

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 (4 de diciembre del 2017)

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de México, nosotros, como Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas, realizamos una visita conjunta oficial en México del 27 de noviembre al 4 de diciembre del 2017. El objetivo de la visita fue evaluar la libertad de expresión en el país, en específico, como un asunto de primera importancia, la seguridad de los periodistas. La misión también tuvo como objetivo dar seguimiento a las recomendaciones de nuestros predecesores, Frank La Rue y Catalina Botero, después de su visita conjunta oficial al país en 2010.
2. Nos gustaría agradecer al Gobierno de México por invitarnos a realizar esta misión oficial, así como por su cooperación en la organización de las reuniones oficiales. También nos gustaría agradecer a las autoridades, periodistas, representantes de la sociedad civil y familiares de las víctimas que estuvieron con nosotros y proporcionaron información detallada y a menudo testimonios impactantes sobre la situación de la libertad de expresión en el país. Durante nuestra visita nos reunimos, a nivel federal, con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Subsecretario por Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Director del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Directora de la Comisión Nacional de Prevención de la Discriminación, una Consejera del Instituto Nacional Electoral, la Subprocuradora de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, el Fiscal Especializado en Libertad de Expresión, el Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, la Comisión Nacional de Seguridad, el Ejército, la Marina, miembros del Senado, miembros de la Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
3. Además, a nivel estatal nos reunimos con representantes de los gobiernos de Guerrero, la Ciudad de México, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; la Oficina del Procurador del Estado de Guerrero, Ciudad de México, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, las Comisiones de Derechos Humanos de Guerrero, Ciudad de México y Veracruz; y la Comisión de Atención y Protección de Periodistas de Veracruz.
4. Además, nos reunimos con más de 250 periodistas y representantes de la sociedad civil de 21 entidades federativas.

5. También expresamos nuestra gratitud con la Oficina en México del Alto Comisionados de la ONU para los Derechos Humanos por su ayuda y apoyo para su visita.
6. Las observaciones preliminares que hoy se presentan se basan en la información recolectada antes y la recibida durante la visita. En 2018, cada uno de nosotros presentará informes finales de la misión ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos respectivamente.
7. Recordamos al Estado su obligación de otorgar las garantías pertinentes a todas las personas y organizaciones que participaron en las reuniones y proporcionaron información, testimonios o pruebas de cualquier tipo durante el transcurso de la misión.

II. **La crisis de libertad de expresión en México**

8. México enfrenta una profunda crisis de seguridad que afecta gravemente los derechos humanos de su gente. Al origen de la crisis se encuentra una descompostura del estado de derecho y la gobernanza en niveles locales a lo largo del país, que simultáneamente lleva y es exacerbada por asesinatos, desapariciones y tortura. El sufrimiento es generalizado, sin embargo, la violencia frecuentemente ha señalado a aquellos que son esenciales para contar la historia de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. La violencia, tiene un objetivo político en particular, es un ataque generalizado en las raíces de la vida democrática en México, a niveles local, estatal y nacional. Durante nuestra semana en México, escuchamos historias repetidas de asesinatos y desapariciones, ataques físicos y psicológicos en contra de los medios y otras formas de interferencia designados no sólo para dañar a los periodistas como individuos sino el derecho del público a saber.
9. Cualquier evaluación justa debe reconocer que abordar esta violencia no es fácil. El crimen organizado se ha infiltrado profundamente en la vida pública del país, especialmente a nivel de los estados y municipios, como escuchamos de docenas de funcionarios gubernamentales, periodistas y organizaciones no gubernamentales. Además del uso de violencia en todas sus formas, los actores criminales y autoridades públicas intentan cooptar a los periodistas para sus fines e imponer información favorable para los cárteles o en contra de sus enemigos. El crimen organizado ha generado maneras híbridas de interferir con el periodismo, generando división y desconfianza entre los periodistas y entre periodistas y funcionarios locales.
10. Como un periodista lo dijo: “Nunca sabemos qué territorio estamos pisando. No es solamente la cobertura de la violencia o la actividad ilícita de un cártel lo que nos trae problemas. A veces la cobertura de un incidente policiaco, como la violación de una mujer o el incendio de una pipa de combustible, ha generado represalias para el tráfico de drogas”. Otro le dijo: “la dictadura de violencia”. “Es plata o plomo, listo”,

mencionó un periodista durante la visita a un estado: plata o plomo; listo... o paga con tu vida.

11. El Gobierno, aunque reconoce los problemas, no ha podido asignar los recursos necesarios y demostrar voluntad política. Reconocemos el progreso en la protección de periodistas a nivel federal, pero incluso la coordinación de esa protección en los estados no es suficiente. Los mecanismos de protección tienen, de forma sorprendente, recursos limitados considerando el contexto de una crisis nacional. Los mecanismos especializados de rendición de cuentas, a nivel federal y estatal, no han entregado resultados, lo que lleva aún aumento en la frustración. De hecho, la impunidad para estos delitos es la regla general en casos reportados de asesinatos y desapariciones de periodistas. Esto ha generado la desconfianza de los medios y los periodistas hacia las instituciones y una dolorosa desconexión de las víctimas y sus familiares de las instituciones de justicia. Aunque se saluda la existencia de esas instituciones, el compromiso nacional para expandir su ambición y recursos es básico para abordar la plaga de violencia.
12. Los ataques endémicos en contra de periodistas, así como de las personas defensoras de derechos humanos, sin duda representan la amenaza más inmediata y desafiante a la libertad de expresión en México hoy en día – una que también abordaron nuestros predecesores durante su visita a México hace siete años. Pero que no se puede dejar de considerar otros factores, ya que existe un contexto más amplio en el que persisten los grandes retos a la libertad de prensa y expresión individual. En parte este ambiente involucra la transición histórica desde prácticas autoritarias en el gobierno en el pasado a la emergencia de un pluralismo político y demandas de normas democráticas. Esa transición no ha eliminado la problemática y las prácticas intimidantes del pasado, como la expectativa de buena cobertura bajo publicidad oficial, que describe el aforismo: “no pago para que me golpeen”; el despido de periodistas críticos a solicitud de las autoridades; la creación de nóminas de periodistas pagados por administraciones estatales; y la falta de pluralismo en la propiedad y la línea editorial de los medios. Los casos bien documentados de vigilancia digital de periodistas y defensores de derechos humanos, entre otros, parecen ser tanto una reliquia de los métodos en el pasado y un ejemplo de los retos que enfrentan los periodistas en la era digital.
13. Ciertamente México y su ecosistema de medios ha evolucionado y disfrutan una mayor diversidad en el periodismo. Los medios digitales, blogueros y redes sociales han jugado un papel fundamental en la expansión del acceso a la información. A pesar de un contexto en extremo difícil y complejo, percibimos a una comunidad periodística vibrante que quiere hacer periodismo de investigación y contribuir a la democracia mexicana. En este contexto de violencia y autocensura, su propia credibilidad y conexión con la gente está en juego.
14. Concluimos esta sección introductoria con una nota de urgencia añadida. Se nos ha enfatizado que el año 2018 traerá a México un conjunto de elecciones nacionales, a niveles federal y estatal. Las elecciones, y la tensión política que traerán, aumentará

la necesidad de seguridad para los periodistas, sin la cual el país podría sufrir una pérdida significativa de información y debate público.

III. Seguridad de los periodistas

15. Los ataques en contra de los periodistas, en un contexto de violencia generalizada, requiere una forma específica de reconocimiento, atención y respuesta. México ha introducido legislación e instituciones a niveles federal y estatal dedicadas a la protección de periodistas. Saludamos estos avances, entre los que están la FEADLE (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Prensa) para la persecución de los delitos; el Mecanismo para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo de Protección) para proporcionar protección y medidas preventivas; y CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Estado) para la atención a víctimas. Varios estados también han implementado recientemente instituciones similares.
16. Los ataques físicos son la forma más prominente de agresión, pero también encontramos ejemplos de intimidación, estigmatización, discriminación y condiciones laborales deficientes que exacerbaban la vulnerabilidad de los periodistas. Los ataques digitales en contra de los periodistas y sus fuentes, acoso en medios sociales y vigilancia secreta sin controles previos han emergido como nuevos retos preocupantes.
17. La difamación se despenalizó a nivel federal en el 2007, pero los periodistas siguen enfrentando la amenaza de demandas civiles, frecuentemente de funcionarios públicos. Una definición restringida de quienes son considerados “periodistas” puede excluirlos de la protección o de las estadísticas relacionadas con ataques a periodistas. Saludamos la definición integral de periodistas que se proporciona en la Recomendación General 24 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que incluye a cualquier persona que recolecta, genera, procesa, edita, comenta, expresa, disemina, pública o proporciona información mediante cualquier medio de diseminación y comunicación, ya sea de manera temporal o permanente, que incluye a los comunicadores, los medios y sus instalaciones, así como sus empleados. Exhortamos a todas las autoridades a nivel federal y estatal a cumplir con esta recomendación y definición de quienes son considerados periodistas.
18. No existe un sistema único para obtener y recolectar datos sobre ataques contra periodistas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no recolecta datos sobre esto, y los criterios y metodología para obtener esos datos difieren entre las instituciones federales y estatales. Los datos que recolecta la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentan una situación de los periodistas en México que no se puede describir de otra forma más que catastrófica. Desde el 2010, 73 periodistas han sido asesinados; 12 periodistas han sufrido desaparición forzada, mientras que ha habido 44 intentos de asesinato. Desde 2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado 52 ataques contra medios. Hasta la fecha, al menos 11 periodistas han sido asesinados en el año 2017: Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez, Cándido Ríos, Juan Carlos Hernández y

Edgar Daniel Esqueda. Muchos de los ataques que se realizan son en contra de periodistas que trabajan sobre temas de corrupción, tráfico, involucramiento de autoridades públicas con el crimen organizado, violencia policiaca y asuntos relacionados con las elecciones.

19. El desplazamiento interno de periodistas también se ha convertido en una característica importante de la situación nacional. Aunque los datos no incluyen la cifra de periodistas desplazados a nivel nacional, encontramos que muchos vienen a la Ciudad de México, mientras que otros son desplazados a otros estados (y no se registran con ningún mecanismo de protección). Muchos abandonan a sus familias y no pueden encontrar trabajo en el nuevo estado. Los periodistas que tienen medidas de protección reportan que frecuentemente son inadecuadas y falta atención integral a la situación familiar. Se reportó que las medidas de protección federal no ponen atención a su situación de salud, necesidades educativas para sus hijos y empleo, lo que los deja en una situación constante de inseguridad. No existe una estrategia comprensiva para los periodistas desplazados. Muchos periodistas también evitan solicitar medidas de protección por miedo a que esto los ponga en mayor riesgo. Pocos reciben ayuda de las autoridades locales y las medidas temporales generalmente son insuficientes. Todos estos problemas también aplican a las familias de periodistas.
20. Los periodistas desplazados frecuentemente se sienten perdidos en lo que parece ser una falta de coordinación entre diferentes mecanismos para protección y asistencia a víctimas. En relación con esto saludamos el informe y la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el desplazamiento interno de personas en México, e insta la implementación de estas recomendaciones.
21. En un contexto de grave violencia e inseguridad, muchos periodistas enfrentan vulnerabilidades adicionales en su trabajo debido a su género o su pertenencia a comunidades indígenas. Los periodistas que pertenecen a grupos indígenas y periodistas comunitarios frecuentemente son el único canal para llevar información a sus comunidades, y tienen la función adicional de informar en su propio idioma y llamar la atención a los asuntos culturales y sociales en su comunidad que de otra forma ningún otro medio cubriría. Frecuentemente enfrentan condiciones particularmente difíciles debido a que trabajan en áreas remotas, con pocos recursos y equipo rudimentario. Ellos frecuentemente trabajan en regiones que involucran a la industria de extracción, con restricciones adicionales que imponen los actores no estatales, a veces en cooperación con las autoridades locales.
22. Las mujeres periodistas enfrentan contextos amenazantes particulares. Según informes de la sociedad civil, ha habido un aumento del 200% en ataques contra periodistas mujeres. El acoso en línea contra las mujeres ha expandido las amenazas que ellas sufren y varias organizaciones reportaron la falta de documentación pública de violencia en línea en contra de periodistas mujeres. Las periodistas mujeres nos comentaron sobre el acoso, frecuentemente por parte de las autoridades públicas y a veces incluso ataques físicos de la policía o guardias de los funcionarios de la seguridad pública durante sus labores como periodistas. Como elementos adicionales

a esta vulnerabilidad se puede agregar a las que trabajan como periodistas de investigación y el hecho de que frecuentemente se les paga menos que a sus colegas hombres. Aunque hay muchas periodistas mujeres, sigue siendo una minoría en los cargos editoriales. Muchas mujeres nos reportaron sobre las juntas particularmente amenazantes e infantilistas con las autoridades masculinas. Asimismo existe una falta de perspectiva de género en la investigación, persecución del delito y en la protección de la situación de las periodistas mujeres.

A. Protección

23. La urgencia de crear un mecanismo nacional para proteger a los periodistas motivó las recomendaciones que realizaron los Relatores durante la visita del 2010 a México. Pero los ataques persisten hoy en día, acompañados de un sentido continuo de inseguridad e impunidad. La naturaleza sistemática de la violencia requiere no sólo medidas individuales específicas sino también medidas de naturaleza estructural.
24. Después de los esfuerzos notables de la sociedad civil mexicana, el Gobierno adoptó en 2012 la Ley para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas. La Ley creó el Mecanismo para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo), la política pública más importante para la protección de periodistas en México. Desde su creación, el Mecanismo ha proporcionado protección a 349 periodistas.
25. Hasta esta fecha, durante el año 2017 130 periodistas han buscado la protección del Mecanismo de Protección, de los cuales se han incorporado el 98% de los casos. El Mecanismo ha dado pasos importantes en relación con su metodología para el análisis de riesgo. Sin embargo, se recomienda mayor transparencia en estos asuntos para permitir no sólo mejor entendimiento de los beneficiarios sino también para alentar a otros actores a contribuir con su mejora. Asimismo, la metodología de las necesidades del análisis de riesgo requiere de una metodología diferenciada que considera la necesidad de apoyar a beneficiarios especialmente vulnerables con base en fundamentos tales como origen étnico, género, antecedentes indígenas o socioeconómicos, entre otros.
26. La coordinación entre las instituciones federales y estatales, y entre las instituciones federales, es inadecuada. Los mecanismos locales no ofrecen una solución adecuada a los problemas de protección, dado que la inseguridad para casi todos los periodistas se genera a nivel local. Aunque respetamos la motivación para crear esas instituciones, la prioridad debe ser reforzar el papel del Mecanismo federal, no sólo para asegurar una coordinación efectiva sino para proporcionarles la capacidad de operar de manera local de manera sostenible.
27. En resumen, el Mecanismo no tiene recursos suficientes para realizar su mandato de manera efectiva. Necesita recursos para agregar significativamente la cantidad de personal, especialmente para dar atención diaria a los estados donde los periodistas experimentan amenazas graves; para proteger a su personal y asegurar su retención; para desarrollar análisis mayores y más oportunos de las amenazas; y para desarrollar

métodos especializados para asegurar protección específica de género y para indígenas. Un esfuerzo ambicioso del Gobierno para aumentar las habilidades del Mecanismo no sólo servirá al objetivo de mejor protección, sino que también mandará el mensaje de deseo político para hacer de la seguridad para periodistas un objetivo de prioridad nacional.

28. El Mecanismo debería contar con recursos para poder proporcionar a los periodistas desplazados apoyo psicológico integral para los periodistas y sus familias. Asimismo, el Mecanismo debería proporcionar apoyo para habilitar los periodistas a continuar trabajando en sus nuevos ambientes y buscar estrategias para habilitar el regreso de periodistas bajo condiciones de seguridad necesarias.
29. Muy pocos periodistas bajo amenaza expresaron que los directivos de sus medios ofrecieron apoyo suficiente, si lo hubiera. Esperamos que el apoyo de los medios cambiará. En relación con esto, saludamos la iniciativa, anunciada esta semana, para trabajar en un Protocolo de Solidaridad presentado por 39 medios, que empieza al reconocer la necesidad de medios en sí mismo para contribuir a la protección y la exigencia de una mayor rendición de cuentas para estos delitos. Este acuerdo sin precedentes también reconoce cómo la industria debe proveer esquemas de construcción de capacidad adecuados, seguridad social, salarios justos y pólizas de seguros de vida para periodistas cuya cobertura implica un riesgo claro. Instamos a las empresas de medios a mejorar las condiciones de trabajo de manera urgente y proporcionar apoyo -idealmente en la forma de trabajo, ya sea permanente o independiente- para periodistas desplazados a sus ciudades.
30. La importancia de la solidaridad también se extiende a los mismos periodistas. Durante la visita, observamos cómo los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil trabajan en redes para exigir justicia, promover los avances de protección gubernamental, compartir las mejores prácticas, y establecer sus propios esquemas de protección colectiva. El contexto actual provoca la desconfianza entre los periodistas e impide la solidaridad y colaboración entre pares. Especialmente saludamos los esfuerzos de autoprotección colectiva en que los periodistas, grupos informales y organizaciones de la sociedad civil (OSC) cooperan para identificar, registrar, analizar y prevenir amenazas.

B. Procesamiento e impunidad

31. Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de dirigir investigaciones oportunas, efectivas y exhaustivas de actos de violencia contra periodistas y tomar las medidas adecuadas para asegurar la rendición de cuentas por estos delitos. Como frecuentemente hemos recalado, cuando no se investigan estos delitos, y no se juzga a los responsables, se crea una cultura de impunidad, que a su vez puede envalentonar a los perpetradores. La impunidad priva a las víctimas y a sus familias de la justicia, pero también promueve más violencia.
32. Observamos que México ha hecho poco o ningún progreso para erradicar la impunidad. El Gobierno ha establecido una institución especializada para la

persecución del delito, pero parece vacía y carente de progreso. Consideramos que esto se equipara al fracaso del Gobierno mexicano para cumplir con sus obligaciones para asegurar la rendición de cuentas.

33. La impunidad por los asesinatos y otros ataques contra periodistas se ha documentado por parte de las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil y señalan que al menos el 99.6% de estos crímenes siguen sin resolver. No se concibe que el Gobierno mexicano haya fracasado para determinar las circunstancias en que al menos veinte periodistas hayan desaparecido, en localizar sus paraderos y perseguir a los responsables. Durante nuestra visita escuchamos muchas historias que revelan los niveles significativos de miedo y autocensura que tienen periodistas en sus comunidades por la impunidad y la profunda falta de confianza en las autoridades públicas para lograr justicia y proteger el estado de derecho.
34. Aunque somos conscientes de que, a nivel federal, se han hecho reformas institucionales y legales pertinentes para reforzar la autoridad de la FEADLE para investigar y procesar esos crímenes, las recomendaciones de nuestros predecesores solamente se han implementado en parte. Lamentamos que la FEADLE todavía no haya tenido impacto al combatir la impunidad y reconstruir la confianza pública en proveer acceso a la justicia de las víctimas.
35. Los periodistas, víctimas, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos llevan a concluir que la FEADLE no tiene planes de investigación efectivos, no agota todas sus líneas de investigación, y no analiza el contexto donde los crímenes tuvieron lugar, especialmente la manera que el poder político y criminal opera a nivel local y otras realidades locales. Aprendimos sobre la falla para proteger la seguridad de testigos y recolectar efectivamente y preservar evidencia policiaca y forense. Recibimos con gran preocupación la información sobre investigaciones ineficientes de amenazas y acoso de periodistas en línea y otros, que se estancan por requisitos legales gravosos, como pruebas psicológicas de las víctimas, y falta de coordinación real entre los mecanismos de protección. La falta de suficientes recursos humanos y materiales también se señaló como límite de los resultados de la FEADLE. También nos enteramos de los obstáculos para la participación de víctimas en la investigación. FEADLE no incluye la perspectiva de género en su trabajo para tratar de mejor manera los crímenes contra las periodistas mujeres, que frecuentemente no se reportan como resultado de la discriminación.
36. A nivel local, los periodistas expresaron profunda desconfianza con las autoridades locales a cargo de las investigaciones, muchas de las cuales se cree que están coludidas con grupos criminales organizados. En Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa y Guerrero las autoridades no pudieron informarnos sobre ninguna convicción en relación con los asesinatos de periodistas que dio lugar en su jurisdicción. El fracaso para investigar y traer la justicia a los responsables ha disuadido a los periodistas para reportar nuevas amenazas y ataques. En nuestras juntas, varios periodistas locales expresaron su miedo y frustración con las autoridades judiciales locales y recalcaron

que presentar demandas ante éstas “no sirve de nada” y únicamente aumentaría su riesgo.

37. Nuestras conversaciones con FEADLE fueron útiles, y agradecemos la apertura para hablar con nosotros sobre estrategias y casos. Aunque damos la bienvenida a las medidas adoptadas en meses recientes por parte de FEADLE para reorganizar su estructura interna, mejorar la comunicación con las víctimas y aumentar la coordinación con las autoridades locales, nos preocupa el fracaso de la institución para utilizar su poder legal para hacer valer su jurisdicción en casos de asesinatos, secuestros o desaparición de periodistas en estados con altos niveles de violencia e impunidad. Surgieron preocupaciones de que la FEADLE ha hecho valer su jurisdicción en muy pocos casos. Dada la gravedad y escala de la crisis actual y la falta de independencia de muchas autoridades locales, creemos que es imperativo para las autoridades federales el revitalizar el uso de la autoridad legal de la FEADLE para investigar y procesar crímenes en contra de periodistas y adoptar medidas de mayor alcance para terminar con la impunidad. Esto aumentará en gran medida la confianza pública en la institución y contribuirá a construir un ambiente habilitador para ejercer la libertad de expresión.
38. En todas nuestras juntas con periodistas y los actores de la sociedad civil, nos enteramos sobre sus preocupaciones por la falta de independencia de fiscales públicos a nivel local y federal y la necesidad urgente de legislación que establezca fiscalías nacionales públicas autónomas, transparentes y efectivas que garanticen una investigación genuina para estos crímenes. El Gobierno mexicano nos informó sobre su compromiso para avanzar la legislación pendiente en este asunto.
39. El retraso en los procesos judiciales una vez que se presentó una acusación del fiscal público también es una preocupación grave. El sistema judicial debería tener un papel central para combatir la impunidad y remarcamos la importancia de un sistema judicial independiente e imparcial, con material adecuado y recursos humanos y capacitación adecuada para proporcionar, en un tiempo razonable, acceso a la justicia y compensación a víctimas.
40. Estamos particularmente preocupados sobre la falta de mecanismos de supervisión del progreso de investigación y la efectividad de medidas de rendición de cuentas en lugar. Estos mecanismos pueden llamar la atención a fallas y a acciones de reparación cuando sea necesario. La supervisión de estas medidas se puede aumentar substancialmente con mejoras de estadísticas criminales sobre violencia en contra de periodistas y sobre las averiguaciones de estos delitos.
41. Instamos al gobierno mexicano a reemplazar este paradigma de impunidad por una de investigación efectiva, procesamiento y monitorización consistente con sus obligaciones internacionales.

C. Prevención

42. Seguimos enfatizando la importancia de una política comprehensiva para combatir la violencia en contra de periodistas, que incluye la adopción de medidas de prevención para tratar las causas raíz y promover un ambiente habilitador para la libertad de expresión. El Gobierno mexicano reconoció que la mayoría de sus esfuerzos se han concentrado en establecer y consolidar el mecanismo de protección federal y que no han tratado los asuntos de prevención de manera suficiente y efectiva. De forma similar, la mayoría de los beneficiarios de los Mecanismos que conocimos expresaron su preocupación sobre el abordaje de naturaleza reactiva del gobierno.
43. Saludamos la adopción de alertas para la protección de personas periodistas y defensoras en Veracruz y Chihuahua. No obstante, la existencia de estas alertas no ha desalentado los subsiguientes asesinatos de periodistas. La periodista Miroslava Breach fue asesinada en Chihuahua después de la implementación de la alerta. Alentamos al Gobierno mexicano a fortalecer estos esfuerzos, consistentes con sus obligaciones internacionales, tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos y sus contextos particulares, como la crisis de seguridad en zonas de conflicto, los periodos electorales y las manifestaciones públicas. La prevención también implica asegurar la capacidad de los periodistas para contribuir de manera efectiva al debate público, sin estar sujetos a procesos penales o demandas civiles.
44. También hemos recibido información preocupante en relación con el uso de la ley de funcionarios gubernamentales y procesos legales para intimidar a periodistas y los medios, así como la diseminación de propaganda que acusa a los periodistas de cometer delitos, lo cual pone en riesgo su seguridad. Esto parece ser un problema particular a nivel local o municipal. Creemos que es importante que los funcionarios públicos de los niveles más altos de gobierno cambien su discurso hacia uno de promoción consistente de los derechos de los periodistas como un elemento para buscar protección.

IV. Vigilancia

45. Una serie de informes bien documentados este año han demostrado que el Gobierno de México y un número de gobiernos estatales compraron o utilizaron software diseñado para vigilar individuos mediante sus teléfonos celulares. Estos informes han mostrado, de manera convincente, que los objetivos del spyware -producido por el Grupo NSO basado en Israel llamado “Pegasus”- incluye, entre otros, a políticos, periodistas, defensores de derechos humanos, abogados, expertos en salud pública y anticorrupción, e incluso el organismo internacional establecido para investigar la desaparición masiva de los estudiantes en Iguala en 2014.
46. Nos reunimos con víctimas de esa vigilancia (o intento de vigilancia) para comprender la manera en que el uso de la tecnología amenazaba su trabajo y sus sentimientos de seguridad. De hecho, la tecnología de vigilancia tiene implicaciones profundas para ejercer la libertad de expresión, que perjudican la capacidad de los

individuos para compartir o recibir información y establecer contacto con activistas y otros. Crea incentivos para la autocensura y directamente perjudica la capacidad de los periodistas y defensores de derechos humanos para realizar investigaciones y construir y mantener relaciones con fuentes de información. La vigilancia debería ser una opción para los gobiernos únicamente bajo las reglas más estrictas en el contexto de cumplimiento con la ley, eso es que éstas estén disponibles y sean adoptadas públicamente y operando sobre principios de necesidad y proporcionalidad y con supervisión judicial de cerca.

47. En junio, el Presidente Peña Nieto reconoció que el Gobierno había comprado software que le daba la capacidad de llevar a cabo vigilancia digital. Aunque negó que el Gobierno dirigía el uso de Pegasus, el Gobierno desde entonces estableció una investigación interna, dirigida por FEADLE. En nuestra conversación con FEADLE, nos enteramos de que FEADLE inició esa investigación, que tiene como objetivo identificar a los compradores gubernamentales y revisar los objetivos individuales de la vigilancia. FEADLE se ha reunido, por lo menos, con una de las organizaciones de la sociedad civil que denunció el uso de Pegasus. Preguntamos a un gobierno estatal sobre la alegación de su compra y uso de Pegasus y esto fue negado categóricamente por un alto funcionario estatal.
48. Nos preocupa que FEADLE, incluso con un esfuerzo de buena fe, le falte independencia para investigar este asunto de tal seriedad. De hecho, existe información que la Procuraduría General de la República, de la que FEADLE es parte, sería uno de los compradores de Pegasus. En julio 2017, varios expertos de la ONU, incluso el Relator Especial de la ONU, instó a México a establecer una investigación independiente e imparcial sobre el uso de Pegasus, y reiteramos esa llamada. Cualquier investigación debería ser independiente de los gobiernos federales y estatales que se alega han comprado o utilizado el spyware e incluyeron expertos de las organizaciones de la sociedad civil, incluso potencialmente personas extranjeras. Ese paso demostraría una comprensión de los principios del debido proceso y el estado de derecho que deben regir el cumplimiento de la ley en una sociedad democrática. Mientras tanto, cualquier investigación en proceso debe respetar los derechos de las metas de vigilancia, incluso su seguridad y privacidad. También se debería examinar e investigar de forma integral a todos los compradores y usuarios potenciales de Pegasus (y cualquier otro producto potencial de spyware), todas las fuentes de información que puedan demostrar el uso del spyware, y proporcionar actualizaciones públicas regulares sobre la situación de la investigación.

V. Amenazas legales y restricciones de la libertad de expresión

49. El marco legal de un país debe llevar a asegurar que la libertad de expresión no sólo se garantiza, sino que no tampoco se crean restricciones arbitrarias o desproporcionadas mediante la adopción de leyes. Varias iniciativas de ley que se discuten actualmente en el Congreso, y la falta de regulación de ciertos aspectos en relación con la libertad de expresión, tienen el potencial para reducir sustancialmente la libertad de expresión en México.

50. La iniciativa de ley sobre seguridad interior tiene disposiciones que van en contra con las normas de derechos humanos, en particular en relación con el acceso a la información, la supervisión suficiente para la recolección de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones. Otorgar poder a las Fuerzas Armadas para reunir información de inteligencia nacional plantea graves preocupaciones sobre las limitaciones en la supervisión civil y judicial según lo requieren las normativas internacionales. Además, la legislación permite la clasificación automática de la información recolectada por las Fuerzas Armadas con base en criterios de seguridad nacional. Esto representa una anulación clara frente al progreso que se logró en los últimos quince años en términos del marco legal mexicano sobre transparencia y acceso a la información. También estaría en contraposición con las facultades que ejerce el Instituto Nacional para la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para determinar qué información se debería proteger con fines de seguridad nacional. También prevendría la divulgación de información en relación con violaciones graves de derechos humanos, en clara oposición con las normas sobre el derecho de las víctimas a la verdad y al acceso a la información. El proyecto de ley también contiene redacción ambigua sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el contexto de protestas sociales y el uso de la fuerza en contra de “actos de resistencia”. Estas disposiciones abren la puerta para que las Fuerzas Armadas puedan llevar a cabo funciones de mantenimiento del orden, con un conjunto de reglas diferente que regulan el uso de la fuerza, en contextos de protesta social.
51. La legislación propuesta plantea serias preocupaciones sobre el estado de derecho y los principios democráticos. Llamamos al Senado a no aprobar esta ley e iniciar un diálogo abierto y comprensivo en relación con el modelo de seguridad que necesita el país, reafirmando el papel de las agencias de seguridad civiles para abordar los retos de seguridad pública, en lugar de confiar este rol a las Fuerzas Armadas. No se debería adoptar ninguna ley que contradiga las facultades otorgadas a órganos garantes del acceso a la información y los estándares sobre acceso a la información en casos de violaciones graves de derechos humanos.
52. También estamos preocupados con las modificaciones que actualmente se discuten en el Congreso sobre la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y el Código Penal Federal (artículo 172 TER), que, de ser adoptado, restringiría la libertad de expresión de manera incompatible con la ley internacional de derechos humanos. De ser aprobados, estas modificaciones no sólo prevendrían aquellos que operan sin una concesión de telecomunicaciones a buscar una durante un periodo de varios años, sino también implicaría una sentencia de prisión. Esas acciones parecen claramente desproporcionadas para la actividad e innecesarias dada la capacidad de otras herramientas administrativas a disposición del Gobierno. Estamos especialmente preocupados que, si se adoptara esa legislación, le faltan garantías para asegurar que las radios comunitarias, que frecuentemente no solicitan concesiones por una gran variedad de razones, para asegurar que no sean blanco de estas disposiciones o que sufran una afectación.

53. Varios periodistas a lo largo del país han enfrentado demandas frívolas que les demandan pagar montos exorbitantes por daños causados en relación con lo que han publicado. La falta de regulaciones sobre el uso de demandas frívolas contribuye al efecto escalofriante entre los periodistas expuestos a este tipo de amenaza. Hacemos un llamado a las ramas legislativa y judicial para asegurar que esa práctica se puede regular, ya sea mediante leyes que sancionen demandas estratégicas en contra de la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés) o la adopción de criterios para que jueces puedan excluir estas demandas frívolas después de cuidadosa consideración.
54. México tiene una tradición fuerte de protesta social. Con el proceso electoral en puerta, se debería prestar especial atención a asegurar que las personas puedan juntarse y protestar sin riesgo a su integridad personal y vida, sin requisitos burocráticos desproporcionados y que las fuerzas policiacas estén suficientemente capacitadas para controlar grandes demostraciones. La adopción, tanto por parte de la Policía Federal y de las autoridades de la Ciudad de México, de protocolos de uso de fuerza, incluso en contextos de protesta, son desarrollos positivos. Sin embargo, ciertos aspectos de estos protocolos, así como una serie de proyectos de ley y leyes que se han presentado a nivel federal y estatal (incluso en Jalisco, Ciudad de México, Quintana Roo y San Luis Potosí) plantean graves preocupaciones sobre el cumplimiento con las normas internacionales. En particular, estas regulaciones tienen disposiciones que permiten el uso de armas letales en perímetros cercanos a las protestas, imponen una serie de obstáculos administrativos que de facto restringen los derechos en cuestión, aumentan la penalización para aquellos que comente ciertos delitos dentro de las protestas, entre otros. Estos aspectos se deberían revisar para asegurar la conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
55. En una decisión de suma relevancia, la Suprema Corte recientemente ordeno al Congreso desarrollar regulaciones para la práctica de publicidad oficial. Según algunos informes, el gobierno federal ha gastado más allá de 34 mil millones de pesos en los últimos cuatro años en dicha publicidad. Las reglas de esa publicidad son oscuras, que llevan a muchos a concluir, con evidencia sustancial, que los actores de gobierno utilizar los fondos de publicidad para dar forma y distorsionar la cobertura de medios y difuminar las líneas entre historias de noticias verificables y propaganda o incidencia política. Ese gasto también sirve como subsidio para mantener los medios heredados a flote para el detrimento de fuentes alternativas de información. Acogemos la decisión de la Suprema Corte e instamos al Congreso a no sólo adoptar reglas claras y públicas que rigen la publicidad y aseguran reportajes frecuentes y específicos, sino que también desarrollan un plan para limitar de forma progresiva esos gastos en conjunto, en consulta con la sociedad civil y los expertos pertinentes. Manifestamos nuestra disponibilidad para proporcionar asesoría técnica al Congreso en relación con las normas internacionales sobre publicidad oficial en los meses venideros antes de la adopción de esa ley.
56. Por último, se plantearon preocupaciones sobre la iniciativa de Ley General sobre Archivos Nacional, que bajaría los estándares de la Ley General sobre Acceso a la Información. La legislación propuesta, de ser adoptada, restringirá el acceso a la

información contenida en archivos históricos con base en la protección de datos en maneras que serían inconsistentes con el requerimiento de la necesidad y proporcionalidad. También se planteó la preocupación sobre la falta de autonomía del órgano de supervisión. Instamos al Congreso para que revise la legislación propuesta, y estamos listos para proporcionar asistencia técnica con miras a asegurar el cumplimiento con las normas internacionales de los derechos humanos.

VI. Acceso a la información

57. México cuenta con un marco jurídico admirable para la protección y la promoción del acceso a la información en poder de las autoridades públicas, un elemento esencial de la libertad de expresión. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública entró en vigor en mayo de 2015. En nuestras conversaciones con el INAI, la autoridad pública responsable de implementar el acceso de México a las leyes y los compromisos de información, nos quedamos impresionados con el conocimiento y el compromiso de la institución para garantizar proactivo acceso, así como los procesos abiertos para solicitar información.
58. En nuestras conversaciones con las organizaciones de la sociedad civil, encontramos importantes preocupaciones acerca de cómo el acceso a la información opera en el contexto de las alegaciones de violaciones graves de los derechos humanos. Los investigadores parecen tener dificultades para obtener la información completa, con cantidades significativas de datos redactados y un fallo general de proporcionar razones de la no divulgación. La falta de datos proporcionados por el Gobierno accesibles en relación con delitos como desapariciones o información en los idiomas de las comunidades indígenas agrava esta situación.
59. Como consecuencia de los terremotos en septiembre de este año, muchas organizaciones de la sociedad civil se les concedió una prueba en tiempo real de acceso a los mecanismos de información durante los desastres naturales. Muchas organizaciones expresaron su descontento sobre la velocidad, la fiabilidad y la existencia de la información disponible antes y después del terremoto. Entendemos que el país carece de un registro nacional de personas desaparecidas durante los desastres naturales, ni tampoco existe una base de datos que recoge información sobre el daño y la transparencia necesaria para el acceso a la información durante la reconstrucción para asegurar la rendición de cuentas. Instamos firmemente al Gobierno a trabajar con la sociedad civil para identificar las lagunas en la información disponible para todos los individuos en el contexto de los desastres naturales.

VII. La diversidad y el pluralismo en los medios

60. Las bases de las sociedades democráticas se sustentan en parte en el acceso que tienen las personas a diversas fuentes de noticias, opinión, las ideas y el debate. Nuestros predecesores en 2010 observaron que el medio ambiente de los medios de comunicación de México carecía de algunos de los elementos necesarios de la diversidad y el pluralismo. Tomaron nota de los problemas en el marco legal de los

medios de difusión, la concentración de medios en particular en los medios de difusión, y la falta de un organismo regulador independiente. También observaron deficiencias en el apoyo a radios comunitarias. En el curso de nuestra visita, hemos observado problemas continuos de la diversidad y el pluralismo. En particular, queremos señalar las siguientes áreas de interés:

61. En primer lugar, mientras que, según la OCDE, México ha logrado avances en el desarrollo de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, sigue habiendo problemas de concentración en los medios de comunicación que socavan la competencia necesaria para el pluralismo de prosperar. México sigue siendo uno de los países con el mayor nivel de concentración de los medios, en la emisión, impresión y en línea. Las leyes adoptadas desde la visita de nuestros predecesores han tratado de abordar los problemas de competencia, y el Instituto de Telecomunicaciones (IFT) ha comenzado a tomar medidas para fortalecer el acceso a diverso espectro de radiodifusión y banda ancha. En los próximos meses vamos a seguir revisando las medidas adoptadas en este sentido para que podamos compartir recomendaciones específicas relativas a los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones. En el mercado de la radio, un 70 por ciento estimado de estaciones de radio operado de manera privada aún son propiedad por aproximadamente 10 medios de comunicación conglomerados, y aun son enemigos contra las estaciones de la comunidad que requiere espacio en el espectro radioeléctrico.
62. En segundo lugar, mientras que México ha estado haciendo esfuerzos para ampliar el acceso, existen brechas significativas en la cobertura de la radio comunitaria. Esto es lamentable, ya que la radio comunitaria ofrece a las comunidades indígenas el acceso a la información que no obtendrían de otra manera. La radio comunitaria permite el desarrollo de medios locales de distribución y difusión de información y, de hecho, el desarrollo de las formas locales de profesionalización. De acuerdo con la información que recibimos, sólo cuatro de las sesenta y ocho lenguas indígenas en México se reflejan en las concesiones disponibles para ellos para explotar el espectro radioeléctrico. La información de la comunidad indígena de Oaxaca, por ejemplo, sugirió barreras significativas para el desarrollo de la radio comunitaria. También escuchamos a periodistas en Guerrero de la dificultad de navegar el proceso para la obtención de concesiones de espectro y el permiso para la radiodifusión, que también incluye los costos que pueden ser significativas entre las comunidades pobres. Entendemos que sólo tres concesiones se han otorgado a la radio indígena desde la aprobación de la legislación hace cuatro años para ampliar dicha disponibilidad.
63. En tercer lugar, el acceso a internet varía en su resistencia y fiabilidad en todo el país, y sin embargo un amplio acceso de todos los rincones de la sociedad mexicana es fundamental para el desarrollo de la diversidad en línea. El IFT ha hecho esfuerzos para ampliar el acceso a Internet, pero siguen existiendo obstáculos importantes. Por ejemplo, en las comunidades rurales e indígenas, la falta de infraestructura de banda ancha fiable a menudo desvía a las personas en el acceso móvil, que carece de la fuerza disponible a través del acceso fijo. Incluso en entornos móviles, en las

comunidades más pobres que la tecnología no puede implicar teléfonos inteligentes con acceso completo a Internet.

VIII. Recomendaciones

Protección a periodistas

64. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar una protección efectiva para los periodistas a nivel nacional:
 - a. Adoptar las reformas legales necesarias para asegurar la efectiva cooperación y coordinación entre los niveles federal y estatal para proteger a los periodistas y defensores de derechos humanos. Mientras tanto, se deberían establecer unidades en los estados para coordinar e implementar las medidas de protección para periodistas y defensores de derechos humanos establecidas a nivel federal.
 - b. Proveer al mecanismo federal de protección con los recursos humanos y económicos necesarios para llevar a cabo su mandato. En particular, incrementar el número de analistas de riesgo que trabajan en el mecanismo federal de protección, de los cuales algunos deberían estar presentes en los estados donde la situación muestra mayor gravedad y urgencia. Los analistas deberían ser provistos de condiciones de trabajo y protección adecuadas.
 - c. Mantener una comunicación regular entre el mecanismo de protección y los periodistas que tienen medidas de protección para monitorear su situación y evaluar críticamente el resultado de la efectividad de las medidas provistas. Se debe prestar especial atención también a los riesgos y amenazas experimentados por periodistas desplazados.
 - d. Los estados visitados durante esta misión (Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa y Veracruz) y otros que se encuentren en una situación similar, deberían adoptar una serie de medida para prevenir la repetición de agresiones contra periodistas, restaurar la confianza con el gremio periodístico y los medios en dichos estados y consultar a la sociedad civil. Los periodistas deberían establecer redes para fortalecer la cooperación con el mecanismo federal de protección.
 - e. Los medos deberían tener un papel clave en la seguridad de sus periodistas y deberían ofrecer capacitación en seguridad y auto-protección de sus empleados, tanto permanentes como *freelancers*, proveyendo una equipo de seguridad adecuada, condiciones adecuadas de trabajo y seguro de vida.

Rendición de cuentas en los crímenes contra periodistas

65. El Estado debería adoptar una serie de medidas sustantivas y sostenibles para abordar la situación estructural de impunidad en la que residen los crímenes contra periodistas, algunas de las cuales son:
 - a. Incrementar el financiamiento de la FEADLE y asegurar que las líneas presupuestarias estén ubicadas en concordancia con su principal obligación de investigar las violaciones a la libertad de expresión. En particular, esto debería implicar un incremento significativo de investigadores y personal de la policía bajo su jurisdicción.

- b. Priorizar de manera estratégica la investigación de una serie de casos de periodistas cuya contribución haya sido fundamental para sus comunidades.
- c. Establecer un programa de participación de expertos externos dirigido a asesorar y capacitar a los investigadores de la FEADLE, que diseñe planes de investigación de casos prioritarios ligados a la práctica profesional de los periodistas. Con vistas a asegurar la rendición de cuentas, medidas de seguimiento deberían ser adoptadas en cooperación con actores nacionales e internacionales, incluyendo la participación de las Relatorías Especiales de la ONU y la CIDH, así como de la ONU-DH.
- d. Establecer, dentro de la FEADLE, un programa de testigos protegidos.
- e. Incorporar un punto focal o unidad sobre género o especialistas en violencia contra las mujeres periodistas y establecer un programa de capacitación dentro de la FEADLE que se enfoque en particular en los ataques contra las mujeres periodistas.
- f. Asegurar que la FEADLE siga siendo una fiscalía especializada en el organigrama del marco autónomo de la nueva Fiscalía General de la República.
- g. Fortalecer las capacidades de la CEAV para garantizar una asistencia integral tanto legal como psicosocial a las víctimas y familiares de las víctimas que hayan sufrido crímenes concernientes a violaciones contra la libertad de expresión.

Vigilancia

- 66. Asegurar la independencia de la investigación sobre la compra y uso de *malware* (incluyendo “Pegasus”) para vigilar periodistas, activistas y defensores de derechos humanos.
- 67. Establecer un marco legal para proteger a las personas ante interferencias arbitrarias y/o clandestinas en su privacidad, incluyendo la protección de sus fuentes periodísticas, en línea con los estándares internacionales en la materia. Deberían ser establecidos controles judiciales y garantías para las agencias que llevan a cabo vigilancia, dentro de las limitaciones permisibles para una sociedad democrática. México debería considerar crear un órgano independiente para supervisar de manera efectiva las tareas de vigilancia del Estado.

Libertad de expresión y seguridad

- 68. Abstenerse de aprobar la Ley de Seguridad Interior en su versión actual y en su lugar iniciar un diálogo abierto e integral sobre el modelo de seguridad que el país necesita, reafirmando el papel de las agencias civiles de seguridad al abordar los retos de seguridad pública. Ninguna ley que contravenga los poderes dados a las autoridades relacionadas con el acceso a la información o los estándares sobre acceso a la información en casos de graves violaciones de derechos humanos debería ser aprobada.

Acceso a la información

- 69. Continuar fortaleciendo el marco para el acceso a la información, incluyendo:

- a. Garantizar el acceso a la información pública por parte de comunidades en riesgo, particularmente los pueblos indígenas.
- b. Facilitar el acceso de las víctimas y sus representantes a los expedientes judiciales en casos de graves violaciones de derechos humanos, en línea con el derecho internacional de los derechos humanos.
- c. Asegurar la preminencia del interés público en la clasificación de información que involucre violaciones de derechos humanos, casos de corrupción e información de interés público, asegurando que los datos personales que identifica a las personas involucradas no sea testada en las versiones públicas.
- d. Asegurar que la clasificación de los archivos históricos esté basada en el principio de máxima publicidad y el derecho a la verdad, tomando en cuenta el principio de “no hacer daño”.

Publicidad oficial

70. Adoptar una ley general para regular la publicidad oficial para reducir la discrecionalidad de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Los recursos de la publicidad oficial deberían ser asignados de acuerdo con criterios pre-establecidos, claros, objetivos y transparentes.
71. Hacer cumplir la obligación legal de publicar proactivamente información relevante sobre los criterios de contratación, razones de asignación de presupuesto, gastos y contratos de publicidad de las entidades públicas.

Diversidad y pluralismo en los medios

72. Establecer políticas para promover la diversidad y el pluralismo en los medios y abstenerse de criminalizar las frecuencias radiofónicas puesto que sería una restricción innecesaria y desproporcionada para la libertad de expresión. Esto debería ser considerado por el Senado al discutir las modificaciones que actualmente están siendo discutidas en el Congreso a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y el Código Penal Federal (artículo 172 TER).
73. Adoptar medidas para ampliar el acceso de los pueblos indígenas y las áreas rurales a la radiodifusión comunitaria, y continuar fortaleciendo el acceso al ancho de banda en áreas que carecen de accesos confiables