y dificulta articular medidas comunes para exigir mejores condiciones laborales y acciones de protección tanto a las empresas mediáticas como a las autoridades. La falta de respaldo de las redacciones, según se refirió en el grupo, llega al grado de que incluso “periodistas estrella” pueden ser atacados sin que medie una defensa. Por el contrario, los medios responden removiendo al periodista incómodo en lugar de ofrecer apoyo.

Además de la precarización laboral, quienes participaron en el ejercicio señalan a los actores gubernamentales como una de las principales fuentes de hostigamiento y amenaza, pero especialmente refieren a la inacción de las autoridades y el creciente clima de polarización política como una de las causas principales detrás de la proliferación de los ataques, tanto virtuales como presenciales, en contra de periodistas. La debilidad institucional, que permite la impunidad y la corrupción, es mencionada como una de las principales causas detrás de las agresiones.

De manera similar a lo referido en Jalisco, el grupo focal de periodistas de la Ciudad de México señala a la cooptación mediática como uno de los elementos que más afecta el quehacer periodístico. El control de las líneas editoriales por vía de la publicidad oficial es uno de los recursos más utilizados para restringir la libertad de expresión. Asimismo, las y los participantes señalaron que la debilidad del estado de Derecho es una de las condiciones que agrava aún más el entorno de riesgo que enfrentan. Esta percepción también se manifestó en el grupo focal de Jalisco.

### Protección y autoprotección

En general, la inexistencia de protocolos establecidos de protección y autoprotección es una situación común tanto en periodistas como en personas defensoras de los estados incluidos en este documento. La improvisación es la norma y las decisiones se van tomando sobre la marcha, pues no hay un acercamiento a personas expertas para recibir capacitación.

En Guanajuato, quienes participaron en el grupo focal de periodistas perciben que el comportamiento de los actores del crimen organizado es más previsible, pero el riesgo al cubrir temas sensibles que involucran a actores de gobierno no se puede calcular, por lo que las decisiones se van tomando “caso por caso”, arriesgando con ello a los periodistas en muchas ocasiones desde el propio medio.

La sensación que refieren es de soledad y abandono de sus propios medios, sin embargo, entre periodistas se han difundido aprendizajes a partir de la experiencia e implementando algunas acciones de cobertura.

El grupo focal de periodistas reunido en Jalisco señala que los principales protocolos de protección y autoprotección los han adquirido y adaptado de capacitaciones recibidas de organizaciones internacionales como USAID, la

Cruz Roja y Reporteros sin Fronteras. Sin embargo, no hay una sensación de que estos protocolos se hayan asentado dentro de las redacciones, pues en realidad los periodistas se van orientando según su propio sentido del riesgo. Hay una percepción de gran desarticulación y falta de organización que dificulta la implementación de códigos y protocolos compartidos. En ese grupo focal se hizo referencia al caso de Michoacán, donde periodistas de municipios colindantes con Colima prefieren acudir a la Comisión de Colima para recibir capacitación y atención, por la cercanía geográfica. Esto, de manera similar a lo que expresan periodistas de Tlaxcala, que se trasladan a la Ciudad de México en busca de justicia, refleja la importancia de repensar los esquemas de protección más allá de las jurisdicciones estatales.

En la Ciudad de México, algunos periodistas cuentan con protocolos de protección claros y generalizados. Lo que se refiere en los grupos focales es que se han implementado protocolos de acuerdo con el tipo de cobertura y las coyunturas puntuales. Por ejemplo, algunas redacciones cuentan con protocolos específicos para cubrir manifestaciones, delincuencia organizada, desastres naturales, etcétera.

### **Acceso a la justicia y confianza a los sistemas de protección**

Un rasgo en el que coinciden periodistas y personas defensoras de los estados presentes en los tres grupos focales aquí analizados es la alta desconfianza que prevalece hacia las autoridades, las instancias de justicia y los mecanismos de protección, tanto estatales como el federal. En el grupo focal de periodistas realizado en Guanajuato se señala que “adherirse al mecanismo puede ser una forma de estigmatización”. No sólo es que el mecanismo carezca de legitimidad sino que aquellos que acuden a él para protección terminan señalados por sus medios como periodistas incómodos. En este sentido, el o la periodista sufre una doble forma de desprotección, proveniente de ambos niveles: del mecanismo, que no necesariamente lo atiende de la manera que necesita, y del medio para el que labora, que lo mira con recelo o lo excluye de coberturas y eventos.

En Jalisco, la desconfianza de los periodistas hacia los mecanismos institucionales de protección se ha incrementado por las sospechas de espionaje y por la implementación de sistemas de vigilancia. Algo similar se vive en Michoacán, según refiere un participante del grupo focal. El gobierno que recientemente entró en funciones adoptó una posición más combativa contra los periodistas, lo que ha deslegitimado todos los mecanismos institucionales de atención a víctimas de agresiones.

En la Ciudad de México, el grupo focal de periodistas declaró abiertamente que “los mecanismos no sirven” y que “las instituciones de justicia y seguridad son ineficaces”. En todo caso, refieren que, así como ni los mecanismos gubernamentales ni las redacciones son capaces de proveer protección, es relativamente más fácil encontrar solidaridad entre reporteros de a pie para buscarla, pero nunca en los directivos ni mucho menos en

las autoridades, que se conciben indiferentes, cuando no coludidas con los agresores. Un elemento que agrava la desconfianza hacia los mecanismos gubernamentales es que las autoridades de justicia evitan investigar delitos contra la libertad de expresión, prefieren hacerlo como delitos comunes.

### Condiciones para el acceso a la información

Uno de los elementos más llamativos de los grupos focales es que muchos testimonios coinciden en señalar un agravamiento en las condiciones de acceso a la información en los últimos meses. A pesar de que se cuenta con mecanismos institucionales para procesar solicitudes de información desde hace casi dos décadas, los testimonios refieren que las autoridades no sólo están encontrando maneras de obstaculizar el acceso a la información sino que la difusión de datos falsos o la relativización de las estadísticas propicia un clima de desconfianza hacia la difusión de información. Este problema es especialmente advertido por los periodistas.

El grupo de periodistas reunido en Guadalajara es el que más habló sobre los obstáculos recientes al acceso a la información, que, según se desprende de los testimonios, “no está garantizado en el estado”. Las y los periodistas señalan que con la nueva administración el acceso a la información se ha cerrado de manera deliberada porque simplemente las fuentes dejan de otorgar información como represalia, negando entrevistas o clausurando los canales de comunicación con los periodistas. Los procedimientos de solicitudes de información suelen ser largos y tortuosos, pero los periodistas continúan acudiendo a ellos, sin embargo, señalan que “existe una guerra de datos y estadísticas entre medios de comunicación y gobierno en materia de seguridad y justicia”. Es interesante notar que, de todos los grupos focales de periodistas, el de Jalisco es el único que reconoce que, a pesar de todo el entorno de agresiones y obstáculos para acceder a la información, la prensa continúa realizando una labor crítica.

En ese grupo focal se habló sobre el caso de Michoacán, donde la fiscalía es totalmente renuente a dar información, lo cual obliga a diferentes periodistas a arriesgarse más para recabar datos que requieren para sus investigaciones. El riesgo se agudiza con periodistas sin capacitación o poco profesionalizados.

### *Personas Defensoras de Derechos Humanos*

#### Contexto de riesgo y violencia

En Guanajuato, las personas funcionarias públicas también son consideradas como una fuente de agresiones contra las PDDH. Sin embargo, la presencia de la delincuencia organizada asociada al tráfico de drogas y al robo de combustible gradualmente ha adquirido mayor relevancia para la defensa de derechos humanos, particularmente respecto de la defensa del territorio y de personas desaparecidas. De acuerdo con lo planteado con quienes de-

fienden los derechos de personas con problemas de adicción a diferentes drogas ilegales, los grupos de la delincuencia organizada se han convertido en una especie de guardianes que controlan el acceso a ciertas comunidades, con los cuales hay que negociar para continuar con la atención a personas jóvenes con problemas de adicción.

Por otra parte, como se consignó anteriormente, la presencia del Cártel Jalisco Nueva Generación en Jalisco tiene por lo menos una década. En este sentido, este grupo criminal se ha conformado como un riesgo importante para las actividades de personas defensoras de la tierra y de quienes conforman colectivos para la búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, quienes participaron en los grupos focales identifican a los sectores conservadores como un detonante relevante para explicar las agresiones contra personas involucradas en la defensa de derechos humanos relacionados con la violencia de género y derechos de la comunidad LGBTTT+.

En la Ciudad de México, tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos identifican a miembros de la policía o a autoridades como las principales fuentes de amenaza para el desempeño de su función. Tanto las cifras del Informe del Mecanismo como los testimonios que se presentaron en los grupos focales confirman que la Ciudad de México es uno de los estados más peligrosos para periodistas y para personas defensoras por la recurrencia de los ataques.<sup>6</sup>

Mención aparte merecen los riesgos que enfrentan las PDDH que trabajan sobre la violencia contra la mujer y la violencia de género. En Guanajuato y Jalisco se mencionan experiencias de estigmatización y desprestigio contra mujeres que promueven, por ejemplo, derechos reproductivos, o que forman parte de organizaciones feministas.

Las personas defensoras de derechos humanos de Guanajuato coinciden en identificar una creciente amenaza que proviene de la presencia del crimen organizado, sin embargo, la fuente de agresiones que se subraya con más énfasis es el conservadurismo presente en el estado. Es muy llamativo que quienes ejercen la defensa de derechos humanos no se asumen como las primeras víctimas de las agresiones, sino que anteponen a la gente que atienden. Se percibe, por ejemplo, que la Iglesia es uno de los actores que mayor responsabilidad tiene en la reproducción de estereotipos y estigmatizaciones que derivan en desprestigio social de la labor que realizan y de las personas que acuden a las organizaciones de defensa de derechos humanos. Desde ahí se realizan estigmatizaciones marcadas por género, por ejemplo, hacia quienes denuncian prácticas de discriminación o acoso contra la mujer, y agresiones verbales basadas en estereotipos de género.

A diferencia de lo que sucede con las personas periodistas, las PDDH no identifican de manera marcada a los actores políticos como fuente de agresión, sin embargo, sí coinciden en señalar la disolución de las fronteras entre

---

<sup>6</sup> Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538426/Informe\\_de\\_la\\_Situacion\\_de\\_Personas\\_Defensoras\\_y\\_Periodistas\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538426/Informe_de_la_Situacion_de_Personas_Defensoras_y_Periodistas_2019.pdf)

empresarios, gobierno y organizaciones conservadoras como una fuente de amenaza en tanto no hay un agresor claro. Lo que sí señalan es que el gobierno tiene estrategias para fracturar la solidaridad entre organizaciones y personas defensoras de derechos humanos, enfrentándolas al incluirlas en consejos o estructuras gubernamentales que tienen la capacidad de iniciar conflictos entre ellos.

Las personas defensoras de derechos humanos que participaron en el grupo focal de Guadalajara, Jalisco, coinciden en identificar a los actores de gobierno como los principales agresores tanto de defensores como de los públicos que atienden las organizaciones. Las personas defensoras señalan que tocar los intereses del estado desde la defensa de los derechos humanos es ponerse en riesgo, por lo que la crítica a las políticas públicas o a los resultados de la acción gubernamental supone tocar una fuente de potenciales agresiones.

De manera similar a lo que señalan sus pares de Guanajuato, quienes participaron en Jalisco mencionan que el conservadurismo, el clasismo, el racismo y el poder de la Iglesia son también fuentes importantes de agresiones y amenazas, sobre todo en las acciones relacionadas con la defensa de personas con VIH o adicciones, lo que produce un efecto de aislamiento y estigmatización que se extiende entre un amplio sector de la sociedad.

Con respecto a las personas defensoras de derechos humanos que participaron en el grupo de la Ciudad de México, hay que tener en cuenta que esta entidad suele ser el sitio en el que se manifiestan movimientos de protesta o de exigencia de derechos y, al mismo tiempo, en ella se concentra la presencia de organizaciones sociales. Por esa razón, quienes defienden derechos humanos se encuentran más expuestos a la represión policiaca, así como a amenazas y hostigamiento. Además, la colusión de los actores del gobierno con la delincuencia organizada representa una fuente muy relevante de riesgo, lo cual además se percibe como un fenómeno creciente.

Uno de los riesgos más importantes que señalan quienes participaron en este grupo es la desinformación y la polarización social que se promueven desde el gobierno federal y que se replica en varias esferas mediáticas y sociales. Lo anterior deviene en ataques verbales y virtuales en contra de activistas sociales y personas defensoras de derechos humanos, así como en una grave invisibilización de la labor de las defensoras de derechos humanos. El que la información o los datos se hayan vuelto manipulables y relativos deviene en discursos de deslegitimación y en acciones de revictimización para los públicos que atienden estas organizaciones. En este grupo focal se refirió que en Hidalgo hay una criminalización creciente de las personas defensoras de derechos de la mujer, de quienes se dedican a denunciar la desaparición de personas y a activistas ambientales. La principal fuente de amenaza proviene del gobierno.

### Protección y autoprotección

El grupo focal de personas defensoras de derechos humanos reunido en Guanajuato señala de manera contundente no tener protocolos de protección. Algunos han acudido a organizaciones de la Ciudad de México para recibir capacitación, o bien para canalizar a víctimas, pero la percepción general es que las personas defensoras están aprisionadas entre dos frentes: por un lado, atienden las agresiones de los grupos vulnerables a quienes defienden, pero por el otro ellas mismas se convierten en el blanco de agresiones. En ninguno de los dos casos refieren tener protocolos de protección establecidos.

Las PDDH de Jalisco atraviesan por una situación similar. Las capacitaciones sobre protocolos de actuación las han tomado individuos aislados, por iniciativa personal, no porque las organizaciones las difundan o las ofrezcan de manera generalizada. Es llamativo que, a pesar de que las personas defensoras refieran la necesidad de sensibilizar a la sociedad en general para crear espacios seguros, no haya esfuerzos más amplios por difundir protocolos de actuación y autoprotección.

Las personas defensoras de derechos humanos que participaron en el grupo focal de la Ciudad de México prácticamente no se refirieron a protocolos de prevención de situaciones de riesgo. Dada la alta desconfianza que existe hacia gran parte de las instituciones gubernamentales, las organizaciones de defensa sólo se respaldan entre ellas para compartir algunas directrices, pero es notoria la ausencia de mecanismos para hacer frente al riesgo. Algunas de las iniciativas propias que se han implementado es la construcción de capacidades para realizar análisis de riesgo. Por ejemplo, un participante proveniente de Hidalgo refirió que en ese estado han realizado un mapa de riesgos para entender las problemáticas particulares de violaciones a derechos humanos de la población LGBTTT+.

### Acceso a la justicia y confianza a los sistemas de protección

El grupo focal de personas defensoras de Guanajuato coincide en señalar la desconfianza hacia la procuraduría o la fiscalía del estado. Además de que el gobierno suele enfrentar a las organizaciones sociales, se percibe una falta de capacidad y de sensibilidad para atender los problemas derivados del entorno de riesgo.

Otra de las razones para la desconfianza hacia los mecanismos que se mencionó en este grupo focal es que éstos fueron hechos sin consultar a la sociedad civil. Dado que, según los testimonios, no hay condiciones estatales para garantizar la inclusión y la conformación legítima y plural de mecanismos estatales de protección, las condiciones para la desconfianza y el recelo persisten.

Las personas defensoras de derechos humanos del grupo de la Ciudad de México también manifiestan su desconfianza hacia el Mecanismo, pero además de la colusión, señalan que hay una falta de entendimiento de la



problemática compleja que enfrentan. Por ejemplo, el estrés postraumático es una condición que rara vez se toma en cuenta en los mecanismos institucionales existentes. Así, hace falta una intensa labor de sensibilización y concientización entre las personas funcionarias responsables de operar desde los mecanismos. En este grupo focal, un testimonio refirió que en Tlaxcala, dado que no hay marco legal de protección y temas relacionados a libertad de expresión, es imposible realizar denuncias en el estado, y tienen que desplazarse a la Ciudad de México para realizar la denuncia.

La percepción de ineficacia de las instituciones de impartición de justicia es una constante entre todos los participantes de los grupos focales, sin embargo, en este último grupo se habló de la posibilidad de trabajar con el poder legislativo, especialmente con la oposición para generar sinergias en temas claves.

### Condiciones para el acceso a la información

El grupo focal de personas defensoras de derechos humanos de la Ciudad de México fue el único que se refirió explícitamente a un problema de acceso a la información en el sentido de que perciben que ni siquiera se están generando datos confiables para alimentar las políticas públicas. Esa falta de datos no sólo supone vulnerar el acceso a la información sino la invisibilización de problemas públicos.

## Veracruz y Chiapas

### Periodistas

#### Contexto de riesgo y violencia

A partir de los grupos focales con periodistas y PDDH, en Tapachula, se mencionan diversos *riesgos* a los que se enfrentan todos los días en la profesión y que viven en diferentes contextos y situaciones, siendo la agresión y el enfrentamiento público los más visibles y frecuentes. Las y los periodistas son víctimas de agresiones porque carecen del seguimiento de su protección y no encuentran el respaldo necesario, ni en las empresas para las que laboran ni en los distintos niveles de gobierno. En ocasiones, las agresiones recibidas por miembros de la policía se perciben como órdenes recibidas por superiores.

Por su parte, los periodistas de Xalapa mencionan que los riesgos se pueden presentar en los dos frentes de acción periodística. Por un lado, los riesgos externos principalmente de los grupos del crimen organizado, funcionarios públicos, campañas mediáticas de desprestigio e incluso de miembros del gremio periodístico que son competencia, etc. Pero además están los riesgos internos que se engendran en los propios medios y que están sustentados en la falta de preparación y profesionalización de quienes ejercen el periodismo, las pobres condiciones laborales con la ausencia de prestaciones laborales que den seguridad y confort a los periodistas, que los hacen proclives a la corrupción y colusión con el crimen organizado de la que

poco se habla. La falta de interés del estado eleva los riesgos de cualquier naturaleza que puedan enfrentar las y los periodistas. A nivel municipal, los riesgos son mayores porque el nivel de colusión entre funcionarios públicos, políticos, intereses empresariales y crimen organizado es mayor.

### Protección y autoprotección

En el tema de las *medidas de protección* para las y los periodistas y sus familias se menciona la contrariedad que existe cuando las autoridades encargadas de procesar las denuncias y proveer la protección son las mismas que los atacan, y no hay consecuencias para ellas y ellos. La percepción que existe del Mecanismo es de ineficiencia, ya que no asegura la protección adecuada al no contar con los funcionarios debidamente preparados para atender las denuncias.

En el caso del estado de Veracruz, los periodistas consideran a la CEAPP como otra “oficina” a la que tienen que presionar para obtener resultados; creen que los ejercicios de prevención que promueven son muy básicos y poco funcionales. En lugar de buscar una prevención y protección al gremio, les ofrecen cursos de defensa personal para enfrentar agresiones físicas. Además, el monitoreo es deficiente, pues no hay un protocolo para dar seguimiento a la protección de periodistas. Se percibe que la instancia fue creada por el gobierno de Javier Duarte para frenar las críticas sobre el contexto de violencia en Veracruz contra el ejercicio periodístico. Es decir, es una instancia que fue implementada por el propio poder. Para los periodistas en Tapachula, no es distinto el escenario, no hay confianza en el Mecanismo federal y menos en la CEDH, a la cual acusan de participar, a través de los funcionarios que la integran, en los ataques a los periodistas sin consecuencia alguna para los comisionados.

Tanto en Tapachula como en Xalapa, para las personas periodistas la forma más segura de protegerse es trabajar en conjunto con colegas y así buscar justicia. Consideran que la mejor arma para enfrentar los riesgos es siempre mantenerse con información actual, hacer presencia profesional y transmitir en vivo cuando vayan a cubrir situaciones de mayor riesgo, actuar conforme a los protocolos y con orden como medida cautelar. La autoprotección se debe formar desde la experiencia y hacer redes de contacto con colegas promoviendo una comunicación abierta, reconocerse entre colegas para cuidarse entre ellos y ellas.

Otro punto en el que coinciden ampliamente es en reconocer que las mujeres se encuentran en desventaja en cuestiones de confianza por las limitaciones, por las estrategias, por la toma de decisiones y el contexto que enfrentan; las y los periodistas entrevistados afirman haber presenciado y vivido actos de misoginia por parte de sus superiores en los medios donde trabajan, por lo que, además de la violencia que enfrentan como periodistas, las mujeres viven violencia de género. Cabe señalar que se les dificulta reconocer acciones concretas de violencia de género, tanto a hombres como a mujeres, situación que contribuye a su invisibilización.

En cuanto a la utilización y seguimiento de protocolos de protección y autoprotección, quienes ejercen el periodismo en Xalapa mencionan que las universidades no enseñan protocolos de protección ni temas de derechos humanos, así como tampoco las empresas tienen protocolos de protección; los protocolos que sigue el gremio periodístico es a partir de experiencias. Pero los protocolos para impulsar el periodismo deben basarse en un código de ética, del cual carecen muchas de las empresas de información. Los códigos de ética muchas veces son construidos por las y los periodistas para frenar prácticas erróneas en los medios de comunicación. Quienes forman parte del grupo de periodistas consideran la autoprotección como algo “indispensable”, ya que muchos de los medios de comunicación están “en manos” de empresarios cuya finalidad es vender, sin una visión periodística, obligándolos a cubrir y publicar información que sólo conviene a sus intereses empresariales.

Pensar cómo las y los periodistas pueden asumir un rol protagónico implica considerar la migración del ejercicio periodístico a las redes sociales, donde se percibe mayor participación y bilateralidad. En las redes sociales se pueden abordar “otro tipo de temas” y pueden tener más influencia. Sin embargo, para poder promover el periodismo en redes sociales, debe haber conexión y conectividad en todas las comunidades y poblaciones, es decir, un “piso parejo de acceso”. Cuando no existe acceso a la “nueva” información de las redes sociales en comunidades sin conectividad, hay una “falta de historias” y sólo se informan a través de las historias “oficiales” que siguen estigmatizando al periodismo tradicional. La “lucha” debe iniciar como propia y volverla comunitaria en el gremio periodístico para proponer otros temas en la agenda mediática. Las nuevas historias pueden construirse desde el periodismo de investigación, pero los recursos que las empresas destinan al mismo es limitado. La migración a redes sociales es lenta y paulatina, ya que existe un proceso de adaptación que muchas veces los medios resisten.

### Capacitación y profesionalización

Hablar de la profesionalización de un oficio implica según los cánones clásicos, “un saber específico, un código ético que regule las prácticas profesionales y una organización gremial sólida, o colegiación de los practicantes” (Hernández, 2004). A partir de aquí, debemos iniciar por reflexionar hacia dentro de la propia profesión, si nos encontramos en miras de una verdadera profesionalización del quehacer periodístico.

Para los periodistas en Xalapa, la falta de educación se enfatiza como fuente de riesgo por los siguientes factores:

- Las universidades y empresas no enseñan “qué no hacer”.
- Existe un acceso limitado a la educación por parte de quien ejerce el periodismo.
- Falta de autocrítica y apertura a nuevos conocimientos.

- Falta de capacitación sobre los derechos humanos.
- Ejercicio periodístico con base empírica y a través de la experiencia, sin un protocolo educativo.
- Cuando se enfrentan a problemáticas de decisión y ética en la trayectoria profesional, no tienen las herramientas suficientes para actuar.
- Falta de capacitación sobre comportamiento ante los códigos y procesos del ejercicio.
- No existe capacitación para realizar solicitudes de información pública.

Revalorizar el periodismo bajo la función social que éste desempeña es indispensable, estimar al periodismo como labor profesional. Los mismos periodistas reconocen esta situación mencionando que si existe una crisis de empleo, los medios de comunicación prefieren contratar a periodistas con menos experiencia, pero a menor sueldo, es decir, falta de inversión en un periodismo de calidad. En ocasiones las líneas editoriales limitan el ejercicio periodístico, no existe la posibilidad de rechazar el trabajo y escoger una línea editorial afín porque la oferta es poca. Para los periodistas en Tapachula, esto conlleva a manifestar por parte de los periodistas como una fuente de riesgo el que la sociedad perciba una falta de credibilidad hacia las empresas de medios, ya que se cree se mueven por intereses, por ello, se ha perdido el respeto a los reporteros y reporteras.

### *Personas Defensoras de Derechos Humanos*

#### **Contexto de riesgo y violencia**

Entre los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos, uno de los más preocupantes es el simple hecho de presentar una denuncia, ya que las y los defensores se ven victimizados e intimidados por las autoridades y agentes ministeriales sin ver una solución a sus denuncias. Esto se debe a que estas autoridades son percibidas mayoritariamente como corruptas y partícipes de los crímenes que van a denunciar, por lo que muchas de esas denuncias llevan años sin ser resueltas. “No buscamos responsables” –las y los defensores no buscan señalar la culpa, ya que saben cómo están involucradas las autoridades en el hecho de los crímenes–, lo que buscan realmente son resultados y encontrar respuestas relativas a las personas desaparecidas.

Asimismo, algunas comunidades con las que trabajan diferentes grupos y organizaciones de la defensa de derechos humanos son criminalizadas por el gobierno, los medios y la sociedad, lo cual también criminaliza a las propias organizaciones de DDHH. En consecuencia se erosiona la credibilidad en su labor, además que en ese contexto, no pueden tomar acciones legales. En ese sentido prevalece la impunidad, pues no pueden hacer denuncias, aunado a que también son objeto de acusaciones y “fabricación de delitos”,

al interponerse a los intereses de las autoridades. Su actividad de defensa se transforma entonces en un acto criminal ante los ojos de la sociedad, pues son los aparatos legales los que los persiguen y desacreditan.

Aquellas personas defensoras de grupos migrantes se les tacha como protectoras de delincuentes. La xenofobia (hacia las personas migrantes) por parte de diferentes sectores civiles y funcionarios públicos es un mal social difícil de enfrentar, ya que los mismos representantes en el gobierno promueven la xenofobia, dificultando más su labor. Además, debido a la militarización, deben dar sus nombres, datos y estar bajo una constante vigilancia. Se sienten fustigados por los militares; particularmente durante las caravanas cuando éstos llegan a utilizar la fuerza en manifestaciones pacíficas.

Otro factor de riesgo es enfrentar a individuos migrantes que pertenecen a pandillas, así como personas que huyen y presentan actitudes agresivas ante ellos. Las personas defensoras en general señalan un alto estrés en su actividad y reclaman más recursos y seguridad para continuar con su labor. Con la entrada del nuevo gobierno, perciben y enfrentan más riesgos que en gobiernos anteriores, pues consideran que su trabajo es de naturaleza riesgosa porque tratan temas políticos “negativos”, que van contra el discurso público popular y que genera votos y las autoridades lo perciben en contra del nacionalismo y territorialismo que promueven.

Por otro lado, quienes defienden los derechos de la comunidad LGBTTT+ (siendo ellos y ellas mismas defensores de la comunidad) se enfrentan a riesgos derivados de la homofobia y transfobia como consecuencia de la insensibilidad por parte de las autoridades ante el tema. Se les estigmatiza como “promotores del trabajo sexual”, por la discriminación que sufren ciertas comunidades y detectan que el fomento de las fobias viene por parte las mismas instituciones. Al ser discursos que surgen desde personas en funciones de gobierno, no se desarrollan políticas públicas ni de inclusión para las distintas comunidades.

Cabe mencionar que esta violencia no es exclusivamente física sino verbal, pues se utiliza un lenguaje peyorativo que refuerza esta discriminación. Para las personas defensoras, el discurso político deslegitima el trabajo de defensa de DDHH y justifica las agresiones. Básicamente consideran que a las autoridades les “molesta” su trabajo.

En el estado de Veracruz, las PDDH consideran que muchos municipios “no tienen opción”, pues es el crimen organizado quien toma las decisiones y ante amenazas y asesinatos, les ceden el poder. Se hace hincapié en que el periodo de mayor riesgo lo enfrentaron durante el gobierno de Javier Duarte, en tanto que con el gobierno actual existe una mejor relación que con los anteriores. Sin embargo, ello no significa que la relación sea óptima, porque las agresiones siguen creciendo.

Perciben carencia y ausencia de Estado, lo cual se escuda en una simulación (partidista) de protocolos e impunidad. El mismo gobierno es percibido como coordinador de organizaciones que promueven los delitos en la

entidad. Por ejemplo, ante las desapariciones las autoridades se disculpan públicamente, pero después de eso no existe ningún tipo de resultado, no hay carpetas de investigación y quienes son señalados culpables salen libres de la cárcel, y no se hace nada posteriormente.

En esta línea se ha encontrado que los reportes anteriores desaparecen, y los que hay se han quedado sin continuidad ni resultados, únicamente son archivados. Una de las PDDH señala que en la investigación sobre la desaparición de su hijo (razón por la cual se volvió defensora) existen 92 tomos que han salido por mérito propio, y a pesar de ello no ha obtenido ningún resultado en 8 años. Es por esto que para poder asegurar la investigación y la integración de las carpetas es necesario el acompañamiento de los colectivos para seguir la búsqueda y su cumplimiento. Desafortunadamente “el gobernador no trata el tema como es debido, elude hablar sobre el mismo e ignora a los colectivos” y cuando las PDDH se disponen a hacer búsquedas e investigaciones sobre la violación de derechos humanos, las instituciones no les proveen de herramientas o seguridad para llevarlas a cabo. Se percibe que las autoridades y grupos delictivos quieren “quebrar con el miedo”, tanto a las PDDH como a la sociedad.

Más aún, el riesgo hacia la vida de las mujeres y sus defensoras ha ido en aumento en Veracruz, tal como lo indican las integrantes de los colectivos en defensa de las mujeres, reciben constantemente amenazas de muerte, en las que les dicen que van a encontrar a mujeres “embolsadas”. Cuando se tratan los casos, existe la revictimización y las autoridades buscan justificar la falta de protocolos y seguimiento (como en el caso de los feminicidios). Asimismo, las defensoras aseguran que están bajo intimidación; una de las participantes en los grupos focales cuenta que quienes las amenazan, entran a sus casas y dejan “huellas” de que estuvieron ahí, para que sepan que están siendo vigiladas y que tienen el poder de entrar en sus propiedades privadas. En resumen, las personas defensoras perciben falta de acceso a la justicia y no vislumbran un mejor panorama a corto plazo.

En cuanto a las causas de los riesgos percibidas por las personas DDH tanto en Tapachula, Chiapas, como en Xalapa, Veracruz, son la ausencia de políticas públicas y mecanismos de seguridad. No existen programas para la atención y seguimiento de quienes han sido víctimas de violencia y amenazas por hacer su labor de defensa. Sin embargo, una de las más preocupantes es el trato recibido por parte de los medios periodísticos; localmente, consideran que no hay apertura para la voz de las y los defensores para publicar desde su experiencia, no se considera prioritario y en lugar de atender a estos sectores, sólo los evidencian. También ven a los medios amarillistas y de nota roja como “vendidos”, ya que reportan lo que les deja ingresos. Para ellos, el periodismo local, nacional e internacional exhibe de manera denigrante a las comunidades que defienden, lo cual dificulta su labor.

Sin duda, otra razón de riesgo es el crimen organizado. Aseguran que las cabezas municipales abren las puertas a grupos del crimen organizado y les dan “plaza”, esto desencadena los crímenes que las y los defensores reclaman.

Del mismo modo, la exposición al crimen es sumamente alta por la colusión y aceptación de grupos delictivos en los municipios y comunidades; de estas células delictivas derivan balas perdidas, desaparición y muerte de personas inocentes, teniendo como consecuencia todo tipo de riesgos que escalan a nivel estatal.

En caso de querer hacer una denuncia, no hay seguridad ni acompañamiento durante las demandas, pues tras presentarlas reciben amenazas. Incluso con casos que se tratan mediáticamente, éstos se quedan sin solución.

Otros factores de riesgo surgen por cuestiones culturales, como la falta de educación (escolaridad) y/o formación académica entre la población. Estas cuestiones culturales representan un riesgo para las mujeres en general, por el hecho de que son concebidas como productos; siendo productos, no solamente son víctimas del crimen organizado y trata sino que también son “consumidas” por los mismos funcionarios públicos. Más aún, los miembros y defensores de la comunidad LGBTTT+ perciben que el gobierno del estado no les da un espacio por lo que es difícil visibilizar su problemática, además del estigma y criminalización del mismo. Una participante defensora de los derechos LGBTTT+ explica que a ella la han señalado como persona que “no aplica” para realizar una denuncia porque no existe una categoría, y debe buscar respaldo.

Por otro lado, las características geográficas de Chiapas y Veracruz también son señaladas como factor de riesgo. Por ejemplo, la porosidad de la frontera sur de Chiapas la convierte en puerta abierta para el desarrollo de diversas actividades criminales como el tráfico de drogas, de migrantes y trata de personas. Asimismo, la ubicación geográfica de Chiapas ofrece la posibilidad de acceder a rutas para el trasiego de narcóticos o personas a través de la costa del Pacífico o hacia el Golfo de México. Por su parte, Veracruz se convirtió en paso estratégico para el tráfico de drogas, de personas y para la trata, así como para el robo de combustible. La ubicación geográfica también ofrece diferentes posibilidades para actividades criminales diversificadas. Por ejemplo, la contigüidad con Puebla y con Hidalgo ha sido útil para el robo y tráfico de combustible, en tanto que la frontera con Hidalgo y Tamaulipas han sido utilizadas para facilitar el trasiego de drogas y migrantes (Inés Carmona, 2019).

Cuando surgen grupos de oposición que provienen de activistas (de Organizaciones de la Sociedad Civil [OSC]) que pasaron a ser funcionarios, representa un riesgo para las personas actuales, ya que los intereses de estos exactivistas cambian; además, estos nuevos actores tienen nombres, protocolos, etc., que podrían ser utilizados en contra de las organizaciones defensoras.

La impunidad es percibida como la raíz que genera los riesgos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos. Para ellos, pareciera que se da “permiso” de ser impune, y es por ello que no existen resultados.

Si bien esta impunidad está presente en cualquier tipo de denuncia, hay dos aspectos que señalan particularmente. Primero, la falta de visibilización de la comunidad LGBTTT+ representa riesgos de acoso, amenazas y hostigamiento hacia las defensoras tanto de manera física como a través de redes sociales. Segundo, la trata de personas, ya que perciben intereses económicos de las autoridades y funcionarios públicos, por lo que son foco de persecución cuando piden información o investigan al respecto.

Las PDDH perciben actores de riesgo en dos rubros, los políticos y los no políticos. Por un lado, están los tramitadores de denuncias por el “uso y abuso” de las necesidades de las y los defensores. Mientras que los abogados sólo ven sus problemáticas como entradas económicas. En el caso de Tapachula, se ve al Instituto Nacional de Migración como una institución corrupta que les imposibilita obtener información para sus análisis.

Llama la atención que los municipios también se consideran razón de riesgo, no únicamente por el crimen sino porque tienen “otras preocupaciones”; entre ellas, el plan político de los mandatarios sobre qué harán una vez que termine su periodo, y a quién le pasarán el poder.

En general, para las PDDH la inseguridad proviene de la propia autoridad gubernamental, ya que tanto autoridades municipales como estatales no tienen un manejo adecuado de recursos para la investigación de delitos. Y no sólo consideran que las instituciones gubernamentales y de protección no son capaces de proteger a la ciudadanía sino que de quienes más desconfían (también) es de los policías, asegurando que este gremio incluso ha cometido los asesinatos. Dejando a un lado el hecho de que muchos no están certificados y nadie toma cartas en el asunto y cualquier miembro de la policía actúa con violencia. Básicamente no existe confianza ni en las autoridades, ni en las instituciones.

Las personas defensoras de los derechos humanos señalan que incomodan a estos actores de riesgo porque visibilizan la organización sistémica (que se ha gestado a lo largo de la historia), que reprime y gesta el crimen y busca seguir con un *statu quo* establecido por el sistema. No sólo teniendo actores dentro de las mismas autoridades sino también en otras organizaciones como los sindicatos, ya que son gremios cerrados que tienen arreglo e intereses con las autoridades políticas y que pueden ser afectados por las y los defensores de derechos humanos.



## Protección y autoprotección

Las y los defensores no informan sobre cómo realizarán su trabajo, o a dónde irán, para evitar la vigilancia y persecución. Tampoco piden herramientas o medios de transporte externos; utilizan sus propios medios de movilización y vigilan su entorno constantemente. Prácticamente, tienen que aprender su auto protección “en el camino”, ya que ocurrieron incidentes de riesgo y saben que viven día con día sin saber cuándo les van a atacar personalmente pues a lo largo del tiempo se han intensificado los riesgos a los que están expuestos. Siempre deben tener cuidado y desconfianza para prevenir algún tipo de agresión.

Ahora bien, también reconocen que generalmente no hay redes entre organizaciones que no sean del mismo campo (migración, LGBTTT+, etc.), por lo que no existe un mapeo general y tampoco se comparten capacitaciones para análisis de riesgo dentro y fuera de las organizaciones. Proponen capacitaciones regulares de prevención y protección ya que existe rotación de los miembros afiliados. Sin embargo, no todas las OSC crean redes externas, se protegen dentro de la misma organización y perciben que se deberían interiorizar (a las OSC) los protocolos de autoprotección. Para reducir el riesgo existe la necesidad de agrupamiento, individualmente son ignoradas, pero como colectivo ha crecido su presencia, es por ello que al estar en zonas en las que pueden morir y desaparecer, es imprescindible el acompañamiento y compañerismo.

Una de las razones por las cuales consideran deben apoyarse entre ellos, es que a pesar de que se acercan al Mecanismo de Protección, éste no es “agradable”, y no asegura nada. No existen opciones de protección institucionales y perciben que deben presionar a las instituciones que puedan proveer de protección para que el gobierno del estado cumpla con la misma.

Debería haber medidas de protección por parte de organizaciones e instituciones, ya sea que se pongan en práctica o no. [...] debería de ser parte de las culturas institucionales y se deberían mantener actualizadas ya que el contexto en el que se trabaja va cambiando.

Por ello, los colectivos adaptan sus condiciones laborales y generan protocolos internos para su protección. En algunos casos, al interior de las organizaciones se designan recursos para la protección de sus miembros. Además, están asociados con brigadas internacionales y también tienen la posibilidad de contactar a otras organizaciones como apoyo y acompañamiento de seguridad.

En cuanto a las medidas de prevención y protección externas a las organizaciones defensoras, desafortunadamente no existen enlaces directos con instituciones que les puedan proveer seguridad a las PDDH, ya que entre más cercanas sean las fuentes de denuncia, lo perciben con menos confianza y prefieren denunciar en la CDMX, en un ámbito federal. Aunque en algunos casos, como en Chiapas, es más bien la única opción, ya que no hay un marco legal en el estado. Esto aunado a la ineficiencia gubernamental para la protección y

la “mala atención” que no lleva sus denuncias a ningún lado. Incluso, ven a la CEDH como una herramienta de seguridad no funcional, ya que no reciben respuesta inmediata y hay personas ligadas a las autoridades que les persiguen.

En cuanto a la efectividad del Mecanismo de Protección se le percibe como deficiente: “no actúa”, no contesta buzón ni llamadas y tarda en atender a los beneficiarios. Carece de credibilidad y de confianza por parte de las PDDH. Incluso, hay quienes lo perciben como una estrategia de visibilización para el discurso y perfil político. Más aún, no hay acercamiento al Mecanismo de Protección debido a que en él se maneja información detallada, puntual y personal, además de que documentan sucesos y a los agresores denunciados, y esto se percibe como un riesgo, dado que la estructura es hecha por funcionarios públicos (que ligan con la corrupción).

Por otro lado, los impactos de riesgos no sólo son físicos sino psicológicos, ya que las personas defensoras enfrentan constantemente agresiones y pérdidas. Ven necesaria la implementación de esquemas de atención psicológica a personas defensoras de derechos humanos para evitar que se desarrollen conductas de venganza y justicia por su propia mano.

Señalan además que a pesar de que se implementan sistemas como las cámaras C4, no hay un seguimiento administrativo, y su contenido en datos e información no se utiliza para poder investigar los delitos cometidos hacia activistas.

### Confianza institucional

¿Existe confianza en la Comisión de Derechos Humanos y otras instituciones? Si bien no sienten un respaldo total por la CEDH, es un recurso que les ha ayudado para poder proceder con denuncias. Son “recursos que hay que saber usar”, pues hay otros recursos a los que pueden acudir. Por ejemplo, una defensora de derechos LGTBTTT+ señala que ella ha podido usar este recurso por la labor que ejerce, pero la mayoría de las personas no saben cuándo usarlo y es por ello que las denuncias no proceden.

Aunque para las PDDH la respuesta es sí, consideran que estos mismos se encuentran en riesgo por poner en juego los intereses de los actores señalados. Cuentan que ha habido casos de amenazas y asesinatos dentro de las instituciones. Realizar un trabajo transparente como funcionarios pone en riesgo sus vidas.

Sin embargo, aunque hay agentes que promueven reuniones con Organizaciones de la Sociedad Civil y revisiones de los casos denunciados, las y los participantes señalan que aun así no hay los resultados esperados. Como punto en contra, consideran que para poder saber si hay una persona de confianza, se debe de tener una relación interpersonal que permita analizar cómo actúa ese agente.

FACTORES DE RIESGO Y ACTORES DE RIESGO

Riesgos manifestados	Responsables
Intimidación, amenazas, acoso judicial, agresiones violentas focalizadas	Policía municipal, funcionarios públicos locales, delincuencia organizada (tráfico de drogas, tráfico de migrantes, trata de personas, robo de combustible, tráfico de minerales, tráfico de recursos naturales).
Condiciones laborales precarias	Medios de comunicación, legislación laboral.
Violencia de género	Colegas de profesión, jefes inmediatos, funcionarios de gobierno.
Estigmatización y campañas de desprestigio	Gobierno federal, gobiernos estatales, grupos clericales, políticos estatales, medios de comunicación.
Desarticulación organizacional	Periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
Fragmentación deliberada de la solidaridad entre pares	Clase política local.
Cooptación	Personas funcionarias de gobierno local.
Falta de profesionalización	Periodistas, personas defensoras de derechos humanos, redacciones y organizaciones.
Falta de protocolos de prevención y autoprotección	Medios de comunicación, organizaciones de periodistas locales.
Falta de códigos de ética	Medios de comunicación, medios independientes.
Espionaje y ciberataques	Funcionarios públicos locales y crimen organizado presumiblemente.
Obstáculos en el acceso a la información	Personas funcionarias públicas y de gobierno local.
Impunidad	Instancias de justicia locales y federales.

Conclusiones

Se ha obtenido una participación relevante de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con quienes se establecieron nexos importantes para continuar colaboraciones en torno a dos cuestiones principales: visibilizar las condiciones específicas para el ejercicio de la libertad de expresión a nivel local, así como ayudarles a desarrollar diagnósticos específicos por estado y/o ciudad y, en ese sentido, contribuir en sus acciones de incidencia en ese nivel.

Entre las condiciones específicas que son comunes en todos los grupos focales, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, está la violencia física por parte de elementos operativos de seguridad pública fe-

deral, estatal y municipal, así como de justicia. Asimismo, la violencia política desde instancias de gobierno estatal y municipal, sin dejar de lado a diputados estatales. Destaca sin duda alguna, que el hostigamiento y el acoso sexual y laboral forman parte del entorno de violencia que afecta a mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos. Las primeras tienen que enfrentar estas formas de violencia tanto al interior de los medios de comunicación donde laboran, como con las fuentes que cubren. Entre las mujeres defensoras, si bien hay casos que han ocurrido al interior de la organización civil donde laboran, la mayor parte de las agresiones de índole sexual las reciben de parte de funcionarios de seguridad y justicia.

Estas condiciones han generado un alto grado de desconfianza hacia cualquier acción en materia de protección o justicia que se promueva desde instancias de gobierno estatales, así como pocos o nulos incentivos para involucrarse y participar. La impunidad que prevalece en las agresiones que se originan desde cualquier instancia de gobierno es lo que termina por crear un clima de frustración y abandono. En ambos grupos, se han incrementado los homicidios en el último año.

En el ámbito de las personas periodistas, la precariedad de las condiciones laborales es un tema transversal a todos los grupos focales. Dicha precariedad se conforma por diversos factores: los medios de comunicación donde trabajan no les dan contratos laborales, prestaciones, seguros de vida; no les proveen de herramientas y recursos para su trabajo como teléfonos celulares o medios de transporte; tampoco les facilitan los medios o permisos para acceder a capacitación o profesionalización; no cuentan con códigos de ética periodística, tampoco con protocolos de prevención de riesgos y autoprotección. En otras palabras, los medios de comunicación son los primeros artífices de la vulnerabilidad multifacética del periodismo a nivel estatal.

Por su parte, las personas defensoras de derechos humanos tienen que enfrentar formas diversas de agresiones por parte de instancias de gobierno estatal y municipal, así como de la propia sociedad. En el caso de las agresiones que tienen como origen a personas funcionarias del gobierno, además de las agresiones físicas, son comunes los ataques a las instalaciones de las organizaciones civiles, así como a su credibilidad institucional y de las personas que las integran. En ciudades pequeñas, el desprestigio social es otra forma de acabar con la integridad de las personas. Cabe destacar que en la región del bajío y occidente, el conservadurismo fue identificado como uno de los elementos más importantes que contribuyen el desprestigio social de quienes defienden los derechos humanos.

## Bibliografía

- ARTICLE 19 (2020). *Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa*. Recuperado el 2 de mayo de 2020. En: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (ANUIES) (s.f.). *Anuario Estadístico Educación Superior-Licenciatura. Ciclo escolar 2018-2019*. En: <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (s.f.). *Relativo al hostigamiento sexual, diputada local pidió modificar diversas disposiciones del Código Penal del Estado*. Recuperado el 2 de mayo de 2020. En: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleNota.php?idcomunicado=3193>
- HERNÁNDEZ, M. E. (enero-junio de 2004). "La formación universitaria de periodistas en México". *Comunicación y Sociedad* (1): 110.
- INÉS CARMONA, F. (2019). En la última década, crimen organizado se apoderó. En: [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=190307\\_093702\\_022](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=190307_093702_022)
- LA RAZÓN ON LINE (20 de enero de 2020). "Agente de Fiscalía de Chihuahua baja a balazos dron de periodista" (video). Recuperado el 2 de mayo de 2020. En: <https://www.razon.com.mx/estados/fiscalia-chihuahua-balazos-dron-video/>
- PADILLA, A. (24 de octubre de 2019). "A un año del asesinato del defensor raramuri Julián Carrillo, su familia sigue desplazada". Recuperado el 3 de mayo de 2020. En: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/asesinato-defensor-raramuri-julian-carrillo/>

# ¿CÓMO ESTAMOS DESDE LO LOCAL?: ÍNDICE ESTATAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

---

## Introducción metodológica

En el mundo existen diversas organizaciones internacionales no gubernamentales que miden, a través de indicadores, las condiciones para la libertad de expresión a nivel país.<sup>1</sup> Sin embargo, bajo la premisa de que las principales determinantes que limitan la libertad de expresión se encuentran en el ámbito subestatal, el CASEDE ha desarrollado una metodología para medir tres dimensiones de la libertad de expresión en los 32 estados que conforman la república mexicana. En este sentido, el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México es un instrumento innovador a nivel internacional.

La metodología utilizada permite medir las condiciones para el pleno ejercicio de la libertad de expresión con base en los estándares internacionales establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las mejores prácticas internacionales para la prevención, la protección y el acceso a la justicia de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Para ello, se analizan 11 indicadores y 22 variables distribuidas en tres dimensiones *1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión; 2. Pluralismo en los medios de comunicación, y 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH.*

Los datos recabados en el Índice son vitales para medir las condiciones estructurales, los procesos y los resultados de los gobiernos, medios de comunicación, comisiones estatales de derechos humanos, así como fiscalías y procuradurías de justicia en los 32 estados que conforman al país para garantizar el ejercicio de la libertad de prensa y la defensa de los derechos humanos. Además, esto permite identificar mejores prácticas que puedan ser replicadas en diferentes contextos. Cabe señalar que un documento de-

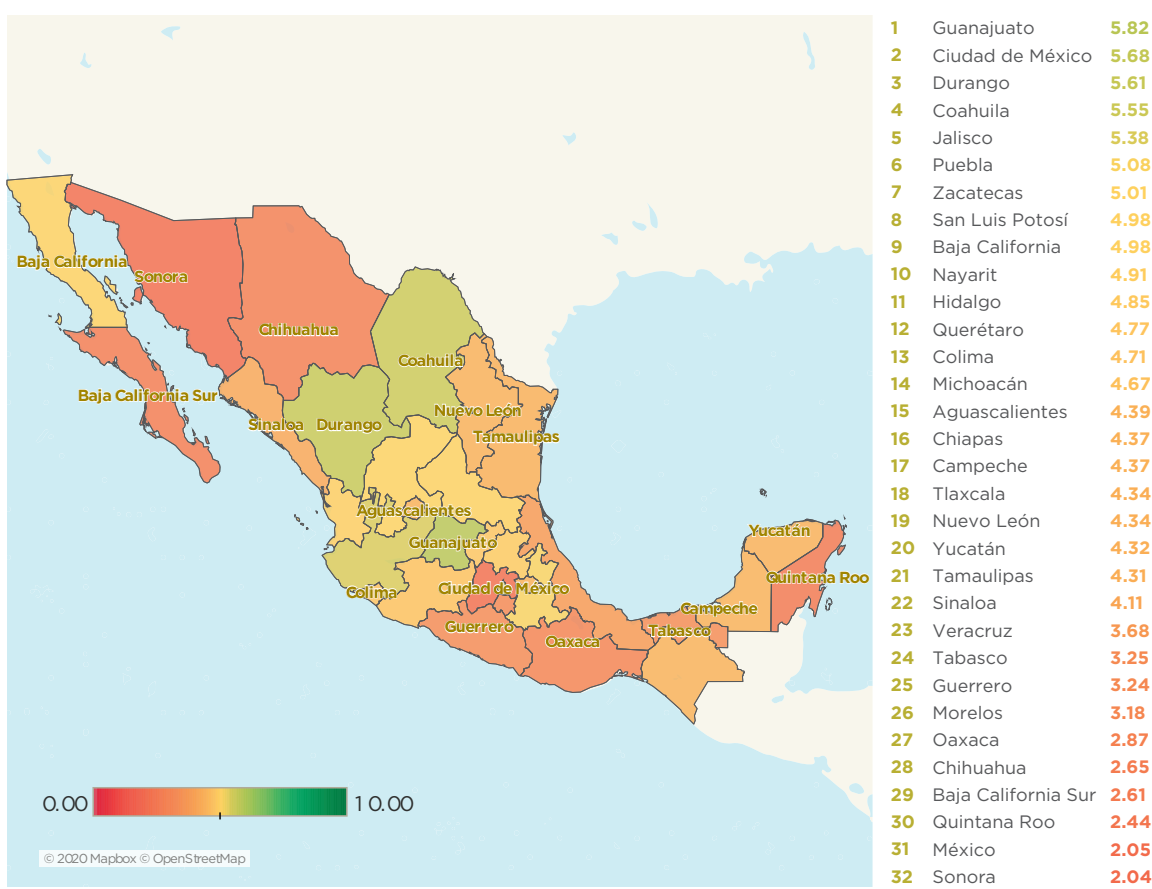
---

<sup>1</sup> Los índices internacionales anuales más conocidos son los de Reporteros Sin Fronteras, el Comité para la Protección de Periodistas y Freedom House.

tallado con la información de la metodología está disponible en el sitio *web* del CASEDE. Ahí se podrán encontrar las definiciones conceptuales, los estándares internacionales, las fuentes y procedimiento de recolección de información, al igual que el método de evaluación de cada indicador.<sup>2</sup>

En este apartado se presentan los resultados de los indicadores que componen el índice para cada estado del país, así como un análisis comparativo en términos cuantitativo y cualitativo. Consideramos que esta herramienta será útil para las y los tomadores de decisiones que busquen fomentar la libertad de expresión y la protección de profesionales de la comunicación y personas defensoras, quienes trabajan en estados del país con retos significativos en materia de violencia, censura, impunidad y corrupción.

### MAPA 1. RANKING CALIFICACIÓN NACIONAL



**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

<sup>2</sup> [www.casede.org](http://www.casede.org)

## Hallazgos

### Dimensión 1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión

- En cuanto a la armonización de las constituciones estatales con la reforma de derechos humanos de 2011, el promedio obtenido por los 32 estados es de 9 sobre 10 puntos.
- México tiene una calificación general de 3.1 sobre 10 en materia de la calidad de leyes para la protección de periodistas.
- 12 estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) carecen de un marco jurídico apropiado para la defensa de las y los periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.
- Solamente 4 estados de 32, cuentan con áreas especializadas para la investigación de delitos contra periodistas: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Oaxaca.
- Los 32 estados mantienen la existencia de leyes que criminalizan y castigan civilmente el ejercicio de la libertad de expresión.
- 19 estados no cuentan con ninguna estructura de Mecanismo de Protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- 22 estados no cuentan con Unidades Estatales de Protección con estructuras instaladas.
- Solamente Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato y Veracruz destinan recursos económicos para sus instancias para la protección de periodistas.
- Estados como Campeche, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas tienen disposiciones penales que criminalizan la libertad de expresión.

### Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación

- Ningún estado del país incluye contenidos dirigidos a minorías lingüísticas en los tres tipos de medios observados: televisión, radio y medios impresos.
- 11 estados del país no cuentan con medios comunitarios.
- En promedio el 79% de las concesiones televisivas se concentran en 2, 3 o 4 grupos de emisoras de televisión en las entidades federativas.
- En el ámbito de la radio, el promedio obtenido por las empresas radiofónicas es de 42% de la concentración de 2, 3 y 4 grupos de radiodifusoras.
- En el rubro de los medios impresos el resultado de este estudio da un promedio de 43% de concentración en los principales grupos locales.



- Destacan estados como Hidalgo con 11 grupos principales, pero con mayor homogeneidad de concentración de concesiones, contrario a Jalisco con 72% de concentración en un solo grupo importante de medios de comunicación impresa.
- Las entidades por encima de la media nacional en cuanto a presencia de la sociedad civil son Ciudad de México, Oaxaca, Morelos y Durango.\*
- Estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí y Tabasco mantienen restricciones a la manifestación de las ideas en vías públicas en leyes de carácter civil.\*
- Estado de México, Morelos, Puebla y Quintana Roo mantienen disposiciones que regularon el uso de la fuerza pública para casos de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas consideradas ilegales.\*
- Prevalece el rezago en la participación de mujeres en los más altos cargos directivos en los medios de comunicación masiva.
- Entre los estados que cuentan con una participación de las mujeres más balanceada, con respecto a la de los hombres, se posicionan los estados de Guerrero (7.31), Baja California (6.38) y Querétaro (6.31) con las calificaciones que justo superan el horizonte del 6.0.
- Entre los casos más rezagados en cuanto a participación de las mujeres se encuentran los estados de Campeche (2.70), Baja California Sur (3.13), Sonora (3.13) y Yucatán (3.20), rondan el 3.0 y se ubican en el tercio inferior, muy lejos del óptimo.

### **Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH**

- No hay capacidades técnicas para realizar análisis de riesgos contra la libertad de prensa ni la defensa de derechos humanos en ninguna de las entidades federativas.
- No hay formatos homologados para el registro de homicidios contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos con enfoque de género e interseccional.
- No existen canales de comunicación e intercambio de información entre las Comisiones de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, las Comisiones Estatales de Búsqueda, las instancias estatales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública, para desarrollar acciones que mejoren las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en las entidades federativas.
- No hay claridad acerca de las competencias para llevar a cabo registros administrativos entre instituciones de derechos humanos, justicia, seguridad y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

\* La libertad de asociación y la protesta social forman parte importante del derecho a la libertad de expresión y del entorno propicio para la pluralidad de ideas.

- Del promedio total de carpetas de investigación iniciadas o abiertas en el país, solamente el 0.02% corresponden a delitos contra periodistas y/o personas defensoras de derechos humanos.
- Solamente la Ciudad de México, Guanajuato, Colima y Veracruz generan información sobre atención de casos de protección atendidos por instancias diseñadas *ex profeso* para ello.
- 12 estados del país no generan información de ningún tipo sobre atención de casos de agresión a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- No existe en México una metodología homologada para registrar casos de agresión contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Tampoco existen protocolos homologados para atender los casos de agresión que cumplan con estándares de derechos humanos, enfoque de género e interseccional.
- En estas condiciones, es difícil generar insumos de información para alimentar las metodologías y mapas de riesgo que tienen el Mecanismo de Protección Federal y la FEADLE.
- Con estas deficiencias en la generación de información se observa lejos en el horizonte la posibilidad de construir políticas de prevención que incidan sobre las causas estructurales que inhiben la libertad de expresión a nivel estatal.

## Recomendaciones

### Dimensión 1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión

- Chihuahua, Sonora, Chiapas, Morelos, Guerrero, Campeche y Tabasco deben incorporar en sus constituciones estatales la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 con mayor precisión.
- Fortalecer el marco legal de protección a la libertad de prensa y la defensa de derechos humanos en todos los estados del país y apuntalar este proceso con el desarrollo de instituciones especializadas en la protección y la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Es imperativo que la totalidad de las entidades revisen en sus leyes locales, códigos civiles y penales las tipificaciones de delitos de actos tales como daños al honor, blasfemia, calumnia, la emisión de memes, ultrajes y protestas en el espacio físico, con el fin de eliminar las restricciones a la libertad de expresión.
- Desarrollar y/o fortalecer, según sea el caso, las instituciones especializadas orientadas a la prevención y protección ante riesgos para periodistas y personas defensoras de derechos humanos, que tengan facultades para operar con base en estándares nacionales e internacionales.

- Desarrollar estándares nacionales para la conformación y fortalecimiento de estructuras institucionales para la prevención de riesgos y protección contra riesgos para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- El marco legal e institucional, así como las capacidades presupuestales, técnicas y operativas deben buscar garantizar la continuidad de las actividades periodísticas y de defensa de los derechos humanos de las personas beneficiarias (Loaiza & Eguren, 2020).
- Cada estado debe desarrollar planes de prevención y protección basados en las características de sus contextos político, social, económico, criminal y cultural, con la incorporación de enfoque de género e interseccional, así como la combinación de medidas materiales y políticas. Es necesario que sean diseñados y concertados con periodistas y personas defensoras de derechos humanos locales, al igual que con organizaciones civiles locales (Loaiza & Eguren, 2020).
- Es fundamental que estas estructuras institucionales tengan recursos presupuestales anuales asignados por las autoridades estatales correspondientes, para garantizar la continuidad.
- Los medios de comunicación son un actor necesario para mejorar los niveles de prevención y protección para periodistas. Entre las medidas que pueden implementar se encuentran las siguientes:
  - Adopción de protocolos de prevención en las redacciones que contemplen medidas de seguridad física, psicológica y digital.
  - Adoptar protocolos para la prevención de violencia de género y capacitar al personal para la identificación y denuncia de cualquier forma de violencia contra la mujer.
  - Incentivar la adopción de posicionamientos conjuntos entre autoridades de gobierno y medios de comunicación ante casos de agresiones físicas o digitales, homicidios, privación ilegal de la libertad o desplazamiento forzado, con el fin de condenar y visibilizar toda forma de violencia contra la libertad de prensa.
  - Desarrollar acciones conjuntas entre medios de comunicación y autoridades federales y estatales, para emplear medidas temporales de atención integrales a periodistas desplazados de sus lugares de origen.
  - Facilitar que periodistas desplazados puedan reincorporarse a los medios de comunicación en los cuales colaboraban antes de desplazarse o ser extraídos. También debe considerarse la posibilidad de conformar una bolsa de trabajo en otros medios de comunicación en diferentes estados del país.
  - Desarrollar planes de protección para medios de comunicación que garanticen la seguridad de sus instalaciones, infraestructura digital y personal que labora.

- Los medios de comunicación también tienen un papel para contribuir a la prevención de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos:
  - Adoptar enfoques de derechos humanos, de género e interseccional en sus líneas editoriales.
  - Capacitar a las personas periodistas en la cobertura de noticias con enfoque de derechos humanos.
  - Capacitar al personal en las redacciones para que la línea editorial evite la revictimización, la estigmatización y cualquier forma de discriminación.

## Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación

- Promover e incentivar desde el Estado, desde la sociedad y desde la academia, la creación de medios comunitarios.
- Implementación de programas de radio y televisión en lenguas de comunidades indígenas, en todos los estados del país, para así lograr un balance más equitativo y participativo.
- Que las universidades y en general las instituciones educativas de todo el país sean alentadas y reconocidas por la inclusión de contenidos en diferentes lenguas regionales, apreciando principalmente la riqueza cultural y científica que esto significa.
- Es necesario desarrollar una normatividad que favorezca la pluralidad y a la vez otorgue garantías suficientes para la sociedad, para el sector empresarial, concesionarias y profesionales de la comunicación, todo de acuerdo con el orden constitucional y en particular a las garantías individuales, a la transparencia y a la diversidad.
- La legislación sobre propiedad de medios debe considerar figuras clave como “conflicto de interés”, para evitar que, en la propiedad, dirección o fuentes de recursos económicos, confluyan personas e intereses comerciales y políticos en un mismo medio.
- Definir instrumentos jurídicos y de monitoreo de los medios de comunicación estatales para evitar tanto la concentración en la propiedad de medios, como la confluencia de intereses políticos y comerciales.
- Las herramientas y acciones de monitoreo de medios estatales de comunicación deberían contar con la participación de organizaciones civiles, periodistas y personas e instituciones de la academia.
- Elaborar y poner en práctica manuales de capacitación en materia de libertad de expresión, para el conocimiento del funcionariado del servicio público de las implicaciones que el ejercicio periodístico tiene en la vida democrática de las sociedades, así como en su trabajo.
- Impulsar el litigio estratégico para que se deroguen las disposiciones que limitan los derechos de asociación y libertad de expresión en las entidades federativas.\*

- Impulsar el desarrollo de la sociedad civil organizada a nivel estatal. Es importante señalar que es fundamental desarrollar capacidades técnicas en las organizaciones ya existentes.\*
- Contribuir con organizaciones civiles estatales para que éstas impulsen agendas que deroguen disposiciones legales, civiles o penales, que restrinjan la libertad de expresión a través de medios de comunicación y espacios públicos, así como relacionados con la protesta social.
- Promover una participación más equilibrada de las mujeres en los medios de comunicación a través de la sensibilización entre personas propietarias y directivas, así como impulsar la profesionalización de las mujeres al interior de los medios de comunicación donde trabajan.

### **Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH**

- Desarrollar una metodología base para capacitar, en materia de análisis de riesgos que incluyan enfoque de género e interseccional, a los Mecanismos y/o Unidades Estatales de Protección, así como instancias locales de seguridad pública y procuración de justicia.
- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación de riesgos en cada entidad federativa, que incluyan enfoque de género e interseccional, con la participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de nivel superior.
- Crear un sistema homologado para el registro de agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, que incluyan enfoque de género e interseccional.
- Desarrollar e implementar encuestas de victimización específicas para periodistas y personas defensoras de derechos humanos que incluyan enfoque de género e interseccional, con el objetivo de generar más y mejor evidencia acerca de las formas de victimización que enfrentan periodistas y personas DDH a nivel local.
- Conformar sistemas de prevención y protección estatales, con la participación de las Comisiones de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, las Comisiones Estatales de Búsqueda, las instancias estatales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública. También deberán de participar organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de nivel superior.
- Revisar el marco legal e institucional en los estados para crear las condiciones que permitan la aplicabilidad del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

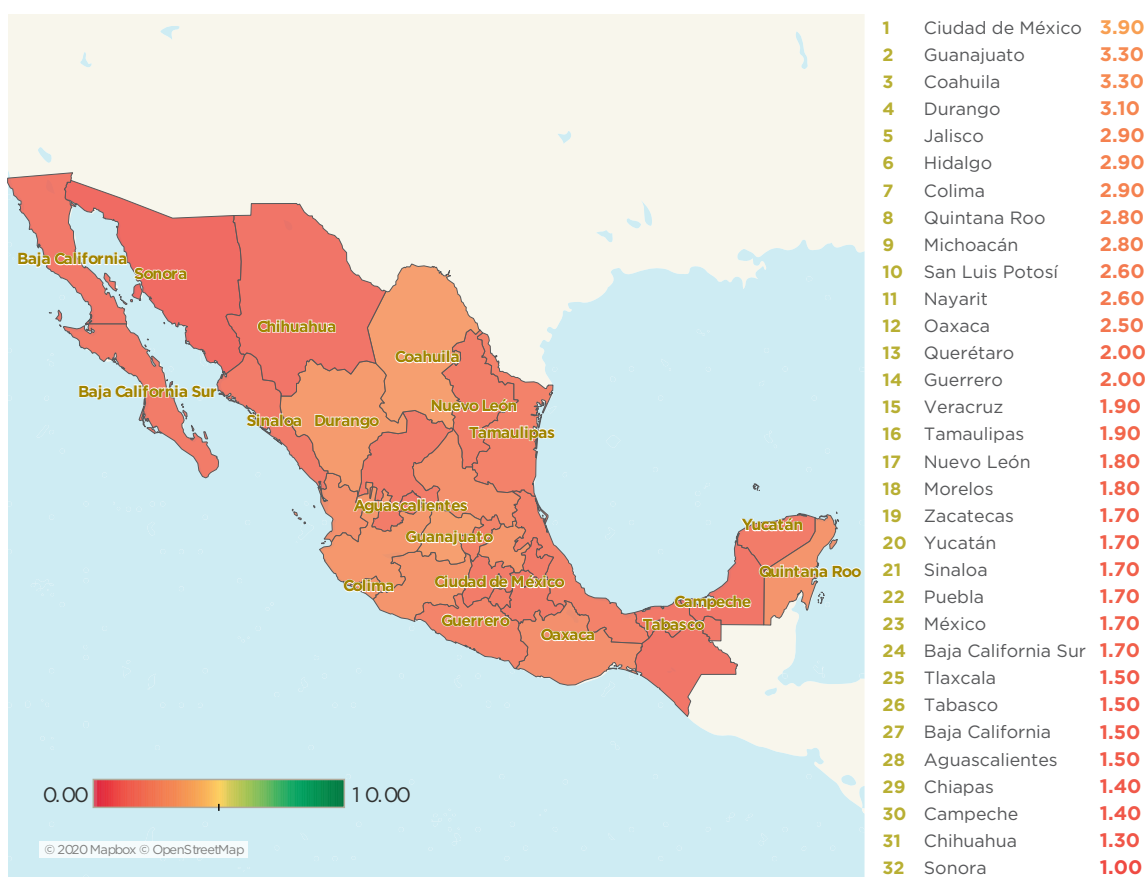
\* La libertad de asociación y la protesta social forman parte importante del derecho a la libertad de expresión y del entorno propicio para la pluralidad de ideas.

- Impulsar la creación de áreas o fiscalías especializadas para investigar delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Se deben definir temporalidades para la integración de las investigaciones de delitos cometidos contra periodistas.
- Las personas que actúan como fiscales deben conocer sólidamente los elementos de cada uno de los tipos penales que caracterizan los delitos cometidos contra la libertad de expresión; deben dominar la integración de la carpeta de investigación; deben colocar en el mismo nivel de prioridad tanto la identificación y búsqueda del presunto responsable de los hechos delictivos que se investigan, como el acompañamiento y protección de las víctimas (Lefranc, 2020).
- Deben desarrollarse programas de capacitación para que cada persona de la fiscalía pueda identificar características específicas de riesgos a nivel nacional, regional, estatal y municipal; deben identificar las circunstancias que rodean a una persona periodista o defensora de derechos humanos; comprender la situación de riesgo desde la perspectiva de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos (Lefranc, 2020).
- Desarrollar campañas de información, desde las instancias de justicia y derechos humanos, para comunicar a periodistas y PDDH sobre los lugares y mecanismos de denuncia.
- Capacitar a organizaciones de la sociedad civil locales para dar asesoría y acompañamiento legal a periodistas y personas defensoras de derechos humanos que hayan sido víctimas de delitos relacionados con su actividad.
- Fortalecer a las comisiones estatales de derechos humanos a través de capacitaciones para dar asesoría y acompañamiento legal a periodistas y personas defensoras de derechos humanos cuando han sido víctimas de violaciones a derechos humanos. Las comisiones estatales deben cumplir, además, con la responsabilidad de registrar, documentar y sistematizar la información relacionada con estas violaciones para contribuir a la elaboración de diagnósticos estatales más certeros.
- Crear, para todos los estados, instituciones o, por lo menos, áreas especializadas para atender a nivel estatal casos de agresiones.
- Homologación de formatos y criterios para el tratamiento de la información, con el fin de construir una sola base de datos por estado. Sería muy útil comenzar también por homologar estos formatos y criterios entre los estados del país.
- Desarrollar metodologías para organizar y sistematizar la información derivada de la recepción de casos y convertirla en insumos de información que alimenten mapas de riesgo estatales. Si se toma en cuenta el punto anterior sobre la homologación de metodologías entre estados, podría construirse una base de datos que conforme un mapa de riesgos nacional.
- Es fundamental desarrollar políticas y protocolos para garantizar la seguridad de la información y de la identidad de la persona denunciante.

## Análisis estatal comparativo

### Dimensión 1. Marco legal e institucional de protección a la libertad de expresión

MAPA 2. RANKING DIMENSIÓN 1



Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

El objetivo de la Dimensión 1 es medir las condiciones en materia legal del ejercicio de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos de las 32 entidades federativas mexicanas. (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2019) Este conjunto de indicadores, con sus variables, determina la calificación que cada entidad federativa presenta en una escala del 1 al 10 en la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos en materia jurídica. Los resultados de los tres indicadores y sus variables se desglosan a continuación a la par que se ofrece un análisis comparativo.

### ***Indicador 1.1 Derecho a la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos en la legislación estatal***

Este indicador evalúa las obligaciones del Estado para resguardar los derechos en materia de libertad de expresión y defensa de los derechos humanos por medio de actos legislativos específicos, tales como leyes, reglamentos, procedimientos y decretos (Landman & Häusermann, 2003). En primer lugar, la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 que se aplicó en el país conllevó modificaciones a la constitución mexicana en materia de derechos humanos, representando “el avance jurídico más importante que ha tenido México para optimizar el goce y el ejercicio de los derechos humanos” (Gobierno de México, 2017).

Con base en los datos arrojados en este rubro, 18 estados han incluido los principios establecidos en dicha reforma de 2011 en sus constituciones estatales, en tanto que 14 estados lo han hecho escasamente.<sup>3</sup> Por ejemplo, los estados de Chihuahua y Sonora resultaron ser los estados con menor nivel de armonización de dicha reforma en sus constituciones al obtener 3.6 de calificación en ambos casos. Chiapas fue evaluado con 5.5 y Morelos con 6.4, observando un nivel medio en la inclusión de dichas reformas. Estos cuatro estados observan las puntuaciones más bajas. Mientras que Aguascalientes, Baja California, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz destacaron por alcanzar 9.1 puntos, debido a que sus constituciones prácticamente han tomado en cuenta las reformas con alto nivel de apego.

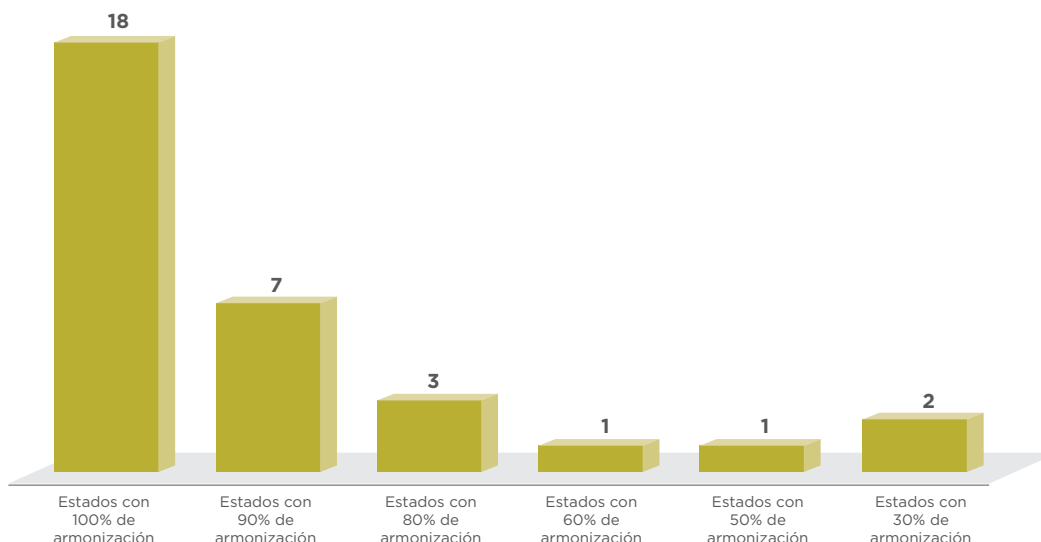
El resto de las 18 entidades (Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas) observan una calificación de 10, lo que significa que han emulado en su totalidad la Reforma de Derechos Humanos de 2011 en sus propias constituciones estatales.

---

<sup>3</sup> Los 11 principios establecidos en la Reforma de Derechos Humanos del 2011 son: (1) El principio pro persona; (2) el principio de universalidad; (3) el principio de interdependencia; (4) el principio de indivisibilidad; (5) el principio de progresividad; (6) el principio de interpretación conforme a los tratados internacionales; (7) la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos; (8) la prohibición de toda discriminación motivada por las preferencias sexuales; (9) la obligación del Estado de fomentar el respeto a los Derechos Humanos en la educación que imparta; (10) la obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, y (11) la obligación de establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los Derechos Humanos en las constituciones de las entidades federativas.



**GRÁFICA 1. ESTADOS QUE HAN ARMONIZADO SUS CONSTITUCIONES ESTATALES CON LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE 2011**



**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

Por otra parte, al revisar si los estados del país cuentan con leyes que protejan el derecho a la libertad de expresión y/o la libertad de prensa de acuerdo con estándares internacionales se encontró que a nivel nacional, México tiene una calificación general de 3.1 sobre 10 en materia de la calidad de leyes para la protección de periodistas.<sup>4</sup> Los únicos dos estados que lograron una puntuación de 10 fueron Colima y Guanajuato. En este sentido, Colima cuenta con la *Ley de Protección del Ejercicio Periodístico* desde el 28 de junio de 2012. Asimismo, el Instituto Electoral del Estado aceptó la recomendación 02/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) del expediente CDHEC/162/2015, cuyas sanciones se establecen de acuerdo al Código Penal del Estado. Por su parte, Guanajuato ha destacado por contar con dos leyes sobre periodismo y libertad de expresión tales como la *Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato* desde el 21 de noviembre de 2014 y la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado* expedida el 26 de octubre de 2017. Adicionalmente, el 11 de marzo de 2019 se hizo oficial el Decreto Gubernativo Número 16 consistente en el Reglamento de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato*.

<sup>4</sup> Para conocer las variables que se tomaron en cuenta para este indicador revisar la metodología completa en [casede.org](http://casede.org)

Jalisco por su parte obtuvo 5 de calificación por tener la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco* expedida el 29 de abril de 2012. Sus sanciones en materia de defensores de derechos humanos se realizan de acuerdo con la legislación del estado, mientras las sanciones de delitos contra la libertad de expresión se establecen con base en la legislación local y el *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco*. Los delitos contra la libertad de expresión que contempla el Código Penal están reflejados en el Artículo 309, en el que se penaliza de seis meses a tres años de prisión y multa “a quien de forma intencional y mediante actos concretos, obstaculice, impida o reprima la producción, publicación, distribución, circulación o difusión de algún medio de comunicación masiva. A pesar de estas leyes, el estado no cataloga a la libertad de expresión como un derecho universal, no incluye la cláusula de respeto al secreto profesional ni la cláusula de conciencia (Congreso del Estado de Jalisco, 1982). Por su parte, Nuevo León obtuvo 2 de calificación debido a que sólo establece sanciones para los delitos contra la libertad de expresión y/o libertad de prensa al señalar en el artículo 313 BIS del *Código Penal para el Estado de Nuevo León*, que se establece una pena mayor para quienes resulten responsables de homicidios cometidos contra periodistas.

Los estados con mayor número de homicidios de periodistas y personas defensoras de derechos humanos del país en 2019 son los estados de Veracruz (2) y Chihuahua (4), que respectivamente obtuvieron 2 y 4 puntos de calificación en esta variable. Veracruz publicó el 29 de noviembre de ese año, la *Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas del Estado de Veracruz*, pero no cataloga la libertad de expresión como un derecho universal, no menciona una definición amplia de periodista y de acuerdo con estándares internacionales, no incluye la cláusula de respeto al secreto profesional ni la cláusula de conciencia ni tampoco la cláusula de acceso libre y preferente a las fuentes de información de los periodistas.

Por su parte, Chihuahua cuenta con la ley que establece el Secreto Profesional Periodístico creado en 2011 y presentó una iniciativa de ley para protección a periodistas y personas defensoras en 2014. Sin embargo, no catalogan a la libertad de expresión como un derecho universal, no muestran una amplia definición de periodista de acuerdo con los estándares internacionales, no incluyen la cláusula de conciencia ni establecen sanciones para los delitos contra la libertad de expresión y/o libertad de prensa.

Coahuila obtuvo también 2 puntos de calificación pese a contar con la *Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza*. Esta ley tiene sanciones para las personas defensoras o periodistas

que no acaten o den uso apropiado a las medidas de protección, sin embargo, no tiene sanciones para personas que vulneren la integridad de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, lo que muestra contradicciones en la elaboración de sus leyes en la protección de estos grupos de personas, al imponerles sanciones al recibir protección y no acatar medidas, lo cual debería revisarse para asegurar que no se están violando sus derechos humanos.

Un total de 12 estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) fueron calificados con cero en este indicador de seis variables debido a que carecen de un marco jurídico apropiado para la defensa de los periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.

Por otra parte, el Índice Estatal de Libertad de Expresión también revisa si los estados cuentan con fiscalía o agencia especializada en la investigación de delitos cometidos contra periodistas y/o personas defensoras de derechos humanos. En este sentido cabe destacar que únicamente cuatro entidades cuentan con una dependencia exclusiva para protección de periodistas, por lo que fueron calificadas con 10 en esta segunda parte del indicador. Chihuahua cuenta con la Fiscalía Especializada de Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos de Chihuahua, creada en 2017; la Ciudad de México posee la Agencia Especializada para la Atención de Delitos cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de esta Actividad, adscrita a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales, la cual opera desde 2010; Coahuila opera con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos en Agravio de Mujeres y Periodistas desde 2013, pero actualmente no forma parte de la estructura orgánica de la Fiscalía del Estado; estos delitos se persiguen a través de la Dirección General de Investigaciones Especializadas. Finalmente, Oaxaca dispone de la Fiscalía Especializada en Investigaciones de Delitos de Trascendencia Social.

Ahora bien, siguiendo con la lógica del Índice Estatal de Libertad de Expresión, se revisa también si los estados cuentan con normas e instrumentos que creen condiciones para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.<sup>5</sup>

La muestra determina que 17 de los 32 estados (53%) no cuentan con normas o instrumentos para la protección de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas. Los estados que obtuvieron cero en este rubro son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

<sup>5</sup> Para conocer las variables que se tomaron en cuenta para este indicador revisar la metodología completa en [casede.org](http://casede.org)

Veracruz obtuvo 1.25 puntos debido a que en 2012 creó la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas. Adicionalmente, el estado cuenta con una ley y un reglamento para la protección de periodistas. Sin embargo, su contenido no está relacionado con los parámetros mínimos para garantizar la protección de periodistas.

Chihuahua, Colima, Guerrero, Morelos y San Luis Potosí obtuvieron una calificación de 2.5 debido a que, de los ocho aspectos de esta variable, toman en consideración sólo dos de éstos. Chihuahua cuenta desde 2010 con el Acuerdo de Implementación del Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado y con el Acuerdo número 107/2018 para la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado. En el caso de Colima posee el reglamento de la *Ley de Protección del Ejercicio Periodístico* creada por la Comisión General para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico, sin embargo, ésta no contiene ninguna de las definiciones sobre periodistas, persona defensora y sobre agresión amplia. Guerrero cuenta con la *Ley para la Protección de Personas en Situación de Riesgo* desde 2014 que contempla proteger a periodistas, sin embargo, al abarcar tantos grupos no es precisa en lo referente a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos. Adicionalmente, posee el decreto que crea la Unidad Estatal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en 2017.

En el caso de Morelos, existe el Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en Morelos, creado en la *Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del Estado de Morelos* de 2018. El protocolo de seguridad considera a periodistas y personas defensoras en el protocolo de activación.

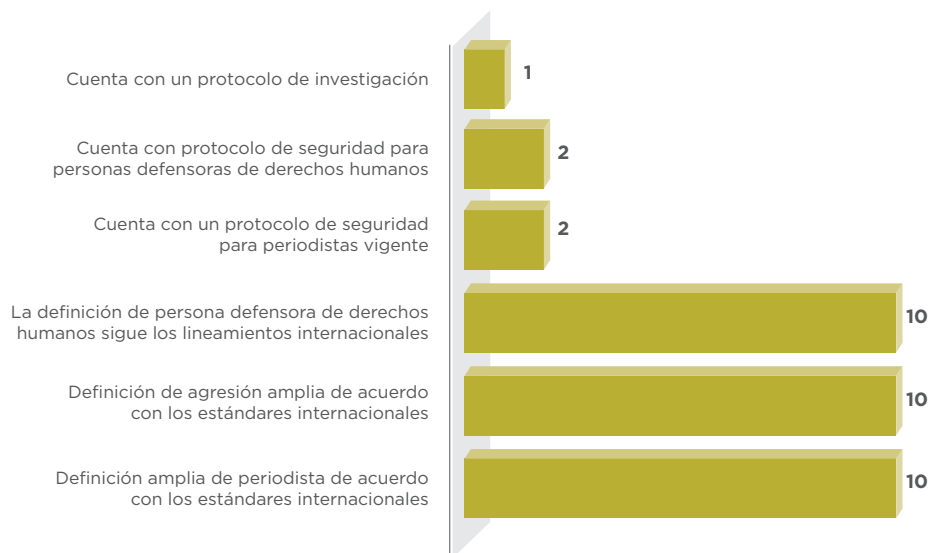
Finalmente, San Luis Potosí, en su ley, considera la definición de periodista, pero no la definición de persona defensora, pese a que en el título de la ley se mencionan a ambos grupos. Por otra parte, la vigencia del reglamento está establecido en el marco de la ley, pero no cuenta con protocolos de seguridad e investigación, por lo que la operación del Comité Especial de Protección al Periodismo de San Luis Potosí es dudosa.

Nayarit, Quintana Roo y Coahuila obtuvieron 3.75 de calificación al responder positivamente a tres de las ocho variables. Nayarit tiene una amplia ley de protección, sin embargo, carece de la protección de empresas de medios por tareas de alto riesgo. Este estado ha creado dos leyes sobre protección de libertad de expresión. Quintana Roo posee la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo*, y el Sistema Quintanarroense para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Coahuila, por su parte, tiene una ley para protección de periodistas, y otra ley para la protección de personas defensoras.

La Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco y Michoacán obtuvieron 5 de calificación debido a que cumplen con cuatro de las ocho variables mencionadas. La ley de la Ciudad de México establece fundamentos del mecanismo local. En 2017 se emitió el Protocolo de Investigación para la Atención de Delitos Cometidos en Agravio de Periodistas y Personas Colaboradoras Periodísticas, en Ejercicio o con Motivo de su Actividad (Acuerdo A/008/2017). Hidalgo cuenta con uno de los mecanismos más completos en el tema, pero no tiene reglamento vigente, a pesar de que la ley estipulaba debía establecerse por el congreso en los 90 días posteriores a la promulgación de la ley. Jalisco tiene el Consejo Consultivo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. En el caso de Michoacán se tiene el Sistema Estatal de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, contemplado en la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, publicada el 14 de agosto de 2018.

Durango obtuvo 6.25 de calificación al considerar cinco variables de las ocho. Destaca que en su caso cuenta con la Oficina Local de Coordinación y Enlace para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. En sus leyes contempla protocolos de defensa de periodistas y personas defensoras, sin embargo, son ambiguos y no establece protocolos de investigación y una definición amplia del término investigación. Finalmente, Guanajuato alcanzó 6.67 de puntuación al considerar cuatro de las ocho variables.

**GRÁFICA 3. ESTADOS QUE INCLUYEN PROTOCOLOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN SUS LEGISLACIONES LOCALES PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

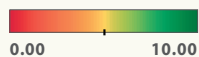


**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

Concluyendo, el indicador *1.1 Derecho a la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos en la legislación estatal* se conforma por tres variables: la 1.1.1 observa el porcentaje de armonización de la constitución estatal con los principios establecidos en la Reforma de Derechos Humanos de 2011, lo cual a nivel país arroja un resultado de 9. La variable 1.1.2 valora si los estados cuentan con fiscalías o agencias especializadas en la investigación de delitos cometidos contra periodistas, donde el resultado a nivel país es de 2.2. Finalmente, la variable 1.1.3 estudia si los estados cuentan con normas e instrumentos para crear condiciones para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, ante lo cual el resultado nacional es de 1.9. En otras palabras, los estados cumplen en el papel con la adopción de principios de derechos humanos, pero no desarrollan normas ni instituciones para garantizar su efectividad.

**CUADRO 1. RANKING INDICADOR 1.1**

1	Ciudad de México	7.83	12	Oaxaca	5.00	23	Yucatán	3.33
2	Guanajuato	6.67	13	Querétaro	4.00	24	Zacatecas	3.33
3	Coahuila	6.58	14	Guerrero	3.90	25	Aguascalientes	3.03
4	Durango	6.25	15	Veracruz	3.78	26	Baja California	3.03
5	Colima	5.83	16	Tamaulipas	3.70	27	Tlaxcala	3.03
6	Hidalgo	5.83	17	Nuevo León	3.67	28	Tabasco	2.90
7	Jalisco	5.83	18	Morelos	3.63	29	Campeche	2.73
8	Michoacán	5.67	19	Baja California Sur	3.33	30	Chiapas	2.73
9	Quintana Roo	5.62	20	México	3.33	31	Chihuahua	2.67
10	Nayarit	5.25	21	Puebla	3.33	32	Sonora	2.03
11	San Luis Potosí	5.20	22	Sinaloa	3.33			



Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

### **Indicador 1.2 El estado tiene leyes que limitan el ejercicio de la libertad de expresión**

Este indicador mide la existencia de leyes que censuran la libertad de expresión, entorpeciendo el proceso de implementación de acciones para cumplir con derechos por medio de políticas públicas (Landman & Häusermann, 2003). La censura “constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todas las personas a estar bien informadas, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

En este indicador se entiende como acto de censura la existencia de leyes que sutilmente limitan la libertad de expresión en legislaciones locales, códigos civiles y penales. Se encontró que algunos estados consideran como delito acciones tales como daños al honor, blasfemia, calumnia, pese a que éstos han sido removidos del Código Penal Federal. Inclusive se tipifica como delito el “halconeo”, que es la búsqueda de información de las actividades de las fuerzas de seguridad, a pesar de que se ha determinado su inconstitucionalidad en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 19, 2018). También algunos estados consideran como delito la emisión de memes, los ultrajes y la protesta en el espacio físico.

El resultado revela que la totalidad de las 32 entidades federativas muestran la existencia de tipos penales que criminalizan y leyes que castigan por la vía civil el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que cada estado fue calificado con cero en este rubro, dando como resultado que a nivel país se obtuviera un promedio de cero, por consiguiente.

**CUADRO 2. RANKING INDICADOR 1.2**

1	Aguascalientes	0.00	12	Guerrero	0.00	23	Quintana Roo	0.00
2	Baja California	0.00	13	Hidalgo	0.00	24	San Luis Potosí	0.00
3	Baja California Sur	0.00	14	Jalisco	0.00	25	Sinaloa	0.00
4	Campeche	0.00	15	México	0.00	26	Sonora	0.00
5	Chiapas	0.00	16	Michoacán	0.00	27	Tabasco	0.00
6	Chihuahua	0.00	17	Morelos	0.00	28	Tamaulipas	0.00
7	Ciudad de México	0.00	18	Nayarit	0.00	29	Tlaxcala	0.00
8	Coahuila	0.00	19	Nuevo León	0.00	30	Veracruz	0.00
9	Colima	0.00	20	Oaxaca	0.00	31	Yucatán	0.00
10	Durango	0.00	21	Puebla	0.00	32	Zacatecas	0.00
11	Guanajuato	0.00	22	Querétaro	0.00			



Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad. El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

**Indicador 1.3 El estado cuenta con Mecanismo o UEP de personas defensoras de derechos humanos y periodistas**

Este indicador mide el nivel de progreso alcanzado en materia institucional local con respecto a la estructura, facultades de los mecanismos o unidades estatales de protección, y de presupuesto ejercido en la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas (Landman & Häusermann, 2003).

La primer variable del indicador es la *1.3.1 Facultades para implementar formas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. Esta variable mide los mecanismos estatales y sus facultades para determinar si cumplen con las obligaciones de protección a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.<sup>6</sup>

El país obtuvo un promedio de 1.5 sobre 10 en esta variable, lo que pone de manifiesto que México carece de instituciones con facultades para implementar formas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Desafortunadamente, el aspecto que destaca en esta variable es que un total de 19 estados fueron evaluados con cero debido a que no cumplen con ninguno de los 13 aspectos que conforman los estándares internacionales en el rubro; dichos estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, entidades que de igual forma confirman las nulas facultades en el cumplimiento de la protección de las personas de derechos humanos y periodistas en sus territorios.

Entre los estados con bajos niveles de facultades se incluyen también, Colima que apenas alcanzó un 0.8 al considerar medidas aplicables de protección en caso de desaparición de periodistas, sin embargo, no considera los 12 aspectos restantes. San Luis Potosí obtuvo 1.7 por considerar únicamente medidas preventivas y la elaboración de estudios de riesgo. Mientras Tamaulipas alcanzó 2.5 puntos al cumplir solamente con medidas de protección, medidas urgentes de protección y medidas de prevención. Chihuahua y Guerrero cumplen con cuatro aspectos, lo que les dio una puntuación de 3.3, lo que sigue siendo precario con respecto a las facultades del estado para garantizar protección a estos grupos de personas.

Un total de siete estados se encuentran en un nivel medio. Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit al ser evaluados con 4.2 puntos al cumplir sólo con seis aspectos de 13, mientras Jalisco y Quintana Roo alcanzaron el 5, al cumplir con seis y medio aspectos, colocándose ambos en la segunda posición de la tabla de esta variable a pesar de que el desempeño en el rubro de facultades de protección a defensores de derechos humanos y periodistas es deficiente.

La Ciudad de México fue la entidad mejor posicionada con 6.7 de calificación al cubrir nueve de los 13 aspectos, tales como políticas de medidas preventivas, medidas de protección, medidas urgentes de protección, medidas sociales, incorporar la perspectiva de género en las medidas incluidas en el

---

<sup>6</sup> Para conocer las variables que se tomaron en cuenta para este indicador revisar la metodología completa en [casede.org](http://casede.org)



mecanismo o unidad, tener la facultad de elaborar estudios de riesgo, establecer procedimientos de reacción rápida y establecer procedimientos de reacción extraordinaria. Sin embargo, no cumple con cuatro de éstas, tales como: establecer medidas que generen planes de retorno para las víctimas, establecer medidas de reparación del daño a las víctimas, tienen la facultad en su mecanismo o unidad de investigar oficiosamente aquellas situaciones de riesgo de agresión aun cuando no se haya presentado una solicitud expresa, considerar medidas aplicables de protección en caso de desaparición de periodistas, por ejemplo, a favor de los familiares u otros allegados, incluyendo colegas de trabajo.

Las 32 entidades requieren analizar los 13 factores que incluyen este indicador para iniciar acciones que fortalezcan sus facultades en la protección a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, pues de lo contrario estos grupos de personas seguirán siendo altamente vulnerables en sus territorios como sucede en la actualidad.

La variable *1.3.2 Estructura del Mecanismo o UEP efectivamente establecida de acuerdo con los criterios mínimos de funcionalidad*, está dividida a su vez en dos subvariables. La primera observa la estructura del Mecanismo si la hubiera, mientras que la segunda evalúa la Unidad Estatal de Protección (UEP). Respecto a la primera variable, ésta arrojó una calificación a nivel país de 0.7, indicando que México tiene prácticamente una falta sustantiva en el ámbito estructural de acuerdo con estándares internacionales. Son muy pocos los estados que consideran algunos de estos aspectos.

Un total de 19 estados no contemplan ninguno de los aspectos que conforman esta variable enfatizando que no cuentan con ninguna estructura del Mecanismo o UEP para protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Dichas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz calificaron con un punto sobre 10 al solamente tener Coordinación Ejecutiva; Jalisco y Morelos obtuvieron también solamente un punto al contar en ambos casos únicamente con Consejo Consultivo. Michoacán y Nayarit cumplen con dos aspectos, contar con Junta de Gobierno y Consejo Consultivo; Guanajuato tiene Junta de Gobierno y Coordinación Ejecutiva; los tres estados obtuvieron únicamente dos puntos. Hidalgo y Quintana Roo cubren tres de los diez aspectos, obteniendo 3 de calificación. Ambos cuentan con Junta de Gobierno y Coordinación Ejecutiva. Hidalgo posee Figura de Defensor de la Audiencia y Quintana Roo, Consejo Consultivo.

Nuevamente la Ciudad de México es la entidad mejor posicionada en esta variable, al obtener 5 puntos de calificación debido a que contempla cinco de los aspectos, tales como Junta de Gobierno, Consejo Consultivo, Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, Unidad de Evaluación de Riesgo, Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. La capital debe concentrarse en cumplir con los otros cinco aspectos con los que no cuenta si realmente tiene el compromiso de proteger a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos siguiendo estándares internacionales. Su desempeño es deficiente a pesar de contar con la mitad de los aspectos de la variable. Debe trabajar en cumplir con tener: Unidad de Análisis de Contexto Sociopolítico; Figura de Defensor de la Audiencia; acciones para permitir que el mecanismo o unidad obtenga fondos adicionales a los previstos en los presupuestos de egresos, y contar con reglamento o reglas de operación para obtener fondos.

Respecto a la estructura de la Unidad Estatal de Protección, el país obtuvo 2 puntos de calificación sobre 10 en esta variable, confirmando las carencias en la estructura de las Unidades Estatales de Protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Un total de 22 estados recibieron una evaluación de cero debido a que no contemplan ninguno de los tres aspectos de esta variable, siendo estos: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El Estado de México y San Luis Potosí cuentan únicamente con Monitoreo de Riesgo y Agresiones por lo que fueron calificados con 3.3 puntos. Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas alcanzaron 6.7 de calificación al tener: Monitoreo de Riesgos y Agresiones e Implementación y Seguimiento de Medidas de Protección y Prevención, sin embargo, ninguno cuenta con Reacción Rápida para la Implementación de Medidas Urgentes.

El estado que destaca por cumplir con los tres aspectos es Chihuahua, ya que cumple con establecer: Monitoreo de Riesgos y Agresiones; Reacción Rápida para la Implementación de Medidas Urgentes, e Implementación y Seguimiento de Medidas de Protección y Prevención. Es la única entidad en conseguir 10 de calificación en esta variable.

La variable 1.3.2, que concentra las calificaciones de la subvariable 1.3.2.1 Estructura del Mecanismo y 1.3.2.2 Estructura de la Unidad Estatal de Protección, otorga al país una calificación general de 2.1, lo que arroja una precaria calidad y presencia en materia de estructura de mecanismos o UEPs.

Como se demuestra en las calificaciones dadas a algunos estados que obtuvieron cero en las dos subvariables, es preocupante que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas no consideran en absoluto una Estructura del Mecanismo o UEP efectivamente establecida de acuerdo con los criterios mínimos de funcionalidad, siendo un indicio de la posición de riesgo en la que se encuentran los periodistas y personas defensoras de los derechos humanos en estos territorios al carecer de mecanismos y/o unidades de protección.

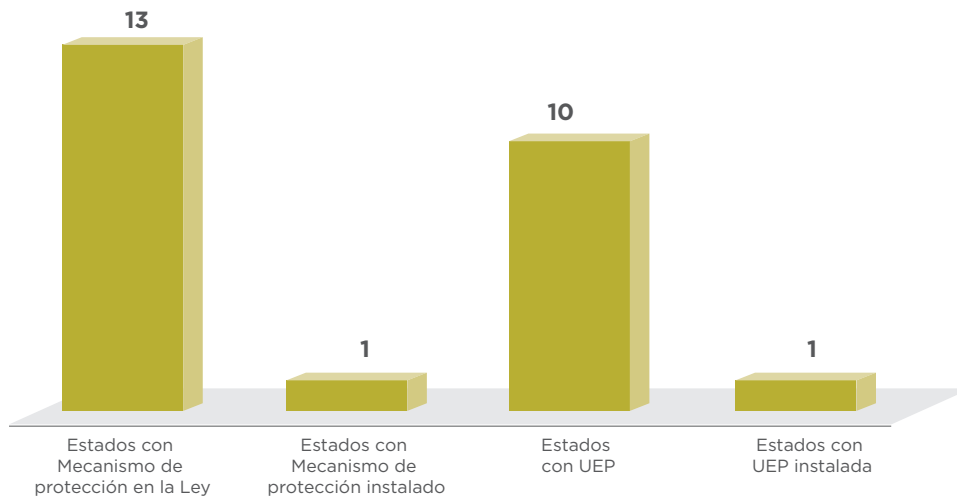
El Estado de México y San Luis Potosí obtuvieron 3.3 de calificación y Guanajuato 4.3. Si bien en los tres casos no se cuenta con los estándares internacionales en sus estructuras de mecanismos de protección, preocupa especialmente la calificación del Estado de México por ser una de las entidades con mayor concentración de población y de actividad periodística. Es imperante que esta entidad se esfuerce por igualar al menos a la Ciudad de México que obtuvo 5 de calificación en sus estructuras de mecanismos de protección, pues su cercanía con la capital del país favorecería, en beneficio de ambas partes, el trabajo coordinado en el mejoramiento de este indicador donde ambas entidades tienen amplio trabajo por hacer.

Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas consiguieron obtener 6.7 de calificación, lo cual podría demostrar un cierto esfuerzo por contar con una estructura en sus mecanismos o unidades de protección, sin embargo, éstos podrían mejorar al considerar todos los aspectos de la variable.

La entidad mejor posicionada en la variable 1.3.2 fue Chihuahua. A pesar de no contar con un Mecanismo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, tiene una UEP, y el Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua, establecido en 2010 (mediante el acuerdo de implementación del 8 de septiembre del 2010), mostrando un nivel aceptable en términos de estructura, lo que podría ser un primer ejemplo a seguir en el país, pese a tener aún altas áreas de oportunidad.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua (2010). Disponible en: <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/pdf/campanias/acuerdoperiodistas.pdf>

**GRÁFICA 4. ESTADOS CON LEGISLACIÓN Y ENTIDADES DE PROTECCIÓN PARA PDDH Y PERIODISTAS**



**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

Con relación a la variable *1.3.3 Presupuesto ejercido por el Mecanismo o UEP para la atención de personas beneficiarias*, se encontró que únicamente cuatro entidades cuentan con fondos para costear atención a personas beneficiadas por el mecanismo o UEP. Chihuahua contó con un presupuesto en este rubro de \$14,723,278 pesos; la Ciudad de México con \$13,055,850.14; Guanajuato con \$917,833 pesos y Veracruz con \$19,944,369.93. El resto de las entidades no reportaron el ejercido de presupuesto en esta área. A nivel país, el promedio por estado sería de \$1,569,041.60, lo cual no es real al observar que sólo tres entidades destinan en sus presupuestos entre \$20,000,000 y \$13,000,000 de pesos; mientras un estado destina menos de \$1,000,000. El resto de los estados no reporta contar con presupuesto para la atención de personas beneficiadas, mostrando un panorama alarmante en la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, así como de familiares y colegas de éstos.

En el rubro de número de personas beneficiarias en el 2019, se contabiliza que México registró 334 personas beneficiarias, lo que supondría un promedio de 10.43 personas por entidad. Sin embargo, algunos estados no registran personas beneficiarias, como Aguascalientes, Durango, Estado de México, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, pues arrojaron cero en este rubro. Yucatán reportó a una persona beneficiaria; Baja California Sur, Campeche y Oaxaca, 2; Colima, 4; Baja California, 5; Veracruz, 8; Guanajuato e Hidalgo, 9, y Coahuila, Querétaro y Sinaloa, 11.

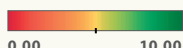
Las entidades con mayor número de personas beneficiarias son: Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí que reportaron 16; Jalisco, 19; Guerrero y Quintana Roo, 21; Ciudad de México y Puebla, 23; Chiapas, 27; Chihuahua, 37, y finalmente, Michoacán, 40. Nuevamente, Chihuahua destaca en su desempeño. Se esperaría que los estados con mayor población y mayor riesgo en el ejercicio periodístico registraran el mayor número de apoyos en este rubro.

Finalmente, en el último rubro de la variable 1.3.3, correspondiente al promedio del presupuesto ejercido por persona beneficiaria, se observa que de los cuatro estados que contaron con presupuesto ejercido en 2019, Chihuahua destina un promedio de \$397,926.43 pesos por persona; Ciudad de México, \$567,645.66; Guanajuato, \$101,981.44, y Veracruz, \$2,493,046.24. Como ya se señaló en el rubro correspondiente al presupuesto ejercido en 2019, que es el primer aspecto de la variable 1.3.3, el resto de las 28 entidades no contaron con presupuesto en el 2019 en el Mecanismo o UEP para la atención de personas beneficiarias.

En suma, en lo relativo al presupuesto ejercido por el Mecanismo o UEP para la atención de personas beneficiarias, México obtuvo un promedio de 0.4, enfatizando el casi nulo presupuesto destinado por los estados y por el país en general en esta materia. Otro de los relevantes cuestionamientos que quedan pendientes por investigar es cómo fue posible que los estados que no cuentan con presupuesto para este rubro logran apoyar entre una y 40 personas beneficiarias a pesar de no contar con presupuesto para ello, cuyo detalle de beneficiarios se describió anteriormente.

### CUADRO 3. RANKING INDICADOR 1.3

1	Ciudad de México	7.25	12	Tamaulipas	4.50	23	Aguascalientes	3.75
2	Nuevo León	6.25	13	Veracruz	4.50	24	Baja California	3.75
3	Durango	5.50	14	Chihuahua	4.50	25	San Luis Potosí	3.75
4	Nayarit	5.50	15	Quintana Roo	4.50	26	Sinaloa	3.75
5	Colima	5.50	16	Coahuila	3.75	27	Michoacán	3.75
6	Querétaro	5.50	17	Jalisco	3.75	28	Baja California Sur	3.75
7	Guerrero	5.50	18	Chiapas	3.75	29	Tabasco	3.75
8	México	5.50	19	Campeche	3.75	30	Sonora	3.75
9	Zacatecas	4.75	20	Guanajuato	3.75	31	Oaxaca	3.75
10	Hidalgo	4.75	21	Puebla	3.75	32	Morelos	3.00
11	Tlaxcala	4.50	22	Yucatán	3.75			

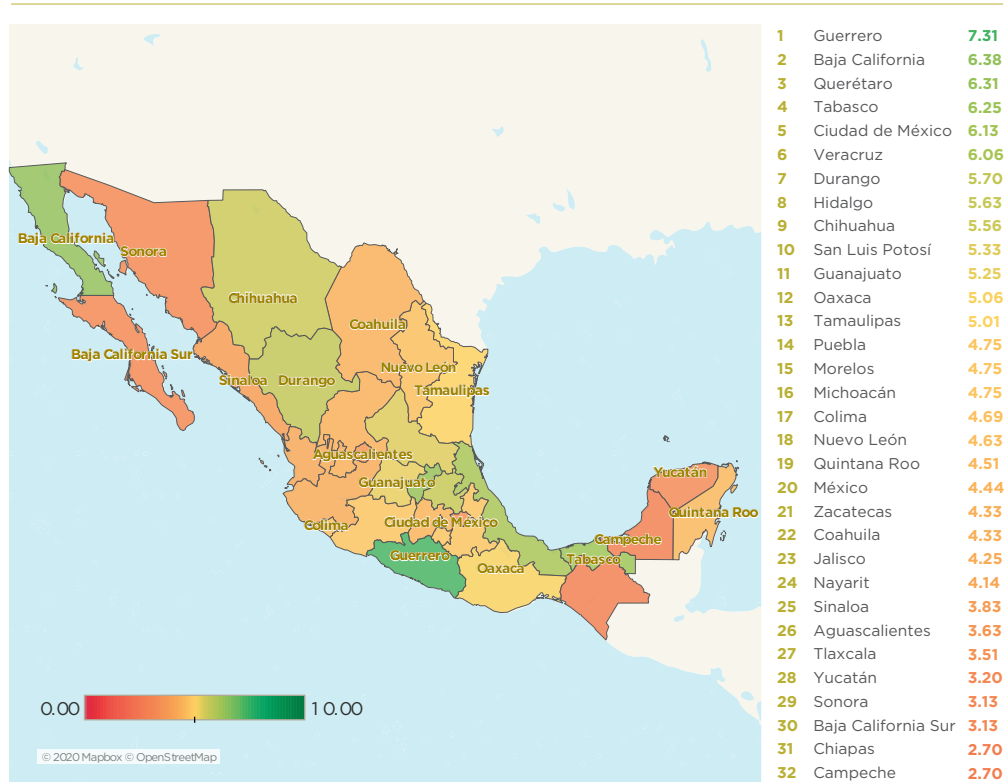


Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad. El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

## Dimensión 2. Pluralismo en los medios de comunicación

### MAPA 3. RANKING DIMENSIÓN 2



**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

El Estado como producto de la sociedad organizada, asume la responsabilidad de velar por las necesidades comunes de la población, la comunicación es una de ellas, figuras jurídicas como la concesión de bienes y servicios le sirven para crear instituciones que satisfagan intereses sociales, tal como lo es la necesidad de informarse.

Un elemento valioso para la determinación del pluralismo e independencia de los medios de comunicación es el contexto legal en el cual efectúan su actividad de informar. En México contamos con la vía de la concesión de los medios de comunicación, ya sean digitales, escritos, radiofónicos o televisivos deben de garantizar, en su contenido, la diversidad de ideologías y opiniones, que aseguren el ejercicio pleno del derecho de informar y de informarse.

En el décimo quinto párrafo del artículo 28 de nuestra Carta Magna se establece la autonomía y personalidad jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), cuyo objetivo es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, lo faculta para regular y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020*).

El IFT, como autoridad, regula e impone límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionario y a la propiedad cruzada, es decir a aquellos concesionarios que controlen diversos medios de comunicación de radiodifusión y telecomunicaciones y que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020).

Los medios son instituciones con una doble acción y mediación de intereses: políticos y económicos. A partir del tipo de mercancía con la que trabajan –que tiene doble valor, material y simbólico– componen un actor particular y con consecuencias especiales a partir de sus acciones. Intervienen, afectan y constituyen (aunque no determinan en soledad) el espacio público, que es un espacio político (Mastrini, 2011).

La comunicación es un complemento de la política o socialización, quienes son los responsables de los medios de comunicación también tienen intereses, ideologías, opiniones y demás cuestiones que manifiestan en la línea editorial y en el estilo de informar, no se puede garantizar la libertad de expresión y al mismo tiempo limitar el ejercicio de sus derechos políticos, religiosos e ideológicos.

Por otra parte, el concepto de pluralismo en los medios surge de la oposición a la concentración mediática<sup>8</sup> como un hecho generalizado en diversos países del mundo y como contraparte; el pluralismo remite tanto a la distribución de la propiedad, como a la captación de audiencias y a la diversidad del contenido periodístico ofrecido en las diferentes plataformas.

Finalmente, la evaluación del grado de libertad de asociación y manifestación nos lleva a “los derechos involucrados en la protesta social” (Alejandro Rey, 2013) que tienen su referente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, referente a la libertad de expresión; 21, sobre reunión pacífica; 22, derecho de asociación, y en su artículo 25, el derecho a participar en asuntos de interés público.

De tal forma que analizar la participación social “a través de una teoría de la democracia que establece un conjunto de garantías institucionales necesarias, permite identificar con mayor claridad cuáles son las variables estructurales con las que puede relacionarse causalmente” (Real, 2015), en el marco de la aplicación de las políticas públicas por parte de las entidades del gobierno.

En la tabla general, partimos de que la puntuación media de la dimensión de pluralidad de medios es de 4.36 y solamente seis de los 32 estados sobresalen con una calificación superior a seis: Guerrero, Baja California, Querétaro,

<sup>8</sup> La concentración a través de procesos de conglomeración ha sido una forma de desarrollo y configuración de los grandes grupos de comunicación. Muchos de estos nuevos conglomerados se han especializado en el sector de los medios de comunicación atraídos por las posibilidades de crecimiento que ofrecía la configuración de un nuevo hipersector industrial con enormes posibilidades de expansión. (Murciano, M., 2004). *Poder económico e influencia social: los retos de la concentración mediática para la democracia*. *Doxa*, 2, 41-51).

Tabasco, la Ciudad de México y Veracruz. Las 26 entidades restantes aparecen abajo de seis puntos y en el final del *ranking* se sitúan los estados de Campeche, Sonora y Baja California Sur, con calificaciones alrededor de tres puntos.

### **Indicador 2.1 Variedad en los medios de comunicación**

El primer indicador evalúa la existencia de medios de comunicación de diferentes sectores, tanto públicos como privados y comunitarios, que puedan expresar la variedad de puntos de vista a nivel local, incluyendo los de las minorías étnicas y lingüísticas. Es un indicador de resultado que considera la variedad de medios de comunicación, condición necesaria para generar un ambiente de pluralismo a la audiencia que consume la información.

En este sentido, la variable 2.1.1 es una variable que mide la existencia de medios de comunicación masiva de tres diferentes estatus patrimoniales (concesión pública, medio privado y medio comunitario).<sup>9</sup> Señala las distintas naturalezas legales y de participación. Para los estados se analizaron y calificaron proporcionalmente a aquellos que poseen medios de comunicación de los tres diferentes tipos; aquellos que tienen de todas las clases de medios fueron calificados con un 10, los que tienen dos de los tres tipos de medios un 6.6 y los que solamente tuvieran una clase con un 3.3 en la misma escala. Con estos parámetros metodológicos, el promedio general de las 32 entidades federativas fue de 8.8, toda vez que 21 de los estados tienen los tres tipos de empresas mediáticas y las otras once entidades poseen al menos dos tipos de medios masivos. Ningún estado de la República Mexicana tiene solamente un tipo de medio de comunicación.

Por su parte, en la variable 2.1.2 *Generación de contenidos dirigidos a las minorías lingüísticas establecidas en cada estado*, se valoran los medios impresos, de radio y televisión con contenidos dirigidos a minorías indígenas. A los que cuentan con al menos un medio que genera contenidos dirigido a estas minorías se les califica con 5 y a los que tengan los tres tipos de medios con 10 puntos.

En ningún estado se observaron los tres tipos de medios con contenidos dirigidos a las minorías lingüísticas, 18 tienen al menos un medio con estos contenidos y 13 entidades no tienen ninguno, con lo cual se promedia una calificación global de 3 en escala de 10. Lo anterior profundiza la brecha de desigualdad entre la población originaria y el resto del país en lo que se refiere al acceso a información, vulnerando de esa forma este derecho humano. Por otra parte, un tercio del país no tiene medios comunitarios, lo cual significa un importante rezago en las políticas públicas de inclusión en torno al derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.

<sup>9</sup> Para la UNESCO es en los medios de comunicación comunitarios “donde la accesibilidad y la especificidad de los destinatarios cobran todo su sentido. En la actualidad la radiodifusión es la forma de comunicación comunitaria más corriente en el mundo en desarrollo, ya que su producción y acceso son baratos, tienen un gran alcance y no excluyen a los analfabetos.” (UNESCO, 2008).



### CUADRO 4. RANKING INDICADOR 2.1

1	Ciudad de México	7.25	12	Tamaulipas	4.50	23	Aguascalientes	3.75
2	Nuevo León	6.25	13	Veracruz	4.50	24	Baja California	3.75
3	Durango	5.50	14	Chihuahua	4.50	25	San Luis Potosí	3.75
4	Nayarit	5.50	15	Quintana Roo	4.50	26	Sinaloa	3.75
5	Colima	5.50	16	Coahuila	3.75	27	Michoacán	3.75
6	Querétaro	5.50	17	Jalisco	3.75	28	Baja California Sur	3.75
7	Guerrero	5.50	18	Chiapas	3.75	29	Tabasco	3.75
8	México	5.50	19	Campeche	3.75	30	Sonora	3.75
9	Zacatecas	4.75	20	Guanajuato	3.75	31	Oaxaca	3.75
10	Hidalgo	4.75	21	Puebla	3.75	32	Morelos	3.00
11	Tlaxcala	4.50	22	Yucatán	3.75			

Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

#### Indicador 2.2 Estructuras de propiedad en los medios de comunicación (pluralidad)

Los resultados del estudio nos muestran números no favorables a la pluralidad y transparencia de los medios de comunicación, tanto en televisión como en radio. En promedio el 79% de las concesiones televisivas se concentran en 2, 3 o 4 grupos de emisoras de televisión en las entidades federativas, destacándose Jalisco con el menor porcentaje de concentración en 4 grupos de televisoras (49%) contra el estado de Oaxaca con un 97% de concentración en los cuatro principales grupos de televisión.

En el ámbito de la radio, el promedio obtenido por las empresas radiofónicas es de 42% de la concentración en grupos de 2, 3 y 4 grupos de radiodifusoras, de igual manera llaman la atención los estados de Tlaxcala, Sinaloa y San Luis Potosí que concentran el 50%, 35% y 32% respectivamente, en una sola empresa radiofónica, colocando un obstáculo para la pluralidad y transparencia de los medios de comunicación, limitando la libre competencia y atomizando la opinión social.

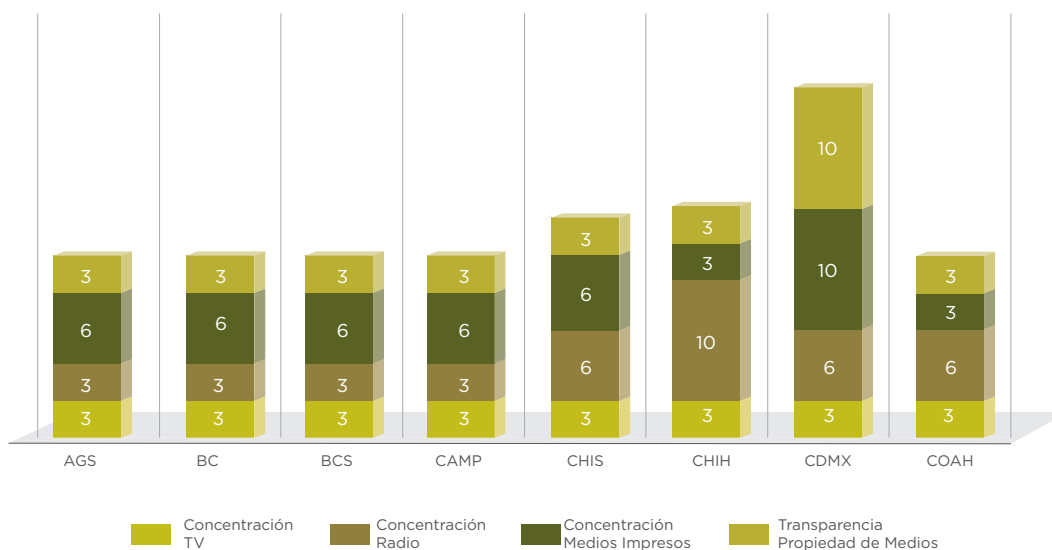
En el rubro de los medios impresos el resultado de este estudio da un promedio de 43% de concentración en los principales grupos locales; en este rubro o parámetro investigado es importante destacar que hay estados como Hidalgo con 11 grupos principales, pero con mayor homogeneidad de concentración de concesiones, contrario a Jalisco con 72% de concentración en un solo grupo importante de medios de comunicación impresa.

Nuestra legislación reglamentaria, como la *Ley Federal de Telecomunicaciones* en su título segundo, referido al funcionamiento del IFT, le atribuye entre otras facultades el de imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, así como a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020).

Cuando nos referimos a la propiedad cruzada, es aquella donde las empresas controlan varios medios de comunicación, son concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones, además de concentrar un mismo mercado o zona (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020).

Contamos entonces con los instrumentos y el marco jurídico para que el Estado pueda asegurar el pluralismo en los medios de comunicación, al igual que el control y la transparencia en el otorgamiento de concesiones para la utilización de los bienes de la nación. En este caso, del espectro radioeléctrico que viaja por el espacio nacional, se concibe como un bien de uso común del que todo ciudadano puede hacer uso, con las restricciones establecidas por las normas en la materia (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], s.f.).

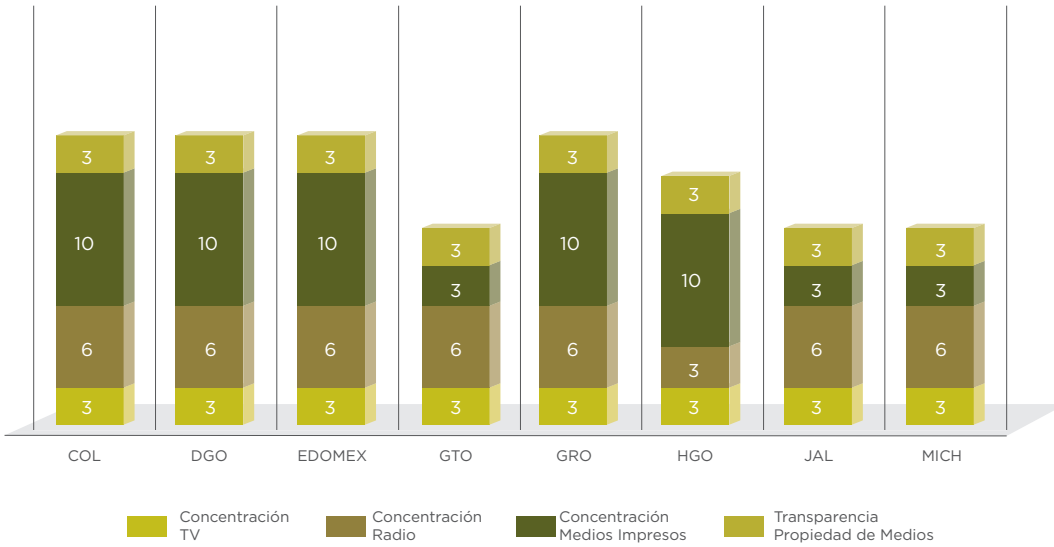
**GRÁFICA 5.1 CONCENTRACIÓN EN LA PROPIEDAD DE MEDIOS POR ESTADO<sup>10</sup>**



**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

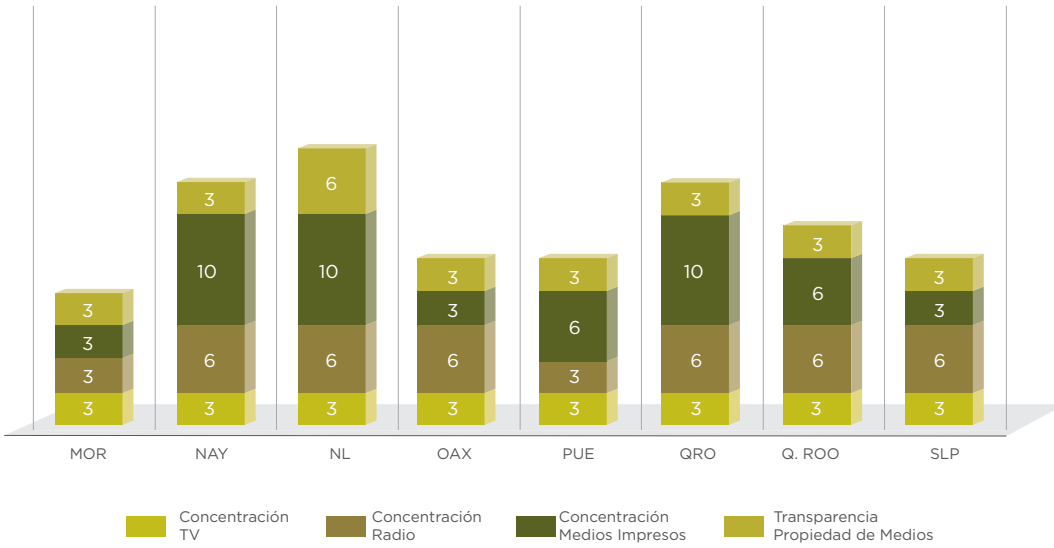
<sup>10</sup> Se consideran tres categorías de concentración: baja, media y alta. La concentración es alta cuando dos actores principales acumulan una cuota de mercado mayor al 50%, tiene una calificación de 3. La concentración es “media” cuando dos actores principales tienen una cuota de mercado entre el 25% y el 49% y equivale a una calificación de 6. Se considera concentración “baja” cuando dos actores principales en el estado tienen una cuota de mercado menor al 25% y equivale a una calificación de 10. Por último, la transparencia en la propiedad de medios se califica con cuatro categorías: inexistente, baja, media y alta, con calificaciones de 0, 3, 6 y 10, respectivamente.

**GRÁFICA 5.2 CONCENTRACIÓN EN LA PROPIEDAD DE MEDIOS POR ESTADO**



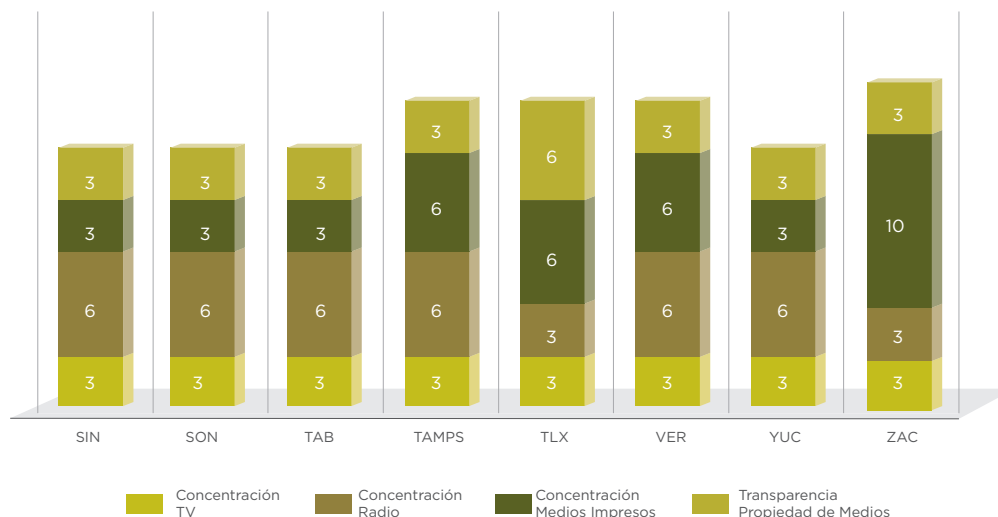
Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

**GRÁFICA 5.3 CONCENTRACIÓN EN LA PROPIEDAD DE MEDIOS POR ESTADO**



Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

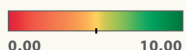
GRÁFICA 5.4 CONCENTRACIÓN EN LA PROPIEDAD DE MEDIOS POR ESTADO



Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

CUADRO 5. RANKING INDICADOR 2.2

1	Ciudad de México	7.25	12	Quintana Roo	4.50	23	Jalisco	3.75
2	Nuevo León	6.25	13	Tamaulipas	4.50	24	Michoacán	3.75
3	Colima	5.50	14	Tlaxcala	4.50	25	Oaxaca	3.75
4	Durango	5.50	15	Veracruz	4.50	26	Puebla	3.75
5	Guerrero	5.50	16	Aguascalientes	3.75	27	San Luis Potosí	3.75
6	México	5.50	17	Baja California	3.75	28	Sinaloa	3.75
7	Nayarit	5.50	18	Baja California Sur	3.75	29	Sonora	3.75
8	Querétaro	5.50	19	Campeche	3.75	30	Tabasco	3.75
9	Hidalgo	4.75	20	Chiapas	3.75	31	Yucatán	3.75
10	Zacatecas	4.75	21	Coahuila	3.75	32	Morelos	3.00
11	Chihuahua	4.50	22	Guanajuato	3.75			



Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad. El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

### Indicador 2.3 Libertad de asociación y manifestación

El resultado del modelo puesto en práctica por el CASEDE para evaluar uno de los aspectos de la libertad de asociación arrojó que, en el país, durante 2018 el promedio de valoración apenas supera la cuarta parte, 2.89 en una escala de cero a diez, promediando 17.8 Organizaciones de la Sociedad Civil por cada 100 mil habitantes.

Durante el periodo evaluado el estado con mayor valoración (7.5) respecto al número de OSC registradas fue la Ciudad de México, con 56.58 de ellas por

cada cien mil habitantes, esto es un total de 5 mil 103 OSC en una urbe que en el año de análisis contaba con 9 millones 18 mil 645 pobladores.

Oaxaca, Morelos y Durango ocupan el segundo lugar con mayor valoración (5), el primero de ellos con un promedio de 38.93 OSC por cada cien mil habitantes, resultado de la existencia en 2018 de mil 613 registradas y una población de cuatro millones 143 mil 593 vecinos; Morelos con un promedio de 27.4, resultado de 560 organizaciones en una entidad con 2 millones 44 mil 58 pobladores; Durango con 613 OSC en un millón 868 mil 996 vecinos, su promedio es de 32.8.

En el resto del país la media de valoración es de 2.5, sobresaliendo Estado de México, Veracruz y Chiapas con 2 mil 183; mil 413, y mil 116 OSC registradas, respectivamente.

Los otros 25 estados promedian 14.78 OSC por cada cien mil habitantes; en números totales durante el año de 2019 en Puebla fueron registradas 897, en Jalisco 832, Michoacán 799, Baja California 735, Guanajuato 614, Chihuahua 561, Morelos 560, Guerrero 548, Hidalgo 490, Sonora 477, Yucatán 448, Nuevo León 418, Coahuila 394, Querétaro 359, Sinaloa 357, Tabasco 298, Tamaulipas 289, San Luis Potosí 275, Tlaxcala 270, Zacatecas 218, Nayarit 209, Aguascalientes 195, Colima 183, Baja California Sur 169 y en Campeche 143.

Como se habrá advertido, la sola existencia de asociaciones civiles no es suficiente para asentar que en el país existen condiciones óptimas para que las propuestas o reclamos de las mismas sean expresados, se requiere de presupuesto para que puedan ser escuchados y canalizados.

Ante ello es una necesidad de primer orden que el estado mantenga una estructura sólida respecto a las garantías individuales y sociales, ya que en contraparte “la falta de apoyo a las instituciones políticas existentes supone el primer factor clave para entender el apoyo a otras alternativas” de desarrollo democrático (Del Río, Navarro & Font, 2016).

En México, como país federalista, las legislaturas locales vigilan la normatividad que rige la vida interna de las entidades que conforman el pacto, y en ello es que se establecen normas que limitan de una u otra manera la libertad de expresión.

Durante 2019, en doce estados de la República no se encontraron disposiciones vigentes que establecieran límites a las protestas públicas o a la libertad de expresión: Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

En los meses de abril y agosto, Colima derogó dos artículos que las limitaban, la Legislatura de Guanajuato declaró la supresión de disposiciones que limitaban la libertad de expresión durante el transcurso del año; y en el caso

de Nayarit, una acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2015 generó que fueran declarados inválidos los artículos que penalizaban la calumnia.

Aun cuando desde 2005 a nivel federal y local en varios estados de la República se despenalizaron los delitos de difamación y calumnia, derivado de diferentes recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, algunas legislaturas los mantenían vigentes con pena privativa de libertad hasta 2019.

En los estados de Campeche, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas, prevalecían tales disposiciones, como en el caso del primero donde por lo menos hasta el año de análisis se establecía “pena de prisión de tres meses a un año y multa de cien a trescientos días de salario a quien acuse a otro de haber cometido un delito a sabiendas de que tal acusación es falsa. Si la calumnia se difunde por cualquier medio de comunicación, internet o medios electrónicos, las sanciones se aumentarán al doble”, e incluso la agravante en el sentido de que “Si el responsable del delito recibió o le prometieron alguna recompensa o dádiva por su comisión, las sanciones serán de uno a tres años de prisión y multa de trescientos a seiscientos días de salario” (Congreso del Estado de Campeche, 2019).

En el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí y Tabasco, por lo menos hasta el 2019 prevalecían en sus legislaciones de Tránsito y Vialidad disposiciones que en algunos casos exigían que manifestaciones o mítines fueran notificados con antelación a la autoridad correspondiente, en otros como Chihuahua, Ciudad de México y Michoacán, sus leyes de Tránsito y Vialidad regulaban el ejercicio de la manifestación en vías públicas considerándose perjudicial para el derecho a la libertad de expresión.

Los estados de México, Morelos, Puebla y Quintana Roo mantenían vigentes disposiciones que regularon el uso de la fuerza pública para casos de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas consideradas ilegales.

La valoración integral del grado de libertad de asociación y manifestación (promedio de las dos categorías) que se hizo del año 2019 arrojó un resultado de 4.34, debajo de la media. El estado de Durango registró el promedio más alto con 7.5; en segundo término, con un indicador de 6.25 Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz,

En la media, con 5 puntos Morelos y Oaxaca; con 3.75 Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco; y apenas con 1.25 de valoración Campeche, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

**CUADRO 6. RANKING INDICADOR 2.3**

1	Ciudad de México	10.00	12	Durango	3.00	23	Querétaro	3.00
2	Nuevo León	6.00	13	Guanajuato	3.00	24	Quintana Roo	3.00
3	Aguascalientes	6.00	14	Guerrero	3.00	25	San Luis Potosí	3.00
4	Tlaxcala	3.00	15	Hidalgo	3.00	26	Sinaloa	3.00
5	Baja California	3.00	16	Jalisco	3.00	27	Sonora	3.00
6	Baja California Sur	3.00	17	México	3.00	28	Tabasco	3.00
7	Campeche	3.00	18	Michoacán	3.00	29	Tamaulipas	3.00
8	Chiapas	3.00	19	Morelos	3.00	30	Veracruz	3.00
9	Chihuahua	3.00	20	Nayarit	3.00	31	Yucatán	3.00
10	Coahuila	3.00	21	Oaxaca	3.00	32	Zacatecas	3.00
11	Colima	3.00	22	Puebla	3.00			

Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad. El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

**Indicador 2.4 Participación de las mujeres en los medios de comunicación**

En cuanto a la participación de la mujer en los diferentes niveles de gestión y operación de los medios de comunicación masiva, este indicador evalúa la representación de mujeres laborando en puestos de liderazgo en las compañías mediáticas.

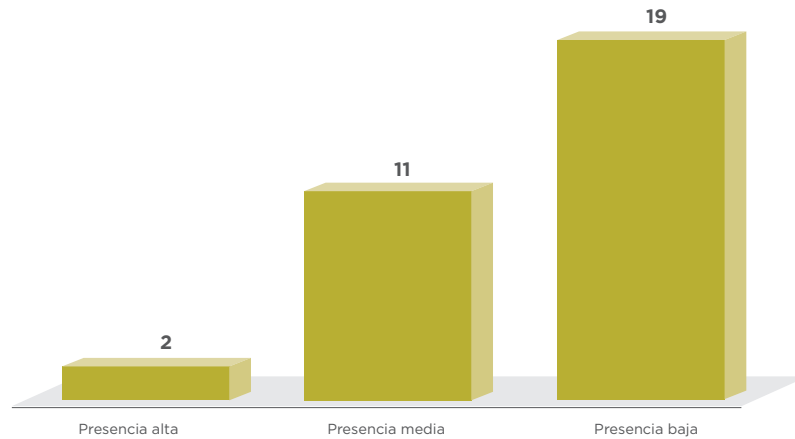
Se utiliza como base el padrón de medios y se investiga en los sitios *web* e impresiones de medios a las personas que ocupan los puestos de liderazgo a considerar: a) presidencia, b) dirección general, c) dirección financiera y d) dirección editorial o equivalentes. La calificación de esta variable seguirá los siguientes parámetros:

- 10 = si el 50% o más del total de puestos de liderazgo es ocupado por mujeres
- 8 = si el 40% - 49%
- 6 = si el 30% - 39%
- 4 = si el 20% - 29%
- 2 = si el 10% - 19%
- 0 = si el 0% a 9%

Derivado de lo anterior, se observa que México, con una calificación general de 4.78, tiene en promedio entre el 20% y el 29% de los cargos directivos, editoriales o administrativos en las empresas periodísticas gestionados por mujeres, demostrando que aún existe una brecha de representación rumbo a un equilibrio.

Los indicadores recopilados revelan que las mujeres se encuentran en desventaja comparativa con los hombres en el mercado laboral mediático, a nivel de alta dirección, lo cual exhibe la necesidad apremiante de incrementar en la práctica, no sólo en el discurso, su participación en posiciones de alta dirección y dejar de verlas tan solo como personal operativo en lugar de apreciarlas y promoverlas como agentes de transformación (Quintero & Turrent, 2019).

**GRÁFICA 6. ESTADOS CON PRESENCIA DE MUJERES EN PUESTOS DE DIRECCIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN**



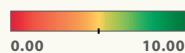
**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

Es necesario dejar de lado que sean hombres o mujeres, y considerar que tanto unas como otros, individualmente y en equipo, cuentan con habilidades y capacidades para desempeñar eficientemente los cargos de mayor responsabilidad.

A partir de las estadísticas de 2019, la revisión aún ofrece una panorámica que demuestra un estancamiento importante en estos aspectos de desarrollo social y profesional que implican una tendencia por la que hay que trabajar en aras de una justa y equilibrada participación, con el fin de tener una sociedad más competitiva y acorde con estándares internacionales de desarrollo.

**CUADRO 7. RANKING INDICADOR 2.4**

1	Guerrero	10.00	12	Tamaulipas	6.00	23	Aguascalientes	2.00
2	Tabasco	10.00	13	Veracruz	6.00	24	Colima	2.00
3	Baja California	8.00	14	Chihuahua	4.00	25	Jalisco	2.00
4	San Luis Potosí	8.00	15	Coahuila	4.00	26	Sinaloa	2.00
5	Zacatecas	8.00	16	Durango	4.00	27	Yucatán	2.00
6	Ciudad de México	6.00	17	Hidalgo	4.00	28	Baja California Sur	0.00
7	Guanajuato	6.00	18	Michoacán	4.00	29	Campeche	0.00
8	México	6.00	19	Nayarit	4.00	30	Chiapas	0.00
9	Morelos	6.00	20	Oaxaca	4.00	31	Sonora	0.00
10	Nuevo León	6.00	21	Puebla	4.00	32	Tlaxcala	0.00
11	Querétaro	6.00	22	Quintana Roo	4.00			



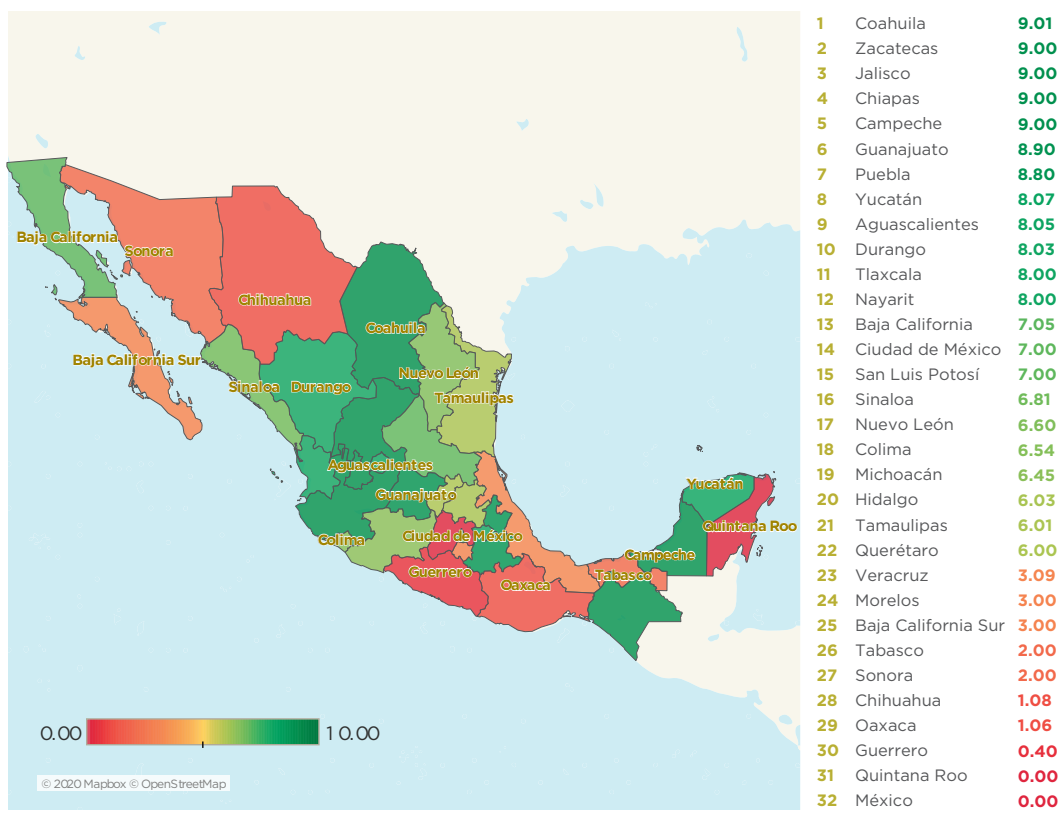
Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.



### Dimensión 3. Seguridad y justicia para periodistas y personas defensoras de DDHH

MAPA 4. RANKING DIMENSIÓN 3

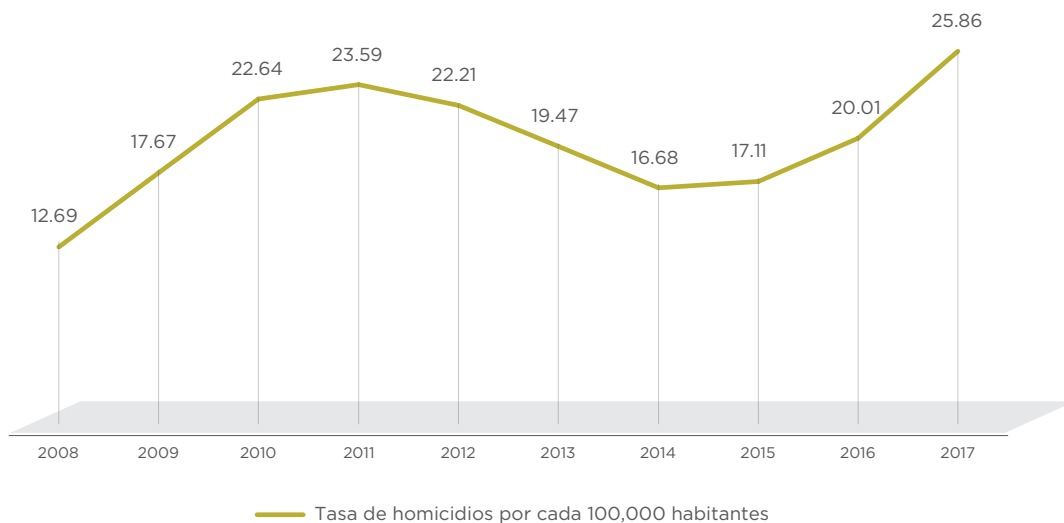


Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

Analizar las condiciones de riesgo e inseguridad que enfrentan y viven como experiencia cotidiana periodistas y personas defensoras de derechos humanos a nivel local en el país, requiere entender las violencias que rodean y penetran su contexto. El entorno de violencia fomentado por la impunidad, la delincuencia organizada y la corrupción tiene efectos altamente regresivos sobre la democracia y el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía. En aquellos espacios territoriales en donde las instituciones políticas son más débiles, como el nivel municipal, por ejemplo, es en donde el ejercicio de derechos como la libertad de expresión o el derecho a defender derechos humanos son de mayor riesgo para la integridad física, social y moral de las personas que los ejercen.

La violencia y la seguridad han sido los temas que más han ocupado la agenda política y de opinión pública en los últimos 14 años. En términos presupuestales se han destinado más de 2 billones de pesos en ese periodo, considerando a las instancias federales de seguridad, justicia y fuerzas armadas, así como subsidios federales para el fortalecimiento de la seguridad pública estatal y municipal<sup>11</sup> (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2007-2020). A pesar de este esfuerzo financiero, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el país ha pasado de 8.15 en 2007 a 29.27 en 2018 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020; (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2020, y Beauregard, 2020). Adicionalmente, México es uno de los países con las mayores tasas de homicidio en América, sólo por debajo de Venezuela y Nicaragua (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2019). Los homicidios con arma de fuego se quintuplicaron en el mismo periodo, registraron 5,033 en 2007 y 25,699 en 2018 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2019).

**GRÁFICA 7. HOMICIDIOS POR CADA 100,000 HABITANTES (2008-2018)**



**Fuentes:** *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 1950-2050*, CONAPO, y *Defunciones por homicidio*, INEGI.

Sin embargo, es necesario entender que el homicidio es una expresión más de la violencia, la más extrema porque conlleva el acabar con la vida de un ser humano. Existen otras formas de violencia que han aumentado de

<sup>11</sup> Los programas de subsidio federal son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), y a partir de 2016 éste último fue sustituido por el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG)

forma importante en el país, particularmente contra la mujer por su condición de género, en donde las estadísticas de violencia en el espacio público rebasaron al espacio familiar en 10 años, periodo en el cual se cuadruplicaron los asesinatos contra mujeres en el país (Redacción, 2019).

A este entorno hay que agregar problemáticas complejas que involucran tanto violencia como violaciones graves a los derechos humanos. Por ejemplo, la desaparición de personas, la cual puede rastrearse desde los años setenta hasta hoy en día (Guevara & Chávez, 2018). También, la política de seguridad para enfrentar a la delincuencia organizada mediante el uso de la fuerza y en específico de las fuerzas armadas (Astorga, 2015); la falta de capacitación en materia de derechos humanos en las instituciones de seguridad pública y de las fuerzas armadas; la dinámica criminal y de violencia por parte de la delincuencia organizada para controlar territorios; la corrupción y cooptación de la delincuencia organizada sobre instituciones de seguridad pública y gobierno en los niveles federal, estatal y municipal, siendo ésta última la más débil (Open Society Institute [OSI], 2018).

Las personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos llevan a cabo sus actividades en el contexto descrito de forma general anteriormente. Realizar la cobertura periodística en campo, dar acompañamiento legal a víctimas de violaciones a derechos humanos, publicar notas sobre corrupción, delincuencia o procesos político-electorales, implica que deben ir al lugar mismo donde se genera la información, en zonas urbanas o rurales, en zonas serranas o en las fronteras del país. Conlleva, además, interactuar con fuerzas de seguridad que recurren al uso de la fuerza sin normas ni prácticas de derechos humanos, actores políticos corruptos, criminales que actúan desde la impunidad.

En las siguientes líneas se analizarán los resultados del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México, específicamente la dimensión 3, que contiene los indicadores relacionados con seguridad, protección y justicia. Los estándares internacionales en la materia apuntan que la generación de datos, la conformación y actualización de estadísticas precisas con enfoque de género e interseccional, son instrumentos poderosos para el desarrollo de políticas basadas en evidencia (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2019). Éste será el parámetro con el cual se realizará el análisis y la evaluación de esta sección del Índice.

### ***Indicador 3.1 Número de homicidios contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos***

En México han asesinado a 153 periodistas en el periodo 2000-2019, de los cuales 16 han sido mujeres (CNDH, 2020). Lo anterior ha colocado a México como uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, de acuerdo con Reporteros Sin Fronteras (RSF, 2020). Por su parte, Freedom House advierte que, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, las libertades políticas y civiles están limitadas por la debilidad del estado de derecho, la violencia de la delincuencia organizada, las violaciones a los derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales, así como los altos niveles de impunidad (Freedom House, 2020). En este sentido, el Comité de Protección a Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés) ubica a México como el segundo país en el mundo con la mayor cantidad de homicidios de periodistas sin resolver (Committee to Protect Journalists [CPJ], 2020).

Los estudios y análisis anteriores dan cuenta de una realidad macro que impacta negativamente sobre la libertad de expresión en el país. Sin embargo, garantizar el derecho a la libertad de expresión, y más aún, la integridad física y psicológica, así como individual y relacional de las personas que la ejercen, requiere revisar y analizar cuáles son las capacidades institucionales a nivel subestatal para lograr ese objetivo. Al revisar los resultados del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México, destaca que, en cuanto al registro de homicidios, las comisiones estatales de derechos humanos y las instituciones estatales de procuración de justicia del país registran en total 21 personas, de las cuales 12 son personas defensoras de derechos humanos y 9 son periodistas (El Economista. Redacción, 2020). Sin embargo, organizaciones internacionales como Reporteros Sin Fronteras reportan 12 periodistas muertos por homicidio, en tanto que la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos y todas” (Red TDT) informó sobre 21 personas defensoras que perdieron la vida de igual forma (EFE, 2020).

Esta variación se explica por diversas razones. En primer lugar, porque algunas comisiones estatales de derechos humanos no registran el homicidio de periodistas y personas defensoras debido a que se declaran incompetentes. Tal es el caso de Baja California, en donde la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California se declaró incompetente para realizar este tipo de registros. Cabe señalar que la Fiscalía General del Estado sí lleva el registro, sin embargo, el estado no cuenta con un marco legal para que la Fiscalía investigue delitos contra la libertad de expresión.

En segundo lugar, algunas instituciones estatales de derechos humanos, justicia, gobierno o seguridad pública se adjudican la facultad de clasificar y registrar homicidios contra periodistas, sin contar con criterios o metodologías claras para hacerlo. Por ejemplo, los estados que reportaron la mayor cantidad de homicidios contra periodistas fueron el Estado de México y Sonora, con dos cada uno. Sin embargo, llama la atención que, en el primer caso, sea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, y no la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, la que registra el homicidio; mientras que, en el caso del estado del norte del país, sea la Fiscalía y no la Comisión Estatal de Derechos Humanos la que tiene el registro (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020); caso contrario es el de la Ciudad de México, en donde la Comisión de Derechos Humanos y el Mecanismo de Protección locales no clasifican ni registran homicidios contra periodistas, en cambio canalizan la solicitud de información a la Fiscalía de Justicia de la Ciudad de México.<sup>12</sup>

En tercer lugar, hay estados que no registran todos los homicidios que suceden en su territorio. Ejemplo de esto es Guerrero, ya que mientras la Fiscalía General del Estado reportó que no se registraron homicidios contra periodistas en 2019, en realidad asesinaron a Edgar Nava López, administrador de *La Verdad de Zihuatanejo*; Erick Castillo, fotógrafo de Discovery Channel y Víctor Álvarez Chávez, director del portal de noticias *Punto por Punto* (De Dios Palma, Grupo armado asesina a Edgar Nava, periodista de Guerrero, 2019), (Infobae, 2019), (De Dios Palma, Hallan sin vida al periodista Víctor Fernández Álvarez, desapareció en Acapulco, 2019).

Por otra parte, Chihuahua y Oaxaca son los estados que registran la mayor cantidad de homicidios contra personas defensoras de derechos humanos, cuatro cada estado. De acuerdo con un estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en esos dos estados se han incrementado los riesgos para quienes defienden el territorio o el medio ambiente, debido a la implementación de diversos proyectos de empresarios que buscan acaparar la tierra (CNDH, 2020). El Centro Mexicano de Derecho Ambiental afirma que la reforma energética aprobada en diciembre de 2013, así como la disputa por el control de bosques y selvas en el país, han incrementado de forma importante los homicidios contra personas defensoras de la tierra (Centro Mexicano de Derecho Ambiental [CEMDA], 2020).

<sup>12</sup> Respuestas a solicitudes de información enviadas a: Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, respuesta Oficio No. CDHCM/OE/DGJ/UT/2504/2019, 6 de enero de 2020; Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, respuesta FGJCDMX/110/163/20-01, 16 de enero de 2020; Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, respuesta DG/MPICCDMX/UT/0002/2020, 9 de enero de 2020.

## CUADRO 8. RANKING INDICADOR 3.1

1	Aguascalientes	10.00	12	Michoacán	10.00	23	Baja California Sur	0.00
2	Baja California	10.00	13	Nayarit	10.00	24	Chihuahua	0.00
3	Campeche	10.00	14	Nuevo León	10.00	25	Guerrero	0.00
4	Chiapas	10.00	15	Puebla	10.00	26	México	0.00
5	Ciudad de México	10.00	16	Querétaro	10.00	27	Morelos	0.00
6	Coahuila	10.00	17	San Luis Potosí	10.00	28	Oaxaca	0.00
7	Colima	10.00	18	Sinaloa	10.00	29	Quintana Roo	0.00
8	Durango	10.00	19	Tamaulipas	10.00	30	Sonora	0.00
9	Guanajuato	10.00	20	Tlaxcala	10.00	31	Tabasco	0.00
10	Hidalgo	10.00	21	Yucatán	10.00	32	Veracruz	0.00
11	Jalisco	10.00	22	Zacatecas	10.00			



Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

### Indicador 3.2 Agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos

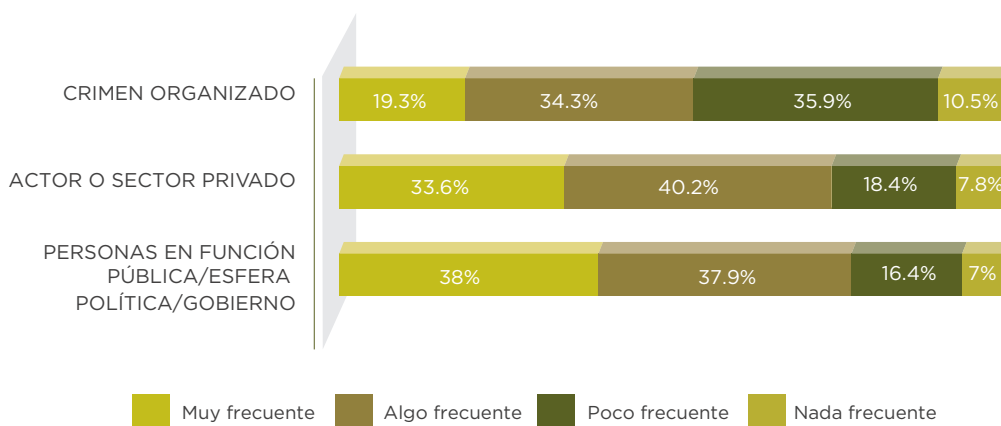
En cuanto a las agresiones, el panorama es muy similar respecto a las capacidades técnicas para registrarlas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, a través del cual monitorea las agresiones contra ambas poblaciones. Para ello, toma como referencia el número de medidas cautelares solicitadas por año, las cuales registraron 91 para periodistas y 63 para derecho humanistas en 2019, aunque advierte que se han incrementado de forma sustancial en el último trienio (CNDH, 2020)

De acuerdo con el Índice Estatal de Libertad de Expresión, prácticamente todas las comisiones estatales de derechos humanos de los estados del país registran agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos a partir de los expedientes de queja, además de desagregar la información por sexo. Sin embargo, es necesario ahondar en los mecanismos de gestión de este tipo de información, ya que algunas comisiones desagregan la información por derecho presuntamente vulnerado y tipo de violación. Tal es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la cual cuenta con el Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI) (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF], 2020). En contraste, en el estado de Chihuahua, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se declaró incompetente para informar sobre este tipo de registros, en tanto que la Fiscalía General del Estado sí registra las agresiones por tipo de delito, a partir de las carpetas de investigación abiertas.

A diferencia de los homicidios, el registro de las agresiones depende de que la víctima denuncie ante la autoridad judicial, estatal o federal, o bien interponga una queja ante la comisión estatal o nacional de derechos humanos. En este sentido, al igual que sucede con este tipo de registros sobre inseguridad, las cifras que reportan las instituciones de derechos humanos y de justicia reflejan una parte de la realidad. La otra parte puede documentarse a través de encuestas destinadas a generar información sobre la percepción de las condiciones de seguridad y de confianza en las instituciones encargadas de prevenir, proteger y dar acceso a la justicia a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

El CASEDE levantó dos encuestas a periodistas y personas defensoras de derechos humanos con estas características en 2018 y 2019, con una muestra de alcance nacional, las cuales ofrecen elementos interesantes para analizar los niveles de victimización, denuncia y confianza institucional. Por ejemplo, el 75% de las personas que respondieron la encuesta consideran que la labor que realizan los coloca en mayor riesgo en algún acto delictivo o agresión. En línea con esto, para quienes ejercen el periodismo a nivel local, los temas que los ponen en mayor riesgo son los relacionados a la función pública o la esfera política local (76%), al sector privado (60%) y delincuencia organizada (53%) (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia [CASEDE], 2019). Esto corresponde con lo señalado por diferentes periodistas en febrero de 2020, quienes dijeron que les daba más miedo cubrir notas relacionadas con lo político que con el crimen organizado.<sup>13</sup>

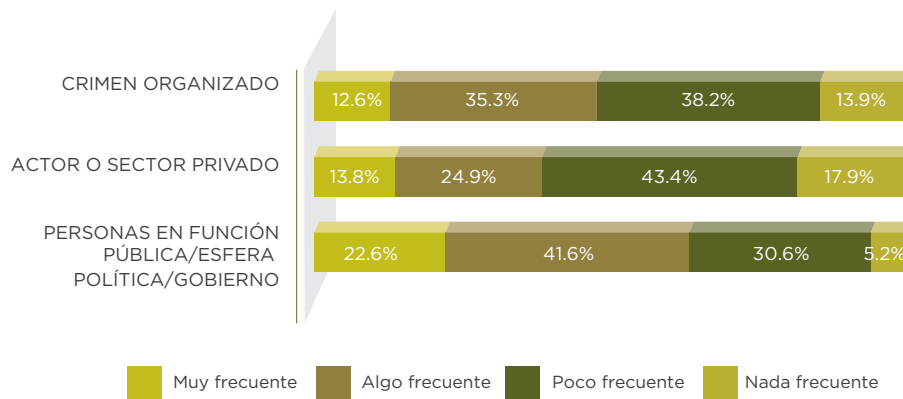
**GRÁFICA 8.1. FRECUENCIA CON QUE SE LE PROHIBIÓ A PERIODISTAS PUBLICAR SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON DETERMINADO ACTOR**



**Fuente:** Encuesta sobre seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

<sup>13</sup> Grupos focales implementados por el CASEDE entre enero y febrero de 2020 en Guanajuato, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, Chiapas, Ciudad de México y Veracruz.

**GRÁFICA 8.2. FRECUENCIA CON QUE DETERMINADO ACTOR OBSTACULIZÓ LA LABOR DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS**



**Fuente:** Encuesta sobre seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

En contextos locales dominados por las relaciones de poder entre actores políticos (alcaldes, diputados, líderes de partidos, funcionarios de gobierno estatal), actores privados (empresas locales, nacionales y transnacionales) y grupos de la delincuencia organizada, la actividad periodística que recaba información, investiga y establece relaciones entre actores es la más susceptible de ser víctima de agresiones. Por su parte, quienes defienden derechos de los migrantes, la comunidad LGBTTT+, mujeres, jóvenes o del territorio y del medio ambiente, entre otros, tienen que enfrentar además entornos sociales acotados por el conservadurismo moral o religioso, la discriminación y estigmatización. Tal como lo señalaron algunas personas defensoras en Guanajuato y Chihuahua, “el desprestigio social también mata, aunque lentamente” (CASEDE, 2019).

**CUADRO 9. RANKING INDICADOR 3.2**

1	Aguascalientes	10.00	12	Sonora	10.00	23	Hidalgo	0.00
2	Baja California Sur	10.00	13	Tabasco	10.00	24	México	0.00
3	Campeche	10.00	14	Tlaxcala	10.00	25	Michoacán	0.00
4	Chiapas	10.00	15	Veracruz	10.00	26	Nuevo León	0.00
5	Coahuila	10.00	16	Yucatán	10.00	27	Oaxaca	0.00
6	Durango	10.00	17	Zacatecas	0.00	28	Querétaro	0.00
7	Guanajuato	10.00	18	Baja California	0.00	29	Quintana Roo	0.00
8	Jalisco	10.00	19	Chihuahua	0.00	30	San Luis Potosí	0.00
9	Morelos	10.00	20	Ciudad de México	0.00	31	Sinaloa	0.00
10	Nayarit	10.00	21	Colima	0.00	32	Tamaulipas	0.00
11	Puebla	10.00	22	Guerrero	0.00			

Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad. El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

**Fuente:** Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.



### *Indicador 3.3 Denuncia de delitos contra la libertad de expresión*

A pesar del incremento de las agresiones y homicidios contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, la denuncia de este tipo de delitos es muy baja en el país. El primer dato que arroja el Índice Estatal de Libertad de Expresión en México es sumamente revelador: El promedio de carpetas de investigación iniciadas o abiertas en el país es de 58,500, de las cuales solamente un promedio de 8.6 corresponden a delitos contra periodistas o personas defensoras de derechos humanos, lo cual representa apenas el 0.02%. En otras palabras, la denuncia de este tipo de delitos es ínfima en el país.

En este rubro, los estados que registran el mayor porcentaje de denuncias por delitos contra ambas poblaciones son Veracruz (8.9%), Chiapas (8.1%), Michoacán (7.3%), Yucatán (6.8%) y Oaxaca (6.2%). De éstos, solamente Oaxaca reporta contar con un área enfocada para atender este tipo de delitos dentro de la Fiscalía Especializada en Investigaciones de Delitos de Trascendencia Social.

En un siguiente nivel se ubican Baja California (4.8%), Aguascalientes (4.7%), Colima (3.7%), Hidalgo (3%), Chihuahua (2.3%), Durango (2.6%) y Coahuila (1%). De este grupo, solamente Chihuahua y Coahuila cuentan con fiscalías especializadas para investigar delitos contra periodistas y/o personas defensoras de derechos humanos.

Por su parte, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas están por debajo del 1%. De este grupo que representa casi dos tercios de las entidades federativas, solamente la Ciudad de México cuenta con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos en Agravio de las y los Periodistas en el Ejercicio de esta Actividad.

Como puede observarse, solamente 4 estados de 32 en el país (Oaxaca, Chihuahua, Coahuila y Ciudad de México) han creado instancias especializadas para la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras. Lo anterior pone en evidencia el gran déficit institucional en el plano estatal en materia de justicia, tomando en cuenta que la mayoría de las agresiones son delitos del fuero común. Además del déficit institucional, es importante señalar la conveniencia de generar capacidades técnicas entre quienes tienen la responsabilidad de investigar este tipo de delitos, aun cuando no tengan áreas especializadas.

La falta de leyes que establezcan responsabilidades a quienes atentan contra la función periodística o de defensa de derechos humanos, aunado a

la ausencia de instancias especializadas en justicia provoca que la mayoría de las fiscalías y procuradurías locales eviten abrir carpetas de investigación por delitos contra la libertad de expresión, lo cual es un fuerte incentivo para mantener la impunidad casi al 100%.

De acuerdo con datos de la Encuesta implementada por el CASEDE en 2019, 79% de periodistas y personas defensoras de derechos humanos desconfían de las procuradurías o fiscalías estatales; solamente el 25% acudió a levantar una denuncia después de recibir alguna agresión, y el 60% señaló que no se garantizó su seguridad durante el proceso de denuncia (CASEDE, 2019).

Ante este panorama es difícil que el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión pueda generar algún resultado positivo, el cual “busca establecer políticas de actuación y procedimientos que garanticen que las investigaciones realizadas por las autoridades federales y estatales se encuentren apegadas a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos para la investigación de los delitos cometidos contra la libertad de expresión para una investigación exhaustiva de los hechos ilícitos, la obtención de evidencias y la no revictimización de la persona que ha sufrido la conducta delictiva, que contribuya con una procuración de justicia pronta y expedita en el país” (Procuraduría General de la República [PGR], 2018).

### CUADRO 10. RANKING INDICADOR 3.3

1	Veracruz	0.89	12	Tamaulipas	0.09	23	Jalisco	0.00
2	Chihuahua	0.81	13	Zacatecas	0.05	24	México	0.00
3	Michoacán	0.73	14	Guanajuato	0.04	25	Morelos	0.00
4	Yucatán	0.68	15	Ciudad de México	0.03	26	Nayarit	0.00
5	Oaxaca	0.62	16	Quintana Roo	0.03	27	Nuevo León	0.00
6	Baja California	0.48	17	Tabasco	0.02	28	Querétaro	0.00
7	Aguascalientes	0.47	18	Puebla	0.02	29	San Luis Potosí	0.00
8	Colima	0.37	19	Baja California Sur	0.00	30	Sinaloa	0.00
9	Hidalgo	0.30	20	Campeche	0.00	31	Sonora	0.00
10	Durango	0.26	21	Chiapas	0.00	32	Tlaxcala	0.00
11	Coahuila	0.10	22	Guerrero	0.00			

Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

### *Indicador 3.4 Proporción de casos atendidos por los Mecanismos o UEP de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*

El panorama de violencia y falta de instituciones especializadas de justicia para delitos contra la libertad de prensa y defensa de derechos humanos a nivel estatal, requiere revisar si existen capacidades para ofrecer algún tipo de medidas de protección por parte de instituciones estatales, ya sea Mecanismos de Protección, Unidades Estatales de Protección o Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como instituciones de justicia y seguridad pública.

Al revisar los datos del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México, destaca en primera instancia que 14 estados del país reportaron haber atendido quejas o denuncias por delitos o violaciones a derechos humanos de periodistas o personas defensoras, incluso por más de una institución. Por ejemplo, en Baja California, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Secretaría General de Gobierno reportaron haber atendido casos de agresiones contra periodistas y personas defensoras.

Por su parte, Chihuahua reporta datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la cual canalizó a la Unidad Estatal de Protección los casos de agresión recibidos; Guerrero reporta información de la Secretaría de Gobierno y de la Unidad Estatal de Protección; Michoacán lo hizo con datos de la Unidad Estatal de Protección, dentro de la Secretaría de Gobierno del Estado.

Puebla y Zacatecas reportan información de la Secretaría General de Gobierno. Por su parte, Baja California Sur, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa cuentan con información de sus comisiones estatales de derechos humanos. Por parte de Coahuila, solamente la Secretaría de Seguridad Pública registra los casos de atención. Campeche lo hace a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y de la Secretaría de Seguridad Pública.

Solamente cuatro estados tienen datos de una única instancia especializada en recibir y atender casos específicos. Son la Ciudad de México, con información del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; Guanajuato con datos del Consejo Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Guanajuato; Colima por medio de la Comisión General de Protección Integral para el Ejercicio Periodístico (COPIP), y Veracruz con información de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas.

Los estados que no generan ningún tipo de información son Aguascalientes, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

## CUADRO 11. RANKING INDICADOR 3.4

1	Baja California	0.89	12	Veracruz	0.09	23	Hidalgo	0.00
2	Baja California Sur	0.81	13	Zacatecas	0.05	24	México	0.00
3	Campeche	0.73	14	Guanajuato	0.04	25	Nayarit	0.00
4	Chiapas	0.68	15	Sinaloa	0.03	26	Querétaro	0.00
5	Chihuahua	0.62	16	Puebla	0.03	27	Quintana Roo	0.00
6	Ciudad de México	0.48	17	Nuevo León	0.02	28	Sonora	0.00
7	Coahuila	0.47	18	Colima	0.02	29	Tabasco	0.00
8	Jalisco	0.37	19	Guerrero	0.00	30	Tamaulipas	0.00
9	Morelos	0.30	20	Michoacán	0.00	31	Tlaxcala	0.00
10	Oaxaca	0.26	21	Aguascalientes	0.00	32	Yucatán	0.00
11	San Luis Potosí	0.10	22	Durango	0.00			

Suma de Indicador seleccionado desglosado por Ranking 1 y Entidad.  
El color muestra la suma del Indicador seleccionado.

Fuente: Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2020, CASEDE.

## Conclusiones

Los resultados del Índice Estatal de Libertad de Expresión en México ofrecen varias explicaciones acerca del porqué se encuentran deterioradas las condiciones para la libertad de prensa y la defensa de los derechos humanos en México, el cual obtuvo una calificación general de 2.16 sobre 10 en la Dimensión 1, relativa a la calidad del marco legal en la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos de acuerdo con estándares internacionales.

En primer lugar, solamente dos estados del país cuentan con leyes que protegen la libertad de expresión, en tanto que 12 estados no protegen en absoluto este derecho en su marco legal. El resto de los estados (18) cuentan con algunas leyes que protegen el secreto profesional periodístico o catalogan la libertad de expresión como un derecho universal. Sin embargo, es evidente que no se ha construido en el país un marco referencial de leyes que sirva de modelo a los estados para desarrollar sus marcos legales estatales.

Por otra parte, a nivel estatal es muy heterogéneo el nivel de desarrollo de los marcos legales e institucionales orientados específicamente a la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Basta señalar que 17 estados no cuentan con ningún instrumento para este fin, el resto de los estados, ya sea que tienen buenas legislaciones (Colima y Guanajuato), pero no cuentan con instituciones que tengan capacidades técnicas y operativas; o bien, tienen instituciones sin este tipo de capacidades y un marco legal insuficiente (Chihuahua, Veracruz, Jalisco). La Ciudad de México aún tiene un trabajo pendiente para demostrar su capacidad operativa.

En términos de facultades y capacidades para la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, los estados del país exhiben una total carencia de ello. Solamente Chihuahua, la Ciudad de México, Coahuila y Oaxaca cuentan con procuradurías o fiscalías especializadas, al menos en el papel, para investigar este tipo de delitos. Sin embargo, no hay evidencia que demuestre el nivel de eficiencia y eficacia de estas instancias debido a que solamente Chihuahua logró sentencia condenatoria contra uno de los homicidas materiales de Miroslava Breach, la cual fue dictada en mayo de este año, por lo que no forma parte de la información recabada para el índice de este año. Cabe agregar que en todos los estados prevalecen diversas formas de limitación e incluso criminalización de la libertad de expresión a través de leyes de tránsito o movilidad, códigos civiles y en algunos casos penales.

Todo lo anterior implica que las posibilidades de mejorar la coordinación del Mecanismo de Protección Federal y de la FEADLE con los estados es todavía muy lejana, ya que no se cuenta con los marcos legales e institucionales mínimos para implementarla en materia de medidas de protección, análisis de riesgos, intercambio de información, entre otras.

Por otra parte, en los datos recabados para 2019 se obtuvo, a nivel nacional, una puntuación de 4.36 en la Dimensión 2 que analiza el estado de la pluralidad de medios en México. El entorno de pluralidad de medios a nivel estatal ofrece lecturas interesantes por tipo de medio de comunicación. Cabe señalar que nueve estados del país no cuentan con medios comunitarios, lo que amplía la brecha de desigualdad en el acceso a los derechos a la información y expresión. Por otra parte, en 18 estados se puede encontrar algún tipo de contenido para las minorías lingüísticas del lugar, ya sea a través de televisión, radio o prensa escrita. Sin embargo, vale la pena preguntarse si en esos estados se garantiza el acceso a los medios con esos contenidos para las poblaciones de esas minorías lingüísticas.

En este sentido, es importante destacar que, en el caso del *indicador 2.1 Variedad en los medios de comunicación*, se confirman las deficiencias respecto a la creación de contenidos incluyentes, tanto de minorías lingüísticas, como de medios de carácter comunitario. Es más preocupante el primer caso, en el que se observa que cerca de la mitad de las entidades no producen este tipo de contenidos. Esto se explica también por los resultados obtenidos en el *indicador 2.2 Estructuras de propiedad en los medios de comunicación (pluralidad)*, en los que se aprecia una concentración significativa en la generación de contenidos.

Respecto a la concentración de medios, en todos los estados es alta en televisión, donde Televisa representa la empresa dominante seguida por Televisión Azteca. En cuanto a radio, en 24 estados hay una concentración media,

en siete estados es alta y únicamente la Ciudad de México registra concentración baja. Este ámbito requiere revisarse con mayor detalle debido a que en los estados proliferan pequeñas empresas que no generan contenidos propios, sólo son repetidoras de la señal “nacional” que emana de la Ciudad de México o, en el mejor de los casos, de las grandes ciudades cercanas como Monterrey o Guadalajara. Estas pequeñas empresas se convierten en espacios de publicidad gubernamental y comercial, por lo que resultan un gran negocio, ya que reciben ingresos por ambas vías. Lo anterior genera que, al mismo tiempo, el espacio radiofónico sirva de instrumento de comunicación de las élites políticas y económicas locales y no como un espacio de acceso a la información y para ejercer la libertad de expresión en ese mismo ámbito local.

En cuanto a los medios impresos, 29 estados reportan una concentración alta, ya que a pesar de existir registros públicos de diversos medios (Oaxaca o Veracruz llegan a tener entre 50 y 60 medios impresos registrados), se observaron casos en donde hasta 15 medios están bajo la dirección general o editorial de la misma persona. Cabe agregar que han proliferado diversos portales digitales en los municipios del país, sobre los cuales es necesario verificar la calidad de la información. Se observó que la mayoría replican noticias nacionales o estatales de medios más grandes o de mayor tradición, en tanto que las noticias locales son producidas por periodistas con poca o nula preparación y experiencia, en condiciones muy precarias de contratación. Al igual que en la radio, los medios impresos estatales y municipales, también reciben sus ingresos a través de la publicidad oficial y comercial. En otros casos se convierten en voz de las élites locales y, muchas veces, en instrumento de comunicación de grupos del crimen organizado.

La vulnerabilidad de los medios de comunicación radiofónicos e impresos radica en primera instancia en que son útiles a los poderes fácticos locales, principalmente porque son un buen negocio para personas con los recursos financieros y redes políticas locales necesarias para obtener las concesiones requeridas, a través de las cuales podrán acceder al presupuesto del estado vía publicidad oficial. Sin embargo, en ningún momento son vistos como plataformas de información que garantizan los derechos de expresión y acceso a la información para la sociedad.

Por otro lado, el *indicador 2.3 Libertad de asociación y manifestación*, pone en evidencia la necesidad de mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil, principalmente en estados fuera de la Ciudad de México. Asimismo, no solamente no hay suficientes actores que busquen garantizar el respeto a los derechos humanos y, particularmente, a la libertad de expresión, sino que éstos se ven coartados directamente en el marco legal de la mayor parte de las entidades. Cabe resaltar que en 2019 cinco estados todavía tenían tipificado en su Código Penal el delito de calumnias y difamación.

Finalmente, el *indicador 2.4 Participación de las mujeres en los medios de comunicación*, revela una realidad que se presenta en todos los niveles y sectores en México: la disparidad de género. La participación de las mujeres en los medios, en el ámbito de la toma de decisiones se acota por diferentes variables: el conservadurismo que prevalece a nivel local; las estructuras verticales en la toma de decisiones propias de este tipo de sociedades; las estructuras patriarcales que conllevan el conservadurismo y el verticalismo señalados. Las decisiones importantes en materia editorial son tomadas principalmente por hombres. Destacan los casos de Guerrero, San Luis Potosí y Zacatecas, lugares que obtuvieron mejor puntuación en este rubro, sin embargo, es necesario realizar un trabajo más cualitativo y focalizado para establecer hasta dónde la mayor presencia de mujeres implica mayor influencia en los contenidos de medios.

En materia de seguridad y justicia el panorama es bastante sombrío en el país. A pesar de los resultados del Índice, en 12 estados es necesario crear instituciones o, por lo menos, áreas especializadas para registrar y atender casos de agresiones. En otros 16 estados se requiere desarrollar metodologías homologadas para el registro de agresiones, ya que hasta el momento participan más de una institución en esta tarea. En este sentido, estados como la Ciudad de México, Guanajuato, Colima y Veracruz que ya cuentan con metodologías y sistemas para el registro de agresiones, junto con el Mecanismo de Protección federal, el cual ha recibido un fortalecimiento importante en este rubro en los últimos años, podrían convertirse en punta de lanza para el desarrollo de metodologías homologadas. En los estados donde participan más de una institución de gobierno para recibir y atender o canalizar casos de agresiones, podría darse como primer paso la homologación de formatos y tratamiento de la información, con el fin de construir una sola base de datos estatal.

Se requiere avanzar en los 32 estados del país hacia la conformación o consolidación, según sea el caso, de instituciones especializadas en la prevención y protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, con capacidades para distinguir en sus procesos de planeación y operación, las características y contextos específicos de riesgos que enfrentan. De esta forma, las UEP's podrían convertirse en estas instituciones especializadas. Lo más importante es que sea en torno a una entidad con presencia estatal, desde donde se conforme un sistema de protección con la participación de la comisión de derechos humanos, la comisión de atención a víctimas, la secretaría de seguridad pública, la fiscalía o procuraduría de justicia de cada estado, así como la participación de organizaciones civiles y periodistas.

Lo señalado en los párrafos anteriores da cuenta de que no existen condiciones estructurales a nivel estatal para garantizar la integridad física de las

personas. Además de la falta de marcos legales e institucionales, no existen capacidades técnicas ni siquiera para generar registros administrativos sólidos que permitan conocer el contexto de violencia que existe a nivel local.

Si bien hay muchos frentes por donde iniciar el fortalecimiento de la libertad de expresión en México, sin duda alguna el primero de ellos es que los gobiernos estatales asuman mayores responsabilidades para crear las condiciones locales para que periodistas y personas defensoras de derechos humanos lleven a cabo sus actividades sin miedo. Además, los medios de comunicación tienen también diversas responsabilidades que cubrir, comenzando por mejorar la capacitación, la profesionalización y las condiciones laborales (contratos, prestaciones, salarios). Es fundamental además, que desarrollen códigos de ética, protocolos de prevención y autoprotección.

Asimismo, es necesario desarrollar áreas o fiscalías especializadas para la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras, en principio, porque la mayoría de estos delitos son del fuero común. Si bien se cuenta ya con el protocolo homologado para la investigación de este tipo de delitos, los resultados del índice demuestran que no hay capacidades técnicas para implementarlo en los 32 estados del país.

El reto es trascender del simple registro administrativo al desarrollo de metodologías para organizar y sistematizar la información derivada de la recepción de casos y convertirla en insumos de información que alimenten mapas de riesgo estatales, los cuales podrán reflejar realidades y diferencias entre estados, pero también entre municipios. Este andamiaje metodológico debe estar respaldado por políticas y protocolos que resguarden la información, pero también la identidad de la persona denunciante y posibles testigos.

Lo anterior tiene diferentes ventajas. Por una parte, se podrá garantizar la calidad de la información, ya que denunciantes y testigos podrán confiar en que su integridad física estará asegurada; por la otra, el cuidado de la información requiere también de protocolos específicos para su intercambio con instancias de procuración de justicia, ya que esa información puede ser clave para la investigación de posibles delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos. En otras palabras, crear capacidades técnicas no necesariamente requiere crear más instituciones y burocracia sino desarrollar planes estratégicos y operativos con objetivos, metas, indicadores y fechas para orientar recursos económicos y humanos por etapas.

Finalmente, el tema de la protección y el acceso a la justicia es necesario resolverlo desde el nivel estatal, en colaboración con el Mecanismo de Protección Federal y la FEADLE. Se requiere conformar una base homologada



de metodologías, capacidades técnicas y operativas, así como criterios con base en estándares internacionales y nacionales para crear o reformar marcos legales e institucionales que faciliten la implementación de investigaciones y análisis de riesgos contextuales, el intercambio de información y, sobre todo, la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno.

Todo este esfuerzo solamente puede ser posible si se articulan agendas de trabajo en cada estado y con la participación de gobierno, sociedad civil, medios de comunicación e idealmente, instituciones académicas. Un estado a la vez y convertirlo, en caso de éxito, en una ruta viable de trabajo.

## Bibliografía

- ALEJANDRO REY, S. (2013). *Problemas de Derechos Humanos*. (Universidad de Buenos Aires). En: <https://books.google.com.mx/books?id=GfkAAgAAQBAJ&pg=PT188&dq=Libertad+de+Asociación+y+manifestación&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiVvbmor4npAhUB-GKwKHYPvCz44ChDoAQhtMAk#v=onepage&q=Libertad%20de%20Asociación%20y%20manifestación&f=false>
- ANIMAL POLÍTICO. Redacción (29 de mayo de 2019). *En 10 años se cuadruplicaron asesinatos de mujeres en el espacio público, alerta estudio*. Recuperado el 15 de abril de 2020. En: <https://www.animalpolitico.com/2019/05/asesinatos-mujeres-mexico-espacio-publico/>
- ARTÍCULO 19 (2018). *Democracia simulada, nada que aplaudir*. Ciudad de México. Recuperado el 20 de octubre de 2018. En [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017\\_v04.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_v04.pdf)
- ASTORGA, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México: Grijalbo.
- BEAUREGARD, L. (22 de enero de 2020). *2019 se convierte en el año más violento en la historia reciente de México*. En: [https://elpais.com/internacional/2020/01/21/mexico/1579621707\\_576405.html](https://elpais.com/internacional/2020/01/21/mexico/1579621707_576405.html)
- CÁMARA DE DIPUTADOS del H. Congreso de la Unión (24 de enero de 2020). *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. *Diario Oficial de la Federación*. En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_240120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf)
- CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA) (Marzo de 2020). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/informe-personas-defensoras-2019.pdf>
- COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA (CASEDE) (2019). *Encuesta sobre seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/478-encuesta-sobre-seguridad-y-ejercicio-de-la-libertad-de-expresion-en-mexico-comparativo-2018-2019>.
- COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA (CASEDE) (2019). *Informe Libertad de Expresión 2019*. En: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/463-informe-libertad-de-expresion-2019>.
- COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA (CASEDE) (Septiembre de 2019). *Metodología del Índice Estatal de Libertad de Expresión*. *Libertad de Expresión en México*. En: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/477-metodologia-del-indice-sobre-libertad-de-expresion-en-mexico-2019>.

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF) (2020). *Oficio No. CDHDF/OE/DGJ/UT/26/20*. Oficio, CDHDF.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO (2020). *Oficio No. UT/049/2020*. Oficio, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. Washington, D. C.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2019). *Informe Especial sobre el contexto de violencia que enfrentan las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el estado de Veracruz*. CNDH.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2020). *Informe Anual de Actividades 2019. Análisis situacional de los derechos humanos de periodistas y personas defensoras*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50063>
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS (CPJ) (2020). *5 journalists killed in Mexico in 2019*. En: [https://cpj.org/data/killed/2019/mexico?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&type%5B%5D=Journalist&cc\\_fips%5B%5D=MX&start\\_year=2019&end\\_year=2019&group\\_by=location](https://cpj.org/data/killed/2019/mexico?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&type%5B%5D=Journalist&cc_fips%5B%5D=MX&start_year=2019&end_year=2019&group_by=location)
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS (CPJ) (2020). *Getting Away with Murder*. Recuperado el 29 de abril de 2020. En: <https://cpj.org/reports/2019/10/getting-away-with-murder-killed-justice.php>
- CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE (2019). *Artículo 249 del Código Penal para el Estado de Campeche*. Recuperado el 26 de abril de 2020. En: <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/6-codigo-penal-del-estado-de-campeche>
- CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO (1982). *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco*. En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=14&idi=&catTipo=5>
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) (2020). *Proyecciones de la población 2010-2050*. México: CONAPO.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2020). Artículo 28 [Título Primero]. (H. C. Legislatura, Ed.) Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- DE DIOS PALMA, A. (2 de agosto de 2019). *Grupo armado asesina a Edgar Nava, periodista de Guerrero*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/grupo-armado-asesina-edgar-nava-periodista-en-guerrero>
- DE DIOS PALMA, A. (11 de abril de 2019). *Hallan sin vida al periodista Víctor Fernández Álvarez, desapareció en Acapulco*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/hallan-sin-vida-al-periodista-victor-fernando-alvarez-en-acapulco>
- DEL RÍO, A., Navarro, C., y Font, J. (2016). *Ciudadanía, políticos y expertos en la toma de decisiones políticas: la percepción de las cualidades de los actores políticos importan / Citizens, Politicians and Experts in Political Decision-Making: The Importance of Perception of the Qualities of Political Actors*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. En: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.154.83>
- EFE (1 de enero de 2020). *México reporta 21 defensores de derechos humanos asesinados en 2019, dice ONG*. Recuperado el 28 de abril de 2020, de EFE: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/mexico-reporta-21-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2019-dice-ong/20000013-4142082#>
- EL ECONOMISTA. Redacción (11 de abril de 2020). *Periodistas asesinados en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador*. Recuperado el 29 de abril de 2020. En: <https://www.economista.com.mx/politica/Periodistas-asesinados-en-el-gobierno-de-Andres-Manuel-Lopez-Obrador-20190817-0008.html>

- FREEDOM HOUSE. (2020). *Freedom in the World 2020*. Recuperado el 29 de abril de 2020. En: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2020>
- GOBIERNO DE MÉXICO. (2017). *¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad?* En: <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>
- GUEVARA, J. A. y Chávez, L. G. (2018). *Universidad Carlos III de Madrid*. (Eunomia, Ed.) Recuperado el 20 de abril de 2020. En: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/4161>
- INFOBAE (13 de septiembre de 2019). *Paso a paso: la reconstrucción del asesinato de Erick Castillo, fotógrafo de Discovery Channel en Acapulco*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/13/paso-a-paso-la-reconstruccion-del-asesinato-de-erick-castillo-fotografo-de-discovery-channel-en-acapulco/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2019). *Estadísticas de mortalidad 1998-2018*. En: <https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2020). *Defunciones por homicidio. Consulta interactiva de datos*. En: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- LANDMAN, T., y Häusermann, J. (2003). *Map-making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*. Colchester: Centro de Estudios Humanos de la Universidad de Essex-Rights and Humanity.
- MASTRINI, M. B. (1 de marzo de 2011). Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano. *Comunicar, XVIII* (36): 51-59.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE (OSI) (2018). *Corrupción que mata. Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad*. Recuperado el 22 de abril de 2020. En: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/39bec249-a57e-4f26-aeaa-160acd0088dd/corruption-that-kills-es-20180502.pdf>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) (2018). *Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*. Recuperado el 30 de abril de 2020. En: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo\\_homologado\\_de\\_investigacion\\_de\\_delitos\\_cometidos\\_contra\\_la\\_libertad\\_de\\_expresion.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigacion_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresion.pdf)
- QUINTERO, D., y Turrent, G. (2019). “Capítulo 10. Un análisis exploratorio de la diversidad en cargos directivos de empresas cotizadas mexicanas del sector industrial en México”. En *Competitividad e Innovación en el Desarrollo y Gestión de las Organizaciones*, 146.
- REAL, C. C. (2015). *Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl*. Estudios Sociológicos de El Colegio de México. En: <https://doi.org/10.24201/es.2015v33n99.1390>
- REPORTEROS SIN FRONTERAS (RSF) (2020). *Clasificación RSF 2020: El horizonte se oscurece para la libertad de prensa en América Latina*. Recuperado el 29 de abril de 2020. En: <https://rsf.org/es/clasificacion-rsf-2020-el-horizonte-se-oscorece-para-la-libertad-de-prensa-en-america-latina>
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2007-2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: SHCP.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (s.f.). *Tesis: Libertad de expresión. Radiodifusoras. Concesiones*. En: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=252472&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2019). *Global Study on Homicide*. Recuperado el 22 de mayo de 2020. En: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

# ¿QUÉ HA CAMBIADO DESDE EL ÁMBITO FEDERAL? PROTECCIÓN Y JUSTICIA PARA PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DDHH

---

## Introducción metodológica

Las agresiones, la estigmatización, la criminalización, el acoso judicial, la vigilancia física y digital y, particularmente, los homicidios contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos se han incrementado de forma sustantiva entre 2019 y 2020. Frente a estas problemáticas, el marco legal e institucional que se ha creado a nivel federal ha sido rebasado. De acuerdo con la Evaluación de Desempeño Institucional<sup>1</sup>, elaborada por el CASEDE al Mecanismo de Protección en 2019, entre las deficiencias más importantes que enfrenta es la falta de instrumentos que permitan evaluar los procesos, resultados e impacto de los servicios brindados. En especial instrumentos que puedan diferenciar entre evaluación de procesos, resultados e impacto. Asimismo, las medidas de protección no cuentan con instrumentos de evaluación y seguimiento,<sup>2</sup> no se define una periodicidad para las evaluaciones y tampoco se tienen registradas atenciones a hallazgos en las evaluaciones.

Por su parte, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), ha transitado por un proceso de fortalecimiento interno que ha mostrado resultados heterogéneos. Entre lo más relevante, en este sentido, es el desarrollo del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión. En éste se encuentran los procedimientos de actuación rápida en el que se

---

<sup>1</sup> La Evaluación de Desempeño Institucional (EDI) se implementó con base en la metodología propuesta por el *Government Performance Index* (GPI), la cual establece cuatro indicadores: Eficiencia, Efectividad, Relevancia y Sustentabilidad.

<sup>2</sup> Las medidas de protección que otorga el Mecanismo de Protección para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas son Urgentes (evacuación, reubicación temporal, escoltas, entre otras); Tecnológicas y físicas (botones de pánico, cámaras de seguridad, chalecos antibalas, entre otras), y de Prevención (manuales, protocolos de protección y autoprotección, campañas sobre la importancia del periodismo y la defensa de los derechos humanos).

enmarcan las diligencias mínimas que garanticen el desarrollo de una investigación adecuada y eficaz en delitos cometidos en contra de periodistas.<sup>3</sup>

En este apartado se realiza una tercera evaluación anual, tanto del Mecanismo como de la FEADLE, con el fin de generar información objetiva, sustentada en evidencias, que permitan identificar cuáles son los avances, retrocesos y áreas de oportunidad para mejorar las capacidades institucionales de prevención, protección y justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Esta metodología promueve el ejercicio transparente de la implementación de políticas públicas de las instituciones de gobierno, especialmente para sensibilizar y tomar conciencia de las necesidades ciudadanas.

Para el CASEDE, este es un instrumento que contribuirá, por una parte, a fortalecer las capacidades institucionales del gobierno con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a prevención, protección y justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Por otra parte, deseamos que se convierta en un instrumento de monitoreo y evaluación para que organizaciones de la sociedad civil realicen recomendaciones para el mejoramiento de la política pública en la materia con base en evidencias.

## Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

### Hallazgos

#### Efectividad

#### Logro de resultados

- No se ha desarrollado el marco legal e institucional a nivel estatal suficiente para que el Mecanismo de Protección federal pueda mejorar su efectividad. Cuando los hay, los mecanismos estatales o Unidades Estatales de Protección actúan como ventanillas de canalización de solicitudes de protección hacia el Mecanismo de Protección federal.
- La *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* no prevé un marco de competencia y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en el otorgamiento e implementación de medidas de prevención y protección (Auditoría Superior de la Federación, 2019).
- El Mecanismo sigue sin contar con los recursos humanos y presupuestales necesarios para su operación. Esto a pesar de que ha habido un incremento anual constante en las solicitudes de incorporación al mismo.
- El Mecanismo de Protección federal no cuenta con indicadores de resultados para el periodo 2018-2019 respecto a sus programas y actividades.

<sup>3</sup> El protocolo fue aprobado el 11 de octubre de 2018 para su aplicación a nivel nacional en el marco de la XL Asamblea Plenaria Ordinaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; el 12 de noviembre de 2018 fue publicado el Extracto de dicho protocolo en el *Diario Oficial de la Federación*.

- El Mecanismo de Protección federal carece de un enfoque integral de seguridad y protección. Por ello, las medidas de protección no atienden las causas de las agresiones.
- La *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* no señala a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) como miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo, participa en las sesiones sin derecho a voz ni voto, lo cual impide que se asegure la atención integral y la reparación del daño a periodistas y personas defensoras agraviadas (Auditoría Superior de la Federación, 2019).
- La *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* no establece mecanismos ni facultades que aseguren la coordinación entre el Mecanismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la CEAV y la Fiscalía General de la República (FGR) (Auditoría Superior de la Federación, 2019).
- No hay evidencia de que se haya avanzado lo suficiente en el desarrollo del análisis de riesgos orientados a la prevención, es decir, a reducir las causas de las agresiones. La información a nivel estatal y municipal es fundamental para esto, sin embargo, tampoco se observa que existan estas capacidades a nivel estatal.
- No hay evidencia de que existan protocolos para la asignación de medidas diversas de protección a una sola persona o colectivo, tomando en consideración el hecho de que los riesgos son multicausales.
- Si bien se ha observado mayor colaboración entre el Mecanismo de Protección federal y la FEADLE, esto aún no se traduce en intercambio y procesamiento de información orientado a apoyar la judicialización de agresiones contra periodistas.

### Cumplimiento de estándares

- Desde su creación en 2012, el Mecanismo de Protección federal no ha desarrollado indicadores de impacto sobre las acciones que emprende relacionadas con las medidas de protección otorgadas.
- No existe evidencia de que el Mecanismo cuente con información socio-demográfica, desglosada con enfoque de género e interseccional, de las personas que han solicitado acceder al mismo, y tampoco de las personas que han sido beneficiadas con medidas de protección.
- No existe evidencia de protocolos para el tratamiento de información personal de quienes solicitan acceder al Mecanismo, y tampoco de las personas beneficiadas. Esto es importante porque las personas que solicitan medidas de protección requieren que se les garantice su seguridad, comenzando por su información personal.

- El Mecanismo de Protección federal no tiene definidas líneas de tiempo para el desarrollo de los análisis de riesgo y tampoco tiene claramente definido a las personas o áreas responsables para garantizar el desarrollo expedito y efectivo de esos análisis de riesgos.
- No existe evidencia de manuales de procedimientos para fortalecer procesos en todos los niveles de operación del Mecanismo de Protección federal.

## **Eficiencia**

### **Mejorar/aumentar prestación de servicios**

- No se encontró evidencia sobre planes de monitoreo y evaluación periódica de las medidas de protección otorgadas. Los riesgos son dinámicos y específicos en los contextos en los cuales periodistas y personas DDH llevan a cabo sus actividades. Las agresiones pueden escalar de ser virtuales a ser físicas en cualquier momento.
- El desarrollo del marco conceptual y operativo de víctimas a través del Sistema Nacional de Atención a Víctimas de la CEAV y sus pares estatales no forma parte nodal del enfoque estratégico y operativo del Mecanismo de Protección federal.
- No se han incluido medidas de atención psicosocial a las personas que solicitan incorporarse al Mecanismo de Protección federal, aun cuando lo requieran previo a la evaluación correspondiente.
- No existe evidencia de un Plan Operativo Anual con objetivos, indicadores, metas y calendario.
- No existe evidencia de un plan de monitoreo al presupuesto, particularmente sobre el que está destinado a garantizar la integridad física y la vida de las personas beneficiarias.

### **Mejores esquemas de coordinación**

- La *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* no considera un marco de competencia y concurrencia entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno para el intercambio de información sobre las condiciones de riesgo, así como la implementación de medidas de prevención y protección (ASF, 2018).
- No hay definición clara en la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* ni en su reglamento, sobre la función de los integrantes de la Junta de Gobierno. Ello limita la obligatoriedad de sus acuerdos y la responsabilidad que cada integrante asume derivada de éstos.
- A pesar de la publicación del Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, no se han desarrollado procedimientos estandarizados de operación para los Mecanismos estatales o las UEP.

## *Relevancia*

### **Promover una participación ciudadana activa en el diseño e implementación de soluciones**

- No existe evidencia de las decisiones y sus razones, tomadas en la Junta de Gobierno acerca del otorgamiento, suspensión o modificación de las medidas de protección. Esto implica una grave falta de transparencia del proceso deliberativo en esa instancia del Mecanismo de Protección federal.
- El Mecanismo de Protección federal ha desarrollado cada año el mapa de riesgos nacional. Sin embargo, no compartió evidencia de ello a las solicitudes de información enviadas para este análisis.
- Si bien el Mecanismo de Protección federal ha desarrollado esquemas informales de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, no se identificó evidencia de que lo haga al mismo nivel con instituciones universitarias o centros de educación superior. Esto podría ser útil para mejorar el nivel técnico de las metodologías de análisis de riesgos, además de ampliar el espectro de participación ciudadana en las capacidades técnicas del Mecanismo.
- Tampoco existe evidencia de que el Mecanismo de Protección federal tenga espacios de diálogo con actores relevantes para el ecosistema de libertad de expresión, tales como empresas de medios de comunicación, directamente con periodistas y personas defensoras de derechos humanos, o bien personas expertas en temas diversos relacionados con las actividades de prevención y protección del Mecanismo.

### **Aprendizaje y adaptabilidad constante**

- Existe muy poca interacción del Mecanismo de Protección federal con actores relevantes del ecosistema de libertad de expresión, lo cual le resta acceso a información valiosa para identificar áreas de oportunidad en materia de capacitación, profesionalización, importancia práctica de incluir transversalmente los enfoques de género y diferenciarlo en sus actividades, entre otras.
- El flujo de información entre el Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno es deficiente ya que no hay formatos definidos para la organización y sistematización de la información que será determinante para decidir sobre el otorgamiento, suspensión o modificación de las medidas de protección. Tampoco se identificó la existencia de protocolos para garantizar la seguridad de esa información.



## Sustentabilidad

### Movilización de recursos

- La Secretaría de Gobernación y la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración han tenido muy bajo perfil para posicionar en la agenda política y en la agenda pública la importancia de garantizar la seguridad de personas DDH y periodistas. Este tipo de posicionamientos son importantes por varias razones, pero una de ellas incide directamente en asignar recursos presupuestales para la operación del Mecanismo de Protección federal.

### Capital humano

- No existe evidencia de la profesionalización del personal que trabaja en el Mecanismo de Protección federal. Si bien se han incrementado las capacitaciones en el último año, éstas se han centrado en unas cuantas prioridades del Mecanismo, dejando pocos recursos de tiempo y dinero para la especialización del personal en temas como gestión de información, bases de datos, transparencia, entre otros.
- Desde la fecha de su creación, el Mecanismo de Protección federal no ha desarrollado esquemas de prevención y protección psicoemocional para su personal.
- El Mecanismo de Protección federal cuenta con perfiles muy básicos para la contratación de personal. Esto incide negativamente sobre la selección adecuada del personal para tareas sustantivas de análisis, gestión de información, trabajo de campo y contacto con personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos y delitos. Evidentemente influye también en garantizar la eficacia y efectividad de las actividades del Mecanismo.

## Recomendaciones

### Efectividad

#### Logro de resultados

- Reformar los artículos 1, 4, 5, fracciones I, II, III, IV, V y VI, 17, 18, 20, 22, 23 y 46, de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* a efecto de considerar la coordinación y concurrencia de las acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia (Auditoría Superior de la Federación, 2019).
- Diseñar e implementar planes de protección que cuenten con el consenso de la persona periodista, defensora de derechos humanos, así como condiciones de género y enfoque interseccional (USAID-Tecnológico de Monterrey, 2020).
- Los planes de protección deben considerar la combinación de medidas materiales y políticas, así como individuales y colectivas pertinentes.
- Desarrollar indicadores de resultados por año.

- Se deben realizar protocolos formalizados por escrito para determinar el procedimiento a seguir en caso de que la persona beneficiaria necesite más de una medida de protección.
- Es necesario que el Mecanismo colabore con la FEADLE para el desarrollo de investigaciones efectivas para judicializar los casos de agresores identificados; la impunidad alienta a que la violencia contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos aumente.
- Identificar detalladamente las causas de las agresiones y documentarlas eficazmente a través de un sistema homologado a nivel federal y estatal.
- Ofertar más plazas a nivel federal y estatal para contar con el personal suficiente y cumplir con los objetivos propuestos.

### **Cumplimiento de estándares**

- Generar estadísticas de impacto adecuadas para la medición y evaluación de las acciones establecidas. Por ejemplo, revisar los tiempos de los procesos.
- Desarrollar estadísticas que muestren todos los datos sociodemográficos de las personas beneficiarias, incluyendo la perspectiva de género y enfoque diferenciado.
- Además del riesgo de la pérdida o desbalance de la información por la diferencia de plataformas, la información sensible queda en manos de terceros, sin que haya garantía de que está protegida. Es necesario desarrollar una política de protección de datos para las empresas de tecnologías y seguridad que se encargan del respaldo de la base de datos, como asegurarse que dichas empresas están alejadas de hechos de corrupción.
- Explicar cuál será el procedimiento y estrategias para asegurarse que los responsables envíen las evaluaciones de riesgo en los límites establecidos, y quién va a regular que estos límites se cumplan.
- Elaborar manuales de procedimientos para fortalecer los procesos en todos los niveles del Mecanismo.

### **Eficiencia**

#### **Mejorar/aumentar prestación de servicios**

- Revisar el proceso de determinación de las medidas implementadas en cada víctima que solicitó la protección, así como revisar el seguimiento de la funcionalidad de las medidas de protección.
- Revisar el proceso íntegro de evaluación para considerar víctimas a las personas afectadas y que solicitan la incorporación, haciendo énfasis en el instrumento de evaluación de las víctimas.

- Facilitar el acceso a asesoría jurídica y acompañamiento psicosocial para las víctimas directas y su entorno familiar.
- Generar un plan operativo anual que permita determinar la responsabilidad de cada persona funcionaria en el cumplimiento de las metas, así como especificar el tiempo para su atención.
- Aclarar por qué fueron pocas las personas beneficiarias que recibieron las medidas preventivas en comparación con los peticionarios.
- Fortalecer los esquemas de presupuesto aplicando las inversiones necesarias para garantizar la seguridad de las personas beneficiarias y sus familias.

### Mejores esquemas de coordinación

- Reformar la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, así como su reglamento, con el objetivo de sentar las bases jurídicas para el intercambio de información, así como la coordinación para la implementación de medidas de prevención, y medidas de protección.
- Que la Secretaría de Gobernación solicite la intervención del representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), para que en su calidad de miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo presione a las personas gobernantes de los estados para el cumplimiento de lo estipulado en el Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Esto con el fin de eventualmente delegar a los mecanismos estatales o UEP mayor nivel de intervención y que no sólo funcionen como ventanilla previa al Mecanismo Federal. Para esto es necesario dotarlos de recursos humanos, técnicos y financieros.
- Estandarizar los procedimientos de operación a nivel federal y estatal.
- Establecer claramente las funciones y responsabilidades de cada entidad respecto a la protección de víctimas, que el Mecanismo federal y los mecanismos estatales, la CEAV, la SEGOB, la FGR y la SSP permitan construir un verdadero mecanismo de defensa que llegue hasta sus últimas consecuencias.
- Designar una persona representante del Mecanismo y la FEADLE ante los Congresos federales y estatales para garantizar la atención a las problemáticas desde un marco jurídico-legal.
- Desarrollar una plataforma única u homologada que permita integrar todas las bases de datos para su análisis y dar capacitación de su uso, ya que actualmente existen al menos cuatro bases distintas y están desvinculadas entre ellas.

## **Relevancia**

### **Promover una participación ciudadana activa en el diseño e implementación de soluciones**

- Desarrollar e implementar una estrategia de transparencia, tanto para personas beneficiadas como para el público en general, acerca del proceso deliberativo para el otorgamiento, suspensión o modificación de las medidas de protección determinadas en el seno de la Junta de Gobierno.
- Establecer una evaluación periódica a nivel federal y estatal de los riesgos presentados para conocer los cambios que se muestran en éstos. Se debe generar una metodología general.
- Explicar detalladamente dónde se encuentra disponible el formulario para la evaluación de las medidas urgentes de protección.
- Creación e implementación de convenios con instituciones educativas que contribuyan a la difusión de la función del Mecanismo de Protección federal, su relevancia e impacto, no sólo para las personas beneficiadas sino para la población en general, con el fin de ampliar y promover la participación ciudadana.
- Generar mesas de trabajo con la presencia del Mecanismo federal, los mecanismos locales, empresarios de medios de comunicación, periodistas, personas defensoras, entre otros actores sociales, para analizar la pertinencia de las acciones ejercidas por el Mecanismo hasta el momento y convocar al diálogo ciudadano.

### **Aprendizaje y adaptabilidad constante**

- Seguir fortaleciendo el Mecanismo a través de la capacitación y sensibilización al funcionariado, así como el fortalecimiento de los procesos.
- Desarrollar medidas para proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que integren especificidades de acuerdo con su campo de defensa y cobertura periodística.
- Capacitación constante para todas las personas involucradas en los procesos de prevención y denuncia, incluyendo temas sobre perspectiva de género, enfoque diferenciado y un lenguaje inclusivo.
- Desarrollar estrategias de capacitación efectiva a través de diagnósticos previos, de manera que el personal reciba la información que requiere a partir de evaluaciones previas.
- Definir esquemas de capacitación que permitan la funcionalidad del Mecanismo de Protección y no genere doble carga de trabajo.
- Desarrollar indicadores para identificar el impacto de las capacitaciones tomadas por el personal actual para determinar los temas que son necesarios de incluir en estos ejercicios de mejora.

- Mejorar el flujo de información y comunicación entre la Coordinación Ejecutiva Nacional, el Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno, para que incida en la toma de decisiones sobre las medidas de protección y su seguimiento.
- Verificar cuáles deberían ser los canales para compartir la información, revisar los riesgos y garantizar que la información llega a las personas indicadas.
- Fortalecer la cultura organizacional desde la SEGOB revisando la Misión, Visión y Valores en los que se fundamenta el Mecanismo para darle identidad y determinar las estrategias a seguir a partir de lo que el Mecanismo quiere llegar a ser.

## Sustentabilidad

### Movilización de recursos

- Condenar públicamente las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Que el Gobierno Federal proporcione apoyo para fortalecer el Mecanismo, pues al no ser parte de la agenda pública es difícil que los estados y demás instancias lo tomen como un tema prioritario.
- Desarrollar una mejor estructura *web* del portal del Mecanismo, permitiendo ser un medio de difusión de los éxitos y posibilitar mayor visibilidad del propio mecanismo en la sociedad.
- Desarrollar metodologías para identificar necesidades en función de la demanda, cambios en las condiciones de riesgo, características de vulnerabilidad de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, entre otras variables importantes, con el fin de facilitar la asignación de presupuesto.
- Incluir en las campañas de comunicación, la información de estados financieros y presupuestos mediante un portal de SEGOB, para lograr un posicionamiento y transparencia en la información.

### Capital humano

- Desarrollar un manual de perfil de puestos donde se definan, de manera clara, las actividades y responsabilidades que tiene cada persona empleada, para evitar la sobrecarga de trabajo, duplicar actividades, entre otras deficiencias.
- Aumentar urgentemente el recurso humano y proveer de la capacitación necesaria a las personas que actualmente laboran ahí, y a quienes se incorporen posteriormente.
- Capacitar al personal en distintos temas coyunturales a los necesarios para el trabajo cotidiano, como: equidad de género, comunicación asertiva, inteligencia emocional, organización de trabajo, entre otros temas de interés general.

- Crear una ruta más fácil para consulta del organigrama para el público en general. El acceso al organigrama a través de la plataforma *web* es confuso, sólo si se conoce la ruta para acceder al organigrama se puede obtener.
- Proporcionar apoyo psicológico y de contención emocional al personal del Mecanismo, especialmente a quienes tienen contacto con víctimas.
- Revisar los procesos de selección que permitan la contratación del personal adecuado, en caso de no existir, generar los procesos idóneos a partir de los perfiles de puesto necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Desarrollar procesos de selección que garanticen la paridad de género en la conformación del equipo de la institución.
- Desarrollar convenios de colaboración con universidades para promover el desarrollo de prácticas profesionales.
- Desarrollar esquemas de contratación de medio tiempo, que cumpla con los requisitos de seguridad laboral y social que establece la ley.
- Involucrar organismos nacionales e internacionales en labores de sensibilización sobre temas de género, derechos humanos, lenguaje incluyente, entre otros.

#### *¿Por dónde empezar?*

1. Implementar una **política de protección de datos**, de modo que personas beneficiarias tengan la certeza de que su información y la de sus familiares no quedará en manos de terceros y se presenten riesgos de fugas.
2. Revisar los **procesos de selección** que permitan la contratación del personal adecuado, en caso de no existir, generar los procesos adecuados a partir de los perfiles de puesto necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos.
3. El **incremento de personal** es imperante, el escaso número de empleados con los que cuenta actualmente el Mecanismo, resulta insuficiente para atender a todas las solicitudes. La sobrecarga laboral se traduce también en un pobre seguimiento de los casos y en una atención deficiente.
4. Previa a la capacitación se deberá elaborar una **evaluación diagnóstica** con el fin de identificar las necesidades y temas que deben ser abordados en ésta, con el fin de hacer eficiente y efectivo ese proceso para todo el personal.
5. Desarrollar **procesos de capacitación** periódicos, basados en los resultados de la evaluación diagnóstica. La **capacitación** al personal se ha ido incrementando, sin embargo, sigue sin cubrir todas las necesidades. Cursos de sensibilización, así como atención psicológica deben incorporarse a la lista.
6. Posterior a la capacitación, desarrollar **evaluaciones de desempeño**, con el fin de poder medir el impacto de la capacitación impartida e identificar nuevas necesidades.
7. **Difusión**. La relevancia del Mecanismo debe ser conocida por toda la población y, por lo tanto, se debe implementar una estrategia de comunicación para que su labor sea reconocida.

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

### Hallazgos

#### *Efectividad*

- La FEADLE todavía puede mejorar en la construcción de indicadores para medir la eficacia de sus actividades incorporando el enfoque de género e interseccional.
- La efectividad de los indicadores institucionales de resultado son cuestionables respecto a la cantidad de delitos contra periodistas.
- La FEADLE no ofrece evidencia sobre indicadores de impacto.
- La FEADLE ha utilizado una herramienta de autoevaluación del desempeño institucional desarrollada por un programa de la cooperación internacional. Sin embargo, debería adoptar este tipo de herramienta a nivel institucional, como parte de un sistema de monitoreo y evaluación permanente.
- La FEADLE no ofrece evidencia acerca del registro de recomendaciones realizadas por organismos o instituciones internacionales. Tampoco de contar con un plan para su cumplimiento.
- La FEADLE sigue sin contar con un protocolo específico para el tratamiento confidencial de la información aportada por las personas denunciantes. Esto es crucial para garantizar la reserva de identidad de las personas, así como el resguardo de la información proporcionada. Contar con protocolos específicos para resguardar la seguridad de las personas denunciantes tiene un impacto positivo sobre los niveles de denuncia, la judicialización de casos y el derecho de acceso a la justicia.

#### *Eficiencia*

- La FEADLE no cuenta con planes operativos de trabajo y tampoco con instrumentos que le permitan medir las acciones de coordinación, administración y monitoreo de los casos.
- La FEADLE redujo el número de No Inicio de Investigación Penal de 2018 a 2019. Sin embargo, las respuestas de la Fiscalía a las solicitudes de información enviadas no permiten saber las causas de dicha reducción.
- Asimismo, redujo el número de No Ejercicios de Acción Penal en el mismo periodo. Sin embargo, las respuestas de la Fiscalía a las solicitudes de información enviadas no permiten saber las causas de dicha reducción.
- A pesar de contar con convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de Justicia Militar, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de los 31 estados integrantes de la Federación, no existe evidencia de mejoría en la coordinación interinstitucional para la investigación de casos.

## **Relevancia**

- La FEADLE no presentó evidencia de contar con una estrategia y mecanismos de comunicación con las víctimas de delitos que denunciaron ante esta instancia, en aras de fortalecer, abonar a la confianza, legitimar y dar credibilidad a su propio trabajo.
- La FEADLE cuenta con datos e indicadores de efectividad, sin embargo no cuenta con los instrumentos para evaluar el resultado de dichos indicadores.
- El micrositio de la FEADLE publica información importante con indicadores de resultados, sin embargo podría fortalecerse si también publicara indicadores de impacto y evaluaciones a los resultados de esos indicadores.
- La FEADLE ha capacitado a su personal de forma constante, particularmente en temas relacionados con enfoque de género y para la investigación de delitos contra la libertad de expresión.

## **Sustentabilidad**

- Por segundo año consecutivo (2018 y 2019), la FEADLE respondió que está en proceso de establecer una métrica de demanda potencial por sus servicios y sobre cuánto cuesta atenderlos de acuerdo con estándares.
- La FEADLE ha registrado subejercicio de su presupuesto por dos años consecutivos. En 2018 ejerció el 22.05% de su presupuesto y en 2019 el 57.73%, sin presentar evidencia acerca de las causas.
- La Fiscalía no cuenta con registros que determinen cuáles son sus prioridades de fortalecimiento que permitan orientar el ejercicio de su presupuesto anual.
- La institución no presentó evidencia de contar con perfiles de puesto definidos, información accesible públicamente sobre su organigrama formal y número de personas funcionarias que han realizado examen profesional de carrera.
- No se proporciona apoyo de contención psicológica o estrategias para atender la fatiga emocional del personal de la Fiscalía.

## **Recomendaciones**

### **Efectividad**

- Revisar el parámetro utilizado para medir la rapidez para integrar una carpeta de investigación. Actualmente se utilizan entre 1,300 y 1,500 días, por lo que es necesario reconsiderarlo a la baja para garantizar el mandato constitucional referido a que las investigaciones deberán ser expeditas.
- Revisar el Protocolo de Medidas Preventivas de Protección y Medidas Urgentes de Protección, el cual establece las acciones que deben realizar los MPF, así como la batería de preguntas del Cuestionario de Primer Contacto (CPC).



- Generar un Protocolo para el tratamiento de información confidencial relacionada con los denunciantes y testigos.
- Elaborar y publicar indicadores de resultados en las materias sustantivas de la FEADLE sobre:
  - ♦ Acciones penales contra presuntos responsables de delitos contra la libertad de expresión.
  - ♦ Tiempo de reacción ante denuncias de agresiones contra la libertad de expresión.
  - ♦ Efectividad de respuesta ante denuncias de agresiones contra la libertad de expresión.
- Elaborar y publicar indicadores de resultados de cada uno de los programas y servicios que se adecuaron en relación con los criterios de: sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico.
- Los indicadores relativos a los grupos de edad, pertenencia y grupo étnico, de acuerdo con la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información deberán ser desagregados con un enfoque interseccional y de género.
- Realizar y publicar un plan estratégico con fechas para el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores en materia de efectividad para la investigación de delitos contra la libertad de expresión.
- Elaborar y publicar un protocolo específico para el manejo adecuado de la información confidencial aportada por las y los denunciantes.
- Elaborar evaluaciones diagnósticas con el fin de identificar las necesidades específicas de capacitación.
- Evaluar los resultados y el impacto de los cursos de capacitación especializada sobre derechos humanos y libertad de expresión para el personal de la Fiscalía.

### **Eficiencia**

- Se considera importante desarrollar indicadores para orientar mejor la política de investigación criminal en delitos contra la libertad de expresión para reducir la impunidad en este tipo de delitos.
- Mejorar sus indicadores en investigaciones iniciadas por delitos contra la libertad de expresión.
- Mejorar sus indicadores en materia de no ejercicio de acción penal.
- Mejorar sus indicadores en materia de procedimientos abreviados por delitos contra la libertad de expresión.
- Diseñar, elaborar y publicar planes operativos de trabajo.

- Planear, elaborar y publicar instrumentos de medición de las acciones de coordinación, administración y monitoreo de las personas beneficiarias en relación con los bienes y servicios entregados.
- Publicar los convenios de colaboración que la FEADLE celebró con la FGR, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del DF y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación.
- Habilitar unidades de atención para las víctimas de delitos contra la libertad de expresión en las entidades federativas.

### **Relevancia**

- Elaborar y poner a disposición, en las unidades de atención a víctimas de delitos contra la libertad de expresión en las entidades federativas, estrategias que permitan la comunicación regular con las personas beneficiarias de los servicios que presta la FEADLE. Las estrategias deberán contemplar los canales actuales que se usan para que las víctimas se pongan en contacto con la Autoridad Investigadora.
- Mejorar la comunicación con las personas denunciantes para el seguimiento del caso y acceso a la carpeta de investigación.
- Elaborar y poner en marcha estrategias y mecanismos de comunicación, información o retroalimentación interna en aras de fortalecer, abonar a la confianza, legitimar y dar credibilidad a su propio trabajo.
- Desarrollar indicadores de resultados, de impacto y de eficiencia, y transparentarlos de forma activa en su micrositio de internet.
- Fortalecer el programa de capacitación a su personal en materia de acceso a la información.

### **Sustentabilidad**

- Elaborar y publicar la métrica de demanda potencial de los servicios proporcionados en la que se incluya el presupuesto asignado para atenderlos.
- Realizar y publicar tablas con la información relativa a: plazas con perfil de puesto; indicadores relativos al número de servidores que cumplen con el perfil de puesto según su *currículum vitae* y los que no.
- Diseñar y publicar el organigrama formal, atendiendo a los criterios de información reservada, clasificada por motivos de secrecía de las investigaciones.
- Implementar evaluaciones de desempeño del personal con el objetivo de identificar formas para fortalecerlo a través de capacitaciones.
- Elaborar y publicar el número y/o porcentaje de plazas que son comisionadas de otras unidades de la Fiscalía.

- Realizar y publicar informes periódicos con el número de personas que han realizado exámenes del servicio profesional de carrera.
- Elaborar y publicar informes periódicos con el número de plazas que son de libre designación.
- Desarrollar programas de intervención y contención psicológica para quienes realizan las investigaciones.
- Desarrollar estrategias para atender la fatiga emocional del personal.

### *¿Por dónde empezar?*

1. Reducir el número de días para **integrar una carpeta de investigación**.
2. Generar un protocolo para la **protección de datos** de la persona denunciante y de testigos.
3. Desarrollar **indicadores** de resultado e impacto para medir tareas sustantivas de la FEADLE, como **prevención del delito** en agravio a periodistas, familiares de periodistas y tiempo de reacción ante denuncias por delitos contra **la libertad de expresión**.
4. Desarrollar un **plan estratégico** para la FEADLE con fechas para el cumplimiento de objetivos y metas con indicadores de resultado e impacto.
5. Desarrollar indicadores para orientar la **política de investigación criminal**.
6. Mejorar sus indicadores en **investigaciones iniciadas** por delitos contra la libertad de expresión.
7. Habilitar unidades de **atención para las víctimas** de delitos contra la libertad de expresión en las entidades federativas.
8. Mejorar la **comunicación con las personas denunciantes** para el seguimiento del caso y acceso a la carpeta de investigación.
9. Elaborar y publicar **la métrica de demanda potencial** de los servicios proporcionados en la que se incluya el presupuesto asignado para atenderlos.
10. Implementar **evaluaciones de desempeño** del personal con el objetivo de identificar formas para fortalecerlo a través de capacitaciones.

## RESUMEN EVALUACIÓN DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN

2018			2019		
Efectividad	Logro de resultados	2.13	Efectividad	Logro de resultados	2.13
	Cumplimiento de Estándares	3.15		Cumplimiento de Estándares	2.91
Eficiencia	Mejorar/aumentar prestación de servicios	1.89	Eficiencia	Mejorar/aumentar prestación de servicios	1.89
	Mejores esquemas de coordinación	2.75		Mejores esquemas de coordinación	2.75
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	2.33	Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	3.00
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.83		Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.75
Sustentabilidad	Movilización de recursos	3.60	Sustentabilidad	Movilización de recursos	3.50
<b>Promedio Global</b>		<b>2.53</b>	<b>Promedio Global</b>		<b>2.56</b>

Fuente: Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2020

## RESUMEN EVALUACIÓN FEADLE

2018			2019		
Efectividad	Logro de resultados	2.50	Efectividad	Logro de resultados	2.57
	Cumplimiento de Estándares	3.40		Cumplimiento de Estándares	2.60
Eficiencia	Mejorar/aumentar prestación de servicios	1.00	Eficiencia	Mejorar/aumentar prestación de servicios	2.62
	Mejores esquemas de coordinación	1.00		Mejores esquemas de coordinación	2.00
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	1.00	Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	1.00
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.36		Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.45
Sustentabilidad	Movilización de recursos	1.00	Sustentabilidad	Movilización de recursos	2.50
<b>Promedio Global</b>		<b>1.61</b>	<b>Promedio Global</b>		<b>2.11</b>

Fuente: Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2020

## Análisis

### Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas

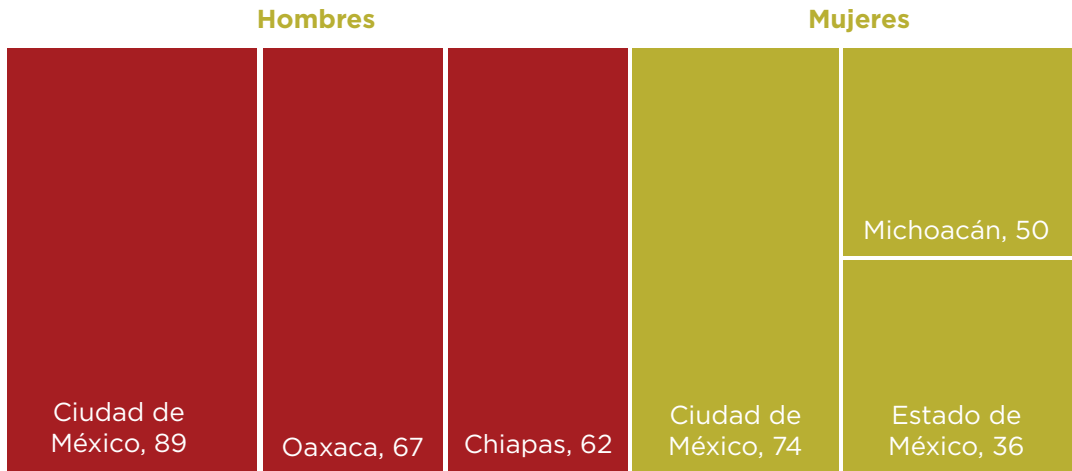
A principios del año 2020, la Secretaría de Gobernación anunció la intención de realizar una “reingeniería institucional” al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Del año 2012 al 2019 se multiplicó 8 veces la cifra de personas beneficiarias del Mecanismo, siendo en un 62% mayormente beneficiadas las personas defensoras, aunque existen mayor número de expedientes admitidos de periodistas.

Para diciembre de 2019, un total de 1,162 entre personas DDH y Periodistas fueron beneficiarias por el Mecanismo, siendo la Ciudad de México la entidad con mayor número: 163. Cabe destacar, que dos entidades, Colima y Durango, no reportaron ningún beneficiario en alguno de los rubros. Al hacer una división por razón de género, se tiene que la Ciudad de México, Michoacán y el Estado de México, se sitúan en los tres primeros sitios con mujeres beneficiadas, con 74, 50 y 36, respectivamente. En el caso de los varones, la Ciudad de México (89), Oaxaca (67) y Chiapas (62) representan las tres entidades con mayor número de hombres apoyados por el mecanismo.

Al analizar los datos proporcionados por el Gobierno de México, respecto al tipo de personas que han sido beneficiadas por entidad federativa, encontramos que la Ciudad de México, Chiapas y Oaxaca, presentan los mayores números en relación con las personas DDH. Por género, vemos que Chiapas (57), Oaxaca (55) y la Ciudad de México (47) se ubican en los primeros puestos. En cuanto a las mujeres DDH beneficiarias por entidad federativa encontramos que la Ciudad de México, Michoacán y Chiapas exhiben las cifras más altas, 55, 49 y 33, respectivamente.

El mismo documento presenta información sobre personas periodistas beneficiarias por entidad federativa, donde la Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas, son los principales estados. Por otro lado, la Ciudad de México, Guerrero y Quintana Roo son las entidades con mayores casos de mujeres, mientras que en el caso de los varones periodistas, la Ciudad de México, Tamaulipas y Guerrero tienen los números altos. En este sector, las entidades que no cuentan con beneficiarios periodistas son: Colima, Durango, Jalisco y Zacatecas.

PERSONAS BENEFICIARIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA  
DDH + PERIODISTAS  
19-DIC-19



**Fuente:** Elaboración a partir del Informe Estadístico diciembre 2019, Gobierno de México.

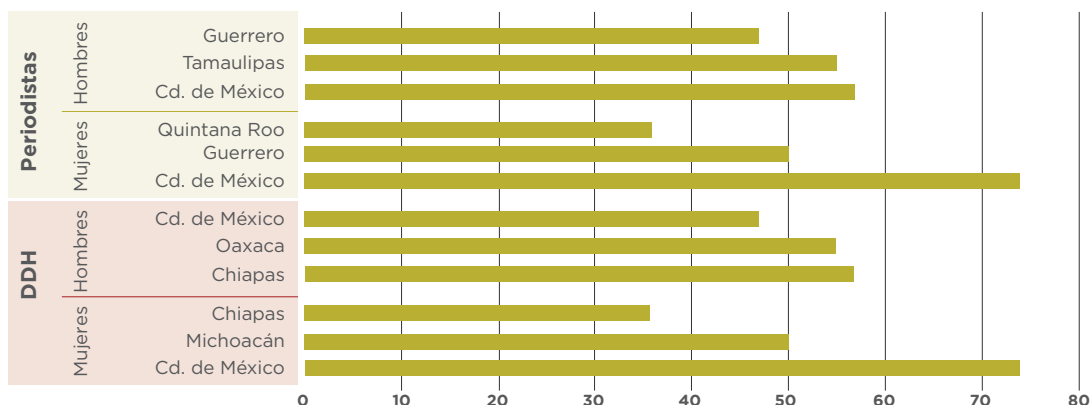
En un comunicado, la Secretaría de Gobernación señaló que de diciembre de 2018 a diciembre de 2019 se atendieron 452 casos, de los cuales 183 fueron adscritos al Mecanismo, una cifra 66% superior a la del año anterior y con la que el 2019 se convirtió en el año con más casos atendidos (Redacción Animal Político, 2020).

Es importante señalar que a partir de 2017 el mayor número de agresores a DDH y Periodistas son personas del servicio público, incrementándose al doble de 2018 a 2019; siendo los años 2015 y 2016 los únicos registrados con mayor número de agresores como no identificados. Las amenazas corresponden al tipo de agresión mayormente cometido a personas DDH y Periodistas.

De acuerdo con el informe del Alto Comisionado en México, las agresiones que sufren personas DDH y Periodistas son consideradas como crímenes pluriofensivos, afectando diversos bienes jurídicamente protegidos, sin que el Informe Estadístico del Gobierno de México señale la conexión de esta pluriofensa.

En este sentido, las medidas de protección extraordinarias podrían no estar funcionando del todo, tal como lo señala David Fuentes, reportero especializado en temas de seguridad y crimen organizado en entrevista con el *Sol de México*: “Como medida de protección le facilitaron un aparato de geolocalización para monitorear la ubicación de David en tiempo real, lo cual no ocurrió, al menos no de manera profesional. Yo creo que los aparatos eran ya medio obsoletos, de repente lo checabas y tenías pila y luego se terminaba muy rápido y pensaba ‘si me pasa algo el aparato no tiene pila’” (Zamarrón, 2019).

**DESAGREGADO DE PDDH Y PERIODISTAS BENEFICIARIOS  
POR ENTIDAD FEDERATIVA  
19-DIC-19**



Fuente: Elaboración a partir del Informe Estadístico diciembre 2019, Gobierno de México

Aunado a esto, Israel Zamarrón indica que “a la llegada del actual gobierno había 792 GPS con botones de pánico activos para periodistas y defensores de derechos humanos, pero de éstos, 209 llevaban más de 150 días apagados, 100 de 61 a 150 días apagados; 56 de 31 a 60 días; 84 de 11 a 30 días; 102 de 1 a 10 días; 230 días de un minuto a 24 horas y solamente uno no estuvo apagado en ningún momento” (Zamarrón, 2019).

Es de destacar, que, entre el gremio periodístico, existe la percepción de que el Mecanismo de Protección intenta generarse como un verdadero sistema de seguridad, sin embargo, las críticas que el mismo recibe se encaminan a la contraposición –más no descoordinación– entre el mecanismo federal y los locales, ya que muchos de los casos terminan en el federal creando que los locales se conviertan en una especie de ventanilla previa.

Se ha notado un aumento de 70% en las solicitudes de incorporación al Mecanismo, observándose que en muchas de ellas, el propio Mecanismo ha funcionado como enlace entre instituciones y autoridades federales.

Considerando que el tema de protección a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas es una materia de la cual no existe un conocimiento amplio en México, y cuya conquista se ha dado paulatinamente, es indispensable avanzar claramente en los procesos, documentarlos y monitorear su implementación.

Uno de los principales mecanismos para establecer procesos es la capacidad de los recursos humanos con los que cuentan las instituciones. En este sentido, la capacidad del Mecanismo en recursos humanos es insuficiente. Además, se complica cuando hay una ausencia de la determinación de habilidades y competencias que deben cumplir las personas que ingresan a trabajar al Mecanismo. No existen perfiles de puesto y, por lo tanto, no se define si los puestos se establecerán como servicio profesional de carrera. Para ello, es importante generar un diagnóstico de todas las áreas que necesitan fortalecerse en recursos humanos.

En el diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se señala la falta de participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019). Si bien es cierto que no precisa el término participación activa, sí influye para que sólo 12 entidades crearan UEP –sin personal y recursos–, aun cuando la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas* establece en los artículos 46 y 47, la celebración de convenios de cooperación entre la Federación y las entidades federativas para el desarrollo de acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo. Además, el Protocolo de Coordinación Nacional establece que las autoridades responsables para la implementación de dicho protocolo son: a nivel federal, el Mecanismo Federal; a nivel estatal, las UEP´s y los Mecanismos Estatales. De las 12 leyes existentes que crean mecanismos estatales, sólo dos se encuentran en operatividad y únicamente la ley aprobada en la Ciudad de México cumple con los estándares mínimos de protección y buenas prácticas internacionales establecidas por International Service for Human Rights en la Ley modelo para el reconocimiento y la protección de las personas defensoras de derechos humanos (International Service for Human Rights, 2016).

El compromiso institucional debe establecer una filosofía de acción inicial desde los líderes de las organizaciones. En el caso mexicano, la Administración Pública Federal (APF) generó el proyecto denominado “Promoción de una Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano”, buscando una definición clara del Modelo de Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano que pretende ser la línea de la filosofía institucional del gobierno actual. En este sentido, el modelo debería ser replicado desde la Presidencia de la República con la traducción de protocolos, entre los distintos niveles de gobierno.

El trabajo de las UEP´s deberá potencializarse, tener mayores responsabilidades y enfocarse en los trabajos de análisis del riesgo y las medidas de prevención. En este último punto, las medidas de protección deberán enfocarse no sólo en las causas sino también en el contexto del desarrollo del riesgo.

Cabe destacar que la constante en los delitos contra los periodistas en México es la impunidad, “de mil 140 investigaciones abiertas en el ámbito federal entre 2010 y 2018 por crímenes contra comunicadores, sólo se han obtenido 10 sentencias condenatorias, lo que se traduce en 99.13 por ciento de impunidad”, señala Emir Olivares del periódico *La Jornada* (Alonso, 2019). El Protocolo de la Impunidad en Delitos contra Periodistas de *Artículo 19*, acusa del incumplimiento del Estado de sus obligaciones de procurar e impartir justicia a las víctimas, ya que, las investigaciones generadas carecen de “eficiencia, exhaustividad e imparcialidad; además de contar con Fiscalías o Procuradurías que suelen desacreditar u omitir la labor periodística de la víctima, criminalizarla o estigmatizarla, y en ocasiones filtrar información contenida en los expedientes de manera tendenciosa y revictimizante” (Article 19, s.f.).



Otra mirada de la inseguridad a la que se exponen los periodistas y personas defensoras se trata de la empresa RCU Sistemas la cual “es la única empresa que provee toda la tecnología de seguridad para el mecanismo de protección: desde los botones de pánico, los CCTV, cámaras de vigilancia, pero también chalecos y escoltas, malla ciclónica y cerraduras reforzadas” (Vega, 2018). Dicha empresa ha presentado problemas por falta de capacitación, comportamiento poco ético e irresponsabilidades en el programa de acompañamiento y en los elementos técnicos de seguridad que no funcionan, además de estar señalada por prácticas dudosas en la obtención de los contratos, a pesar de los señalamientos de una actividad poco profesional y de los errores denunciados.

Pese a que la Ley de Protección a personas DDH y Periodistas señala en su artículo primero que ésta tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, la actual aplicación de la ley se ha enfocado en las Medidas Urgentes de protección y menos en las Medidas de Prevención, por lo que es necesario atender el problema desde un enfoque integral y estructural, que permita reflexionar la actuación de todos los implicados en el proceso.

En función de los datos obtenidos de la matriz de resultados EDI 2018-2019, se puede observar que el Mecanismo parece mantener una mejor relación en temas de evaluación (2.56 para 2019), presentando ligeras disminuciones en los rubros de Sustentabilidad (-.10) y Cumplimiento de estándares (-.24). El mayor crecimiento lo presenta en la dimensión de Relevancia, Promover la participación ciudadana relevante con un aumento de .67, el resto de las subdimensiones se mantienen estables.

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

En este apartado se revisan los resultados de la Evaluación del Desempeño Institucional (EDI) realizado entre los meses de noviembre y diciembre del 2019, para conocer el impacto del desempeño de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

El análisis tiene antecedente directo en la información entregada por la institución en los ejercicios 2018 y 2019, así como referencias en estudios comparados que diversas organizaciones llevan a cabo desde la creación de la Fiscalía.

El resultado de esta investigación arroja un incremento porcentual general que da testimonio de algunos avances, pero no permite afirmar suficiencia en la atención a los delitos que se cometen en México en contra de la Libertad de Expresión, ni se presentan avances sustanciales en cuanto a criterios de eficacia y eficiencia institucional.

La Evaluación se hace en cuatro ejes fundamentales: Efectividad, Eficiencia, Relevancia y Sustentabilidad, medidos en escala del 1 al 4, donde el primero es el mínimo y el último es la mejor calificación.

Tomando como punto de partida el ejercicio anterior, el criterio de Efectividad, que se traduce en logro de resultados y cumplimiento de estándares, registró un avance mínimo en el primero y de retroceso significativo en el segundo. La Eficiencia, entendida en el sentido de mejorar o, en su caso, aumentar prestación de servicios, así como mejorar los esquemas de coordinación, registró avance. La Relevancia, que condensa aprendizaje y adaptabilidad constante de las instituciones, encaminado a mejoras en el funcionamiento, reflejó mínimo avance. Finalmente, la Sustentabilidad, eje que se dirige a analizar la movilización de recursos y capital humano, arrojó números que pueden interpretarse como crecimiento.

Persisten en el esquema institucional áreas opacas de la administración que, como se advirtió a inicios de 2019, pueden ser generadas por factores que parten de la misma falta de transparencia, corrupción, complicidad o simple ausencia de acción, todas como elementos que implican la perpetuación de impunidad para quienes atentan contra la libertad de expresión en México.

La Efectividad como criterio en la defensa institucional del ejercicio de la libertad de expresión remite a inquirir a la Fiscalía sobre indicadores propios que den cuenta de cada uno de sus resultados y servicios, contar con instrumentos para conocer estadísticas sobre el ejercicio de la acción penal; órdenes de aprehensión; sentencias; soluciones alternas y formas de terminación anticipadas; vinculación a proceso, formal prisión o sujeción a proceso; denuncias de delitos contra la libertad de expresión; técnicas de investigación realizadas; audiencias; porcentaje de eficiencia en las vinculaciones a proceso; homicidios; abatimiento del rezago, e imputados.

De la información otorgada por la Fiscalía Especializada se concluye que los indicadores de resultados son fácilmente confundibles con indicadores de desempeño, toda vez que por resultado se esperaría la mención institucional de rubros que se relacionen con los tres objetivos de la FEADLE: abatir la impunidad poniendo a los responsables de los delitos ante los jueces; prevenir delitos en agravio de las y los periodistas, familiares o víctimas; y, reaccionar ante una agresión en forma inmediata y eficiente. En este apartado el avance puede considerarse significativo, pero se aprecia la necesidad de que la Institución lleve a cabo acciones para medir con eficacia cada una de sus actividades.

Con relación a cuáles fueron los indicadores de resultados de cada uno de los programas y servicios que se adecuaron con relación a: sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico, aun cuando la FEADLE afirmó contar con los instrumentos, se encontró que no hay avance, pues prevalece la falta de indicadores de resultados desagregados con un enfoque interseccional y de género. Esta omisión impide la elaboración de mejores análisis de riesgo, así como determinar mejor las medidas cautelares de acuerdo con las características de la víctima.

Respecto a los indicadores de impacto de cada uno de los programas y servicios que se adecuaron en relación con: sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico, la Fiscalía Especializada no presentó avance en el año, por lo que fue requerida mediante solicitud de información ya que no presenta indicadores de impacto. Se considera importante desarrollar indicadores para orientar mejor la política de investigación criminal en delitos contra la libertad de expresión para reducir la impunidad de estos delitos.

Un aspecto fundamental en lo que a atención a delitos se refiere es el relativo al contacto que la institución tiene, en primera instancia, con las víctimas y en términos generales con la sociedad. En ese sentido se cuestionó a la FEADLE si cuenta con un sistema de gestión que indique claramente responsables y fechas periódicas de la presentación pública de indicadores de resultados (desagregados por sexo, orientación de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico), pero no se obtuvo respuesta en este particular, por lo que la evaluación por segundo año consecutivo es la mínima.

Al considerar efectividad, los indicadores de resultados representan el aspecto central, en particular sobre el porcentaje de cumplimiento de los resultados, por lo que la Fiscalía mantuvo la máxima calificación por segundo año consecutivo. Pero es de resaltar que la institución entregó la misma respuesta en ambos años y, si bien cumple con la meta institucional, se aprecia una brecha con respecto a la cantidad de delitos contra periodistas y con ello la impunidad.

Es necesario destacar también que este indicador solamente mide el tiempo requerido para integrar una averiguación previa. En este sentido la Corte Interamericana establece que una demora excesiva en la investigación de actos de violencia puede constituir *per se* una violación de las garantías judiciales (Humanos, 2018). Las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial del derecho.

En promedio, la institución afirmó tramitar cada caso recibido en un promedio de 1,304 días; si bien esto es considerado sobresaliente de acuerdo con el parámetro con que se mide este rubro: mínimo mil 500 días; satisfactoria mil 400 días y sobresaliente mil 300 días; cuatro años promedio para el trámite de cada caso choca con el mandato constitucional de una justicia pronta y expedita, máxime que se trata de procesos que, de considerarse procedentes, son consignados a un juzgador para su resolución mediante sentencia.

Ahora bien, no se debe perder de vista que con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el país, la Fiscalía General de la República reorganizó internamente a su personal para atender simultáneamente al Sistema de Protección a Periodistas y los procedimientos del sistema tradicional, por lo que los resultados de estos indicadores se ven trastocados.

En contraposición a lo anterior, la Fiscalía Especializada no aportó el porcentaje de cumplimiento de los indicadores de impacto; respondió positivamente sobre indicadores de cumplimiento, pero fue omisa en aportar la información específicamente solicitada. Por segundo año consecutivo se otorga la mínima evaluación para este rubro comprendido dentro del criterio de Efectividad.

Por otra parte, la FEADLE manifestó contar con una Herramienta de Autoevaluación sobre el Desempeño Institucional, razón por la que se considera un avance, pues la continuidad en la aplicación de este auxiliar contribuye significativamente para que la institución logre año con año una mayor efectividad.

En el trabajo del último año, la Fiscalía Especializada informó que lleva un registro de la información solicitada vía el Sistema Nacional de Transparencia de las recomendaciones hechas por organismos o instituciones internacionales que recaen en el ámbito de su competencia. Sin embargo, no cuenta con un plan con fechas para su cumplimiento, dado que los compromisos que emanan de las recomendaciones vinculan al Estado mexicano y no a la institución.

La FEADLE abunda que la instancia responsable de dar seguimiento a dichas recomendaciones es la Secretaría de Gobernación y propone que la batería de preguntas se dirija a ellos. La Fiscalía Especializada precisa que ninguna de las recomendaciones que se enlistan tienen el carácter de cumplida.

Respecto a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Fiscalía registra 19 durante 2018 y 18 en 2019; responde como verdad legal que han implementado acciones para la satisfacción de las garantías de acceso a la justicia, no repetición y reparación del daño requeridas por la Comisión. La institución precisó que dio cumplimiento absoluto a una recomendación. Del total, agrega, solamente 2 recomendaciones de la CNDH están relacionadas con violaciones a derechos humanos en agravio de periodistas.

Con relación al trabajo realizado en los últimos doce meses, en el apartado relativo a las recomendaciones hechas por organismos o instituciones internacionales que recaen en el ámbito de su competencia, la Fiscalía registró un punto menos en su evaluación respecto al 3 obtenido hace un año.

Por otra parte, en lo que hace al protocolo para el manejo adecuado de la información confidencial aportada por las y los denunciantes, la Fiscalía responde a la pregunta formulada positivamente, pero, por segundo año consecutivo, establece que no cuenta con un protocolo específico.

Es necesario señalar que toda la información considerada como confidencial, afirma en su respuesta la institución, es manejada de conformidad con lo establecido en la *Constitución General de la República*, la *Ley Orgánica de la Fiscalía General*, el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Ley General de Víctimas*, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, los *Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información*, así como la elaboración de versiones públicas, y la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*.

A la pregunta formulada sobre la existencia de manuales de procedimientos o instrumentos donde se especifiquen los procesos que sigue la institución para prestar los bienes y servicios que son de su competencia, la Fiscalía Especializada respondió que no realiza análisis de riesgo, por ser función exclusiva del Mecanismo de Protección. Ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas*.

Precisó que en un primer momento el agente del Ministerio Público de la Federación hace del conocimiento de la víctima o persona ofendida la existencia y procedimientos establecidos en el Mecanismo, luego pregunta la voluntad de la víctima o persona ofendida para solicitar que esa autoridad evalúe la viabilidad de su incorporación; de ser así, se solicita la colaboración institucional para que se encargue de los trámites correspondientes para tener contacto con la víctima. Cabe señalar que el documento de referencia para la FEADLE es el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión.

Dentro del rubro Efectividad, uno de los aspectos de mayor impacto es la rapidez con que la Fiscalía Especializada debe atender a las víctimas. En este sentido, la Fiscalía señaló que el mismo Protocolo Homologado de Investigación define los pasos para garantizar la actuación rápida, al igual que los procedimientos que establecen las diligencias mínimas que aseguren el desarrollo de una investigación adecuada y eficaz en delitos cometidos en contra de periodistas y comunicadores.

En este apartado se otorgó por segundo año consecutivo puntaje máximo a la Institución, pues estos procedimientos se encuentran contemplados dentro del “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, aprobado el 11 de octubre de 2018 para su aplicación a nivel nacional.

La Efectividad, como el resto de los rubros, institucionalmente se construye día a día, y para ello la capacitación es indispensable. Aquí la FEADLE registró uno de los decrementos en el indicador más importantes de este análisis, pues el año pasado obtuvo la máxima puntuación y en el ejercicio que se presenta ahora tiene la mínima.

A pregunta expresa sobre si la Institución cuenta con personal capacitado en derechos humanos y libertad de expresión, a efecto de propiciar que sus actuaciones garanticen su aplicación en el ejercicio de su profesión, sólo se hizo referencia a la capacitación que el INACIPE en colaboración con USAID realizó entre octubre y noviembre de 2018, es decir, no se generaron cursos por parte de la dependencia en más de un año.

Respecto a la eficiencia institucional en atención a los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión es la dimensión en la que más avance registró la Fiscalía en el último año de ejercicio, sin embargo esto apenas puede considerarse como inicio, ya que el año anterior la evaluación arrojó resultados mínimos en la escala de medición y hoy sólo superan la media.

En primera instancia, la FEADLE carece de planes operativos, por lo tanto, no es posible conocer y medir los porcentajes de cumplimiento en la entrega de servicios a las personas beneficiarias; tampoco resulta viable conocer y medir estos porcentajes con relación a los proveedores o empresas subcontratadas.

La Fiscalía Especializada responde a las solicitudes de información sobre los rubros anteriores en sentido de que no está facultada para ejecutar planes operativos de esta naturaleza jurídica; esta respuesta apunta a las instancias encargadas de regular a la Institución, ya que estos instrumentos son fundamentales para la dimensión Eficiencia. En esta parte se asigna la puntuación mínima.

Durante el periodo de análisis, la Fiscalía Especializada inició 100 investigaciones por casos de periodistas, 15 en favor de mujeres y 85 de hombres, destacándose que no se recibieron de personas defensoras de derechos humanos. Resalta que la cifra es apenas menor que la del periodo 2018-2019, en el que se iniciaron 13 investigaciones provenientes de denuncias de mujeres y 93 de hombres. En este apartado la FEADLE pasa de 1 a 4 en puntuación.

Por otra parte, respecto a los No inicios de investigación, se informó, para 2018: 45 números de atención, los cuales ya se concluyeron, y para 2019 con corte al 31 de octubre: 9 números de atención, también ya concluidos.

Con respecto a los No ejercicios de acción penal, se indican para 2018: 14 averiguaciones previas, 38 carpetas de investigación; para 2019 con corte al 31 de octubre: 20 averiguaciones previas, 21 carpetas de investigación.

En cuanto a los Archivos temporales, se indica que para 2018: 2 reservas de averiguaciones previas y 10 carpetas de investigación; en 2019 (corte al 31 de octubre): 2 reservas de averiguaciones previas y 14 carpetas de investigación.

De tal forma que el número de resoluciones de No inicio de investigación (vinculadas al artículo 140 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*) resueltas por la Fiscalía y desagregadas por No inicios de investigación; No ejercicios de la acción penal, y Archivos temporales, la valoración pasa de 1 en 2018 a 4 en 2019.

El número de investigaciones de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras que se han presentado ante tribunales o judicializado, la Institución respondió que en 2018 se realizaron 18 consignaciones de averiguaciones previas, 18 judicializaciones de carpetas de investigación; en 2019 (con corte al 31 de octubre), se realizaron 7 consignaciones de averiguaciones previas, 25 judicializaciones de carpetas de investigación.

En este apartado, la atención de la Fiscalía Especializada presentó también mejora en su valoración que va del mínimo en 2018 (año en que no se respondió al cuestionamiento) al máximo para el año 2019.

Con respecto a procedimientos abreviados de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras, la FEADLE informa el registro de 2 casos en 2018 y 2 casos en 2019. La valoración, al igual que en el apartado de análisis inmediato anterior, va de la mínima a la máxima.

En cuanto al número de soluciones alternas realizadas respecto a delitos contra periodistas, la respuesta institucional es en el sentido de que se llevaron a cabo 7 acuerdos preparatorios en 2018 y 3 en 2019 (con corte al 31 de octubre). En este mismo apartado, referente a la Suspensión condicional del proceso de prueba, en 2018 se registraron 6, mientras que en 2019 (con corte al 31 de octubre), se registraron 3. En 2018 ninguna investigación llegó a juicio oral, mientras que en 2019 (con corte al mes de octubre), se llevó a cabo un juicio oral.

Finalmente, respecto al número de sentencias condenatorias que recayeron a delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras, la respuesta institucional fue más amplia: para el año 2015, 0; 2016, 2; 2017, 1; 2018, 6; y, 2019, 3. Esto arroja que en cinco años el resultado es de 12 sentencias condenatorias.

En los últimos tres rubros, la Fiscalía Especializada también avanzó de la mínima valoración a la máxima, toda vez que no proporcionó información el ejercicio anual anterior.

Subdimensiones también correspondientes a Eficiencia son la coordinación interinstitucional y la descentralización, que la Fiscalía Especializada ejerce con el propósito de atender a las personas víctimas de delitos en contra de la libertad de expresión y las personas defensoras de los Derechos Humanos.

En particular, la Fiscalía Especializada informa que cuenta con el Convenio de Colaboración que celebran la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de Justicia Militar, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de los 31 estados integrantes de la Federación, el cual establece las bases de colaboración entre la Fiscalía General y las autoridades de las entidades.

En contraparte, la FEADLE declara que no cuenta con unidades de atención a las víctimas en las entidades federativas; informa que su participación consiste en acudir cada mes a las mesas de trabajo que se instalan para analizar el plan de protección realizado a los beneficiarios por los analistas del Mecanismo. Posterior a la presentación del plan se discute su idoneidad y, consecuentemente, se aprueba o modifica. Incluso en la misma respuesta a la solicitud de información sugiere dirigir las preguntas a la SEGOB.

En la dimensión Relevancia la investigación inició inquiriendo a la Fiscalía si su entramado institucional cuenta con estrategias que permitan la comunicación regular con los beneficiarios, así como evaluar el resultado de la efectividad en las medidas provistas.

Sobre ello la Institución estima que, de acuerdo con la legislación aplicable y vigente, son las víctimas (directas y/o indirectas) quienes deciden la vía de comunicación con esta autoridad, ya sea de manera verbal, presencial, vía electrónica, directa, a través de sus abogados o representantes legales.

De lo anterior se infiere que no existe una estrategia y tampoco mecanismos de comunicación con las víctimas. La institución deja que sean éstas quienes asuman el papel activo, lo cual tiene sus complicaciones en un contexto en donde prevalecen circunstancias como desconfianza y distancia, ya que la institución tiene su sede en la Ciudad de México.

Las normas interamericanas de derechos humanos imponen a los Estados obligaciones para garantizar que las víctimas de violación de derechos humanos, y/o sus familiares, tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación, así como en el juicio correspondiente, de acuerdo con el derecho interno y las normas de la Convención Americana.

Esto debe incluir amplias oportunidades para que las víctimas y/o sus familiares participen y sean escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables como en la búsqueda de una compensación.

Como es de suponerse, la FEADLE no cuenta con estrategias de comunicación, información o retroalimentación en aras de fortalecer, abonar a la confianza, legitimidad y credibilidad de su propio trabajo. Con este antecedente, resulta improcedente hablar de la existencia de instrumentos para la evaluación de una estrategia en este sentido.

La evaluación de resultados es el análisis a profundidad de la herramienta que nos permite detectar los problemas existentes o prever conflictos futuros, es decir, una correcta ejecución de esta subdimensión posibilita a las instituciones conocer lo que se hace bien y lo que se hace mal, como base del diseño de estrategias que permitan aprovechar y corregir.

Dado lo anterior, la Fiscalía Especializada debe contar con instrumentos de evaluación y seguimiento que permitan, primero, conocer el cumplimiento y efectividad de los procesos de investigación realizados, segundo, la planeación para atender los hallazgos de las evaluaciones y, por otra parte, definir cada cuándo la Fiscalía llevará a cabo este tipo de evaluaciones y así conocer el porcentaje de los hallazgos atendidos.

Pero al realizar el análisis correspondiente se puede comprobar que las personas responsables de dar respuesta a la solicitud de información incumplen con los principios rectores del derecho de Acceso a la Información en México, pues se aprecia que no están registradas las evaluaciones, confunden los indicadores de resultados con los de desempeño pues presentan informes de labores.

El informe estadístico reporta desempeño institucional dificultando en gran medida conocer la efectividad de los procesos de investigación con esos indicadores. Se aprecia que no hay planeación que se haga de forma pública.

Con relación a los medios de información con que cuenta la institución para presentar sus resultados, si bien la FEADLE cuenta con un micrositio dedicado a difundir información de su desempeño en el cual pueden encontrarse datos de género, no se difunden indicadores de resultados, de impacto y de eficiencia, porque además no se cuenta con la métrica para hacerlos.

En la misma subdimensión de información, la Fiscalía Especializada informó que en 2018 desarrolló 8 capacitaciones para 245 funcionarios públicos. En 2019 puso en marcha 3 capacitaciones que beneficiaron a 158 funcionarios públicos.



Por otra parte, la FEADLE informó que durante 2019 no ofreció capacitaciones o asesorías a instituciones extranjeras que persiguen objetivos similares.

Finalmente, en el tema de Relevancia y respecto a la subdimensión de capacitaciones, la Fiscalía informó que se elaboró el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, así como el Estándar de Competencia de “Investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión bajo el enfoque diferencial y especializado”.

En este sentido, el INACIPE y USAID impartieron el curso “Investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión” del 23 de octubre al 6 de noviembre de 2018.

La dimensión de sustentabilidad, entendida por ésta lo relativo a movilización de recursos, presenta un avance que pudiese interpretarse como significativo, ya que del mínimo asignable por rubro que obtuvo en el 2018, durante el último ejercicio evaluado subió a 2.5 en la escala de 4 como máximo.

La Fiscalía Especializada fue requerida vía solicitud de información para remitir la métrica de demanda potencial de los servicios proporcionados, y por segundo año consecutivo respondió que está en proceso de establecer una métrica de demanda potencial por sus servicios y sobre cuánto cuesta atenderlos según estándares, razón por la cual dejó igualmente sin respuesta una vez más la pregunta relativa a cuál fue la metodología para establecer la métrica.

Destaca de la información proporcionada por la Institución en este rubro, que en dos años consecutivos no registró déficit, toda vez que para 2018 el presupuesto asignado fue de \$3,990,599.00 y el ejercido de \$879,858.50; en tanto que para 2019, el presupuesto fue de \$1,728,366 y el ejercido de \$997,835.26. Ante esta realidad en el ejercicio del gasto, la FEADLE no se vio en la necesidad de solicitar ampliación para cubrir faltantes.

La Fiscalía ejerció en 2018 el 22.05 por ciento, mientras que en el año 2019 el gasto ascendió al 57.73 por ciento de su presupuesto, pero en ambos ejercicios declaró no contar en sus archivos con registros de rubros relacionados con problemas que la Institución considere prioritarios.

Con relación a cambios en el financiamiento para otorgar medidas cautelares, la Fiscalía Especializada respondió que en el ejercicio 2019 no contó con registros de este tipo de información.

Finalmente, en un rubro sensible para la atención a los delitos en contra de la libertad de expresión, el relativo al personal que lleva el peso de la responsabilidad de la Institución, la FEADLE contaba al 31 de diciembre de 2018 con 63 personas contratadas, 38 hombres y 25 mujeres. Al 10 de diciembre de 2019, la FEADLE contaba con 57 personas contratadas, 29 hombres y 28 mujeres.

En contraste, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión no proporcionó información alguna respecto a: plazas con perfil de puesto definido / sin perfil de puesto definido; servidores que cumplen con el perfil de puesto según su *currículum vitae*; organigrama

formal; número y/o porcentaje de plazas que son comisionadas de otras unidades; número de plazas que han realizado exámenes del servicio profesional de carrera; número de plazas que son de libre designación; tiempo que ha ocupado su plaza cada servidor y promedio general, y si cuenta o no con servicios de contención psicológica o estrategias para atender fatiga emocional.

La discrecionalidad parece ser la constante en la incorporación y permanencia de servidores públicos en esta institución.



Se terminó de imprimir en julio de 2020.

El tiraje constó de 100 ejemplares  
más sobrantes para reposición.

Se imprimió sobre cartulina couché de 300 gramos  
y papel Eucalipto de 90 gramos,  
en técnica de impresión digital.

*Atril, excelencia editorial y digital*

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

Tel. 55 1517 8736

PRENSA POLITICA INTERET DELINCUENCIAS NOTICIA LEYES PASION PRENSA POLITICA PLURALIDAD LIBERTAD PERIODISMO



Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo Lídice  
10200, Ciudad de México

Tel. 55 5135 6908 / [www.casede.org](http://www.casede.org)

@casede\_org CASEDE