



Ciudad de México, a 21 de mayo de 2017.

RECOMENDACIONES PENDIENTES DEL 2011 Y 2013 EMITIDAS AL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- **Clima de impunidad y riesgo al ejercicio de la libertad de expresión se deriva de su falta de cumplimiento**

El presente documento es un primer acercamiento a los elementos que permiten identificar el nivel de cumplimiento que el Estado mexicano ha tenido sobre las Recomendaciones que emitieron en 2011 y 2013 mecanismos internacionales de derechos humanos para que se mejoren las condiciones en las que se ejerce el derecho a la libertad de expresión en el país.

Es importante aclarar que para la elaboración de este documento el análisis sobre el nivel de cumplimiento se realizó con información de primera mano con la que cuenta la Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión de la CDHDF y que no se trata de un informe alternativo que analiza a profundidad el cumplimiento.

Datos relevantes

*En 2010 la ONU y la OEA catalogaron a México como el país más peligroso para ejercer el periodismo en el continente.

*Desde 2011 la OEA y la ONU recomendaron a México implementar acciones de prevención y protección a periodistas.

*Desde 2013, el Comité de Expertas de la CEDAW recomendó a México poner como prioridad la prevención de la violencia contra mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos.

Contexto

En 2010, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH), Catalina Botero, realizaron una visita oficial conjunta a México del 9 al 24 de agosto, en la que luego de confirmar la situación de vulnerabilidad y violencia en la que periodistas ejercían su labor, definieron a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en el continente.¹

Reportaron entonces que 64 comunicadoras y comunicadores habían sido asesinados y once desaparecidos en los 10 años anteriores. Hoy esa cifra se ha incrementado a 105 según datos de la organización internacional Artículo 19². En 2017 la Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión ha registrado 7 asesinatos entre los que se encuentra una mujer.³

Cada año las agresiones aumentan y en el caso de las mujeres el número de ataques tuvo un incremento del 70% entre 2014 y 2015⁴, en comparación con los dos años anteriores.

México ocupa el lugar 147, entre 180 países, en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa publicada por la organización internacional Reporteros Sin Fronteras (RSF) en 2017 que muestra la gravedad de los ataques contra los medios de comunicación, en dónde se detallan que "México sigue siendo el país más mortífero de América Latina para los periodistas. Cuando cubren temas relacionados con la corrupción de las autoridades (sobre todo de los gobiernos locales) o con el crimen organizado, los periodistas padecen intimidaciones, amenazas, pueden ser asesinados a sangre fría"⁵, señala también que estos crímenes suelen permanecer impunes y que dicha impunidad se explica por la corrupción que reina en el país, ya que "Algunos políticos tienen vínculos estrechos con el crimen organizado"⁶. Hasta la fecha de consulta, la organización contabiliza 4 asesinatos en 2017.

¹ ONU. México: ONU Urge a reforzar protección de periodistas. 2010, disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=19040#.WR9G4Os1-Hs>

² Artículo 19. Periodistas asesinados durante sexenios presidenciales. 2017. <https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.512624655465799.1073741826.512610812133850/1417425324985723/?type=3&theater>

³ Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión de la CDHDF: Miroslava Breach Velducea, el 23 de marzo en Chihuahua; Ricardo Monlui Cabrera, el 19 de marzo en Yanga, Veracruz; Cecilio Pineda, el 2 de marzo en Ciudad Altamirano, Guerrero; Maximino Rodríguez Palacios, el 14 de abril en Baja California Sur, y Juan José Roldán Ávila, el 16 de abril en Tlaxcala. El 29 de abril, asesinan a Filiberto Álvarez Landeros, en Tlaquitenango, Morelos y Jesús Javier Valdéz Cárdenas el 15 de mayo en Culiacán, Sinaloa.

⁴ CIMAC. El poder del cacicazgo. México. 2017. p. 8

⁵ Reporteros Sin Fronteras. Clasificación Mundial 2017. México. Consultada el 21 de mayo de 2017.

Disponible en: <https://rsf.org/es/mexico>

⁶ *Ídem*

Por su parte, la organización *Freedom House*, sostiene en su Informe Libertad de prensa 2016, que México es uno de los países más peligrosos del mundo para periodistas así como para trabajadores de los medios y que la libertad de prensa enfrenta amenazas persistentes; detallan que con frecuencia, periodistas y medios de comunicación enfrentan acoso, intimidación y agresiones físicas⁷.

Señalan también que la impunidad y violencia afectan la libertad de expresión en México y que periodistas y medios sufren una escalada de ataques que en la última década se han incrementado progresivamente, y que la situación ha alcanzado tal magnitud que desde hace varios años el país se ubica en los primeros lugares en el mundo en torno a asesinatos, desapariciones y agresiones a periodistas. En su opinión, las instituciones de procuración de justicia son débiles y se han visto rebasadas por lo que los agresores siguen sin castigo por sus crímenes. En ese sentido, califican la respuesta del Estado mexicano como incierta y pobre y que de hecho hay servidores públicos que amedrentan y persiguen periodistas⁸.

Derivado de lo anterior, diversas instancias internacionales han hecho, desde hace al menos 10 años, recomendaciones que desde entonces debieron ser implementadas por el Estado mexicano para atender el problema.

A continuación se presenta un cuadro que integra las recomendaciones emitidas por el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de las Naciones Unidas y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2011, así como por el Comité de Expertas de la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer* (CEDAW) en 2013.⁹

⁷ Freedom House. Informe Libertad de prensa 2016. México. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/Mexico%20FOTP%202016%20final%2020APRIL2016%20CC_Spanish.pdf

⁸ Freedom House. PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN FREEDOM HOUSE MÉXICO. Consultado el 21 de mayo de 2017. Disponible en: <https://freedomhouse.org/nosotros>

⁹ Para poder plantear con mayor claridad el nivel de cumplimiento fue necesario dividir una recomendación en dos.

RECOMENDACIÓN	INSTANCIA	NIVEL DE CUMPLIMIENTO	ARGUMENTACIÓN
Capacitar a las fuerzas de seguridad en materia de libertad de expresión.	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Incumplida	Más de la mitad de las agresiones contra periodistas han sido cometidas por servidores públicos (226 de las 426 agresiones documentadas por Artículo 19) ¹⁰ . Para el caso de mujeres periodistas CIMAC establece que el 54.4% de los agresores en 2014 y 2015 fueron servidores públicos ¹¹ .
Capacitar en materia de libertad de expresión a la fuerza pública.	Relatora Especial para la libertad de Expresión (CIDH)	Incumplida	
Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debería ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; gozar de recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y Organizaciones de la	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Parcialmente Cumplida (con pendientes)	En 2012 se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobernación. El Mecanismo está integrado por: JUNTA DE GOBIERNO: Integrada por 9 miembros permanentes: Un representante de SEGOB, una de PGR, una de SRE, una de la Oficina del

¹⁰ Artículo 19. Libertades en resistencia. México. 2017, p. 22

¹¹ CIMAC. El poder del cacicazgo. México. 2017. p. 42

<p>Sociedad Civil en su diseño, funcionamiento y evaluación.</p>			<p>Comisionado Nacional de Seguridad, una de CNDH y 4 del Consejo Consultivo.</p> <p>5 invitados permanentes: Un representante de OACNUDH, una de CONAGO, una de la PJF, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados</p> <p>CONSEJO CONSULTIVO: Integrado por 9 personas de la sociedad civil de los cuales 4 forman parte de la Junta de Gobierno. (2 periodistas y 2 personas defensoras de derechos humanos).</p> <p>COORDINACIÓN EJECUTIVA NACIONAL: Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Unidad de Evaluación de Riesgos. Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.</p>
--	--	--	--

<p>Implementar el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas como mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores. La aplicación del Convenio debe tener en cuenta:</p> <p>1) la necesidad de asegurar los recursos financieros y personales necesarios para la implementación adecuada del mecanismo;</p> <p>2) la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención y protección;</p> <p>3) la necesidad de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su</p>	<p>Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)</p>	<p>Parcialmente cumplida (con pendientes)</p>	<p>En 2012 fue creado el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p> <p>Sin embargo:</p> <p>Sobre el inciso 1.- Según investigaciones de medios de comunicación, hasta marzo de 2017 el Mecanismo no contaba con presupuesto asignado. El fideicomiso creado para este fin comenzó sus funciones en 2012, con un monto de 40.8 millones de pesos que fue aumentando en 2013, 127.5 millones, en 2014, 118 millones, 2015, 102 millones, y en 2016, 88.9 millones; no obstante, para 2017 el presupuesto de esta bolsa es nulo¹².</p> <p>Sobre el inciso 2.- El número de agresiones contra periodistas sigue en aumento cada año así como el número de asesinatos¹³, lo cual es indicador de que no hay resultados</p>
---	---	---	--

¹² Información publicada por AristeguiNoticias disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2403/mexico/presupuesto-para-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-en-2017-cero-pesos/>

¹³ Consultar el incremento por año en: Artículo 19. Libertades en resistencia. México. 2017, p. 20

<p>adopción;</p> <p>4) la necesidad de garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y funcionamiento del mecanismo; y</p> <p>5) la conveniencia de buscar el apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del mecanismo.</p>			<p>positivos en la prevención ni en la protección.</p> <p>Sobre el inciso 3.- Se encuentran definidas en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas vigente desde el 25 de junio de 2012.¹⁴</p> <p>Sobre el inciso 4.- La participación de periodistas y personas expertas se dio desde la creación de la ley y dentro del funcionamiento del mecanismo se da mediante el Consejo Consultivo, que contempla la participación de 9 personas de la sociedad civil, de éstas 2 deben ser periodistas y 2 personas defensoras de derechos humanos, mismas que forman parte de la Junta de Gobierno¹⁵</p> <p>Sobre el inciso 5.- la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) no tiene conocimiento de</p>
--	--	--	---

¹⁴ Se puede consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

¹⁵ Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, disponible en: <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/que-es-el-mecanismo>

			que se haya buscado y/o proporcionado dicho apoyo.
Reconocer la importancia de la labor periodística y condenar enérgicamente las agresiones cometidas en contra de la prensa.	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Parcialmente cumplida	La CDHDF no tiene conocimiento de algún procedimiento, acción o campaña que se haya impulsado desde el Estado para reconocer la importancia de la labor periodística. Las condenas que autoridades han emitido, se han dado en torno a los asesinatos cometidos en sus entidades federativas a través de los medios de comunicación.
A Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.	Relatora Especial para la libertad de Expresión (CIDH)	Parcialmente cumplida	
Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República así como a los órganos locales de procuración y administración de justicia.	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Incumplida	Como evidencia del incumplimiento de esta recomendación, en 2017 la organización internacional Comité para la Protección de Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés) hizo recomendaciones al poder ejecutivo federal para el fortalecimiento de la Fiscalía al detectar sus carencias, señalando que debería "utilizar su influencia para asegurar que la
Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de	Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)	Incumplida	

<p>la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia.</p>			<p>Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) tenga suficiente autoridad y recursos para aplicar la ley con efectividad¹⁶.</p>
<p>Dotar a la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos.</p>	<p>Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)</p>	<p>Parcialmente cumplida</p>	<p>Por otro lado, en abril de 2017, la Subprocuradora de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, Sara Irene Herrerías Guerra, reconoció ante medios de comunicación que a pesar de la grave situación para quienes ejercen la libertad de expresión en México, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) enfrenta deficiencias, como la falta de personal y de recursos¹⁷.</p>
<p>Adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión, y</p>	<p>Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)</p>	<p>Cumplida (con pendientes)</p>	<p>Esto se hace a través del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p>

¹⁶ CPJ. Informe: Sin excusa: México debe quebrar el ciclo de impunidad en asesinatos de periodistas. 2017, disponible en: <https://www.cpj.org/es/2017/05/sin-excusa-recomendaciones.php>

¹⁷ Información retomada por *El Economista*, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/04/05/reconocen-deficiencia-fiscalia-periodistas>

garantizar que las posibles violaciones de este derecho sean siempre investigadas por la jurisdicción penal ordinaria.			
Adoptar las medidas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión.	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Cumplida	
Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, así como adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.	Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)	Incumplida	No se cuenta con algún Protocolo donde la hipótesis privilegiada sea que el delito habría sido cometido con motivo de la actividad profesional de las o los periodistas. Cabe señalar que tanto el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas, como el Convenio entre SEGOB y <i>Freedom House</i> señalan la realización de una investigación exhaustiva del delito, pero no hacen referencia a priorizar como línea de investigación prioritaria la relacionada con su
Adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de	Incumplida	

según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada y agotada.	Expresión (ONU)		labor periodística, ni a la generación de un protocolo. ¹⁸
Fortalecer a los Organismos Públicos de Derechos Humanos y crear programas especializados sobre libertad de expresión y protección a periodistas en las Comisiones estatales de Derechos Humanos.	Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU)	Parcialmente cumplida	La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) da seguimiento permanente al tema a través de análisis situacional de periodistas y personas defensoras, promoción, vinculación, observancia, protección y defensa, medidas cautelares, recomendaciones, pronunciamientos, participación en la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ¹⁹ .
Fortalecer la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos, mediante, entre otros, la aprobación de la propuesta de reforma constitucional en derechos humanos actualmente pendiente.	Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)	Parcialmente cumplida	Desde la CDHDF se trabaja el tema a través de la Cuarta Visitaduría General, así como de la Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión.

¹⁸ Informe de actividades. Ejercicio 2015. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121362/Informe_de_actividades_2015_Formato_.pdf

¹⁹ Informe anual de actividades 2016. Comisión Nacional de los Derechos Humanos <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10063>

			El 10 de junio del 2011 se reformó el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir los derechos humanos ²⁰ , lo cual brinda más herramientas a las instancias y organizaciones civiles que defienden y promueven los derechos humanos para exigir el cumplimiento de las recomendaciones emitidas al Estado mexicano.
Recopilar estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.	Relatora Especial para la Libertad de Expresión (CIDH)	Cumplida	En marzo de 2016, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) publicó su Informe Estadístico Que contiene el registro de homicidios y desapariciones de periodistas de enero de 2000 al 31 de marzo de 2016. Dicha información se encuentra

²⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Denominación del Capítulo reformada DOF 10-06-2011 “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

			desagregada por entidad federativa, año e inicios y determinaciones de averiguaciones previas instruidas por delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación a partir del 5 de julio de 2010 al 31 de marzo de 2016. También hace referencia a las medidas cautelares y de protección otorgadas. Algunos datos estadísticos están desagregados por sexo ²¹ .
Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Parcialmente cumplida	Aunque hoy tanto la Ley como el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas son aplicados, organizaciones civiles aseguran que el número de agresiones contra mujeres periodistas aumentó en un 70% en 2014 y

²¹ Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión. Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. 2016. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/ACTUALIZACION-2016/ESTADISTICAS%20mzo%202016%20totales.pdf>

objeto de ningún tipo de violencia.			2015 ²² .
Adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Parcialmente cumplida	La Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México señala que entre 2012 y 2014 se perpetraron 615 agresiones contra defensoras de derechos humanos en nuestro país. ²³ Las cifras antes señaladas dan cuenta de que no se ha cumplido con el deber de protegerlas.
Dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Parcialmente cumplida	Se estableció el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y posteriormente una matriz de análisis llamada "Matriz con perspectiva de Mujer" que en opinión de CIMAC, organización experta en registro, documentación y acompañamiento a casos de violencia contra mujeres periodistas es "...la posibilidad de que el mecanismo pueda corregir el rumbo y comprender que

²² CIMAC. El poder del cacicazgo. México. 2017. p. 8

²³ Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México. Agresiones contra Defensoras de Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional. 2017, p.31

			incorporar la perspectiva de género no se reduce a una <i>check list</i> , sino a reconocer la condición de desigualdad en la que viven las mujeres periodistas tanto para abrirse paso dentro de esta profesión como en las paupérrimas condiciones con las cuales se ejerce el periodismo en este país” ²⁴ .
--	--	--	---

www.cd hdf.org.mx

²⁴ CIMAC. El poder del cacicazgo. México. 2017. p. 9