

## APARTADO 3.

# ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (EDI) PARA GARANTIZAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

A partir de los datos arrojados por la EDI, esta sección analiza cuatro ejes concretos del desempeño institucional tanto del Mecanismo de Protección (fundamentalmente a nivel federal, pero con referencias a algunos casos locales) como de la FEADLE. En primer lugar, se analiza la *Efectividad*, que se traduce en logro de resultados y cumplimiento de estándares. En segundo, la *Eficiencia*, entendida en el sentido de mejorar o, en su caso, aumentar prestación de servicios, así como mejorar los esquemas de coordinación. El tercer eje, la *Relevancia*, condensa aprendizaje y adaptabilidad constante de las instituciones encaminado a mejoras en el funcionamiento. Finalmente, la *Sustentabilidad* es el cuarto eje y se dirige a analizar la movilización de recursos y capital humano. La EDI ofrece indicadores que califican cada uno de los cuatro ejes en una escala de 1 a 4, donde este último es la mejor calificación. Como todo indicador, la EDI ofrece una calificación global que, después, puede utilizarse para analizar temas y problemas concretos. Ambos flancos, tanto la calificación general como la explicación particular, son relevantes rumbo a una interpretación integral.

Siguiendo esa idea, en primer lugar se presentan aquí los resultados generales y, posteriormente, todo el apartado analiza ese desempeño institucional a la luz de las tres problemáticas que guían este informe: persistencia de agresiones, zonas de silencio y, como se dijo antes, ineficiencia institucional con particular énfasis. Así pues, las calificaciones generales del ejercicio 2019 del EDI arrojan resultados tanto pares como dispares entre la FEADLE y el Mecanismo de Protección a nivel federal. Por ejemplo, en materia de *Efectividad*, ambas instituciones obtuvieron calificaciones intermedias en logros de resultados y un poco más elevadas en cumplimiento de estándares. Este punto es relevante, pues sugiere que, a pesar de la existencia, esta-

blecimiento y cumplimiento con relativa eficacia de estándares, este hecho por sí mismo no garantiza necesariamente el logro de resultados. A la luz de la persistencia de agresiones, amenazas y vulnerabilidades para el ejercicio de la libertad de expresión en el país, el argumento es difícilmente refutable.

**Cuadro 1.**  
Análisis de Desempeño Institucional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Resumen evaluación Mecanismo de Protección*		
Efectividad	Logro de resultados	2.13
	Cumplimiento de Estándares	3.15
Eficiencia	Mejorar/aumentar la prestación de servicios	1.89
	Mejores esquemas de coordinación	2.75
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	2.33
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.83
Sustentabilidad	Movilización de recursos	3.60
<b>Promedio Global</b>		<b>2.53</b>

**Fuente:** Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2019.

\* Si bien los ejercicios realizados en 2018 y 2019 siguen la misma lógica de evaluar las instituciones desde la metodología de la EDI, los resultados no pueden ser comparables por distintas razones: 1. La calidad de la información obtenida a través de las solicitudes públicas en 2019 permite un análisis más detallado para la evaluación institucional; 2. Para el ejercicio 2019 se agregaron un cierto número de variables que no estaban contempladas el año anterior; 3. Para 2018 no se realizó una ponderación sobre el desempeño, simplemente se reportaron los hallazgos por dimensión.

Ahora bien, en materia de *Eficiencia*, la FEADLE obtuvo calificaciones consistentemente bajas, mientras que el Mecanismo de Protección demostró contar con mejores esquemas de coordinación. La FEADLE, sin embargo, obtiene las peores calificaciones por igual en los rubros que involucran a la *Eficiencia*. No cuenta, ni con mejora ni con aumento en la prestación de servicios. Además, tampoco evidenció algún mejoramiento en sus esquemas de coordinación. En resumen, de acuerdo con la información de la EDI, la FEADLE tiende a actuar de manera aislada y limitada en la cantidad de servicios prestados. El diagnóstico es preocupante, porque sugiere que un potencial agravamiento de las condiciones de violencia contra periodistas o personas defensoras no haría sino agravar esta condición y, por tanto, estancar o ralentizar todavía más la prestación de servicios.

Relacionado con el tercer eje, la *Relevancia*, nuevamente el Mecanismo de Protección obtuvo mejores calificaciones mientras que la FEADLE se mantiene consistentemente baja. Particularmente en lo relativo a la promoción de participación ciudadana, el primero obtiene una calificación mediana, mientras que el segundo presenta la peor calificación.

**Cuadro 2.**  
Análisis de Desempeño Institucional de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

Resumen evaluación FEADLE		
Efectividad	Logro de resultados	2.50
	Cumplimiento de Estándares	3.40
Eficiencia	Mejorar/aumentar la prestación de servicios	1.00
	Mejores esquemas de coordinación	1.00
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	1.00
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.36
Sustentabilidad	Movilización de recursos	1.00
<b>Promedio Global</b>		<b>1.58</b>

**Fuente:** SIMO Consulting y Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2019.

Asimismo, ambos se mantienen bajos en lo relativo al aprendizaje y adaptabilidad constante, aunque es nuevamente la FEADLE quien obtiene más bajos resultados. En otras palabras, la *Relevancia* tiene calificaciones consistentemente bajas entre ambas instituciones, lo que supone dificultades mayúsculas para que la institución se adapte y cambie favorablemente ante contingencias. Este punto es de suma importancia para el presente informe pues, como se ha propuesto y se profundizará más adelante, el contexto mexicano sugiere tensión entre cambio y continuidad. Siguiendo esa lógica, ni la continuidad es deseable, y el cambio oscila entre riesgos y promesas difíciles de esclarecer. Cualquier camino que se recorra será mucho más terso en materia de libertad de expresión, si tanto la FEADLE como el Mecanismo estuvieran mejor calificados en materia de *Relevancia*.

Finalmente, en el eje de *Sustentabilidad* se presenta la mayor disparidad entre ambas instituciones. El Mecanismo de Protección obtuvo aquí su más alta calificación dentro de todos los ejes, mientras que la Fiscalía tuvo una más de sus cuatro calificaciones en “1”, la más baja a aspirar. La

sustentabilidad supone esencialmente movilización de recursos. En el caso del Mecanismo de Protección, la presentación clara y pública de estados financieros es una virtud. A ello se suma que la institución contiene medidas para la toma de decisiones en materia de protección en diversos contextos y perfiles de personas, lo que se refleja en un positivo cumplimiento de estándares. Además, cuenta con protocolos para el adecuado manejo de información confidencial e instrumentos para el análisis de riesgo, asunto de primera importancia en función del riesgo que experimentan los beneficiarios. La FEADLE, por su parte, presentó resultados adversos en esta materia. Ahí, la ausencia de sustentabilidad no permite reconocer las tuercas que necesitan ajustarse y por qué; asunto relevante en una institución que ha padecido en materia de ejercicio presupuestal.

### **3.1. LA PERSISTENCIA DE LAS AGRESIONES**

El diseño institucional que se analiza aquí, como se ha insistido, ya no es nuevo. Al contrario, ha sido sujeto de una constante y necesaria evaluación a lo largo de casi una década y continuará siéndolo mientras no se reduzcan las agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. La persistencia, pero también la dispersión de agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión, tal como se documentó con la encuesta, requieren de instrumentos de acción y prevención para ser evitados o relegados. Desde la perspectiva gubernamental, hay dos caminos para que esto ocurra. Uno a través de la buena voluntad de personas servidoras públicas concretas o de coyunturas sociales y políticas que lo favorezcan y, otro, por medio de instituciones sólidas y consolidadas. El primer camino es azaroso y lleno de contingencias. El segundo, por el contrario, es independiente de quienes se encuentren en el servicio público en turno y de las propias coyunturas. Este análisis se construye sobre la aspiración de este último.

¿Cómo están monitoreando las instituciones en cuestión la persistencia de las agresiones? En el caso particular del Mecanismo de Protección, lo hace desde el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, en donde se encuentra el indicador de “Eficacia de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el Mecanismo a personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. Se trata de un método de cálculo que resulta del cociente del número de personas beneficiarias del Mecanismo, que no han recibido amenazas o agresiones posteriores al otorgamiento de medidas preventivas y de protección entre el total de personas beneficiarias del

Mecanismo de Protección. Sin embargo, el indicador presenta un problema, y es que no se cuenta con indicadores de resultados diferenciados por sexo, género, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico.

Ciertamente, la encuesta sugiere que la identificación como periodista o persona defensora de derechos humanos es el primer factor de victimización. Sin embargo, no es posible minimizar la diferenciación sociodemográfica pues, aunque las agresiones resultan mayormente de su profesión, los niveles y tipos de riesgo sí son el resultado del perfil de la potencial víctima. Por otro lado, el Mecanismo de Protección reporta que algunas de las medidas de prevención que la institución considera para garantizar la no repetición de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluyen: 1) el fortalecimiento de la capacidad institucional, sus niveles de coordinación, articulación en protección y prevención; 2) la creación de sistemas permanentes de monitoreo y seguimiento del riesgo; 3) el impulso a la acción y respuesta coordinada de la institucionalidad en las zonas críticas; así como 4) la recuperación de control territorial en zonas críticas.

Por un lado, resta averiguar a qué se refiere o en qué se traduce el fortalecimiento de esa “capacidad institucional”. Por otro lado, y aún más relevante, es significativo que se tenga en cuenta implícitamente la dimensión local al referirse a las “zonas críticas”. Sin embargo, la función coordinadora del Mecanismo de Protección en esas zonas requiere fortalecerse o redimensionarse, pues son precisamente los actores locales quienes suelen promover o causar las agresiones, tal como se exploró anteriormente. Es decir, el Mecanismo de Protección requiere evaluar en qué medida una coordinación de esta naturaleza inhibe o elimina la agresión o su posibilidad. Algo parecido ocurre con relación al punto sobre la recuperación de control en las mencionadas “zonas críticas”. Es un reconocimiento de la peligrosidad en el nivel más local, pero también de la falta de institucionalidad en ese mismo nivel, de la cual el propio Mecanismo de Protección también es potencial responsable.

En el caso de la FEADLE, el panorama es distinto. En primer lugar, la institución carece de indicadores generados que apunten a distinguir la evolución entre las personas beneficiarias, y se limita a contar con estadística en rubros de ejercicios de acción penal, órdenes de aprehensión, sentencias, soluciones alternas y formas de terminación anticipadas, vinculación a proceso, denuncias de delitos contra la libertad de expresión, técnicas de investigación realizadas, audiencias y porcentaje de eficiencia

en las vinculaciones a proceso. Aunque es información valiosa, no es claro en qué medida se trasciende la tarea de documentar el trabajo en el área, hacia generar indicadores que orienten la acción de política pública. Además, a pesar de contar con indicadores con perspectiva de género desde el año pasado (tales como un registro de los casos en que las agresiones fueron motivadas por cuestiones de género), en este caso tampoco se cuenta con información desglosada por orientación sexual, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico –dirigido fundamentalmente a agresiones motivadas por alguna de estas razones–. Nuevamente, el vacío es relevante pues el conocimiento y reconocimiento del perfil de la potencial víctima es un paso indispensable rumbo a la generación de respuestas de acción y prevención.

Así, con todo y la poca información con que la FEADLE cuenta a partir de las respuestas a las solicitudes de información presentadas, y con la alta respuesta del Mecanismo de Protección, dos ausencias destacan en materia de persistencia de agresiones. Por un lado, no hay referencia ni de capacitación ni de atención a las agresiones a la libertad de expresión por medios digitales. La encuesta señala claramente que periodistas y personas defensoras de derechos humanos perciben, como un espacio de vulnerabilidad, los medios digitales. Recibir un correo electrónico amenazante, un mensaje intimidante, experimentar espionaje, o en general que los medios digitales funcionan como los móviles para conducir las agresiones, son realidades cotidianas para quienes laboran ejerciendo la libertad de expresión. Ni el Mecanismo de Protección ni la FEADLE evidenciaron tener en el radar este fenómeno dentro de los resultados de la EDI. Lo que es más, dentro de las capacitaciones que ha recibido el personal de ambas instituciones, no se presentan cursos ni formación alguna en estrategias para prevenir amenazas a través de medios digitales.

La segunda ausencia tiene que ver con la falta de referencia de modelos para prevenir los casos de acoso judicial contra periodistas o personas defensoras de derechos humanos. Como se veía a partir de los datos de la encuesta, la diversificación de agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión requiere de constante innovación en las estrategias de prevención y atención. Algo parecido viene ocurriendo desde hace un par de décadas con el caso de las nuevas tecnologías y el acoso a través de medios digitales referido en el párrafo anterior. Sin embargo, la utilización de instrumentos jurídicos y propiamente la ley para agredir, intimidar y silenciar periodistas y personas defensoras es una tendencia que se ha presentado

recientemente y podría ir al alza. En México, la responsabilidad institucional para evitarlo recae en el Mecanismo de Protección y en la FEADLE.

### 3.2. LAS ZONAS DE SILENCIO

El papel que juegan las instituciones del gobierno, federal y local, en la configuración de las zonas de silencio es múltiple. Por un lado, pueden promoverlo a partir de la opacidad, corrupción, falta de acción o complicidad. Todas estas modalidades implican la perpetuación de estas zonas bajo la idea de que, si las personas defensoras y/o periodistas ya fueron silenciadas, no existe autoridad legal alguna que pueda revertir el escenario. Ahora bien, el otro camino es el de prevenir o revertir las zonas de silencio a través de garantizar o restaurar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión. Si se trata de prevenir, la tarea de estas instituciones conlleva consolidar su presencia. Si se trata de revertir, entonces el reto es múltiple porque primero se requiere detectarlas, para después diseñar un plan de acción que implique intervención en el campo. Ahí, en el tipo y perfil de intervención, está un punto clave.

En el plano ideal, de respeto a valores democráticos y garantías de derechos humanos, las instituciones que deben intervenir en materia de libertad de expresión son el Mecanismo de Protección y la FEADLE, incluyendo las instancias a nivel local. No hay otro escenario viable porque, además, en contextos de violencia extrema, la restauración de derechos no puede hacerse a costa de sacrificar esos mismos derechos. En ese sentido, dejarles la tarea a otras instituciones, por ejemplo, las de seguridad, no garantiza la restauración ni preservación de ejercicios básicos de derechos humanos, libertad de expresión incluida. Dicho esto, ¿qué tan preparados están el Mecanismo de Protección y FEADLE para enfrentar el fenómeno de las zonas de silencio?, ¿y qué tanto las instituciones de gobierno en un plano más local?

Como se comentó anteriormente, el Mecanismo de Protección mencionó dentro de sus respuestas la idea de “zonas críticas”. Es un valor positivo que se perciban, sin embargo se requiere profundizar en lo que implica esta noción. Hay elementos para pensar que la idea de zonas de silencio encaja con lo que el Mecanismo de Protección llama zonas críticas, pero sí requiere incluirse esta idea explícitamente en la agenda para preparar condiciones de atención en esos contextos. Éste también declara contar con una matriz de riesgos para casos colectivos. Se trata de una herramienta desarrollada

por Freedom House en el marco de la implementación del Programa de Fortalecimiento Técnico del Mecanismo, por lo anterior no cuentan con los instrumentos y manuales que se usaron para el diseño y desarrollo de la citada matriz, aunque sí la utiliza.

La matriz de riesgos necesita incluir entre sus variables la presencia de una potencial zona de silencio cuando el caso lo amerite. No sólo porque se requerirán medidas especiales en esos casos, sino porque diagnosticar una zona de silencio permite prender focos de alerta donde, por el silencio, podría generarse una falsa idea de calma. Por su parte, la FEADLE carece de información sustantiva respecto a la forma de incidir localmente. Esta institución contestó que “No se desprende con exactitud la serie de documentos preexistentes o generados por la Institución. No es posible identificar la expresión documental a la que desea acceder”, a las solicitudes de existencia o no de un marco de coordinación interinstitucionales a nivel federal y local, así como de unidades en los estados que brinde atención a las víctimas del delito a nivel local y, finalmente, del número de mecanismos de reacción inmediata que se han implementado por medio de la coordinación interinstitucional. En otras palabras, la dimensión más local, donde las zonas de silencio ocurren y se refrendan, es un área desprotegida de la FEADLE.

Ahora bien, en el nivel local, entre los Mecanismos de la CDMX, Chihuahua y Nuevo León, tres de los cuatro analizados con la EDI, destaca negativamente la falta o ausencia de información a partir de las solicitudes de información enviadas en el marco de recuperación de datos del instrumento. Éste es un problema importante en general, pero se subraya la relevancia con relación al fenómeno de las zonas de silencio. Si bien la encuesta señala que la Ciudad de México funciona como una suerte de refugio para periodistas que abandonaron su localidad de origen producto de amenazas, lo cierto es que la capital no ha estado exenta de sufrir esta misma problemática. En ese sentido, las instituciones locales no pueden bajar la guardia. Con todo, en el caso de los otros estados se acentúa la gravedad. La ausencia de información refuerza la debilidad de las instituciones locales del Estado, y potencia el espacio para que otros actores locales cobren más fuerza y acrecenten su autoridad (potencialmente confrontada). Son las soberanías como prácticas locales, tal como se hablaba al inicio del informe.

La excepción relativa en este sentido bien podría ser considerado el estado de Coahuila. Sin bien el EDI no arrojó una tasa de respuesta mucho más alta en comparación con los otros estados, sí se cuenta con piezas de

información útiles para profundizar en el análisis. Aunque es un trabajo reciente, entre las respuestas de las instituciones consultadas de este estado, se menciona que, en abril de 2018, se suscribió un convenio con el programa Provoces de USAID para integrar un grupo de trabajo para la elaboración e implementación de políticas públicas a favor de periodistas y libertad de expresión. Además, afirman, el 26 de enero de este año el Gobernador Miguel Riquelme Solís, tomó protesta al grupo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas quienes señalan, generará en conjunto con el gobierno protocolos y políticas públicas en la materia. Éstas formas de alianza en el nivel local, las cuales potencialmente incluyen a las instituciones como el Mecanismo, permiten construir lazos de solidaridad orquestados por los criterios de protección y prevención, contrario a esquemas de respuesta ante contingencias. No sólo es, en este sentido, revertir zonas de silencio sino también prevenir que se vuelvan a crear. Es un camino recién iniciado que requiere de reafirmar y consolidar el paso.

### 3.3. LA INEFICIENCIA INSTITUCIONAL

Ante una situación de riesgo, 50% de las personas encuestadas declararon que acudirían ante el Mecanismo de Protección. Hace un año, en la edición anterior de la encuesta, el porcentaje de esta respuesta fue de 23.3%. Si bien se registra un progreso relevante, lo cierto es que la protección gubernamental no es la primera opción en casos de agresión, tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos se apoyan en primer lugar en la familia, amigos o compañeros; en segundo lugar, en organizaciones de la sociedad civil; en tercer lugar en la propia organización o medio para la que trabajan y, en cuarto lugar, se ubica el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Esto implica que existe un uso mínimo de los sistemas de protección y de derechos humanos en situaciones de riesgo. La explicación de por qué el Mecanismo aparece segregado entre las opciones de protección cruza varias dimensiones. Por ejemplo, por un lado, está el conocimiento y reconocimiento del que carece, por otro la poca confianza que inspira. Pero el ángulo más importante tiene que ver con la percepción sobre la ineficiencia institucional con la que actúa.

En la misma pregunta de la encuesta, una opción de respuesta era “No buscaría a nadie” ante una situación de riesgo. Ninguna persona encuestada seleccionó este reactivo. Esto sugiere que la inacción no suele ser una alternativa. Ante riesgos reales, el gremio reconoce la necesidad de ayuda y soluciones reales. ¿Qué indica que el cien por ciento de los encuesta-

dos reconocen haber adoptado medidas de autocuidado y que sólo uno de cada tres haya acudido a la seguridad legal? En esencia, que la impartición y procuración de justicia, incluyendo la confianza en las instituciones que la proveen no son la primera opción para las potenciales víctimas. De ahí que las estrategias de protección se centren y permanezcan en un plano de inmediata salvaguarda. ¿Qué papel juega el Mecanismo de Protección y la FEADLE en este panorama?

Vale la pena, en este punto, mencionar los problemas con la tasa de respuesta de las solicitudes de información dirigidas y lo que ello refleja en términos de la ineficiencia institucional, particularmente en el caso de la FEADLE, aunque no exclusivamente. En total, la institución respondió únicamente el 50% de las solicitudes enviadas. El dato es contrastante con el cien por ciento de tasa de respuesta para las solicitudes dirigidas hacia el Mecanismo federal, e incluso con algunas instancias a nivel local. En la Ciudad de México, por ejemplo, el Mecanismo de Protección para Defensores y Periodistas tuvo una tasa de respuesta del 89%, por 67% de la instancia local de la FEADLE. Sin duda alguna, las bajas calificaciones que obtuvo esta institución en particular se deben a la baja respuesta de estas solicitudes, en primer lugar, pero más importante aún a lo que ello representa. Se trata del reflejo de una posible ausencia de información, potencial falta de transparencia o falta de modelos para atender casos de violencia contra quienes ejercen la libertad de expresión.

Para muestra un botón. La FEADLE respondió por igual que considera pertinente solicitarle, aclare y precise qué información se requiere y pudiera estar en el ámbito de su competencia o que se precise el documento de su interés para consultas relacionadas con: 1) el número de denuncias por periodistas y defensores que ha recibido la fiscalía; 2) el número de investigaciones iniciadas por delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos; 3) el número de investigaciones de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras que se han “judicializado” (presentado ante tribunales); 4) el número de procedimientos abreviados de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras que se han llevado a procedimiento abreviado; 5) el número de soluciones alternas; 6) el número de juicios orales que se han realizado respecto a delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras; 7) el número de sentencias condenatorias que se han obtenido respecto a delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras; 8) el aumento en el número de periodistas y personas defensoras que reciben asistencia preventiva; 9) el cambio en el porcentaje de personas beneficiarias recibiendo protección, etcétera.

Concretamente la FEADLE recibió la más baja calificación en materia de sustentabilidad. En la medida en que una institución de esta naturaleza no es capaz de movilizar recursos, pronto también dejará de captarlos y, como consecuencia, las personas beneficiarias serán las primeras y más afectadas. Si ni el Mecanismo ni la FEADLE figuran hoy en día como la primera opción para solicitar ayuda entre las víctimas reales y potenciales, víctimas de su falta de conocimiento y reconocimiento, a las instituciones locales les pinta mucho peor. El trabajo que requieren todas estas instancias pasa por un trabajo de difusión de sus actividades, pero también de efectividad y sensibilidad por el fenómeno general de violencia contra el ejercicio de la libertad en expresión, y por las características particulares de las víctimas en todo su espectro. Mientras este trabajo no se realice ni sea visible y tangible, periodistas y personas defensoras de derechos humanos seguirán recurriendo a formas alternativas de protección, incluyendo redes de solidaridad no oficiales. Esto coloca a este sector de la población como un flanco todavía más débil, y precisamente en el nivel más local.

Este informe inició reconociendo que México ha cumplido, con apoyos y resistencias, con una buena parte de las recomendaciones que organizaciones de la sociedad civil e internacionales han hecho para promover el respeto y la protección del ejercicio de la libertad de expresión. Esto se ha traducido en el diseño institucional que se ha analizado. Sin embargo, tanto las condiciones existentes y persistentes, como las propias instituciones, de una y varias formas, han propiciado la problemática y el déficit en su funcionamiento. En 2016, la CNDH emitió las recomendaciones generales número 24 y 25 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México y sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos respectivamente. Entre sus recomendaciones generales, enlistaba que “(...) se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares (...) de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento”. Además, en un reconocimiento de la importancia de la dimensión local, recomendaba a gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México:

Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos (...) (y) Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales, acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

A la vez, con relación a periodistas, la Comisión recomendó a la entonces Procuraduría General de la República y de las entidades federativas:

Instruir a quien corresponda (...) se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de (agresiones a periodistas) (...), agotando todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística (...) (así como llevar a cabo) “(...) una revisión exhaustiva de las averiguaciones previas hasta la fecha iniciadas con motivo de agravios a periodistas, comunicadores y/o medios de comunicación y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para resolverlas a la brevedad posible, debiendo en todo momento considerar la labor periodística como un elemento de análisis dentro de las líneas de investigación.

Una manera de resumir las recomendaciones en su conjunto, y concretamente los puntos citados anteriormente, conduce a pedir que las instituciones encargadas hagan su trabajo. A más de tres años de la emisión de estos documentos, las recomendaciones permanecen vigentes y la ineficiencia institucional persiste como un flanco de debilidad en este sentido. Es difícil identificar si este problema es el detonante de más agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión. Sin embargo, lo que sí es indudable, es que la perpetúan. El camino para subsanar la deficiencia institucional requiere de hacerse con tanta urgencia como certeza. Después de todo, los casos de vulnerabilidad y violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos existen, y en las actuales condiciones pueden potenciarse desde los flancos tradicionales como desde otros nuevos.