

APARTADO 4.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

A partir del diagnóstico y de los resultados tanto de la encuesta como de la EDI, a continuación se enlistan conclusiones y recomendaciones enfocadas en mejorar las condiciones para el ejercicio y protección de la libertad de expresión en México. Cada punto es un hallazgo producido a partir del análisis de la información de ambas fuentes. Así, cada punto es plasmado en una doble relevancia. En primer lugar, la analítica dentro del gran tema del ejercicio de la libertad de expresión; y en segundo lugar, la relevancia de interés público que se plasma en propuestas concretas de política pública pensadas para mejorar el funcionamiento institucional de las dependencias encargadas de la protección de este derecho. En este sentido, cada una de las conclusiones se encadena directamente con la recomendación.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. Fortalecimiento de la institucionalidad local en materia de protección a la libertad de expresión. Hasta ahora, y a casi una década de haberse configurado, el diseño institucional del Estado mexicano en materia de protección del ejercicio de libertad de expresión se ha centrado en las instituciones federales. Este ejercicio muestra mayor profesionalismo y mejores perspectivas de desarrollo en el Mecanismo de Protección a diferencia de la FEADLE. Con todo, es momento de comenzar a pensar los caminos y maneras para impulsar el mismo proceso de fortalecimiento entre las instituciones locales. Mientras no se realice ese impulso, las instancias federales tienden a ser espacios que generan protección ante contingencias, más que soluciones sustentables.

2. Atención a la formación o existencia de zonas de silencio. Desde hace años, la tendencia respecto a la configuración de la violencia en México exige voltear a ver a lo local, como municipios, poblados, a veces colonias o rancherías. Esa dimensión espacial es donde se construyen órdenes políticos particulares y donde el ejercicio de la libertad de expresión presenta mayor vulnerabilidad. El Mecanismo de Protección y la FEADLE necesitan incorporar este fenómeno a su actuación. Se requieren estudios, pero también modelos de intervención particulares para estos casos.
3. Atención a los casos y dinámicas de criminalización de periodistas a partir de herramientas judiciales. Las agresiones contra quienes trabajan ejerciendo la libertad de expresión en México se han diversificado a lo largo de los últimos años. El acoso judicial se está convirtiendo en una tendencia que, particularmente periodistas, perciben y temen. Esta técnica de silenciamiento puede ser menos agresiva que las acciones violentas, pero tiene un efecto devastador sobre la vida de la persona en primer lugar, y sobre la libertad de expresión en su conjunto de manera inmediata. El Mecanismo de Protección y la FEADLE a nivel nacional deben encabezar el esfuerzo por acompañar a quienes puedan sufrir esta problemática, de tal forma que se inhiban las prácticas de acoso judicial antes de que cada periodista deba contar con asesoría jurídica como su mejor aliada.
4. Consolidación de la construcción de un régimen institucional de protección a las personas que trabajan ejerciendo la libertad de expresión. En México, las instituciones necesarias para proteger el ejercicio de la libertad de expresión están creadas. Esto es, sin embargo, un primer paso que va necesitando ajustarse en la práctica día tras día, año tras año y administración tras administración. Parte de la explicación de la persistencia de agresiones y la existencia de zonas de silencio se encuentra fundamentalmente en la ineficiencia de las instituciones actuales. Requiere consolidarse la presencia y eficiencia de la FEADLE y Mecanismo de Protección y que éstas sirvan como referente y líder para hacer lo mismo con las instituciones de esta naturaleza en los estados de la República.
5. Creación de marcos de seguridad digital para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Prácticamente todos quienes trabajan ejerciendo la libertad de expresión en México, lidian con medios digitales de comunicación. Ellos perciben riesgo e inseguridad a través de estos, e incluso algunas veces funcionan como espacios de vulnerabilidad para su seguridad e integridad, así como la de sus seres queridos. El Mecanismo y la FEADLE necesitan capacitar a su personal en esta materia, y promover estrategias de prevención entre las personas que benefician.

RECOMENDACIONES POR INDICADOR DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (EDI)

Mecanismo de Protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Efectividad

Desarrollar indicadores de impacto para cada uno de sus programas y servicios, desagregados por sexo, orientación de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico. Desde que fue creado en 2012, el Mecanismo solamente cuenta con un indicador para medir la efectividad de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el Mecanismo de Protección. Este indicador no incluye las medidas urgentes y tampoco considera las diferencias por sexo, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico. El indicador señalado es el 4.2, el cual forma parte del Programa de Derechos Humanos 2014-2018.

Desarrollar indicadores específicos para el Mecanismo de Protección es fundamental para medir la efectividad de las medidas de prevención y protección. Es necesario, además, desagregarlos con un enfoque diferencial para garantizar la inclusión, tanto de las medidas como de la política de prevención y protección a periodistas y personas defensoras. Generar y sistematizar este tipo de información tiene relación directa con mejorar los resultados en materia de prevención y protección, ya que permite monitorear y evaluar si las medidas otorgadas logran garantizar la integridad física.

Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación con enfoque interseccional, orientado al seguimiento de las medidas de prevención y protección. El contexto de riesgo responde a realidades locales, las cuales cambian constantemente en función de dinámicas políticas, sociales o criminales. Por ejemplo, organizaciones como Propuesta Cívica o redes como Rompe el Miedo, han documentado que durante los periodos electorales a nivel municipal y estatal se incrementan las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Cabe agregar que en estos periodos es difícil aún identificar el origen de las agresiones, debido a la confluencia de factores políticos, criminales y privados. El sistema de monitoreo puede convertirse en una herramienta para afinar y desarrollar medidas de prevención y protección que resguarden con mayor efectividad la integridad física de los periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Desarrollar indicadores para las medidas de prevención que otorga el Mecanismo de Protección. De acuerdo con información proporcionada,

entre las medidas más importantes de prevención que se otorgan para garantizar la no repetición de agresiones se encuentran: 1) Fortalecimiento de la capacidad institucional y sus niveles de coordinación y articulación en protección y prevención; 2) Sistemas permanentes de monitoreo y seguimiento del riesgo; 3) Acción y respuesta coordinada de la institucionalidad en las zonas críticas; 4) Recuperación de control militar y policial en zonas críticas.

Este tipo de medidas son de naturaleza diferente y por tanto, las acciones y los indicadores para medir su impacto también difieren bastante. Algunas de éstas, como el fortalecimiento de la capacidad institucional y de coordinación requiere de mayor precisión conceptual y operacional. Por su parte, las acciones coordinadas y la recuperación de control en zonas críticas también resulta difícil de definir, pero sobre todo, de identificar cambios tangibles. Sin embargo, lo más importante es que ninguna de estas medidas está dentro de las facultades y capacidades del Mecanismo de Protección propiamente, sino que dependen de la capacidad, los recursos e incluso la voluntad política de otras secretarías, entidades de gobierno federal, así como de dinámicas criminales de actores locales.

Desarrollar protocolos para la gestión de la información confidencial relacionada con las personas beneficiarias. Hasta el momento, en el Mecanismo de Protección se basa en la legislación vigente sobre protección de datos personales, así como de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, se requiere utilizar protocolos para la correcta gestión de información altamente sensible, ya que se trata de la identidad y datos personales de personas que se encuentran en riesgo.

Eficiencia

Desarrollar un Plan Operativo Anual. Este documento es fundamental para garantizar la coherencia y estructura de las actividades del Mecanismo de Protección, así como para establecer el sistema de indicadores. Adicionalmente, el Plan Operativo Anual establece bases para la coordinación con otras instituciones a nivel federal, tales como la Policía Federal (o ¿la Guardia Nacional?) y la Fiscalía General de la República.

Desarrollar un sistema de registro de recepción con enfoque interseccional. Este sistema es cada vez más necesario debido a que este tipo de información es fundamental para realizar el primer análisis de riesgo y focalizar mejor las medidas de protección, urgentes u ordinarias. Lo anterior incrementaría el nivel de eficiencia en las medidas y por extensión, la garantía de preservar la integridad física de la persona beneficiaria. Cabe señalar

que entre 2017 y 2018 se incrementaron las solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección, al igual que las personas sumadas al mismo.

Relevancia

Desarrollar esquemas de incorporación de las recomendaciones que emanen de organizaciones de la sociedad civil (OSC) al Plan Operativo Anual, así como a programas de prevención y protección, al igual que servicios de atención y seguimiento. A través de este indicador es posible garantizar que el Mecanismo de Protección tome en cuenta la experiencia y el conocimiento adquirido por diferentes organizaciones de la sociedad civil, en función del trabajo y acercamiento que llevan a cabo con las personas beneficiarias potenciales y reales. Asimismo, el conocimiento que las OSC tienen sobre las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos puede ser de gran utilidad para los análisis de riesgo y su actualización.

Desarrollar instrumentos de evaluación para medir los resultados, la efectividad y el impacto de las medidas de prevención, preventivas y de protección implementadas por el Mecanismo de Protección. Este tipo de instrumentos son necesarios para cada una de las medidas señaladas, particularmente para tomar decisiones adecuadas relacionadas con la evaluación de las medidas otorgadas. Actualmente sólo se basa en el indicador 4.2, establecido en el Programa de Derechos Humanos 2014-2018. Este indicador no considera las diferencias por sexo, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico.

Sustentabilidad

Ejercer el presupuesto de forma planificada y estructurada. De acuerdo con las respuestas enviadas por parte del Mecanismo de Protección, si bien existe un Presupuesto Operativo Anual, en realidad éste es ejercido mensualmente conforme las necesidades lo van demandando. Cabe señalar que este Presupuesto Operativo Anual no cuenta con un Plan Operativo Anual, el cual permitiría alinear el presupuesto del Mecanismo de Protección con las actividades que realiza de forma más coherente y estructurada.

Fortalecer procedimientos de gestión del presupuesto. Es necesario que el Mecanismo de Protección cuente con procedimientos e indicadores de gestión del presupuesto, apoyados en un Plan Operativo Anual y enmarcado en el Presupuesto Operativo Anual. Diversas organizaciones civiles como Article 19 o Propuesta Cívica, al igual que Colectivos como Espacio OSC, han señalado la importancia de asignar más recursos financieros (y humanos). Consideramos que es fundamental, además, garantizar procedimientos que

permitan identificar las necesidades específicas de recursos financieros dentro de la estructura y las actividades del Mecanismo de Protección.

Implementar servicios e intervenciones de contención psicológica y fatiga emocional para personal del Mecanismo de Protección. Garantizar la salud psicológica y emocional del personal que labora en la institución es fundamental para que puedan brindar mejor atención a las personas que solicitan su incorporación al mismo. Esto influirá directamente en el tipo y nivel de atención, así como en la efectividad y eficiencia de los servicios brindados, al igual que en el desempeño profesional.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

Efectividad

Desarrollo de un sistema de monitoreo para indicadores de resultados. Si bien la FEADLE ha transitado por un proceso de fortalecimiento institucional durante el año 2018, el cual ha ofrecido mejores resultados en su desempeño, es necesario desarrollar un sistema de esas características para el seguimiento de indicadores clave. Por ejemplo, esta Fiscalía mejoró un 205.3% su capacidad para llevar a cabo ejercicios de acción penal de 2017 a 2018. Asimismo, en 2018 logró obtener seis sentencias condenatorias, frente a solamente cuatro en los cinco años previos. A pesar de la mejoría evidente en estos resultados, no es posible identificar cuáles fueron las variables que incidieron en ello.

Desarrollar indicadores de impacto sobre las acciones implementadas por la FEADLE. Este tipo de indicadores son útiles para identificar el impacto que genera el incremento en los ejercicios de acción penal y en las sentencias condenatorias. En un contexto donde la percepción sobre la capacidad de la Fiscalía para investigar e impartir justicia es muy mala, este tipo de indicadores ofrecen información sobre cambios en el contexto de impunidad.

Continuidad en el uso de la herramienta de autoevaluación sobre el desempeño institucional. De acuerdo con información de la FEADLE, enviada vía transparencia, esta herramienta se conforma por ocho dimensiones que permiten medir 1) Planeación y liderazgo; 2) Procuración de justicia e investigación; 3) Atención y respuesta a víctimas; 4) Procesos; 5) Perspectiva de género y enfoque diferenciado; 6) Monitoreo y evaluación; 7) Recursos, y 8) Resultados. Ha sido adoptada entre 2018 y 2019 en un periodo de 10 meses, en el cual mostró una mejoría de 15%. Esta herramienta ofrece una

batería amplia de indicadores y variables que orientan el fortalecimiento de la institución de forma estructurada.

Eficiencia

Incrementar la eficiencia en la judicialización de casos relacionados con delitos contra la libertad de expresión. La confianza en la FEADLE es baja, tal como lo ha demostrado la Encuesta elaborada por CASEDE, en donde solamente dos de cada 10 personas que sufren agresiones denuncian ante la autoridad judicial y cuatro de cada 10 desconfían en la misma. Las razones de estas cifras radican, en gran medida, en la poca capacidad para reducir la impunidad que ha exhibido la FEADLE desde su creación. A pesar de los procesos de fortalecimiento interno y de los mejores resultados en el último año en términos de vinculaciones a proceso y sentencias, es necesario mejorar la eficiencia en la judicialización de casos. De acuerdo con información de la Fiscalía, en 2017 y 2018 recibieron 221 denuncias por delitos contra la libertad de expresión y, en el mismo periodo, obtuvieron 60 órdenes de aprehensión, 55 ejercicios de acción penal y siete sentencias.

Elaborar una Estrategia o Plan de acción propio de la FEADLE. Es deseable que se incluyan objetivos, indicadores, metas y parámetros de desempeño por área de la Fiscalía. Los indicadores deberán diseñarse para monitorear el desempeño de cada área, así como para identificar los cambios necesarios en las tareas y actividades para mejorar su desempeño. Asimismo, se debe incluir el análisis de contexto, así como de fenómenos criminales que generan factores de riesgo sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Desarrollar esquemas de coordinación con instancias federales y estatales para mejorar la eficiencia en las diferentes acciones judiciales. Es fundamental avanzar en la formalización de convenios de coordinación institucional, así como en monitorear y evaluar los resultados derivados de los mismos. Particularmente importantes son aquellos convenios con instituciones policíacas, de justicia, de investigación e inteligencia criminal.

Relevancia

Generar protocolos de atención a víctimas de delitos contra la libertad de expresión. Uno debe estar dirigido para la atención a la víctima y otro para la atención a sus familiares, que integren la perspectiva de género y el enfoque interseccional. Para garantizar la adecuada implementación de estos protocolos, deben desarrollarse lineamientos para el personal de la Fiscalía orientados a la aplicación de estos protocolos.

Institucionalizar la relación con organizaciones de la sociedad civil. Si bien la FEADLE ya mantiene cierto nivel de interlocución con algunas organizaciones civiles, es necesario institucionalizar esa relación para darle mayor solidez y continuidad, y que no dependa de la voluntad política o interés de quien se encuentre en el cargo. Es importante que se establezcan lineamientos claros de la relación en aras de construir confianza y colaboración. Es deseable que también se generen criterios para compartir información con las organizaciones civiles sin que ello implique contravención alguna con la confidencialidad de la investigación judicial en marcha.

Sustentabilidad

Construir una base de estabilidad de recursos económicos y humanos para la FEADLE. El fortalecimiento institucional de la Fiscalía tiene que basarse en la garantía por parte de la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Diputados, de destinar los recursos financieros necesarios y suficientes para que la Fiscalía cumpla con sus facultades. Asimismo, se debe garantizar la disponibilidad de recursos humanos que cuenten con capacitación y formación para desempeñar sus funciones.

Implementar servicios e intervenciones de contención psicológica y fatiga emocional para personal de la Fiscalía. Garantizar la salud psicológica y emocional del personal de la Fiscalía es fundamental para que puedan desempeñar sus funciones. Las investigaciones judiciales de delitos contra la libertad de expresión en campo conlleva diferentes riesgos para los cuales el personal de la Fiscalía debe estar preparado, también en términos psicológicos y emocionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTÍCULO 19 (2011), *Violencia en México y derecho a la información. Análisis de las cifras*, México, Artículo 19.
- ARTÍCULO 19 (2018), *Democracia simulada. Nada que aplaudir*, México, Artículo 19.
- ARTÍCULO 19 (2019a), “En los primeros cien días de gobierno se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente”, en *Artículo 19*, 12 de marzo, URL: https://articulo19.org/en-los-primeros-cien-dias-de-gobierno-se-ha-intensificado-la-intolerancia-a-la-critica-y-el-discurso-disidente/?fbclid=IwAR1W5RXjRCm4Pd9w6QD3vg3d_Xx5kpK1asGSW_Am-rda58pWachQ7E_qa8U
- ARTÍCULO 19 (2019b), “Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa”, en *Artículo XXI website*, consultado el 30 de agosto de 2019, URL: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- AYALA, NICOLÁS (2019), “Claves que explican la baja en homicidios a periodistas en el mundo pero no en México”, en *Sputnik Mundo*, 10 de mayo, URL: <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201905101087188655-claves-que-explican-la-baja-en-homicidios-a-periodistas-en-el-mundo-pero-no-en-mexico/>
- BARTMAN, JOS (2018), “Murder in Mexico: are journalists victims of general violence or targeted political violence?”, en *Democratization*, 25:7, 1093-1113.
- BECERRA, LORENA (2018), “Encuesta / Despierta AMLO altas expectativas”, en *Reforma*, 25 de julio.
- CENCOS y ARTÍCULO 19 (2007), *Señalamientos sobre el Incumplimiento de las Obligaciones del Estado Mexicano en Materia de Libertad de Expresión*, México, CENCOS-Artículo 19.
- CENCOS y ARTÍCULO 19 (2010), *Informe 2009. Entre la violencia y la indiferencia: Informe de agresiones contra la libertad de expresión en México*, México, CENCOS-Artículo 19.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN PROPUESTA CÍVICA (2018), *Justicia Ausente. Diagnóstico. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*, México, CIC-PC.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2017a), “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017”, México, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de diciembre.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2017b), *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, México,
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016a), “Recomendación general no. 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”, México, CNDH, 8 de febrero.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016b), “Recomendación general no. 25. Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos”, México, CNDH, 8 de febrero.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2018), *Informe anual de actividades de la CNDH 2018*, México, CNDH.
- FEADLE (2018), *Informe estadístico*, México, PGR.
- FEINSTEIN, ANTHONY, “Mexican Journalists: An Investigation of Their Emotional Health”, en *Journal of Traumatic Stress*, agosto de 2012, pp. 480–483.
- HANSEN, THOMAS BLOM y Finn Stepputat (2005), “Introduction”, en Hansen, Thomas Blom and Stepputat, Finn (eds.), *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants and States in the Postcolonial World*, New Jersey, Princeton University Press.
- INEGI (2019), *Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, INEGI.
- LANZA, EDISON (2017), *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, México, CIDH-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- LSE (2014), *Ending the Drug Wars*, London, OSF-LSE Ideas.
- MALDONADO ARANDA, SALVADOR (2014), ““You don’t see any violence here but it leads to very ugly things’: forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico”, en *Dialectical Anthropology*, 38, pp. 153–171.

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2011), *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, México, 7 de marzo.
- NOTIMEX (2019), “México vive la peor crisis de seguridad desde la Revolución: Durazo”, en *Excelsior*, 26 de mayo, URL: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-vive-la-peor-crisis-de-seguridad-desde-la-revolucion-durazo/1315431>
- PROPUESTA CÍVICA (2019), *Frente al riesgo y al caos. Análisis del marco normativo de protección para personas defensoras y periodistas en México*, México, Propuesta Cívica.
- REDACCIÓN ARISTEGUI NOTICIAS (2019), “Pierde Moreira demanda contra Aguayo”, en *Aristegui Noticias*, 31 de marzo, URL: <https://aristeginoticias.com/3103/mexico/pierde-moreira-demanda-contraguayo/>
- SÁNCHEZ, MONSERRAT (2019), “Encinas admite que Mecanismo de protección a periodistas falla”, en *Reporte Índigo*, 25 de marzo, URL: <https://www.reporteindigo.com/reporte/encinas-admite-que-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-falla/>
- SIMON, JOEL (2008), “El debate comienza en México”, *Committee to Protect Journalists*. 8 de diciembre, URL: <https://cpj.org/es/2008/12/el-debate-comienza-en-mexico.php>
- STAFF *EL UNIVERSAL* (2019), “Los muertos silenciados. Los espacios oscuros que deja la violencia en México”, en *El Universal*, URL: <https://zonas-de-silencio.eluniversal.com.mx/>
- THE NEW YORK TIMES* (editorial) (2016), “En México se usan las demandas para callar a los periodistas”, en *The New York Times*, 12 de septiembre, URL: <https://www.nytimes.com/es/2016/09/12/en-mexico-se-usan-las-demandas-para-callar-a-los-periodistas/>
- VARGAS, MONSERRAT (2019), “Anuncia Gobierno rediseño de mecanismo de protección a periodistas”, en *Publímtero México*, 25 de marzo, URL: <https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2019/03/25/anuncia-gobierno-redisenio-mecanismo-proteccion-periodistas.html>
- WOLA (2019), *Cambiando el curso de la impunidad. Protección y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*, Washington, WOLA-PBI.