



# Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México

Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, sobre su misión a México

Junio 2018



**OEA** | Más derechos  
para más gente

## Contenido

	<i>Page</i>
I. Introducción .....	3
II. Marco Legal.....	4
Estándares internacionales y marco legal interno .....	4
III. Ataques contra periodistas .....	6
A. Homicidio y otras agresiones físicas y amenazas contra periodistas.....	7
B. Riesgos especiales que enfrentan mujeres periodistas y periodistas indígenas.....	8
IV. Marco institucional para la protección de periodistas .....	9
A. Protección de periodistas .....	9
B. Prevención de ataques contra periodistas .....	11
C. Administración de justicia de crímenes contra periodistas .....	12
V. Vigilancia contra periodistas, figuras públicas y otras personas.....	14
VI. Acceso a la información pública .....	15
VII. Diversidad en los medios.....	16
A. Concentración en los medios y radios comunitarias .....	16
B. Publicidad oficial.....	17
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	17
A. Seguridad de periodistas .....	18
B. Vigilancia .....	20
C. Acceso a la información .....	21
D. Publicidad oficial.....	21
E. Diversidad y pluralismo .....	22
F. Medidas legislativas .....	22

# **Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión sobre su misión a México**

## **I. Introducción**

1. La Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) efectuó una visita oficial a México del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017, invitado por el Gobierno. La misión, encabezada por el Relator Especial, Edison Lanza, y llevada a cabo conjuntamente con el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, dio seguimiento a la visita conjunta realizada en 2010 por los antecesores de ambos relatores, a saber, el Sr. Frank La Rue y la Sra. Catalina Botero. Los Relatores Especiales visitaron cinco estados: Ciudad de México, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas y Sinaloa.

2. Los Relatores Especiales agradecen al Gobierno por la invitación y la cooperación prestada, y por facilitar las reuniones con autoridades. Los Relatores Especiales se reunieron, en el ámbito federal, con el presidente de la Suprema Corte de Justicia; el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; el titular del Instituto Federal de Telecomunicaciones; el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; un consejero del Instituto Nacional Electoral; la subprocuradora de Derechos Humanos; el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión; el Mecanismo de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Nacional de Seguridad; el Ejército; la Secretaría de Marina; miembros del Senado; miembros de la Cámara de Diputados; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Asimismo, en el ámbito de las entidades federativas, los Relatores Especiales se reunieron con representantes de los gobiernos de la Ciudad de México, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; la Procuraduría General de Justicia del Estado de Ciudad de México, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; las Comisiones de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, Guerrero y Veracruz; y la Comisión Estatal para La Atención y Protección de los Periodistas de Veracruz.

3. Los Relatores Especiales se reunieron con más de 250 periodistas y representantes de la sociedad civil de 21 entidades federativas distintas. Quisieran agradecer a todas las autoridades, periodistas, representantes de la sociedad civil y víctimas y familiares de víctimas que accedieron a reunirse con ellos y brindaron información detallada y testimonios contundentes sobre el estado de la libertad de expresión en el país. Los Relatores Especiales desean recordar al Estado su obligación de garantizar la seguridad de todas las personas y organizaciones que participaron en reuniones y proporcionaron información, testimonios o pruebas de cualquier tipo durante la misión.

4. Los Relatores Especiales también se reunieron con medios de comunicación y representantes de misiones diplomáticas y valoran enormemente el apoyo y la asistencia proporcionados por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El equipo de ACNUDH México ejemplifica por qué es fundamental que haya personal de ACNUDH especializado y dedicado en dependencias estatales y regionales.

5. México atraviesa una profunda crisis de seguridad que afecta gravemente los derechos humanos de su población. Uno de los aspectos centrales de la crisis es el debilitamiento del Estado de derecho y la gobernabilidad a nivel local que se ha extendido en el país, que facilita y, al mismo tiempo, se ve exacerbada por homicidios, desapariciones y torturas. Aunque el padecimiento es extendido, a menudo los hechos de violencia se han dirigido a quienes son más indispensables para dar a conocer la

situación de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. Se trata de violencia que busca sofocar el debate público y la participación cívica, que constituye un ataque general a la esencia de la vida democrática en México a nivel local, estatal y nacional. Durante la visita, los Relatores Especiales escucharon testimonios reiterados sobre asesinatos y desapariciones, ataques físicos y psicológicos contra medios de comunicación y otras formas de injerencia que tienen como propósito dañar no solo a periodistas individuales sino además el derecho del público a saber.

6. Toda evaluación imparcial de la situación debe partir del reconocimiento de que abordar este tipo de violencia no es algo sencillo. La delincuencia organizada se ha infiltrado en la vida pública del país, sobre todo a nivel de los estados y los municipios, conforme lo transmitieron decenas de funcionarios gubernamentales, periodistas y organizaciones no gubernamentales a los Relatores Especiales reiteradamente durante la visita. Además del uso de la violencia en todas sus formas, actores delictivos y autoridades públicas intentan cooptar a periodistas para sus propios fines y coaccionarlos para que difundan información que favorezca a las organizaciones delictivas o perjudique a sus opositores. La delincuencia organizada ha generado formas híbridas de intromisión en el periodismo, y ha sembrado así la división y la desconfianza entre los periodistas, y entre estos y las autoridades locales. Algunas regiones del país son “zonas silenciadas”, es decir, áreas sumamente peligrosas para el ejercicio de la libertad de expresión, donde los periodistas no solo se ven limitados en cuanto a lo que pueden publicar, sino además obligados a difundir mensajes de dichas organizaciones delictivas.

7. Este ataque expansivo contra los periodistas y el periodismo representa hoy la amenaza más directa y significativa a la libertad de expresión en México. No obstante, eso no excluye la consideración de otros factores, pues hay un contexto más amplio en el cual persisten serios obstáculos a la libertad de prensa y la expresión individual. En parte, este contexto implica una transición histórica desde las prácticas gubernamentales autoritarias del pasado hacia un pluralismo político emergente y los reclamos de estándares democráticos. Esa transición no ha eliminado las prácticas problemáticas e intimidatorias del pasado, como las expectativas de una adecuada cobertura en la publicidad oficial, el despido de periodistas de postura crítica por parte de medios de comunicación cuando las autoridades lo exigen y la falta de pluralismo en la titularidad y el criterio editorial del sistema de medios. Los ejemplos —ampliamente documentados— de vigilancia digital de periodistas y defensores de derechos humanos, entre otros, parecen ser a la vez un vestigio de las estrategias del pasado y una muestra de los desafíos que enfrentan los periodistas en la era digital.

## **II. Marco legal**

### **Estándares internacionales y marco legal interno**

8. El artículo 19(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por México el 21 de marzo de 1981, garantiza el derecho de toda persona a no ser molestada por sus opiniones. El artículo 19(2) protege el derecho de las personas de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier medio. Conforme al artículo 19(3), toda restricción a este derecho deberá estar fijada por la ley y ser necesaria y proporcionada para asegurar los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas.

9. México es además Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en el artículo 13 garantiza la libertad de expresión, incluido el derecho a la información. El artículo 13(2) dispone que el ejercicio de la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”, las que deben previstas por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias y proporcionadas para alcanzar ese objetivo. El artículo 13(3) estipula que “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles

oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

10. La Constitución de México reconoce las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por el país: “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” (artículo 1). En julio de 2011, a través de reformas constitucionales se impuso la obligación de que la adopción de leyes y las decisiones en el ámbito federal y de las entidades federativas cumplan con el derecho internacional de los derechos humanos (artículo 1 y 133). La reforma exige que cuando haya contradicción entre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos deberá prevalecer la norma más favorable a la protección de la persona. El proceso de armonización de las leyes internas con este cambio constitucional ha sido lento. Los Relatores Especiales exhortan a que se adopten nuevas leyes y se modifiquen las leyes existentes para cumplir con la reforma constitucional.

11. La constitución de México establece una protección integral y detallada de la libertad de expresión en los artículos 6 y 7. Las reformas constitucionales de 2015 intentaron perfeccionar y fortalecer las protecciones legales para la libertad de expresión.

12. Asimismo, la Constitución prevé para las autoridades gubernamentales la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. También destaca que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. (artículo 1).

13. En 2012, se adoptó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y se creó el Mecanismo de Protección a nivel federal. Durante la visita, los Relatores Especiales tomaron conocimiento de que nueve entidades federativas han aprobado leyes similares y en la actualidad se están considerando 15 iniciativas. No obstante, muchas de las leyes prevén una definición restrictiva de “periodistas”. Un enfoque acotado de la definición de “periodistas” podría excluirlos de protecciones o de las estadísticas relativas a los ataques contra periodistas. Los Relatores Especiales consideran positiva la definición exhaustiva de periodista establecida en la Recomendación General 24 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que incluye a todas aquellas personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente, lo que incluye a los comunicadores, a los medios de comunicación y sus instalaciones, y a sus trabajadores. Los Relatores Especiales instan a todas las autoridades en el ámbito federal y de las entidades federativas a observar esta definición.

14. El marco legal de un país debe garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y prevenir las restricciones arbitrarias o desproporcionadas. En la época de la visita, el Congreso estaba considerando varios proyectos legislativos que fueron tomados en cuenta por los Relatores Especiales.

15. El proyecto sobre Seguridad Interior fue aprobado por el Senado el día siguiente a la visita oficial y promulgado posteriormente por el Presidente el 21 de diciembre de 2017. Ante las protestas de la sociedad civil y el pedido formal efectuado por varias instituciones, la ley ahora está siendo analizada por la Suprema Corte. Aunque las autoridades han justificado la norma sosteniendo que es una herramienta clave para combatir la violencia vinculada con las drogas y que permitiría reglamentar el uso de las Fuerzas Armadas en un marco legal, a los Relatores Especiales les preocupan algunas disposiciones que podrían tener un impacto negativo en el acceso a información, el nivel de supervisión de las actividades de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones.

16. Otorgar a las Fuerzas Armadas la facultad de reunir inteligencia interna genera serios interrogantes sobre las limitaciones a la supervisión civil y judicial que exigen los estándares internacionales. Asimismo, la ley pareciera permitir la designación automática como clasificada de la información reunida por las Fuerzas Armadas por motivos de seguridad nacional. Los Relatores Especiales destacan con preocupación que la ley supone un retroceso respecto de los avances logrados en los últimos 15 años en materia de transparencia y acceso a información. También contravendría las facultades ejercidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de determinar qué información debería protegerse para fines de seguridad nacional. Podría impedir que se divulgue información relacionada con graves violaciones de derechos humanos, y vulnerar así los estándares sobre el derecho de las víctimas a la verdad y el acceso a información. La ley contiene asimismo disposiciones ambiguas sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de protestas sociales y el uso de la fuerza contra “actos de resistencia”. Estas disposiciones podrían generar las condiciones para que las Fuerzas Armadas lleven a cabo funciones de control de policía, con normas diferentes sobre uso de la fuerza, en el contexto de protestas sociales.

17. Los Relatores Especiales consideran positiva la abolición de la difamación penal a nivel federal en 2007. No obstante, la difamación sigue existiendo a nivel estatal en entidades federativas, mientras que otras cinco mantienen otros tipos de delitos contra el honor en sus códigos penales. Los Relatores Especiales instan a las autoridades pertinentes en esas entidades federativas a tomar medidas para derogar tales disposiciones, a fin de adecuar su marco legal al marco nacional y a los estándares internacionales. Asimismo, se utiliza la difamación civil para presionar a periodistas, a menudo a través de demandas presentadas por funcionarios públicos. Varios periodistas en el país han enfrentado demandas infundadas que exigían el pago de cifras exorbitantes por supuestos daños originados por contenidos que han publicado. La falta de reglamentaciones sobre el uso de demandas infundadas podría disuadir a periodistas de llevar a cabo una rigurosa labor periodística en pro del interés público. Los Relatores Especiales instan a las ramas legislativa y judicial del gobierno a asegurar que se regule esta práctica, ya sea a través de leyes que sancionen las demandas estratégicas contra la participación pública (*strategic lawsuits against public participation*, SLAPP) o de la adopción de criterios para que los jueces puedan desestimar estos reclamos sin sustento luego de una atenta consideración. En este contexto, a los Relatores Especiales les preocupan las reformas propuestas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y al Código Penal Federal (artículo 172 TER). De adoptarse, estas reformas podrían restringir la libertad de expresión de modos que no resultan compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos.

### III. Ataques contra periodistas

18. En el contexto de la violencia generalizada, los ataques contra periodistas exigen que se adopte una modalidad específica de reconocimiento, atención y respuesta. Desde la visita anterior en 2010, México ha establecido leyes e instituciones a nivel federal y estatal abocadas a la protección de los periodistas. Los Relatores Especiales consideran positivos estos adelantos, entre los cuales se incluyen la FEADLE (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión), creada en 2010 para impulsar investigaciones y procesos penales; el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo de Protección), creado en 2012 para brindar medidas de protección y prevención; y la CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) conformada en 2014 para promover la atención a las víctimas. Varias entidades federativas también han implementado recientemente mecanismos similares.

19. Las amenazas físicas y la intimidación constituyen la forma más extendida de ataques contra periodistas. También son comunes las agresiones físicas y los secuestros. Los Relatores Especiales identificaron asimismo ejemplos de intimidación, estigmatización, discriminación y condiciones de trabajo deficientes que agudizan la

vulnerabilidad de los periodistas. Los ataques digitales contra los periodistas y sus fuentes, el hostigamiento a través de medios sociales y la vigilancia secreta no supervisada están entre los desafíos más recientes y alarmantes. A su vez, los obstáculos estructurales en las instituciones judiciales y gubernamentales a menudo impiden que los periodistas obtengan resarcimiento, lo cual podría provocar la revictimización de los periodistas que son blanco de ataques o actos de intimidación. Tanto periodistas como titulares de medios de comunicación expresaron su preocupación por la aplicación, por parte de autoridades, de la ley y de procedimientos legales para hostigar y silenciar actividades periodísticas críticas, por ejemplo, realizando auditorías fiscales injustificadas y planteando acciones penales y civiles infundadas. En varios casos, los ataques no se informan por temor a que la situación se agrave o, sencillamente, por desconfianza.

## **A. Homicidio y otras agresiones físicas y amenazas contra periodistas**

20. No existe un único sistema que obtenga y recopile datos sobre agresiones contra periodistas. Los criterios y la metodología para obtener tales datos difieren entre las instituciones federales y estatales. Los datos reunidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ofrecen un panorama catastrófico de la situación de los periodistas en México: desde 2010, 73 periodistas han sido asesinados, 12 periodistas han sufrido desaparición forzada y hubo 44 intentos de asesinato. Desde 2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado 52 ataques contra medios de comunicación. En 2017, se registraron al menos 12 homicidios de periodistas. Estos periodistas son Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez, Filiberto Álvarez, Javier Arturo Valdez, Salvador Adame, Héctor Jonathan Rodríguez, Cándido Ríos, Juan Carlos Hernández Ríos, Edgar Daniel Esqueda Castro y Gumaro Pérez Aguilando. Desde inicios de 2018 y hasta la época en que se redactó este informe, fueron asesinados cinco periodistas: Carlos Domínguez, Pamela Montenegro, Leobardo Vázquez; Juan Carlos Huerta and Alicia Díaz; y todavía se desconoce el paradero del periodista Agustín Silva. Muchos de los ataques han tenido como víctimas a periodistas que informaban sobre corrupción, narcotráfico, colusión de funcionarios públicos con la delincuencia organizada, violencia policial y temas electorales.

21. El secuestro de periodistas sigue siendo una modalidad extendida de agresión, usada a menudo como forma de intimidación, para atemorizar a quienes pretenden investigar e informar sobre ciertas cuestiones. En la mayoría de esas desapariciones forzadas, posteriormente el periodista es hallado asesinado. Pese a la aprobación reciente de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y a la existencia de un protocolo de investigación especializado sobre el tema, las investigaciones se inician con demora incluso cuando se ha identificado a presuntos implicados. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a considerar prioritario el inicio inmediato de las investigaciones en esos casos.

22. El desplazamiento interno de periodistas también se ha convertido en una característica predominante de la situación en el país. Aunque no hay datos que indiquen la cantidad de periodistas desplazados en el país, los Relatores Especiales determinaron que muchos se trasladan a la Ciudad de México, mientras que algunos se desplazan en otros estados o incluso hacia otros países. Muchos se ven obligados a dejar a sus familias y no pueden encontrar trabajo. Diversos periodistas que cuentan con medidas de protección informaron a los Relatores Especiales que tales medidas suelen ser inadecuadas y no responden de manera integral a la situación de sus familias. Algunos periodistas que se han desplazado internamente han sido asesinados en el nuevo estado de acogida. No hay una estrategia integral que proteja a los periodistas desplazados, ni mucho menos una estrategia para que puedan regresar en forma segura o ser reubicados adecuadamente. Muchos periodistas también evitan presentar reclamos de protección por temor a que esto los exponga incluso a un riesgo más grave. Son pocos los que reciben asistencia de las autoridades locales, y las medidas temporales en general parecen insuficientes. Todos estos problemas se extienden también a las familias de los periodistas. La falta de coordinación entre las autoridades federales y entre estas y las estatales provoca que no se considere

adecuadamente su situación de salud, las necesidades educativas de sus hijos y su empleo, y los expone a una situación constante de inseguridad. En consecuencia, numerosos periodistas no consideran que el desplazamiento sea una alternativa realista y muchos sencillamente evitan presentar solicitudes de protección.

23. En este sentido, los Relatores Especiales valoran el informe y las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desplazados internos en México e instan a que se implementen sus recomendaciones<sup>1</sup>.

24. Existe en México una arraigada tradición de protesta social. Las próximas elecciones están programadas para julio de 2018 —se trata de comicios simultáneos a nivel nacional, estatal y municipal que serían los más amplios en la historia de México— y es particularmente importante asegurar que las personas puedan reunirse y protestar sin riesgos para su integridad física y su vida, sin exigencias burocráticas desproporcionadas, y que se capacite adecuadamente a las fuerzas policiales para el control de multitudes. La adopción por la Policía Federal y las autoridades de la Ciudad de México de protocolos sobre uso de la fuerza, incluso en el contexto de protestas, constituye una medida positiva. No obstante, algunos aspectos de estos protocolos, así como diversos proyectos legislativos y leyes presentados a nivel federal y de las entidades federativas (como en Jalisco, Ciudad de México, Quintana Roo y San Luis Potosí) concitan serias dudas sobre el cumplimiento de los estándares internacionales. En particular, estas normas contienen disposiciones que permiten el uso de armas letales en las proximidades de protestas, imponen diversos obstáculos administrativos que en la práctica limitan los derechos relevantes y agravan las sanciones para quienes cometan ciertos delitos en el marco de protestas, entre otras medidas. Estos aspectos deben revisarse con urgencia para asegurar que sean congruentes con los estándares internacionales de derechos humanos.

25. Los Relatores Especiales quisieran destacar la importancia del periodismo en el contexto de las elecciones, sobre todo considerando que es una condición para el ejercicio del derecho del público a la información y la posterior participación política en el proceso electoral. Como consecuencia de esta función, los periodistas actúan en medio de intereses contrapuestos y es posible que se conviertan en blanco de amenazas y agresiones físicas tanto por parte de actores políticos como de actores no estatales. Los Relatores Especiales exhortan al Gobierno a fomentar de manera pública la divulgación total y eficiente de información a periodistas que den cobertura al proceso electoral, y adoptar una estrategia específica para garantizar su seguridad durante este proceso.

## **B. Riesgos especiales que enfrentan las mujeres periodistas y los periodistas indígenas**

26. En un contexto general de grave violencia e inseguridad, numerosos periodistas enfrentan vulnerabilidades adicionales en su trabajo debido a su género u origen étnico. No existen datos centralizados sobre agresiones contra periodistas indígenas. Los Relatores Especiales subrayan que los periodistas comunitarios y aquellos que pertenecen a poblaciones indígenas a menudo son los únicos nexos para llevar información a sus comunidades, y tienen la función adicional de informar en su propio idioma y de divulgar particularmente cuestiones culturales y sociales en su comunidad que, de lo contrario, no recibirían cobertura en otros medios de comunicación. A menudo son blanco de hostigamiento y estigmatización por parte de

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación N.º 39/2017. Los Relatores Especiales reconocen asimismo la importancia del trabajo realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los últimos años para abordar la situación de los desplazados internos en México, incluido el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (2016); la preparación y publicación del Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en México (2017); el Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado Interno (agosto de 2017); y la publicación de la Declaración de México sobre Desplazamiento Forzado Interno (agosto de 2017).

funcionarios públicos y enfrentan condiciones especialmente arduas debido a trabajar en zonas remotas, con escasos recursos y equipos precarios. Suelen hallarse en regiones con presencia de industrias extractivas, donde existen amenazas y restricciones adicionales impuestas por actores no estatales, a veces en colaboración con autoridades locales.

27. Aunque México ha tenido un rol de liderazgo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la realidad que enfrentan los periodistas indígenas está muy lejos de los compromisos asumidos en el plano internacional. Diversos periodistas indígenas comunicaron a los Relatores Especiales sus experiencias de discriminación racial, a menudo agravadas por agresiones físicas, y la falta general de acceso a la justicia debido a la distancia, la falta de asistencia legal adecuada, los obstáculos idiomáticos y el temor a represalias. Son muchos los casos de agresiones a periodistas indígenas que no se informan a las autoridades. Por consiguiente, los Relatores Especiales destacan la urgencia de tomar en cuenta las necesidades específicas de los periodistas indígenas a nivel federal y de las entidades federativas, entre otras formas, a través del Mecanismo de Protección y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

28. Las mujeres periodistas deben lidiar con entornos amenazantes específicos. En la actualidad, no hay datos centralizados sobre agresiones contra mujeres periodistas. En el estado de Guerrero, diversos miembros de la sociedad civil indicaron que habían registrado al menos 23 casos de graves agresiones contra mujeres periodistas ocurridas desde 2014. Aunque el acoso a través de Internet extiende el espectro de las amenazas contra mujeres, varias organizaciones indicaron que no hay documentación pública de la violencia en línea contra mujeres periodistas. Varias mujeres periodistas informaron sufrir acoso mientras realizaban algún reportaje, a menudo ejercido por autoridades públicas, y a veces incluso agresiones físicas por policías o miembros de las fuerzas de seguridad. Otras vulnerabilidades se deben a la labor que desarrollan como periodistas de investigación y el hecho de que suelen percibir una remuneración menor a la de sus colegas de sexo masculino. Aunque son muchas las mujeres periodistas, las que ocupan posiciones directivas siguen siendo una minoría. Muchas mujeres periodistas informaron a los Relatores Especiales sobre reuniones con autoridades públicas de sexo masculino en las cuales el tono fue particularmente condescendiente.

29. A su vez, la falta de perspectiva de género en las etapas de investigación, juzgamiento o protección provoca que no se atienda adecuadamente la particularidad de la situación de las mujeres periodistas. Los Relatores Especiales destacan que, en 2012, en sus observaciones finales a México, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer recomendó que el Mecanismo de Protección y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas incluyera una perspectiva de género y que las autoridades adoptaran medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar ataques y otras formas de abuso contra mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas.

## **IV. Marco institucional para la protección de periodistas**

30. La naturaleza sistemática y multifacética de la violencia que se describió precedentemente exige fortalecer las instituciones nacionales responsables de cumplir las obligaciones estatales de protección de periodistas, y la implementación de un conjunto de estrategias urgentes, integrales y coherentes en materia de prevención, protección y rendición de cuentas.

### **A. Protección de periodistas**

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

31. Con la contundente contribución de la sociedad civil mexicana, en 2012 el Gobierno adoptó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Ley creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo), la política pública más importante para proteger a los periodistas en México. Desde su creación, el Mecanismo ha brindado protección al menos a 310 periodistas, de un total de 370 que la solicitaron.

32. El Gobierno ha adoptado medidas significativas para fortalecer el funcionamiento y la eficacia del Mecanismo y para implementar las recomendaciones formuladas por la sociedad civil y expertos del sector, y eso ha contribuido a generar más confianza entre beneficiarios y periodistas. No obstante, muchos de los desafíos todavía no fueron abordados adecuadamente. La coordinación entre el Mecanismo y las autoridades locales para la implementación de medidas de prevención y protección sigue siendo problemática. Los Relatores Especiales consideran positiva la adopción, en el año 2017, del protocolo para estandarizar los procedimientos operativos y facilitar esta coordinación. El Gobierno debería asegurar que se capacite al personal local sobre cómo cumplir sus obligaciones conforme al protocolo y que entiendan cabalmente la importancia del rol de los periodistas en una sociedad democrática. El Gobierno debería dar prioridad al fortalecimiento del Mecanismo Federal por sobre mecanismos estatales, no solo para asegurar una coordinación eficaz con las autoridades locales, sino además para dotarlo de la posibilidad de actuar a nivel local de manera sostenible. También se debería fortalecer la coordinación entre el Mecanismo y otros organismos federales e instituciones nacionales, como la PGR, la CEAV y la CNDH. En particular, el cumplimiento por la PGR de su responsabilidad de identificar e investigar los riesgos que enfrentan los beneficiarios debería percibirse como un aspecto esencial de todo programa de protección.

33. Sigue siendo necesario que las metodologías de evaluación de riesgos incluyan un enfoque diferenciado que tome en cuenta los riesgos específicos que sobrellevan ciertos grupos de periodistas, incluidas las mujeres periodistas y los periodistas indígenas. El Gobierno debería además realizar acciones adicionales para incluir la seguridad digital entre las evaluaciones de riesgos que realiza el Mecanismo y brindar, cuando corresponda, medidas de protección digital, como la gestión segura de datos de comunicaciones personales. Asimismo, el Mecanismo debería ocuparse eficazmente de las agresiones físicas perpetradas por funcionarios estatales, al igual que otras formas de violencia institucional contra periodistas (a saber, campañas de desacreditación y criminalización).

34. El Mecanismo carece de recursos suficientes para ejercer plenamente su mandato. Necesita recursos que le permitan incrementar de manera sustancial la cantidad de personal; proteger a su personal y retenerlo; asegurar un análisis oportuno de las amenazas; y capacitar al personal sobre temas relacionados específicamente con cuestiones de género e indígenas. El Mecanismo debería además recibir recursos para brindar apoyo psicológico integral a los periodistas desplazados y sus familias. Debería brindar apoyo que permita a los periodistas seguir trabajando desde su nueva ubicación e impulsar estrategias que faciliten el regreso de los periodistas en las condiciones de seguridad necesarias. Un esfuerzo ambicioso del Gobierno para aumentar la capacidad y el presupuesto del Mecanismo no solo favorecerá el objetivo de dar mayor protección, sino que además transmitiría la voluntad política de que la seguridad de los periodistas sea un objetivo nacional prioritario.

35. El derecho internacional exige asimismo que el Mecanismo sea transparente, a fin de asegurar que se supervise su eficacia y se favorezca la confianza entre beneficiarios y otros actores interesados, sin perjuicio de las limitaciones acotadas que se establezcan con fines legítimos, como la protección de la privacidad y la seguridad de las personas afectadas. Como mínimo, el Mecanismo debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgos, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación. No se

deberían aplicar restricciones a la información de un modo que impida la supervisión del Mecanismo y oculte eventuales irregularidades.

### **El rol de las empresas de medios**

36. Muy pocos periodistas amenazados manifestaron percibir que los medios para los cuales trabajaban les ofrecieran suficiente apoyo o, directamente, algún tipo de apoyo. Los Relatores Especiales esperan que haya cambios en el grado de apoyo brindado por los medios de comunicación. Los Relatores Especiales instan a las empresas de medios a actuar con urgencia para mejorar las condiciones de trabajo y, además, brindar apoyo a los periodistas desplazados en sus ciudades, preferentemente dándoles trabajo permanente o como colaboradores independientes. Destacan que el rol de las empresas de medios complementa, pero no reemplaza en absoluto, la obligación del Estado de prevenir los delitos contra los periodistas y garantizar su seguridad.

37. Los Relatores Especiales reiteran su apoyo al Protocolo de Solidaridad, presentada por 39 medios de comunicación, que reconoce su rol en promover avances en la protección y rendición de cuentas en casos de crímenes contra periodistas, así como en la necesidad de brindar programas adecuados de desarrollo de capacidades, seguridad social, salarios dignos y pólizas de seguro de vida para periodistas cuya labor implique un riesgo manifiesto.

### **Iniciativas colectivas de autoprotección**

38. La importancia de la solidaridad también se extiende a los mismos periodistas. Durante la visita, los Relatores Especiales observaron que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil están en condiciones de trabajar en redes para exigir justicia, promover avances en la protección brindada por el gobierno, compartir mejores prácticas y establecer sus propios sistemas de protección colectiva. El contexto actual agudiza la desconfianza entre periodistas y menoscaba la solidaridad y la colaboración entre pares. Los Relatores Especiales aplauden en particular las iniciativas colectivas de autoprotección en las cuales periodistas, grupos informales y organizaciones de la sociedad civil colaboran para identificar, registrar, analizar y prevenir amenazas.

39. Durante los encuentros con periodistas, los Relatores Especiales advirtieron que en muchos casos la intervención de grupos informales de periodistas permitió que colegas que estaban en riesgo conocieran las distintas posibilidades de protección y justicia. Asimismo, tales grupos desempeñan un rol clave de intercambio de herramientas y estrategias de autoprotección. Es clave que las autoridades pertinentes reconozcan la importancia de estas estructuras y contribuyan a su fortalecimiento.

## **B. Prevención de ataques contra periodistas**

40. Los Relatores Especiales destacan la importancia de contar con una política integral para combatir la violencia contra periodistas, que incluya adoptar medidas de prevención para abordar sus causas fundamentales y promover un entorno que favorezca la libertad de expresión.

41. Los Relatores Especiales consideran positiva la adopción de los sistemas de alerta temprana del Mecanismo para Veracruz y Chihuahua. No obstante, la existencia de estos planes no ha impedido los asesinatos de periodistas que tuvieron lugar posteriormente en Veracruz y Chihuahua durante 2017, y las acciones que se pusieron en marcha hasta el momento —especialmente en Veracruz— no resultan suficientes para generar los cambios que exige la situación actual. Los Relatores Especiales alientan al Gobierno mexicano a intensificar las iniciativas de alerta temprana y otras medidas preventivas, en consonancia con sus obligaciones internacionales, tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos y sus contextos particulares, tales como la situación de seguridad en zonas de conflicto, durante períodos electorales y en manifestaciones públicas. El Plan de Contingencia de Chihuahua, si se desarrolla correctamente y de un modo transparente, tiene el potencial para convertirse en una

de las mejores prácticas de la región en materia de medidas de prevención para periodistas y defensores de derechos humanos.

42. La prevención también implica asegurar que los periodistas puedan contribuir de manera eficaz al debate público, sin tener que enfrentar acciones penales o civiles. Por lo tanto, es importante que el Mecanismo asuma un papel preponderante en la promoción de iniciativas legislativas para combatir la censura, siempre que esto forme parte de sus facultades y atribuciones.

### **C. Administración de justicia en los delitos contra periodistas**

43. Los Relatores Especiales determinaron que México ha realizado escasos avances —si es que efectivamente ha logrado progresar— en la erradicación de la impunidad desde 2010. La impunidad por los asesinatos y otros ataques contra periodistas ha sido documentada por instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, y estos datos sugieren que al menos el 99,6 % de estos delitos aún no han sido esclarecidos. Es inadmisibles que el Gobierno mexicano siga sin investigar exhaustivamente estos delitos y juzgar a los responsables. Durante la visita, los Relatores Especiales escucharon varias historias que revelan los altos niveles de temor y autocensura que causaron, entre los periodistas y sus comunidades, la impunidad y la profunda desconfianza en que las autoridades públicas logren justicia y protejan el Estado de derecho.

44. Los Relatores Especiales reconocen que, a nivel federal, se realizaron las reformas legales e institucionales pertinentes para fortalecer la facultad de la FEADLE de investigar y juzgar estos delitos. Además, durante la visita, los Relatores Especiales fueron informados acerca de los recientes esfuerzos realizados a fin de mejorar la capacidad de la FEADLE de cumplir su mandato, lo cual incluye adoptar un protocolo de investigación, reorganizar su estructura interna y mejorar la comunicación con las víctimas, y de lograr una mayor coordinación con las autoridades locales.

45. No obstante, lo cierto es que la FEADLE no ha contribuido significativamente a combatir la impunidad y recuperar la confianza pública. A los Relatores Especiales les preocupa especialmente la falta absoluta de avances en las investigaciones sobre la desaparición de periodistas, como así también en los casos emblemáticos de agresiones contra estos profesionales<sup>2</sup>. De acuerdo a cifras proporcionadas por la FEADLE, de los 84 asesinatos de periodistas cometidos en México desde 2010, la FEADLE determinó que 37 de estos no habrían sido motivados por el ejercicio periodístico de las víctimas. De los 47 crímenes en los que se identificó un vínculo al trabajo periodístico de la víctima, hay 28 investigaciones pendientes, 16 investigaciones que han sido cerradas o suspendidas, y sólo en 3 casos se han abierto procesos penales. A lo largo de estos años, la capacidad humana y material de la FEADLE han sido inadecuadas. Entre 2014 y 2018, el presupuesto de la FEADLE se ha reducido en más del 50 %, lo cual menoscaba incluso los intentos más modestos de cumplir el mandato legal de esta fiscalía.

46. Lo señalado por periodistas, víctimas, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a los Relatores Especiales a concluir que la FEADLE carece de planes de investigación eficaces, no agota todas las líneas de investigación, no identifica a todas las personas responsables de delitos (lo cual incluye a autores intelectuales y cómplices), y no analiza el contexto en el cual se produjeron los delitos, particularmente el modo en que el poder político y delictivo opera a nivel local y en otras realidades locales. Los Relatores Especiales tomaron conocimiento de que no

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, de acuerdo con la información proporcionada por el Estado, aún están en trámite las investigaciones sobre los homicidios y desapariciones de Roberto Mora (2004), Bradley Roland Will (2006), José Antonio García Apac (2006), Armando Rodríguez Carreón, (2008), Mauricio Estada Zamora (2008), José Vladimir Antuna (2009), María Ester Aguilar Casimbe (2009), Ramón Ángeles Alpa (2010), Pedro Argüello y Miguel Ángel Rodríguez (2010), José Luis Romero (2010), Fabián Ramírez López (2010), Humberto Millán (2011).

se protege la seguridad de los testigos y de que no se reúne y preserva de manera eficaz la evidencia policial y forense. Los Relatores Especiales recibieron con gran preocupación la información sobre la ineficacia de investigaciones sobre amenazas y acoso a periodistas, tanto en línea como en medios tradicionales, que quedan paralizadas a causa de engorrosos requisitos legales, como evaluaciones psicológicas de las víctimas y falta de una verdadera coordinación entre los mecanismos de protección. Los Relatores Especiales también recibieron información sobre los obstáculos que afectan la participación de las víctimas en las investigaciones y sobre su estigmatización. La FEADLE no ha incluido una perspectiva de género en su trabajo que le permita actuar de manera más eficaz ante los delitos contra mujeres periodistas, que, como resultado de la discriminación, muchas veces no se denuncian. También les preocupa que la institución no utilice sus facultades legales para ejercer su competencia respecto de casos de asesinatos, secuestros o desapariciones de periodistas en las entidades federativas con los más altos niveles de violencia e impunidad.

47. A nivel local, numerosos periodistas expresaron una profunda desconfianza ante las autoridades locales a cargo de las investigaciones, que en muchos casos se cree que han actuado en connivencia con organizaciones de delincuencia organizada. En reuniones con los Relatores Especiales, varios periodistas locales expresaron su temor y su frustración con las autoridades judiciales locales y enfatizaron que presentar reclamos ante estas resultaría “inútil” y no haría más que agravar los riesgos que ya enfrentan.

48. Dada la gravedad y la magnitud de la crisis actual y la falta de independencia de muchas autoridades locales, los Relatores Especiales consideran que es imperativo que las autoridades gubernamentales intensifiquen el uso de la potestad legal de la FEADLE para investigar y enjuiciar delitos contra periodistas y adoptar medidas de amplio alcance que pongan fin a la impunidad. Con ese objetivo, se deben proporcionar a la FEADLE todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar su mandato. Los investigadores y funcionarios de aplicación de la ley deben estar debidamente equipados y recibir capacitación especializada en todos los aspectos de la investigación de delitos contra la libertad de expresión. Asimismo, deberían establecerse criterios claros y objetivos respecto de la facultad de la FEADLE de llevar adelante investigaciones de delitos contra periodistas que no se encuadren en su “competencia original”, a fin de no perjudicar las investigaciones penales con demoras injustificadas y confusión en cuanto a competencia. Esto es particularmente importante en la investigación de asesinatos y desapariciones de periodistas. En estos casos, los Relatores Especiales instan a la FEADLE a que ejerza eficazmente su competencia en todos los casos en que, aparentemente, están involucradas autoridades locales o poderosas bandas delictivas, y en que la capacidad de las autoridades de aplicación de la ley de las entidades federativas para llevar a cabo una investigación independiente e imparcial se ve razonablemente cuestionada. Asimismo, la FEADLE debería adoptar un protocolo específico que establezca los principios y las obligaciones legales de las personas que están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión y fije un estándar común sobre cómo llevar a cabo una investigación oportuna, diligente, independiente y transparente de estos casos, de conformidad con los estándares y mejores prácticas internacionales de derechos humanos y en consulta con la sociedad civil<sup>3</sup>. La FEADLE también debe poder cumplir con todas sus

---

<sup>3</sup> El protocolo debe poder brindar orientación detallada a los investigadores respecto de todos los aspectos del proceso de investigación necesarios para seguir las líneas de investigación vinculadas con las actividades periodísticas de las víctimas. Esto puede incluir orientación específica sobre cómo llevar adelante una investigación del lugar donde se cometió el delito y recabar pruebas físicas; encontrar, entrevistar y proteger a testigos; recabar pruebas digitales; evaluar el contexto político y social; identificar el móvil del delito y facilitar la asistencia técnica internacional. El protocolo debería incluir políticas sobre la protección de las fuentes periodísticas durante la investigación. Esta herramienta debería contribuir a que los investigadores estén familiarizados con la definición funcional de periodistas que se establece en la legislación nacional y en las normas internacionales, a fin de prevenir la estigmatización y la exclusión de periodistas de medios no tradicionales, como *bloggers* y personas que ejercen el periodismo ciudadano. El protocolo también debería ofrecer orientación concreta sobre cómo identificar delitos sexuales y de género perpetrados contra periodistas, e investigarlos de manera diligente. El protocolo debería incluir políticas sobre participación y protección de víctimas, transparencia de las investigaciones y mecanismos de supervisión disponibles para que la FEADLE cumpla sus metas y responsabilidades.

obligaciones sin intimidación, acoso ni interferencia indebida por parte de las autoridades gubernamentales ni de terceros. La aprobación —largamente esperada— de una ley que crea una fiscalía nacional autónoma, transparente y eficaz debería brindar garantías para que la FEADLE opere con independencia a nivel institucional, tanto en la práctica como en la manera en que es percibida.

49. El poder judicial debería desempeñar un papel clave contra la impunidad y los Relatores Especiales destacan la importancia de que, además de ser independiente e imparcial, el poder judicial cuente con recursos materiales y humanos suficientes y formación adecuada para brindar, en un plazo razonable, acceso a la justicia y reparación para las víctimas.

50. Los Relatores Especiales están particularmente preocupados por la falta de mecanismos para supervisar el avance de las investigaciones y la eficacia de las medidas de rendición de cuentas existentes. Estos mecanismos podrían alertar sobre las deficiencias y las acciones correctivas que puedan necesitarse. La supervisión podría optimizarse notablemente mejorando las estadísticas criminalísticas sobre violencia contra periodistas y los procesos penales iniciados por estos delitos. México debería garantizar, tanto en la legislación como en la práctica, que se sancione a los funcionarios públicos que no cumplan con sus obligaciones legales de investigar debidamente los delitos contra periodistas.

51. Los Relatores Especiales instan al Gobierno mexicano a reemplazar este paradigma de impunidad por otro que garantice una efectiva investigación, juzgamiento y monitoreo, de conformidad con sus obligaciones internacionales.

## **V. Vigilancia de periodistas, figuras públicas y otras personas**

52. Una serie de informes ampliamente documentados en 2017 demostró que el Gobierno de México y varios gobiernos de las entidades federativas compraron o usaron software diseñado para monitorear a personas a través de sus teléfonos celulares. Esos informes han mostrado, de manera contundente, que el programa espía —producido por NSO Group, con sede en Israel, y denominado “Pegasus”— tenía como blanco, entre otros, a políticos, periodistas, defensores de derechos humanos, abogados, expertos en salud pública y lucha contra la corrupción e incluso el organismo internacional establecido para investigar la desaparición masiva de estudiantes en Iguala en 2014.

53. Los Relatores Especiales se reunieron con víctimas de estas acciones de vigilancia y de intentos de vigilancia, con el objeto de comprender el modo en el cual el uso de la tecnología amenazaba su trabajo y su sensación de seguridad. Efectivamente, la tecnología de vigilancia tiene graves implicaciones para el ejercicio de la libertad de expresión, y afecta la capacidad de las personas de transmitir o recibir información y establecer contactos con activistas y con otras personas. Crea incentivos para la autocensura y menoscaba de manera directa la capacidad de periodistas y defensores de derechos humanos de llevar a cabo investigaciones, y de forjar y mantener relaciones con fuentes de información. Para los gobiernos, la vigilancia solo debe ser una opción si se implementa conforme a las normas más estrictas en el contexto de la aplicación de la ley, que sean de pública consulta y hayan sido adoptadas en forma pública, sobre la base de principios de necesidad y proporcionalidad, y asegurando una rigurosa supervisión judicial.

54. En junio de 2017, el presidente Peña Nieto reconoció que el gobierno había comprado software que le permitía llevar a cabo tareas de vigilancia digital. Aunque Peña Nieto negó que las autoridades hubieran dado instrucciones para el uso de Pegasus, el Gobierno posteriormente inició una investigación interna dirigida por la

FEADLE. En las conversaciones mantenidas por los Relatores Especiales con la FEADLE, estos tomaron conocimiento de que dicha fiscalía había iniciado esa investigación, con el objeto de identificar a los compradores en el gobierno y revisar los objetivos individuales de las acciones de vigilancia. En Guerrero, un funcionario gubernamental de ese estado, cuando uno de los Relatores Especiales le preguntó por los señalamientos sobre la compra y el uso de Pegasus, negó categóricamente esa actividad.

55. A los Relatores Especiales les preocupa que la FEADLE, aunque proceda con buena fe, carezca de la independencia necesaria para investigar esta cuestión tan seria. Efectivamente, la Procuraduría General de la República, de la cual la FEADLE forma parte, está señalada como una de las compradoras del programa Pegasus. En julio de 2017, expertos de la ONU, entre los cuales se encontraba el Relator Especial de la ONU, instaron a México a que iniciara una investigación independiente e imparcial de la implementación de Pegasus. Los Relatores Especiales subrayan que toda investigación debe ser independiente del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas que, según se presume, han comprado o utilizado el programa espía e incluir a expertos de organizaciones académicas y de la sociedad civil, incluso, potencialmente, de países extranjeros. Dicha medida demostraría que se comprenden los principios de debido proceso y Estado de derecho que deben regir la aplicación de la ley en una sociedad democrática. Mientras tanto, en toda investigación que se encuentre en curso deben respetarse los derechos de quienes son objeto de las acciones de vigilancia, lo que comprende su seguridad y privacidad. También se debe analizar e investigar, de manera amplia, a todos los potenciales compradores y usuarios de Pegasus (y otros posibles productos espías) y a todas las fuentes de información que puedan demostrar el uso del programa espía, y brindar al público información actualizada, en forma periódica, sobre el estado de la investigación. En este sentido, los Relatores Especiales apoyan enérgicamente la orden impartida por el INAI el 31 de enero de 2018 a la Procuraduría General de la República (PGR) de dar a conocer públicamente los contratos vinculados con la adquisición del programa espía Pegasus.

## **VI. Acceso a la información**

56. México cuenta con un marco jurídico e institucional notable para la protección y promoción del acceso a la información que se encuentra en poder de autoridades públicas, un elemento esencial de la libertad de expresión. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública entró en vigor en mayo de 2015. En conversaciones con el INAI, la autoridad pública responsable de implementar las leyes y los compromisos de México en materia de acceso a la información, a los Relatores Especiales les impresionó muy favorablemente el conocimiento y el compromiso de la institución de asegurar el acceso proactivo y procesos abiertos para solicitar información.

57. En diálogos mantenidos con organizaciones de la sociedad civil, los Relatores Especiales identificaron situaciones preocupantes respecto de cómo opera el acceso a la información en el contexto de señalamientos de graves violaciones de derechos humanos. Los investigadores parecen tener dificultades para obtener información completa. Se censuran gran cantidad de datos y no se indican los motivos por los cuales no se da a conocer esa información. Este problema se ve agravado por la falta de datos accesibles proporcionados por el Gobierno sobre delitos como desapariciones, o por la ausencia de información en los idiomas de las comunidades indígenas.

58. Diversos expertos expresaron una particular preocupación en relación con el artículo 27 de la Ley Federal de Archivos, que permite que se mantenga el carácter confidencial de documentos históricos durante 30 o 70 años aduciendo motivos de protección de datos. Según la información recibida, esta disposición ha sido utilizada por las autoridades para retener u ocultar masivamente los nombres de funcionarios públicos y otra información sobre abusos y graves violaciones de derechos humanos

del pasado, de modos que no resultan compatibles con el requisito de necesidad y proporcionalidad. Estas restricciones se mantienen en un proyecto que propone reformar la legislación sobre los archivos nacionales, que fue aprobado por el Senado en diciembre de 2017. Los Relatores Especiales instan al Congreso a revisar el proyecto legislativo a fin de garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos. El público tiene derecho a acceder a archivos históricos, incluidos los que están relacionados con violaciones de derechos humanos.

59. Tras el terremoto de septiembre de 2017, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tuvieron la posibilidad de poner a prueba, en tiempo real, el acceso a los mecanismos de información durante desastres naturales. Muchas organizaciones expresaron su descontento por la velocidad, la fiabilidad y la ausencia general de información con que contaron antes y después del terremoto. En la medida en que los Relatores Especiales tienen conocimiento, el país carece de un registro nacional de pública consulta sobre personas desaparecidas durante desastres naturales —pese a la reciente adopción de una Ley General sobre Desapariciones— y tampoco existe una base de datos que recopile información sobre los daños causados y la transparencia que se necesita para acceder a la información durante la reconstrucción para garantizar la rendición de cuentas. Los Relatores Especiales instan enfáticamente al Gobierno a trabajar con la sociedad civil a fin de identificar deficiencias en la información que se encuentra disponible para todas las personas en el contexto de los desastres naturales.

## **VII. Diversidad en los medios**

60. Las sociedades democráticas se basan, en parte, en el acceso que tienen las personas a diversas fuentes de noticias, opiniones, ideas y debate. Los predecesores de los Relatores Especiales señalaron, en 2010, que en el entorno de medios en México faltaban algunos de los elementos necesarios de diversidad y pluralismo<sup>4</sup>. Advirtieron problemas en el marco legal de los medios de transmisión, la concentración de la titularidad de medios, sobre todo los de radiodifusión, y la falta de un organismo regulador independiente. También señalaron deficiencias en el apoyo a las radios comunitarias. Los Relatores Especiales señalan que sigue habiendo problemas constantes de falta de diversidad y pluralismo. En particular, señalan las siguientes como áreas que requieren especial atención:

### **A. Concentración de medios y radios comunitarias**

61. En primer lugar, aunque la OCDE señala que México ha logrado avances en el desarrollo de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, siguen existiendo problemas de concentración de medios que menoscaban la competencia necesaria para que prospere el pluralismo. Sobre la base de la información recibida durante la visita, México sigue estando entre los países con el más alto nivel de concentración de medios, en radiodifusión, prensa gráfica y medios digitales. Las leyes adoptadas desde la visita realizada por los predecesores de los Relatores Especiales en 2010 han intentado abordar los problemas de competencia. En particular, los Relatores Especiales valoran la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) establecido en 2013 —acción con la cual se cumplieron las Recomendaciones de sus predecesores—, que ha comenzado a tomar medidas para aumentar la diversidad en el acceso al espectro de la radiodifusión y la banda ancha.

62. En el mercado radial, se estima que un 70 % de las estaciones con operadores privados aún pertenecen a aproximadamente 10 conglomerados de medios, y se indica que muchos todavía muestran una actitud hostil hacia las radios comunitarias que requieren espacio en el espectro radial. Pese a los cambios en la legislación que

---

<sup>4</sup> A/HRC/17/27/Add.3, párr. 78

exigieron que el IFT mantenga y actualice los registros públicos con la información pertinente sobre gestión del espectro de radiodifusión, las organizaciones de la sociedad civil señalan que solamente hay información sobre la propiedad de los medios en formatos difíciles de usar y comprender, lo cual hace que resulte inaccesible. Los Relatores Especiales también tomaron conocimiento de que el IFT decidió, en marzo de 2018, revertir una decisión anterior en la cual había resuelto que una de las principales empresas de radiodifusión en México tiene “poder sustancial de mercado” o una posición de mercado dominante en la televisión paga, y que entonces debía quedar sujeta a reglamentaciones específicas. La decisión se revirtió cuando la Suprema Corte dictó una sentencia que la dejó sin efecto alegando motivos de procedimiento. Los Relatores Especiales continuarán monitoreando las medidas que tome el Gobierno para contrarrestar la concentración de medios y promover su diversidad.

63. En segundo lugar, si bien México ha realizado esfuerzos por ampliar el acceso, existen deficiencias significativas en la cobertura de las radios comunitarias. Esto es algo lamentable, dado que las radios comunitarias permiten que las comunidades indígenas accedan a información que, de otro modo, no obtendrían, sobre todo información orientada a sus necesidades específicas. La radio comunitaria permite el desarrollo de mecanismos locales para compartir y difundir información y, de hecho, el desarrollo de formas locales de profesionalización. Según información recibida durante la visita, solamente cuatro de 68 lenguas indígenas en México están reflejadas en las concesiones que tienen disponibles para explotar el espectro de radio. La información aportada por la comunidad indígena de Oaxaca, por ejemplo, sugirió que existen importantes obstáculos que afectan el desarrollo de las radios comunitarias, que incluyen elevados aranceles por el uso del espectro de radio. En el caso de radios comunitarias que se gestionan como un servicio a la comunidad –en vez de radios comerciales–, esos aranceles representan un obstáculo para su sostenibilidad. Periodistas de Guerrero también señalaron a los Relatores Especiales lo arduo que resulta atravesar el proceso para obtener concesiones para el espectro y permisos de radiodifusión, lo cual también incluye costos que pueden ser significativos para comunidades de escasos recursos. Los Relatores Especiales entienden que solamente se han otorgado tres concesiones a radios indígenas desde que, hace cuatro años, se adoptó legislación orientada a ampliar esa disponibilidad.

64. En tercer lugar, el acceso a Internet varía en cuanto a intensidad y fiabilidad de la señal en los distintos puntos del país, aun cuando el acceso amplio desde todos los sectores de la sociedad mexicana resulta fundamental para el desarrollo de la diversidad en línea. El IFT ha realizado esfuerzos para ampliar el acceso a Internet, pero todavía existen graves obstáculos. Por ejemplo, en comunidades rurales e indígenas, la falta de infraestructura de banda ancha confiable suele hacer que las personas se inclinen por el acceso móvil, que carece de la intensidad que ofrece el acceso fijo.

## **B. Publicidad oficial**

65. Una propuesta de ley para regular la publicidad oficial se presentó en el Congreso en marzo de 2018 en seguimiento a una sentencia emblemática de la Corte Suprema. En un proceso acelerado, el Senado aprobó la legislación propuesta, que el Presidente convirtió en ley el 11 de mayo de 2018, sin cambios.

66. Preocupa a los Relatores Especiales que la nueva legislación no cumpla con los principios básicos ni con las recomendaciones de organismos internacionales o expertos en derechos humanos. En particular, la ley no establece normas claras sobre sus objetivos, criterios y procedimientos de asignación y mecanismos de supervisión, dejando un amplio margen de discreción y abuso de las autoridades. El informe de la CIDH “Principios rectores de la regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión” (2012) señala que el establecimiento de normas específicas, claras y precisas es esencial para evitar el abuso y el gasto excesivo. Los Relatores Especiales instan al Gobierno de México a modificar la legislación, de acuerdo con estos principios y mejores prácticas.

## VIII. Conclusión y recomendaciones

### A. Seguridad de los periodistas

67. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a que adopten todas las medidas necesarias para:

#### Prevención

68. Recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos datos relativos al enjuiciamiento penal de estos delitos.

69. Seguir reconociendo, en las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor del trabajo de los periodistas y repudiar en todo momento los delitos perpetrados contra ellos.

70. Seguir brindando capacitación adecuada sobre seguridad de los periodistas, incluida la formación que tome en cuenta factores de género y culturales, a funcionarios de aplicación de la ley relevantes, y garantizar que todos sus manuales y pautas de actuación cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión.

71. Brindar formación para periodistas que podrían estar en riesgo de convertirse en víctimas de ataques y promover que la seguridad de los periodistas forme parte de los planes de estudio de las escuelas de periodismo y comunicación.

72. Asegurar que la implementación de los planes de contingencia en Chihuahua y Veracruz incluya la participación efectiva de la sociedad civil, los periodistas y las autoridades a nivel federal y de las entidades federativas, y garantizar la sostenibilidad de estos planes. Identificar otras regiones y periodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en casos de protesta social o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques. Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en situaciones de protesta social y durante elecciones o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques.

73. Adoptar medidas para evitar que se repitan delitos contra periodistas en Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa y Veracruz, y promover políticas para restablecer la confianza pública entre los periodistas y los medios de comunicación de esos estados, además de consultar en forma periódica a la sociedad civil.

#### Protección

74. Seguir fortaleciendo el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y asegurar la efectiva aplicación de sus decisiones y medidas.

75. Adoptar las reformas legales que sean necesarias para asegurar una cooperación y coordinación efectiva entre el nivel federal y las entidades federativas, a fin de proteger a periodistas y defensores de derechos humanos. Mientras tanto, todas las entidades federativas deberían contar con unidades que coordinen e implementen de manera enérgica las medidas de protección destinadas a periodistas y defensores de derechos humanos establecidas a nivel federal. A fin de asegurar una implementación adecuada de las medidas de protección, se debería establecer un sistema que prevea sanciones administrativas para los funcionarios públicos que se desentiendan de sus obligaciones y que resulte accesible para todos los beneficiarios.

76. Brindar al mecanismo de protección federal los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar su mandato. En particular, aumentar la cantidad de analistas de riesgo que trabajan en el mecanismo de protección federal, así como la cantidad de funcionarios a cargo de supervisar la

implementación de medidas. Con los recursos adecuados, el Mecanismo debería procurar asignar de manera más habitual a analistas en los estados donde la situación presente mayor gravedad y urgencia. Se deberían brindar condiciones de trabajo y de protección adecuadas a los analistas y otros funcionarios que realicen trabajo de campo.

77. Reforzar la capacidad del mecanismo federal de dar seguimiento a la situación de los periodistas que sean beneficiarios de medidas de protección y evaluar en forma crítica su eficacia. En este sentido, los Relatores Especiales consideran positivo el plan de efectuar un diagnóstico de las medidas de implementación y destacan que es necesario hacer partícipe a la sociedad civil en su diseño y evaluación. Se deben atender en particular los riesgos y las amenazas que sufren los periodistas desplazados e incluir medidas para un regreso seguro o, cuando este no sea viable, la integración en una nueva comunidad.

78. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la transparencia del mecanismo federal de protección, a fin de asegurar que se supervise su eficacia y se favorezca la confianza entre beneficiarios y otros actores interesados, sin perjuicio de las limitaciones acotadas que se establezcan con fines legítimos, como la protección de la privacidad y la seguridad de las personas afectadas. Como mínimo, el Mecanismo debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgos, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación.

#### **Justicia e impunidad**

79. Adoptar una variedad de medidas significativas y sostenibles para fortalecer la capacidad de la FEADLE de abordar la situación estructural de impunidad en la cual persisten los delitos contra periodistas, algunas de los cuales son:

- (a) Aumentar el financiamiento de la FEADLE y asegurar que sus rubros presupuestarios se asignen de conformidad con su obligación principal de investigar violaciones a la libertad de expresión. En particular, esto debería implicar un aumento sustancial en la cantidad de investigadores y personal policial dentro de su competencia.
- (b) Adoptar un protocolo donde se expongan los principios y las obligaciones legales de quienes están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión y se establezca un estándar común sobre cómo impulsar una investigación oportuna, diligente, independiente y transparente de estos casos, congruente con los estándares internacionales de derechos humanos y las mejores prácticas, en consulta con la sociedad civil.
- (c) Establecer criterios claros, objetivos y transparentes con respecto a la facultad de la FEADLE de llevar a cabo investigaciones de delitos contra periodistas que no se encuadren en su "jurisdicción original", a fin de evitar que se frustren las investigaciones penales con demoras irrazonables y confusiones en cuanto a jurisdicción.
- (d) Dar prioridad a la investigación de una serie de casos de periodistas cuya contribución resultó fundamental para sus comunidades.
- (e) Fortalecer la capacidad de los investigadores y los fiscales de gestionar casos penales sobre violencia contra periodistas y llevarlos a la justicia, entre otras cosas, creando un programa con participación de expertos externos destinado a asesorar y capacitar a investigadores de la FEADLE, diseñando planes para la investigación de casos prioritarios de ataques contra periodistas cometidos como consecuencia de su ejercicio del derecho de libertad de expresión. A fin de asegurar la rendición de cuentas, deberían adoptarse medidas de seguimiento en colaboración con actores nacionales e internacionales, incluida la participación de los Relatores Especiales de la ONU y la CIDH y de ACNUDH.
- (f) Establecer, dentro de la FEADLE, un programa de protección de testigos que incluya además la protección de las fuentes.

- (g) Designar un punto focal/una unidad de género o especialistas en violencia contra mujeres periodistas y establecer un programa de capacitación dentro de la FEADLE que se enfoque específicamente en ataques sufridos por mujeres periodistas.
- (h) Compilar y publicar estadísticas detalladas sobre las actividades de la FEADLE, a saber, la cantidad de investigadores, el presupuesto disponible, la cantidad de casos dentro de su competencia, el tipo de delitos investigados, el estado de las investigaciones, el tipo de presunto agresor y las condenas obtenidas.

80. Asegurar que la FEADLE siga siendo una fiscalía especializada dentro del organigrama/la estructura de la organización en el marco autónomo de la nueva Procuraduría General de la República y asegurar su independencia

81. Asegurar que todas las investigaciones de delitos contra periodistas a nivel local se lleven a cabo de manera oportuna, independiente, imparcial y transparente por agentes especializados de aplicación de la ley que han recibido formación adecuada en los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

82. Garantizar la aplicación de sanciones adecuadas contra funcionarios públicos que obstruyan la investigación o el juzgamiento de los responsables de delitos contra periodistas u otros actores de medios.

83. Asegurar que los jueces y otros funcionarios de aplicación de la ley utilicen una definición funcional de periodismo que sea congruente con la jurisprudencia y los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, es fundamental que los jueces no se declaren incompetentes debido a una interpretación acotada de la definición de periodista.

84. Capacitar a miembros del poder judicial con respecto a las normas y los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión, y formular pautas y protocolos que fortalezcan su capacidad de implementar esos estándares en la práctica.

#### **Atención a víctimas**

85. Fortalecer la capacidad de la CEAV de garantizar una asistencia legal y psicosocial integral a las víctimas y sus familiares que hayan sufrido delitos que impliquen violaciones a la libertad de expresión. Al tratar con víctimas y familiares, la CEAV debe ocuparse de reducir al mínimo el posible perjuicio que sus procedimientos podrían provocar a su bienestar intelectual y capacitar a sus funcionarios de manera consecuente con esto.

86. Crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la PGR, con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de sus distintos mandatos sobre asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia. Se debería brindar a las víctimas información clara sobre los roles y las funciones de cada institución, de modo que puedan dirigir sus casos a la autoridad pertinente.

#### **Periodistas y actores de medios de comunicación**

87. Establecer redes para fortalecer la cooperación con el mecanismo de protección federal, a fin de asegurar la implementación efectiva de medidas de protección.

88. Brindar capacitación adecuada sobre seguridad y autoprotección a sus empleados, tanto aquellos permanentes como los colaboradores independientes, brindándoles equipos de seguridad, condiciones de trabajo adecuadas y seguro de vida.

## **B. Vigilancia**

89. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a adoptar las siguientes medidas:

- (a) Realizar una investigación independiente sobre la adquisición y el uso de *malware* (incluido “Pegasus”) para monitorear a periodistas, activistas y defensores de derechos humanos. Una investigación de este tipo debe ser independiente del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas que, según se presume, han comprado o utilizado el programa espía e incluir a expertos de organizaciones académicas y de la sociedad civil, incluso, potencialmente, de países extranjeros. Mientras tanto, en toda investigación que se encuentre en curso deben respetarse los derechos de quienes son objeto de las acciones de vigilancia, lo que comprende su seguridad y privacidad.
- (b) Establecer un marco legal para proteger a personas de intromisiones arbitrarias o clandestinas en su privacidad, incluida la protección de las fuentes periodísticas conforme a los estándares internacionales sobre la materia. Se deben establecer garantías y medidas de supervisión judicial de los organismos estatales implicados en vigilancia, dentro de los límites permisibles en una sociedad democrática. México debería considerar la posibilidad de crear un órgano independiente para supervisar de manera eficaz las tareas de vigilancia del Estado.

### C. Acceso a la información

90. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a seguir fortaleciendo el marco de acceso a la información, incluso a través de las siguientes medidas:
- (a) Seguir fortaleciendo las capacidades del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), asegurando su autonomía, que cuente con presupuesto adecuado y la eficacia de sus decisiones.
  - (b) Garantizar el acceso a la información pública por las comunidades en riesgo, sobre todo los pueblos indígenas.
  - (c) Facilitar el acceso de las víctimas y sus representantes a los expedientes judiciales de graves violaciones de derechos humanos, en consonancia con lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos.
  - (d) Asegurar que prevalezca el interés general al designar como clasificada la información sobre violaciones de derechos humanos, casos de corrupción e información de interés público, asegurando que los datos personales que identifican a las personas involucradas no se eliminen en las versiones públicas.
  - (e) Asegurar que la designación de archivos históricos como clasificados esté basada en el principio de máxima publicidad y el derecho a la verdad, teniendo presente el principio de no dañar.

### D. Publicidad oficial

91. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a hacer lo siguiente:
- (a) En consulta con la sociedad civil y con expertos, adoptar una ley general para regular la publicidad oficial por parte de todas las instituciones a nivel federal, de los estados y municipios, con el objeto de reducir la discrecionalidad conforme a estándares internacionales de derechos humanos. Los recursos para publicidad oficial deberían asignarse en función de criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes.
  - (b) Hacer cumplir la obligación jurídica de publicar de manera proactiva información relevante sobre criterios de contratación, motivos para la asignación presupuestaria, gastos y contratos de publicidad de entidades públicas.

## **E. Diversidad y pluralismo en los medios de comunicación**

92. Los Relatores Especiales instan a las autoridades competentes a hacer lo siguiente:

- (a) Recopilar y hacer pública toda la información necesaria para identificar la titularidad de los medios de comunicación, y garantizar que toda la información presentada a los registros nacionales de medios y telecomunicaciones esté disponible para el público en formatos accesibles.
- (b) Seguir estableciendo políticas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación y dar mayor impulso a las medidas destinadas a contrarrestar la concentración de los medios, sobre todo en los medios de radiodifusión y en la televisión paga.
- (c) Abstenerse de criminalizar el uso de las frecuencias de radio, pues eso constituiría una restricción innecesaria y desproporcionada a la libertad de expresión. Esto debería ser considerado por el Senado al debatir las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y al Código Penal Federal (artículo 172 TER) que actualmente están siendo tratadas en el Congreso.
- (d) Adoptar medidas para ampliar el acceso de los pueblos indígenas y las zonas rurales a la radiodifusión comunitaria, entre otras cosas, fomentando el desarrollo y la disponibilidad de recursos en este tipo de emisión, y seguir fortaleciendo el acceso a la banda ancha en zonas donde este no sea confiable.

## **F. Medidas legislativas**

93. Los Relatores Especiales instan a las autoridades relevantes a hacer lo siguiente:

- (a) Derogar el texto actual de la Ley de Seguridad Interior y, en cambio, iniciar un diálogo abierto y exhaustivo sobre el modelo de seguridad que necesita el país, reivindicando el rol de las agencias de seguridad civiles en el manejo de los problemas de seguridad pública. No deberían adoptarse leyes que menoscaben los poderes conferidos a las autoridades de acceso a la información o los estándares vinculados con el acceso a información sobre graves violaciones de derechos humanos.
- (b) Derogar la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y reformar los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar delitos que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión, y abstenerse de usar otras disposiciones del derecho penal para castigar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión. En forma simultánea, reformar los códigos civiles de las entidades federativas para garantizar la protección del honor a través de procedimientos civiles, estipulando límites y criterios para las sanciones, conforme a los estándares internacionales. El rol de la SEGOB y el Mecanismo debería ser clave en este sentido.
- (c) Adoptar leyes para proteger a las fuentes y a quienes denuncian irregularidades. Incluir a la sociedad civil en el proceso y tomar en cuenta los informes de los Relatores Especiales sobre el tema.