

AMPLIANDO EL ESPACIO DEMOCRÁTICO



Informes sobre México derivados de la misión oficial del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, y de la misión oficial conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y del Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, en 2017

1ª Edición, junio de 2018
Una edición de la ONU-DH México

DR © Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Alejandro Dumas 165, Col. Polanco, Del. Miguel Hidalgo
CP 11560, México, CDMX
www.hchr.org.mx

Compilación de información: Ricardo Neves y Daniel Zapico.

Diseño de portada, interiores y edición: Unidad de Comunicación,
ONU-DH México.

Fotografía de portada: Jesús Quintanar.

El material contenido en esta obra puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH).

Ampliando el espacio democrático

Informes sobre México derivados de la misión oficial del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, y de la misión oficial conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y del Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, en 2017

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores [...].*

3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. [...]*

Artículo 13. “Libertad de Pensamiento y de Expresión” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 1, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1998

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 19, Declaración Universal de Derechos Humanos

ÍNDICE

Prólogo por Jan Jarab, ONU-DH México

p. 6

Misión a México del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, enero de 2017

p. 8

Informe sobre México del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, febrero de 2018

p. 10

Misión conjunta a México de los Relatores de la ONU y la CIDH sobre la libertad de expresión Sr. David Kaye y Sr. Edison Lanza, diciembre de 2017

p. 42

Informe sobre México de los Relatores Especiales de la ONU y la CIDH sobre la libertad de expresión, Sr. David Kaye y Sr. Edison Lanza, junio de 2018

p. 44

PRÓLOGO

Para la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU-DH), la protección de periodistas y defensores de derechos humanos es una prioridad. Este enfoque también refleja, sin duda, la importancia de estos temas a nivel regional y global. En el sistema universal, el mandato de Relator especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión –que va, evidentemente, más allá del ejercicio del periodismo como tal– fue establecido en 1993 por la entonces Comisión de Derechos Humanos. El mandato de Relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos existe desde el año 2000; ambos han sido renovados periódicamente por el Consejo de Derechos Humanos. Además, el sistema interamericano cuenta con una Relatoría para la libertad de expresión desde 1997 y una Relatoría sobre defensoras y defensores de derechos humanos desde 2001.

No es casualidad que las instancias internacionales de derechos humanos estén prestando cada vez más atención a la protección de los derechos de periodistas y de defensores, pues no sólo gozan de los mismos derechos que otros seres humanos, sino que también tienen un rol fundamental para que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos. De hecho, la actuación libre de periodistas y defensores resulta esencial para la verdadera realización de un estado democrático de derecho. La existencia del periodismo libre y la defensa de los derechos humanos sin impedimentos son de igual importancia para un estado democrático de derecho como lo es un orden constitucional democrático o unas elecciones libres. La democracia formal no es suficiente, se necesitan normas y políticas públicas bien diseñadas e implementadas para proteger los derechos y facilitar el ejercicio de las libertades, incluyendo la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la situación de México se puede caracterizar como compleja, o incluso crítica. Por un lado, hay que reconocer la vibrante presencia del periodismo investigativo y valiente, de las organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, en diversos contextos – urbanos y rurales, en la defensa de la tierra y territorio. Por otro lado, en el México de hoy existen graves riesgos para quienes ejercen periodismo o la defensa de los derechos humanos. La lista de homicidios de periodistas y defensores de derechos humanos es abrumadora y sigue creciendo, mes a mes, semana a semana. La estadística de agresiones supuestamente menores – amenazas, hostigamiento, criminalización – sería aún mucho más grande. Es de particular preocupación que la inmensa mayoría de estas agresiones –¡o incluso de los asesinatos!– se queda en la impunidad.

El desafío es considerado por las autoridades como un asunto de protección contra los ataques por parte de la delincuencia o de otros particulares, pero no se puede esconder el hecho que en muchos casos son las propias autoridades municipales, estatales o federales quienes son la fuente de agresiones que ponen la actividad de periodistas y defensores, o incluso su vida, en peligro. El Mecanismo de protección para periodistas y defensores, establecido en la Secretaría

de Gobernación con la participación de la sociedad civil y con la cooperación de la ONU-DH, puede ayudar –y su actuación ha mejorado de manera tangible en los últimos años–, pero no puede resolver el problema sin que se supere la actual situación de impunidad.

Además de estos riesgos, existen en México retos sistémicos para el ejercicio de ambas actividades – la falta de reconocimiento oficial de la labor de defensa y la larga tradición de desprestigiar esta labor por las oligarquías político-económicas; las precarias condiciones laborales de gran parte del gremio periodístico; la existencia de tipos penales anacrónicos o demandas civiles ilimitadas que pueden utilizarse en contra de la legítima actividad periodística y de la de defensa de derechos humanos; o incluso la censura indirecta a través de la publicidad oficial, obstáculos en el acceso a la información etc. Todo esto –y mucho más!– se ve reflejado en las recomendaciones de las relatorías de libertad de expresión y de defensores de derechos humanos que se presentan en este volumen.

Las visitas de los mencionados mecanismos internacionales deben ser percibidas y tratadas por el Estado no como una molestia, sino como una genuina oportunidad. Es de crucial importancia dar seguimiento a las recomendaciones que se presentan en este volumen, pues, de hecho, las visitas previas de estos mandatos suscitaron avances fundamentales del marco normativo e institucional, como por ejemplo la creación del mismo mecanismo de protección. Son las oportunidades que no se deben perder – oportunidades para un lograr una situación “ganar-ganar” de potencial transformador.

La ONU-DH México está convencida de que la implementación de las recomendaciones de las relatorías no puede ser concebida como algo meramente formal, ni siquiera como una tarea que involucre sólo instituciones del Estado. Evidentemente, son las autoridades del Estado mexicano quienes tienen la responsabilidad de cumplir las obligaciones asumidas, pero no lo pueden hacer sin una colaboración estrecha, inclusiva y honesta con la sociedad civil.

En este sentido, la ONU-DH México reitera su disponibilidad para apoyar no sólo a las autoridades, sino también a sus interlocutores de la sociedad civil. Nuestra intención es fortalecer la capacidad de la sociedad mexicana en su conjunto, para que el ejercicio del periodismo o la defensa de los derechos humanos sean reconocidos, valorados y protegidos como partes esenciales de la vida democrática mexicana; como un elemento fundamental para el goce de derechos de todas las personas que vivimos en México.

Jan Jarab

*Representante en México del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Junio 2018

MISIÓN A MÉXICO DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS, SR. MICHEL FORST, EN ENERO DE 2017



9 días de visita



24 estados representados
en las reuniones

reuniones con más de

800

personas defensoras



60%

mujeres



destacan las visitas a:



1 centro penitenciario



2 comunidades en el EdoMex



la Normal Rural de Ayotzinapa

**INFORME SOBRE MÉXICO
DEL RELATOR ESPECIAL DE
LA ONU SOBRE LA SITUACIÓN
DE LOS DEFENSORES DE LOS
DERECHOS HUMANOS, SR.
MICHEL FORST, FEBRERO DE 2018**

**Asamblea General**

Distr. General
12 de febrero de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37. ° período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

**Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores
de los derechos humanos relativo a su misión a México***

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, relativo a su misión a México del 16 al 24 de enero de 2017.

*El presente documento se presentó con retraso para que se pudiera incluir en él la información más reciente.

Índice**

- I. Introducción
- II. El marco jurídico e institucional
- III. La situación de los defensores de los derechos humanos
 - A. Violencia generalizada
 - B. Criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos
 - C. Intimidación, acoso y estigmatización
 - D. Impunidad generalizada y persistente
 - E. Grupos específicos de defensores de derechos humanos en situación de riesgo
- IV. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- V. Las instituciones nacionales y locales de derechos humanos
- VI. El papel de los agentes no estatales
- VII. La comunidad de los defensores de derechos humanos
- VIII. Conclusión y recomendaciones

** Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I Introducción

1. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos realizó una visita oficial a México del 16 al 24 de enero de 2017 por invitación del Gobierno. La visita tenía por principal objeto evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos en el país a la luz de las obligaciones y los compromisos asumidos por el Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos).
2. El Relator Especial visitó diversos lugares de la Ciudad de México y de los estados de Chihuahua, Guerrero, México y Oaxaca. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con funcionarios de alto nivel de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación (incluida la Comisión Nacional de Seguridad), de la Defensa Nacional, de Marina y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. También se reunió con altos representantes del Senado, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El Relator Especial mantuvo asimismo conversaciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las instituciones de derechos humanos a nivel de los estados, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
3. El Relator Especial se reunió con más de 800 personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos —de las cuales el 60% eran mujeres— procedentes de 24 estados y de diversos sectores de la sociedad civil, incluidos abogados, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades indígenas.
4. Antes de su visita oficial, el 13 de enero, el Relator Especial participó en un foro sobre la labor de las personas defensoras de derechos humanos en México, organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. En ese acto, el Relator Especial expresó su aprecio por las declaraciones de apoyo formuladas por el Secretario de Gobernación y el Procurador General, que reconocieron el papel activo y positivo que desempeñaban en la sociedad los defensores de los derechos humanos.
5. El Relator Especial agradece al Gobierno de México su invitación y su cooperación durante la visita, así como la asistencia que le ha seguido prestado posteriormente. Da las gracias a las autoridades federales, estatales y municipales que se reunieron con él. También expresa su agradecimiento al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México por su inestimable apoyo en relación con la visita. El Relator Especial da asimismo las gracias a todas aquellas personas que dedicaron tiempo a reunirse con él y a exponer sus valiosas experiencias y conocimientos.

II El marco jurídico e institucional

6. México es una república federal integrada por 31 estados federados y el Distrito Federal de la Ciudad de México. Tanto a nivel federal como a nivel de los estados existe una división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). México ha ratificado nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos¹. En este contexto, el Relator Especial alienta al Gobierno de México a que acepte el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. También alienta al Gobierno a que reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de conformidad con los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y a que considere la posibilidad de retirar las reservas y las declaraciones interpretativas formuladas con respecto a varios tratados que pueden afectar al pleno disfrute de los derechos humanos.
7. La Constitución de México protege los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales y reconoce derechos sociales y económicos. La Suprema Corte de Justicia ha dictaminado que todas las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes. La legislación nacional, especialmente a nivel de los estados, debe seguir siendo objeto de un proceso de armonización para ponerla en plena consonancia con las normas y principios internacionales de derechos humanos.
8. La Constitución prevé mecanismos para garantizar el respeto de los derechos humanos, como los juicios de amparo (protección de los derechos constitucionales), mediante los cuales los particulares pueden impugnar, ante los tribunales federales o la Suprema Corte de Justicia, una decisión adoptada por las autoridades públicas que consideren contraria a las disposiciones constitucionales. El elevado número de sentencias pronunciadas en juicios de amparo en relación con defensores de los derechos humanos pone de manifiesto la gravedad del entorno en el que estos desempeñan sus actividades. El Relator Especial fue informado de varios casos de sentencias de amparo favorables a los defensores agraviados que no habían sido ejecutadas debidamente, sin que ello tuviera consecuencia jurídica alguna y a pesar de las sanciones previstas en la Constitución para este tipo de incumplimientos. Insta al Gobierno a que ponga remedio a esos casos de incumplimiento a fin de preservar el estado de derecho.
9. En los últimos años, México ha realizado esfuerzos considerables para mejorar su sistema jurídico con la participación de un conjunto más amplio de entidades de la sociedad civil. En 2008 se modificó la Constitución en el marco de la transición de un sistema de justicia penal inquisitorial y escrito hacia un modelo acusatorio y oral. El nuevo sistema entró en vigor en 2016 y presenta tres ventajas con respecto al modelo inquisitorial: un mayor grado de transparencia, un aumento de la eficiencia y una mejora de las garantías procesales². Este cambio debería contribuir al establecimiento de un sistema penal más flexible y más

¹ Véase http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=112&Lang=ES.

² Véase <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/07/160726-State-of-Judicial-Reform.pdf>.

justo, permitiendo así una disminución de las demoras y los abusos contra los derechos humanos. No obstante, los esfuerzos destinados a instaurar plenamente el nuevo sistema se han topado con diversas dificultades.

10. En 2012, el Congreso aprobó una ley federal para proteger a los defensores de los derechos humanos y a los periodistas, por la que se estableció un mecanismo nacional de protección para velar por su vida, su integridad, su libertad y su seguridad. En 2013 entró en vigor la Ley General de Víctimas, en virtud de la cual se crearon el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Registro Nacional de Víctimas. Los progresos en la aplicación de esa Ley General han sido lentos, y las víctimas se han quejado de la existencia de obstáculos al ejercicio y al reconocimiento de sus derechos, como, por ejemplo, los trámites burocráticos. Las demoras y deficiencias han afectado tanto a la capacidad de las víctimas para acceder a asistencia jurídica y financiera como al grado de cumplimiento de la nueva Ley por parte de las 32 entidades federativas de México³. Tan solo diez estados han creado sus propias comisiones de los derechos de las víctimas. En 2016 se modificó la Ley General para solventar algunos de estos problemas.
11. En 2014, a la luz de una serie de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia, se modificó el Código Militar de Procedimientos Penales para que las violaciones de los derechos humanos y los delitos cometidos contra civiles fueran investigados y enjuiciados por las autoridades civiles. En abril de 2017, la nueva Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes introdujo una prohibición absoluta de la tortura y del uso de pruebas obtenidas a través de actos de tortura en un juicio. En octubre de 2017, el Congreso aprobó la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas a fin de reforzar la capacidad de las autoridades mexicanas para someter a seguimiento e investigar las desapariciones.
12. Las autoridades judiciales militares mantienen su jurisdicción sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas. Durante su visita, el Relator Especial planteó varios motivos de preocupación en relación con las modificaciones del artículo 29 de la Constitución y un proyecto de ley de seguridad interior, que normalizarían el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Tras la aprobación del proyecto de ley por la Cámara de Diputados en noviembre de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seis expertos independientes de las Naciones Unidas instaron al Senado a que lo rechazase en razón de las preocupaciones en materia de derechos humanos que planteaba el papel predominante de las fuerzas armadas en el ámbito de la aplicación de la ley, el acceso a la información, la supervisión adecuada de la recopilación de información militar o política y el uso de la fuerza durante las manifestaciones⁴.

³ Véase <https://justiceinmexico.org/mexican-lawmakers-call-for-increased-oversight-of-victims-law/>.

⁴ Véanse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22492&LangID=E y www.ohchr.org/

13. No obstante, el proyecto de ley de seguridad interior fue aprobado por el Senado el 15 de diciembre de 2017, lo cual reavivó los temores de que se terminarían por encomendar funciones policiales y de seguridad pública a soldados no cualificados bajo el mando de oficiales de alto rango del ejército sin obligación de rendir cuentas, se reduciría la supervisión civil y se socavaría la rendición de cuentas⁵. Esto es algo que cabe lamentar, en particular habida cuenta de los informes que indican que el porcentaje de casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por personal del ejército cuyo enjuiciamiento prospera se sitúa en torno al 3%⁶.

III La situación de los defensores de los derechos humanos

14. Durante su visita, el Relator Especial se centró en la evaluación de algunos de los elementos básicos que conforman un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos, a saber: un marco jurídico e institucional propicio; el acceso a la justicia; una institución nacional de derechos humanos sólida e independiente; unas políticas y mecanismos de protección eficaces destinados específicamente a grupos en situación de riesgo y con un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género; unos agentes no estatales que respeten y apoyen la labor de los defensores de los derechos humanos; y una comunidad sólida y dinámica de defensores de los derechos humanos. En otras palabras, el Relator Especial se propuso determinar si los defensores de los derechos humanos estaban seguros y empoderados en México.

A. Violencia generalizada

15. Pese a que se han logrado ciertos progresos, el nivel de violencia en México sigue siendo alarmantemente alto, lo cual afecta a la población en general. El país se enfrenta a problemas relacionados con los cárteles de la droga y los grupos de delincuencia organizada. Como se ha mencionado anteriormente, el uso del ejército en el ámbito de la seguridad pública suscita una serie de preocupaciones en lo que respecta a la gobernanza democrática y a su eficacia para poner fin a la violencia.
16. Desde 2006, en México se han producido graves violaciones de los derechos humanos, incluidas ejecuciones extrajudiciales, actos de tortura y desapariciones forzadas⁷. Durante su visita, el Relator Especial recibió numerosas denuncias y testimonios verosímiles de defensores de los derechos humanos que indicaban que los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos seguían siendo fenómenos generalizados. Durante los primeros diez meses de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró 285 ataques perpetrados contra defensores de los derechos humanos, entre ellos casos de acoso, agresiones, robos y delitos cibernéticos. Según datos de la

EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22484&LangID=E.

⁵ Véase www.theguardian.com/world/2017/dec/15/mexican-military-police-drugs-crackdown-human-rights.

⁶ Véase www.theguardian.com/world/2017/nov/07/mexican-military-human-rights-abuses-war-on-drugs-report.

⁷ Véanse A/HRC/28/68/Add.3; A/HRC/26/36/Add.1; A/HRC/32/39/Add.2; CED/C/MEX/CO/1; y <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

sociedad civil, entre enero y mayo de 2017 se cometieron 730 violaciones de los derechos humanos de defensores.

17. Lamentablemente, en la mayoría de estos casos o bien no se llevó a cabo una investigación, o bien esta no dio resultado alguno. Los defensores de los derechos humanos son objeto de intimidación u obstrucción cuando buscan justicia y corren un riesgo particularmente elevado, sobre todo si han denunciado algún abuso cometido por las fuerzas armadas o las fuerzas del orden.
18. Aparte de la desgarradora incertidumbre en torno al paradero de sus seres queridos, los familiares de las personas desaparecidas se enfrentan a menudo con obstáculos en su búsqueda de la justicia y la verdad. En el estado de Guerrero, los defensores de los derechos humanos que están buscando a familiares desaparecidos en ocasiones llevan a cabo pesquisas que ponen en grave peligro su propia seguridad. Los defensores de Chilapa, donde al parecer se han producido desapariciones colectivas con el consentimiento de las autoridades, son especialmente vulnerables a agresiones perpetradas en el contexto de la delincuencia organizada y la corrupción. Cuando el Relator Especial visitó la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos, un centro de formación para profesores situado en Ayotzinapa, los padres de 43 estudiantes desaparecidos destacaron la importancia de asegurar que el mecanismo de seguimiento del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes y las ONG que le prestaban apoyo pudieran proseguir su labor sin trabas.
19. A lo largo de su visita, el Relator Especial recibió también testimonios de defensores de los derechos humanos que se ocupaban de casos de ejecuciones extrajudiciales y de uso excesivo de la fuerza, en particular sobre los riesgos que corrían al tratar de conseguir que los responsables rindieran cuentas. En el estado de Oaxaca, el Relator Especial se reunió con sobrevivientes de la violencia ejercida durante las protestas a gran escala de maestros organizadas en junio de 2016⁸. Los sobrevivientes y los defensores que les ayudan solo podrán considerarse protegidos cuando se haya hecho justicia, se haya logrado que los responsables rindan cuentas de sus actos y se haya puesto en libertad a los manifestantes encarcelados. Después de la visita, esos grupos continuaron su búsqueda por medio del activismo y de manifestaciones pacíficas⁹.
20. Los defensores de los derechos humanos que denuncian actos de tortura también han sido objeto de acusaciones falsas y virulentas de que proporcionan apoyo a delincuentes. Mediante campañas de difamación —difundidas, entre otras vías, a través de los medios de comunicación nacionales— se ha tratado de transmitir la imagen de que se aprovechan de las reparaciones. Las mujeres víctimas de la tortura que se han convertido en valientes defensoras de los derechos humanos se han enfrentado a campañas sexistas de difamación y acoso contra ellas y sus familias, como sucedió, por ejemplo, con las defensoras de los derechos humanos que habían denunciado los actos de tortura sexual del caso Atenco.

⁸ Véanse www.theguardian.com/world/2016/jun/20/violence-mexico-teachers-protest-dead-oaxaca-union y <https://cpj.org/blog/2016/07/in-oaxaca-reporters-covering-teachers-union-protes.php>.

⁹ Véase <https://mexiconewsdaily.com/news/the-may-offensive-teachers-renew-fight>.

21. El Relator Especial se reunió también con defensores de los derechos humanos que habían sido desplazados dentro del país por motivos de seguridad. El Gobierno debería formular políticas que subsanen la situación de esos defensores, de forma que puedan llevar a cabo su labor de defensa de los derechos humanos en condiciones de seguridad y regresar a sus hogares.

B. Criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos

22. Las actividades de los defensores de los derechos humanos en México han sido criminalizadas mediante un uso indebido e intencionado de la legislación penal y la manipulación de la pretensión punitiva de las autoridades por parte de agentes estatales y no estatales, con el fin de obstaculizar e incluso paralizar los esfuerzos destinados a ejercer el derecho legítimo a promover y proteger los derechos humanos.
23. Por lo general, esa criminalización comienza con la formulación de acusaciones o denuncias infundadas contra los defensores de los derechos humanos que se refieren a la comisión de delitos y que pueden no estar en consonancia con el principio de legalidad o no ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos. A continuación, se producen múltiples formas de violación de los derechos humanos, como el acoso judicial, el enjuiciamiento basado en acusaciones falsas, la doble incriminación, la privación de libertad sin orden judicial y unas condiciones inhumanas de reclusión¹⁰. Los procedimientos judiciales extremadamente lentos se utilizan a modo de herramienta para intimidar a los defensores y obstaculizar sus actividades de defensa de los derechos humanos. Los tribunales imponen presuntamente medidas preventivas a los defensores sin respetar sus derechos ni las debidas garantías procesales.
24. La criminalización viene a veces precedida de declaraciones pronunciadas por funcionarios que acusan a los defensores de los derechos humanos de cometer delitos, poner en peligro la seguridad nacional u obstaculizar el desarrollo económico. Esas declaraciones descalificadoras de funcionarios de alto nivel pueden desencadenar o agravar unos prolongados procesos penales contra los defensores.
25. La detención y la privación de libertad arbitrarias se han utilizado para acallar las voces disidentes y poner freno a los movimientos sociales. Desde agosto de 2014, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha publicado al menos siete opiniones relativas a casos de periodistas y defensores de los derechos humanos en México que fueron detenidos arbitrariamente y cuyos procesos judiciales se vieron empañados por irregularidades¹¹. Las opiniones apuntan a la existencia de una pauta de violaciones contra los defensores en represalia por llevar a cabo una labor legítima de defensa de los derechos humanos¹². Hasta la fecha, el Gobierno no ha aplicado plenamente lo dispuesto en todas las opiniones.
26. En muchas ocasiones, los defensores de los derechos humanos son sancionados por denunciar violaciones cometidas por las autoridades públicas, y sus familias son objeto de

¹⁰ Oficina de Article 19 para México y América Central y otros, *Detenciones arbitrarias e ilegales. Criminalización: Una política de Estado para inhibir la defensa de los derechos humanos en México* (2016), pág. 17.

¹¹ Véanse las opiniones núms. 19/2015, 18/2015, 23/2014, 55/2015, 56/2015, 23/2017 y 24/2017.

¹² Véanse las opiniones núms. 24/2017, 23/2017, 19/2015 y 23/2014.

agresiones o acciones penales a modo de represalia. Martha Esthela Solórzano, de Sonora, recibió reiteradas amenazas de la policía municipal tras haber presentado varias denuncias contra la policía por abuso de poder, corrupción y malos tratos. En 2012, su hijo, Jorge Luis Zavala Solórzano, fue detenido y condenado por haber cometido presuntamente delitos graves. En febrero de 2015, tras un calvario que duró varios años, el Sr. Zavala Solórzano fue puesto en libertad y absuelto por el Supremo Tribunal de Justicia del estado de Sonora a la luz de las claras contradicciones existentes entre las acusaciones formuladas contra él y el testimonio en el que se había basado su condena inicial.

27. La criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos tiene un efecto disuasorio no solo para los defensores, sino también para la sociedad en general: debilita los movimientos sociales y hace que la población se desista de presentar denuncias por delitos graves ante la policía. Los defensores de los derechos humanos tienen que dedicar cada vez más tiempo y recursos para defenderse a sí mismos, lo que menoscaba su capacidad de proteger a los más vulnerables de la sociedad. Además, los procedimientos penales tienen un efecto de estigmatización y deslegitimación con el que se pretende aislar a los defensores e impedir las muestras de solidaridad con la comunidad nacional e internacional¹³.
28. Esa criminalización socava asimismo la confianza de la sociedad civil en las autoridades mexicanas, que deberían dedicarse a impedir que los agentes estatales y no estatales manipulen a la opinión pública y el poder judicial para acosar a los defensores de los derechos humanos por sus actividades legítimas. El clima de temor resultante que afecta a la sociedad en general puede conducir a la autocensura.
29. Al parecer, la criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos se produce en el marco de las acciones de elementos tanto federales como estatales, en particular la policía, el ejército, la armada, las autoridades gubernamentales y el poder judicial. El escaso grado de independencia del poder judicial, la corrupción de los funcionarios y la explotación del sistema de justicia por empresas y otras partes, que presentan querrelas contra defensores, son factores que contribuyen a la criminalización de la labor de defensa de los derechos humanos.
30. El derecho internacional de los derechos humanos establece que los agentes estatales y no estatales que participan directa o indirectamente en esa criminalización son responsables de estas violaciones. El Relator Especial recomienda encarecidamente que se examinen y revisen diversas leyes y políticas, cuyo ambiguo carácter se ha utilizado para criminalizar la legítima labor de defensa de los derechos humanos, y que su contenido y su aplicación se pongan en consonancia con las normas y principios internacionales de derechos humanos.
31. En la Constitución de México se garantiza la libertad de reunión pacífica. Sin embargo, el aumento del número de casos de injerencia y uso de la fuerza por parte de funcionarios en protestas pacíficas, en particular en manifestaciones relacionadas con cuestiones delicadas o en contra de proyectos a gran escala, son motivo de preocupación. Por ejemplo,

¹³ Oficina de Article 19 para México y América Central y otros, *Detenciones arbitrarias e ilegales. Criminalización: Una política de Estado para inhibir la defensa de los derechos humanos en México* (2016), pág. 19.

en 2006, las protestas de Atenco en contra de la construcción del Aeropuerto de la Ciudad de México se saldaron con la muerte de 2 personas y la detención y criminalización de otras 200, entre ellas varias mujeres, que fueron sometidas a tortura sexual. Las protestas en contra del proyecto continuaron, y los manifestantes fueron objeto de frecuentes actos de acoso. A raíz de una protesta organizada en la Ciudad de México en diciembre de 2012, se documentaron cerca de 100 detenciones arbitrarias y 6 casos de tortura. En algunos estados, como el de Puebla, la legislación local permite a la policía utilizar armas de fuego o fuerza letal para dispersar protestas.

32. Además, los amplios términos empleados en la legislación nacional, como “alteración del orden público”, se utilizan cada vez con más frecuencia para restringir las reuniones pacíficas. Las comunidades indígenas que protegen sus tierras tradicionales frente a los planes de construir proyectos a gran escala y explotar los recursos naturales se enfrentan a menudo a acusaciones penales por protestar contra dichos planes, incluso aunque no hayan sido consultadas con antelación ni de forma efectiva. Este tipo de situaciones se han producido en el marco de protestas sociales, incluidos bloqueos o sentadas.
33. Los periodistas que informan sobre las protestas también son objeto de una pauta de violencia, acoso y actuaciones judiciales. Por ejemplo, en agosto de 2016, mientras cubría unas manifestaciones en Chiapas, el periodista Manuel Morres fue detenido y retenido durante 24 horas, y dos fotoperiodistas que estaban cubriendo un incidente de tráfico en Oaxaca fueron detenidos y presuntamente torturados.
34. Aunque la libertad de asociación también está reconocida por la Constitución, un amplio conjunto de activas ONG es a veces objeto de actos de violencia, incluidas amenazas y asesinatos. Los sindicatos independientes se enfrentan presuntamente a injerencias por parte de las autoridades gubernamentales¹⁴. El derecho de sindicación se ha visto gravemente amenazado a raíz de una serie de reformas de los sectores de la educación, la salud y la energía que limitaron considerablemente las competencias de los sindicatos en cada uno de esos sectores. Las reformas provocaron protestas a nivel nacional, incluidas manifestaciones multitudinarias encabezadas por funcionarios.
35. A pesar de las mejoras introducidas en las garantías constitucionales de la libertad de expresión, los periodistas que exponen opiniones críticas se enfrentan a menudo a actos de intimidación y amenazas. México se ha convertido en uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas¹⁵. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos expertos de las Naciones Unidas han hablado de la existencia de una crisis de la libertad de expresión en México, que incluye asesinatos y desapariciones, agresiones físicas y psicológicas a los medios de comunicación y otras formas de injerencia destinadas no solo a perjudicar personalmente a los periodistas, sino también a menoscabar el derecho de la población a estar informada¹⁶. Debido al clima de inseguridad e impunidad

¹⁴ Véase www.ituc-csi.org/inter-american-commission-on-human.

¹⁵ Véanse <https://thewire.in/130813/protection-journalists-fails-latin-america/> y www.bbc.com/news/world-latin-america-39436568.

¹⁶ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22484&LangID=E.

generalizada que impera a nivel estatal y municipal, la autocensura se ha vuelto muy extendida. Muchos periódicos que se editan en zonas violentas temen sufrir represalias si publican artículos sobre la delincuencia organizada, el tráfico de drogas o la corrupción.

36. El creciente uso de las leyes de difamación por parte de funcionarios ha socavado la libertad de prensa. Los políticos demandan con frecuencia a los medios de comunicación por “daños morales”. Por ejemplo, el ex-Gobernador del estado de Coahuila demandó a un destacado periodista político y entabló una acción civil contra un diario por difamación. Lamentablemente, un fallo de la Suprema Corte de Justicia de mayo de 2016 eliminó los límites máximos de las sanciones económicas que se pueden imponer a los periodistas. Si bien la difamación se despenalizó a nivel federal en 2007, cerca de una docena de estados siguen teniendo leyes que tipifican la difamación como delito y las utilizan para intimidar a los periodistas.
37. El establecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión a fin de investigar casos relacionados con periodistas es un avance positivo. No obstante, la sociedad civil ha criticado a esa Fiscalía por no lograr avances significativos en las investigaciones. Entre julio de 2010 —cuando se creó la Fiscalía— y noviembre de 2015 indicó que había realizado tan solo 31 investigaciones de casos de homicidios y otras 25 de casos de desapariciones de periodistas, ninguna de las cuales había dado lugar a actuaciones penales. La coordinación entre la Fiscalía y los fiscales investigadores locales en los planos federal y estatal parece ser escasa y estar caracterizada por la ineficiencia y la duplicación de esfuerzos. Al parecer, la Fiscalía dispone cada vez de menos recursos, mientras que los delitos cometidos contra los periodistas van en aumento. Los datos revelan que el presupuesto de la Fiscalía se redujo en un 58% entre 2013 y 2017.
38. México promulgó una ley de acceso a la información en 2002. El acceso a Internet se convirtió en un derecho humano después de la modificación, introducida en 2013, del artículo 6 de la Constitución. En 2015 se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tras un proceso que contó con una amplia participación de la sociedad civil. En enero de 2017, México promulgó la nueva Ley General de Protección de Datos Personales. El Gobierno informó al Relator Especial de cómo, con estos instrumentos legislativos progresistas, trataba de establecer principios y procedimientos que garantizaran el derecho de acceso a la información que obrara en poder de cualquier autoridad pública y de crear condiciones uniformes en materia de transparencia y acceso a la información en los planos federal, estatal y municipal. El nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales fue dotado de autonomía constitucional y especializada para el desempeño de sus funciones.
39. A pesar de los logros alcanzados hasta la fecha en el plano legislativo, el acceso efectivo a la información pública sigue planteando dificultades, en particular a nivel estatal y municipal. Los defensores de los derechos humanos que luchan contra la impunidad también se topan con dificultades para acceder a la información pública que está en posesión de las fuerzas armadas. Los representantes de la sociedad civil han expresado asimismo preocupación por la incompatibilidad entre la legislación vigente relativa al acceso a la

información y la relativa a la seguridad nacional, ya que en la primera se establece que la información relacionada con violaciones graves de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad no puede clasificarse como “reservada”, mientras que la segunda define lo que constituye “seguridad nacional”. La escasez de datos dificulta la investigación de la responsabilidad penal en casos de desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias en el contexto de las operaciones militares relacionadas con la seguridad pública y la delincuencia organizada.

40. A pesar de las preocupaciones expresadas por la sociedad civil ante los efectos negativos de la nueva Ley General de Archivos sobre el derecho a la verdad y la memoria colectiva en lo que respecta a las violaciones graves de los derechos humanos, el Senado la aprobó en diciembre de 2017.
41. La vigilancia secreta y sin supervisión de los defensores de los derechos humanos es un nuevo problema que suscita preocupación, especialmente en el contexto de la deficiente supervisión judicial de la recopilación, el almacenamiento y el intercambio de datos personales obtenidos por métodos de vigilancia digital. Después de la visita, las autoridades federales y algunas autoridades estatales fueron acusadas de adquirir y utilizar el programa espía Pegasus para vigilar a políticos, defensores de los derechos humanos, periodistas y abogados a través de sus teléfonos celulares¹⁷. El Relator Especial reitera el llamamiento que hizo conjuntamente con otros expertos de las Naciones Unidas en julio de 2017, en el que se exigía una investigación independiente e imparcial de la presunta vigilancia ilegal, que constituye una grave violación de los derechos a la vida privada y a las libertades de expresión y de asociación¹⁸.

C. Intimidación, acoso y estigmatización

42. La mayoría de los defensores de los derechos humanos con los que el Relator Especial se reunió durante su visita confirmaron que habían sido víctimas de actos de intimidación, acoso y estigmatización a manos de agentes estatales y no estatales en represalia por su labor de defensa de los derechos humanos. La intimidación y las amenazas de que son objeto los defensores se llevan a cabo mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto o agresiones verbales.
43. También han denunciado que han recibido amenazas a través de plataformas de medios sociales o el correo electrónico. En la mayoría de los casos, los mensajes constituían “advertencias” relacionadas con su seguridad si proseguían su labor de defensa de los derechos humanos. Aunque las autoridades casi nunca consideraban esos mensajes como “auténticas” amenazas, los defensores temían que pudieran traducirse en agresiones físicas. Las defensoras de los derechos humanos, en particular, son el blanco de grupos anónimos que difunden falsos rumores a través de los medios sociales o incitan a la violencia contra la mujer, incluida la “violación correctiva”.

¹⁷ Véanse www.nytimes.com/2017/07/11/opinion/spyware-mexico-missing-students.html y www.pulse.ng/news/world/q-a-mexican-spying-scandal-id6991401.html.

¹⁸ Véase www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21892&LangID=S.

44. El número de campañas difamatorias contra los defensores de los derechos humanos — organizadas bien por políticos, bien por los medios de comunicación— suscita una gran preocupación. Estas campañas tienen por principal objeto menoscabar la labor de los defensores y aislarlos. Los defensores son retratados como personas que están en contra del desarrollo o como delincuentes, en lugar de activistas. Resulta especialmente preocupante la situación de organizaciones como el Centro Prodh, Tlachinollan y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, que se enfrentan a acusaciones y actos de acoso por su labor relacionada con las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. El Relator Especial está profundamente preocupado por los actos de represalias cometidos contra un defensor de los derechos humanos que recibió amenazas a través de los medios sociales en las que se hacía referencia a una reunión con el Relator Especial. El Relator Especial condena enérgicamente los actos de represalias, ya que menoscaban el ejercicio del derecho de todas las personas a cooperar con las organizaciones internacionales.
45. La estigmatización tiene también un componente de género cuando se dirige contra las defensoras de los derechos humanos, que son retratadas como prostitutas o personas inmorales. Los familiares de los defensores y los miembros de sus comunidades también pueden ser objeto de actos de intimidación o acoso para obligar a los defensores a elegir entre proteger a sus familiares o proseguir su labor.
46. Cada vez se están utilizando más los programas maliciosos, la piratería, los ataques de negación de servicio y otras formas de intimidación en el ámbito de las altas tecnologías para atacar a los defensores de los derechos humanos. Por ejemplo, el sitio web del colectivo Más de 131 sufrió varios ataques de negación de servicio.
47. Los defensores de los derechos humanos procedentes de comunidades indígenas o rurales señalan que las autoridades y las empresas hacen un uso deliberado de tácticas de “divide y vencerás” a fin de lograr la aprobación de proyectos a gran escala. Las divisiones generadas por estos proyectos tienen unos profundos efectos negativos sobre la sólida cultura de consenso y solidaridad colectiva de las comunidades afectadas. El Relator Especial está de acuerdo con otros expertos de las Naciones Unidas que han observado que la violencia y el acoso relacionados con proyectos a gran escala autorizados en tierras indígenas sin consulta ni consentimiento previos dan lugar a graves violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México¹⁹.

D. Impunidad generalizada y persistente

48. Cerca del 98% de los delitos cometidos en México quedan sin resolver²⁰. En vista del elevado número de violaciones graves de los derechos humanos, el insignificante porcentaje de investigaciones y enjuiciamientos de delitos contra defensores de los derechos humanos que prosperan ha generado un sentimiento de impunidad generalizada y persistente. La

¹⁹ Véase A/HRC/35/32/Add.2, párrs. 82 a 85; véase también www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22411&LangID=E.

²⁰ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578.

incapacidad de investigar y sancionar a los responsables transmite el peligroso mensaje de que esos crímenes no tienen la más mínima consecuencia, lo que crea un entorno que favorece las violaciones sistemáticas y socava las aspiraciones generales en el ámbito de los derechos humanos en México.

49. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que México está aquejado de “niveles críticos de impunidad” y que “la falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos”²¹. A raíz de sus visitas al país, al menos cinco procedimientos especiales de las Naciones Unidas hicieron hincapié en el clima de impunidad que imperaba en México con respecto a las violaciones de los derechos humanos y los delitos graves²². En los últimos cinco años, cinco órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han instado a México a que luche contra la impunidad persistente y generalizada²³.
50. Lamentablemente, la impunidad se ha convertido en causa y efecto de la inseguridad general de los defensores de los derechos humanos en México. La impunidad alimenta la criminalización de actividades legítimas en el ámbito de los derechos humanos, lo que a su vez incita a la comisión de ataques contra los defensores y siembra el miedo entre la sociedad civil en general. Al disuadir a los defensores de los derechos humanos de presentar denuncias y a los sobrevivientes de violaciones de solicitar el apoyo de los defensores, la impunidad socava el estado de derecho en el país y fomenta nuevas violaciones.
51. El Relator Especial está profundamente preocupado por el alcance, la persistencia y los efectos de la impunidad respecto de las amenazas a la seguridad de los defensores de los derechos humanos y la criminalización de sus actividades. Insta al Gobierno de México a que ponga freno sin demora a la creciente generalización de la impunidad en el país.

E. Grupos específicos de defensores de los derechos humanos en situación de riesgo

52. Durante su visita, el Relator Especial observó numerosos riesgos y amenazas a que se enfrentaban determinados grupos de defensores. El elevado número de defensoras de los derechos humanos con que se reunió el Relator Especial en México pone de manifiesto que las mujeres encabezan a menudo las luchas en el ámbito de los derechos humanos, aunque su papel no goza del reconocimiento y la difusión que merece.
53. Entre 2010 y 2017, más de 43 defensoras y periodistas fueron asesinadas en México, y al menos 5 activistas fueron asesinadas en 2017²⁴. También se han producido intentos de asesinato y agresiones. Según un informe, México se ha convertido en “el país más violento

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en México (2015), pág. 14.

²² Véanse A/HRC/28/68/Add.3, A/HRC/26/36/Add.1, A/HRC/32/39/Add.2 y A/HRC/35/32/Add.2; véanse también www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22411&LangID=E y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22484&LangID=E.

²³ Véanse CMW/C/MEX/CO/3; CAT/C/MEX/CO/5-6; CEDAW/C/MEX/CO/7-8; CRC/C/MEX/CO/4-5; y CRPD/C/MEX/CO/1.

²⁴ Aportaciones recibidas de la sociedad civil en México después de la visita, septiembre de 2017.

para las defensoras de derechos humanos en Mesoamérica”, en el que tuvieron lugar 1.360 agresiones contra defensoras de los derechos humanos entre 2013 y 2016 (en promedio, una cada día)²⁵.

54. La mayoría de las defensoras de los derechos humanos corren también riesgos relacionados con su género, incluidas la violencia sexual y las amenazas en medios sociales o las campañas de difamación basadas en estereotipos de género.
55. En el contexto de la violencia generalizada contra la mujer y los feminicidios, algunas mujeres han alzado la voz en su búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación, a menudo corriendo enormes riesgos en el proceso. María Luisa García Andrade fue víctima de innumerables amenazas y agresiones en Ciudad Juárez por su labor en contra de la impunidad. Yndira Sandoval Sánchez fue objeto de amenazas y de una campaña de estigmatización orquestada por las autoridades del estado de Guerrero para desacreditar su denuncia oficial por los actos de violencia sexual de que había sido víctima en septiembre de 2017. El 29 de junio de 2017, la activista de derechos laborales Meztli Omixochitl Sarabia fue asesinada en su oficina de Puebla tras haber sido objeto de numerosas amenazas y agresiones. El 10 de mayo de 2017, una dirigente del Colectivo de Desaparecidos de San Fernando, Tamaulipas, recibió 12 disparos por investigar varias desapariciones en las que estaba implicado el cártel narcotraficante de Los Zetas.
56. Como las defensoras de los derechos humanos critican el patriarcado y la misoginia, también pueden ser objeto de actos de violencia y discriminación en el seno de sus propias familias y comunidades. Su labor de defensa suele considerarse menos importante que el papel social y cultural que les ha sido asignado o incompatible con él. El impacto psicosocial de la violencia tiene profundas consecuencias para el entramado social y puede adoptar diversas formas, que van desde el síndrome de estrés postraumático hasta el aislamiento social pasando por un sentimiento de culpa y dificultades económicas.
57. El Relator Especial reconoce la labor de redes como la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, que desempeñan un papel fundamental para ayudar a las mujeres a romper el ciclo de la violencia y la estigmatización y ofrecen oportunidades de formación sobre defensa personal y fomento de la capacidad.
58. Al Relator Especial le sorprendió el elevado número de defensoras de los derechos humanos que habían sido víctimas de discriminación por parte de agentes del Estado o que habían experimentado dificultades a la hora de solicitar protección. Insta a las autoridades mexicanas a que adopten medidas para luchar contra esta tendencia y den amplia difusión a la resolución 68/181 de la Asamblea General sobre la protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer.
59. Como ya se ha mencionado, los periodistas constituyen uno de los principales grupos de riesgo del país. Según las estadísticas, México es uno de los países más peligrosos para estos profesionales. Entre 2000 y 2016, al menos 120 periodistas fueron asesinados en

²⁵ Véase <http://im-defensoras.org/2017/11/comunicado-red-nacional-de-defensoras-de-ddhh-en-mexico-29noviembre-en-mexico-una-agresion-diaria-contra-mujeres-defensoras/>.

México, principalmente en los estados de Veracruz, Oaxaca, Tamaulipas, Guerrero y Chihuahua. En 2017, más de 12 periodistas fueron asesinados en el país.

60. Los periodistas también pueden ser objeto de actos de violencia cuando cubren protestas, de amenazas por parte de grupos de delincuencia organizada y de acoso a manos de las autoridades por hacer periodismo de investigación. Carmen Aristegui fue despedida de MVS Radio en marzo de 2015 tras presentar un reportaje sobre la corrupción política. Miroslava Breach, reportera del diario La Jornada, recibió ocho disparos delante de su casa de Chihuahua el 23 de marzo de 2017. Otro destacado periodista, Javier Valdez, fue disparado 12 veces el 15 de mayo de 2017 en las inmediaciones de su lugar de trabajo en Culiacán, y tres periodistas, entre ellos Gumaro Pérez Aguilando, fueron asesinados en el estado de Veracruz.
61. Entre los defensores de los derechos humanos más criminalizados figuran quienes promueven los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los activistas indígenas y ambientalistas cuya labor está relacionada con proyectos a gran escala de minería, energía o infraestructuras.
62. El Relator Especial se reunió con defensores de los derechos humanos que habían sido objeto de represalias por su labor relacionada con el maltrato de niños o con el acceso de los pacientes con VIH/sida a atención sanitaria. Como observó el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, la sociedad civil y los representantes comunitarios también eran criminalizados por sus protestas en relación con el acceso al agua y la contaminación de las fuentes de agua (véase A/HRC/36/45/Add.2, párr. 62).
63. El Relator Especial se reunió con académicos de más de diez instituciones de educación superior, que le informaron de la importante labor que llevaban a cabo en la esfera de los derechos humanos en México. También escuchó numerosos ejemplos de la manera en que las universidades contribuían a mejorar el acceso a la justicia a través de clínicas jurídicas y de la forma en que estas prestaban apoyo a las víctimas de desapariciones mediante una labor forense y de investigación. Algunas universidades habían sido objeto de represalias por su labor relacionada con los derechos humanos, mientras que otras no apoyaban al personal o al alumnado que participaba en dicha labor en el marco de sus actividades académicas. Las universidades tienen la obligación de garantizar un entorno propicio en el que todas las personas puedan promover los derechos humanos.
64. Los datos de la sociedad civil revelan que los proyectos a gran escala en relación con los cuales se había producido la mayoría de las agresiones contra defensores de los derechos sobre la tierra y el medio ambiente pertenecían a los sectores de la hidráulica (17), la minería (10), las infraestructuras (8) y la hidroelectricidad (7). Más de dos terceras partes de las agresiones registradas se habían perpetrado en los estados de México, Sonora, Oaxaca, Puebla, Colima y Campeche²⁶. En su informe relativo a su misión a México en 2016, el Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transna-

²⁶ Véase http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fMEX%2f28821&Lang=es.

cionales y Otras Empresas examinó 4 casos relacionados con proyectos de construcción y observó una falta de diligencia debida en materia de derechos humanos en forma de una consulta previa a las comunidades afectadas (véase A/HRC/35/32/Add.2, párr. 38).

65. Los dirigentes comunitarios y los defensores de los derechos sobre la tierra y el medio ambiente que se oponen a proyectos a gran escala se enfrentan a actos de violencia a manos de personas vinculadas a las empresas que participan en esos proyectos. A menudo, esa violencia queda impune y cuenta tácita o abiertamente con el apoyo de las autoridades locales. Las organizaciones de la sociedad civil documentaron al menos 109 casos de agresiones a defensores de los derechos ambientales en 23 estados mexicanos entre mayo de 2014 y junio de 2015. Mientras que no se llegue a un amplio consenso con las comunidades afectadas en cuanto al enfoque de los proyectos de construcción, seguirá aumentando el número de conflictos sociales relacionados con la protección de la tierra y del medio ambiente.
66. La situación de los defensores de los derechos humanos de los indígenas es extremadamente preocupante. El aumento del número de proyectos de construcción y apropiaciones de tierras en algunos estados ha provocado una intensificación de los conflictos, ya que las comunidades indígenas se niegan a abandonar sus tierras ancestrales, que suelen considerarse sagradas y vitales para su existencia y su cultura. Esta situación quedó patente durante una visita a la comunidad de San Francisco Xochicauatla, que está librando una lucha para preservar sus tierras tradicionales en el marco de la construcción de una autopista.
67. El Relator Especial escuchó testimonios verosímiles de diversas comunidades acerca de la violencia ejercida por grupos armados, que actúan en connivencia con las autoridades locales y las empresas. Al visitar el estado de Chihuahua, fue testigo de los riesgos que corrían los defensores de los derechos humanos que protegían los derechos del pueblo indígena rarámuri, una comunidad amenazada por grupos de delincuencia organizada y carente de la protección del Estado. El 19 de enero de 2017, el Relator Especial condenó el asesinato de Isidro Baldenegro López²⁷. Este asesinato, junto con el del Sr. Juan Ontiveros 15 días más tarde, ponen de manifiesto la precaria situación de los defensores de los derechos humanos en ese estado. En 2010, Ernesto Rábago Martínez, otro defensor de los derechos del pueblo rarámuri, fue asesinado. Hasta la fecha, nadie ha sido condenado por esos asesinatos.
68. Además de los obstáculos lingüísticos y geográficos que les impiden acogerse de forma efectiva a medidas de protección, los defensores de los derechos humanos procedentes de comunidades indígenas son víctimas de acoso, detenciones arbitrarias, actos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias. Sirviéndose del sistema de justicia penal para encausarlos por delitos comunes, se ejerce presión sobre los líderes indígenas, los agricultores y los ambientalistas para que cesen en sus actividades.
69. Durante su visita, el Relator Especial observó el vínculo existente entre los conflictos sociales y el hecho de que los pueblos indígenas no fueran consultados como es debido. En muchos casos, las consultas fueron meras formalidades en el marco de proyectos que ya

²⁷ Véase www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21102&LangID=S.

se habían puesto en marcha. Durante su visita a México, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas reiteró su preocupación por la forma en que se habían concebido y celebrado las consultas en México y recordó que el país tenía la obligación de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre cualquier actividad o medida legislativa y administrativa que pudiera afectarles, de conformidad con las normas que figuran en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁸.

70. La búsqueda de parientes desaparecidos es una de las cuestiones más difíciles del ámbito de los derechos humanos en México. Muchas familias que no han obtenido respuesta con respecto a la situación de sus parientes desaparecidos llevan a cabo sus propias investigaciones y búsquedas de tumbas clandestinas. Su búsqueda de la verdad y la justicia las expone a innumerables riesgos y amenazas, ya que a menudo descubren casos de convivencia entre los funcionarios y los grupos de delincuencia organizada. También son vulnerables porque llevan a cabo investigaciones de violaciones de los derechos humanos y se movilizan para protestar contra ellas.
71. El Relator Especial quedó conmovido por los testimonios de valientes madres, padres, hermanos, hermanas, hijos e hijas que se han convertido en defensores de los derechos humanos por necesidad. Del mismo modo, también merecen reconocimiento los defensores de los derechos humanos que llevan décadas —desde la Guerra Sucia— buscando a sus familiares desaparecidos. Sus actividades deberían ser reconocidas como un elemento más de la labor general de defensa de los derechos humanos. Las brigadas nacionales de búsqueda de personas desaparecidas y el movimiento más amplio de familias de los desaparecidos han ayudado a evitar muchas desapariciones.
72. Los denunciantes de irregularidades son especialmente vulnerables. Aunque la legislación vigente protege el derecho de los periodistas a informar a la población de casos relacionados con los derechos fundamentales, no existe ninguna protección para aquellas personas que, en razón de su posición, puedan tener acceso a información sobre temas como la corrupción, la salud, la seguridad o el medio ambiente. En México no existe ningún marco jurídico que defina, reconozca y proteja a los ciudadanos de a pie o funcionarios que divulgan información. Al contrario, los denunciantes de irregularidades pueden ser enjuiciados, especialmente si revelan información relativa a empresas transnacionales o del sector público.
73. En su informe de 2015, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión instó a los Estados a que aprobaran o revisaran y aplicaran leyes nacionales para proteger la confidencialidad de las fuentes y a que aprobaran o revisaran y aplicaran marcos jurídicos nacionales para proteger a los denunciantes de irregularidades (véase A/70/361, párrs. 61 y 63).
74. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos también

²⁸ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22411&LangID=E.

está preocupado por los riesgos que corren los defensores que se ocupan de los derechos de los migrantes. Dado que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes y sus familias, la labor de los defensores de los derechos humanos ha cobrado cada vez más importancia en lo que respecta a la protección de esas poblaciones. Los defensores que prestan asistencia humanitaria a los migrantes y los activistas que desempeñan su labor a lo largo de la ruta del tren “La Bestia” se enfrentan a riesgos particulares, principalmente debido a las actividades de grupos armados, de traficantes y de delincuencia organizada, que dirigen sus ataques, incluidos actos de extorsión, violación, secuestros y asesinatos, contra los migrantes y los defensores. La defensa de los derechos de los migrantes entraña problemas adicionales relacionados con el acceso a la información y la participación de los familiares sobrevivientes en las investigaciones. Los funcionarios de migración y las empresas de seguridad privadas tienen fama de acosar a los activistas que ayudan a los migrantes y deslegitimar su labor (véase CMW/C/MEX/CO/3, párr. 21).

75. Los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales también han sido objeto de campañas concebidas para estigmatizarlas, lo que exacerba el clima de temor en el que viven muchas de ellas. Las agresiones a activistas que defienden los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen estar relacionadas con actividades destinadas a promover el reconocimiento de sus derechos. Los prejuicios por motivos de orientación sexual e identidad de género que tienen los agentes de policía y los fiscales merman la eficacia de las investigaciones sobre las agresiones a estos activistas. Los asesinatos de estos activistas no se investigan como delitos motivados por prejuicios, ni se suele tener en cuenta el activismo de las víctimas en defensa de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Además, a menudo las autoridades denigran a las víctimas en un intento de trivializar las agresiones. Los defensores de los derechos de las personas transgénero se enfrentan con frecuencia a un riesgo aún mayor debido a los niveles más elevados de violencia sexual ejercida contra personas transgénero, que a veces incluso son asesinadas, como fue el caso de la activista transgénero Jennifer López en Ometepepec, en el estado de Guerrero. En muchos estados, los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales tienen problemas cuando intentan organizarse, utilizar espacios públicos o acceder a recursos y son ignorados por las autoridades locales y estatales. Asimismo, se sienten aislados de la comunidad de defensores de los derechos humanos en general.

IV El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

76. El Relator Especial aprecia que en 2012 se estableciera el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a fin de dar respuesta a las preocupaciones en materia de seguridad que tienen los defensores de los derechos humanos debido a las agresiones de que son objeto sistemáticamente, así como de garantizar su seguridad y unas condiciones propicias para el desempeño de su labor. La Junta de Gobierno

del Mecanismo está compuesta por representantes de cuatro entidades gubernamentales, incluidas la Procuraduría General de la República y la Policía Federal.

77. En el momento de la visita, el Mecanismo había proporcionado protección a 386 defensores de los derechos humanos y a 260 periodistas. El Mecanismo, la cooperación que fomenta entre las autoridades y la sociedad civil, sus procedimientos de adopción de decisiones y sus actividades cotidianas se consideran ejemplos de buenas prácticas para otros países. La mera existencia del Mecanismo reafirma el valioso papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos en la sociedad y la necesidad de que el Gobierno les otorgue protección. Por lo tanto, el Mecanismo merece el apoyo de todos los interesados.
78. A pesar del éxito del Mecanismo en la prevención de algunas violaciones contra los defensores de los derechos humanos, en cuanto que instrumento político no ha generado un entorno propicio para los defensores de los derechos humanos. Hasta la fecha, el Mecanismo ha demostrado una actitud algo reactiva. La sociedad civil hizo alusión a la ausencia de coordinación entre las autoridades federales y estatales con miras a garantizar una protección óptima sobre el terreno, así como a la falta de financiación para medidas de protección tanto a nivel federal como estatal.
79. El Mecanismo se ha centrado en la adopción de medidas de seguridad fragmentarias en lugar de adoptar un enfoque más amplio con respecto a la protección, y no ha prestado suficiente atención a las causas profundas de las amenazas. Esto merma la eficacia de las medidas de protección del Mecanismo y podría llegar a desbordar su capacidad debido al gran número de casos de violaciones de los derechos humanos sin resolver. También es importante tener en cuenta el elemento colectivo de la protección de los defensores, que a menudo están imbricados en la trama social de su comunidad. Los análisis de los riesgos y las medidas de protección conexas deberían tomar en consideración las necesidades sociales y comunitarias de los defensores de los derechos humanos, permitiendo así que se adopte un enfoque más amplio y a largo plazo con respecto a la seguridad. Asimismo, el Mecanismo debería dar respuesta a las denuncias de falta de atención médica y psicológica dirigida a los defensores de los derechos humanos.
80. En el marco de un enfoque más preventivo, el Mecanismo debería mejorar la cooperación con otras entidades para asegurar que las medidas de protección vengán acompañadas de investigaciones prontas y exhaustivas. Si las investigaciones de las agresiones a defensores de los derechos humanos siguen quedando estancadas a causa de un clima de impunidad, ningún plan de protección será suficiente para prevenir nuevas violaciones de derechos.
81. La promoción del papel de los defensores de los derechos humanos debería ser un aspecto central de la labor del Mecanismo: se debería hacer uso de campañas públicas y otros instrumentos para dar a conocer mejor ese papel entre la población, a nivel tanto federal como estatal.
82. La Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos utiliza un enfoque amplio al definir el término “defensor de los derechos humanos”. En esa misma línea, el Mecanismo debería aplicar un amplio conjunto de criterios a la hora de determinar quién tiene

derecho a protección. Las agresiones en línea a defensores de los derechos humanos deberían considerarse igual de graves que los actos de agresión física.

83. A pesar de los progresos realizados en su metodología de evaluación de los riesgos, sería útil para el Mecanismo que adoptase un enfoque diferente con respecto a los defensores de los derechos humanos. En particular, cualquier enfoque que tenga en cuenta al género debe incluir un examen exhaustivo de los distintos tipos de riesgos y violencia a que se enfrentan las defensoras de los derechos humanos. El Mecanismo debería contratar a funcionarias que tengan la formación adecuada para hacer frente a esos riesgos. Además, se necesitan medidas específicas de protección para las defensoras de los derechos humanos, como la contratación de guardias de seguridad mujeres y la adopción de instrumentos para subsanar los efectos de la violencia sexual. También se necesitan medidas concretas para ayudar a las defensoras de los derechos humanos a superar la estigmatización y la deslegitimación.
84. La integración de un enfoque multicultural y colectivo en el análisis de los riesgos relacionados con las comunidades indígenas o los defensores de los derechos humanos debería contribuir a la adopción de medidas de protección que sean pertinentes y eficaces en sus respectivos entornos. Los contextos rurales o remotos requieren enfoques distintos de los correspondientes a los entornos urbanos. Por ejemplo, los botones de pánico y los teléfonos satelitales no siempre se ajustan a las necesidades de los defensores de las zonas rurales. Se deberían adoptar políticas en consonancia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos para atender las necesidades de los defensores desplazados. Asimismo, se deberían ofrecer a todos los defensores análisis de los riesgos que incluyeran a parientes y, en particular, a los hijos. También se deberían publicar manuales en línea de fácil comprensión que recopilen las metodologías, los procedimientos y las directrices existentes para la evaluación de la seguridad a fin de mejorar su accesibilidad para los defensores de los derechos humanos.
85. El Relator Especial insta a la Procuraduría General a que aproveche su participación en la labor del Mecanismo para velar por que los delitos cometidos contra los defensores de los derechos humanos se investiguen debidamente. Esto se aplica también a los casos relacionados con las agresiones en línea y las campañas de difamación organizadas a través de las redes sociales, las cuales requieren una investigación especializada. La Policía Federal debería garantizar que un número adecuado de agentes de policía debidamente formados, incluidas mujeres, estén disponibles para ofrecer protección en nombre del Mecanismo. Asimismo, el Mecanismo debería cooperar con otras instancias de seguridad, como el ejército y la armada, a fin de mejorar la seguridad de los defensores de los derechos humanos bajo su protección.
86. Se deberían reforzar la cooperación y la coordinación con las autoridades estatales, especialmente en vista de que la mayoría de las agresiones a defensores de los derechos humanos se originan en el plano estatal. Esas autoridades deberían adoptar un enfoque de tolerancia cero con respecto a las agresiones a defensores. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en consulta con la sociedad civil, debería aprobar protocolos

especializados para la prevención y la investigación de la violencia contra los defensores de los derechos humanos.

87. Los dos sistemas de alerta temprana establecidos conjuntamente por el Mecanismo y las autoridades de los estados de Veracruz y Chihuahua constituyen un instrumento interesante para dar respuesta a las cuestiones estructurales relacionadas con el entorno en que desempeñan su labor los defensores de los derechos humanos. Estos sistemas aún no han dado resultados y requieren una cooperación y una coordinación más estrechas entre los tres niveles de gobierno en México. El Relator Especial recomienda que se evalúe periódicamente la eficacia de esos sistemas, que se adopten medidas de seguimiento y que los sistemas se extiendan a otros estados, en función de la situación sobre el terreno.
88. Cualquier mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos que se establezca en un futuro a nivel estatal debería estar dotado de recursos suficientes y contar con unas directrices y unas estructuras apropiadas que hagan posible la participación de la sociedad civil. El Relator Especial apreció que se hubiera establecido un mecanismo de protección en la Ciudad de México a raíz de una ley aprobada en 2015, que incluía buenas prácticas como la facilitación del acceso a los derechos económicos y sociales.
89. Se deberían intensificar aún más los esfuerzos destinados a mejorar la dotación de personal del Mecanismo. La contratación de personal debería llevarse a cabo según unos criterios de selección que garanticen que los candidatos conozcan las problemáticas relacionadas con los derechos humanos, y se les deberían ofrecer unos contratos adecuados. Se deberían introducir herramientas de gestión para la adopción oportuna de medidas de protección y la evaluación de los servicios prestados. El Mecanismo debería estar dotado de un presupuesto que sea suficiente para satisfacer sus necesidades y asegurar la sostenibilidad financiera.

V Las instituciones nacionales y locales de derechos humanos

90. Las instituciones nacionales de derechos humanos son asociados clave en la promoción del derecho a defender los derechos humanos y, en cuanto que entidades defensoras de los derechos humanos, en ocasiones corren riesgos por desempeñar su mandato independiente.
91. México cuenta con un completo sistema de instituciones de derechos humanos, que incluye la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las 32 instituciones estatales de derechos humanos. El Relator Especial recomienda que las instituciones estatales sigan el ejemplo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e intenten estar en plena consonancia con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) y establezcan entidades especializadas que se centren en el derecho a defender los derechos humanos.
92. Las instituciones de derechos humanos deberían hacerse oír más, tanto en las condenas de las agresiones a defensores de los derechos humanos como en su apoyo a ellos. Asimismo, tienen que colaborar de forma más estrecha con los defensores para proporcionar un

mayor apoyo en sus diversas formas. En consonancia con las normas internacionales, las instituciones de derechos humanos deberían emplear definiciones amplias de los términos “defensor de los derechos humanos” y “periodista” y velar por que las autoridades y la sociedad en general sean conscientes del importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos.

93. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha utilizado cada vez con más frecuencia su mandato constitucional para cuestionar la constitucionalidad de las leyes, y se le debería alentar a que siga por ese camino. Las instituciones estatales deberían también examinar e impugnar aquellas leyes que puedan limitar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos humanos.
94. El Relator Especial reconoce la importancia de las recomendaciones generales publicadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y pide que esta práctica se emule a nivel estatal. Le sorprende observar el escaso número de recomendaciones, medidas precautorias o declaraciones dictadas en algunos estados, a pesar de las pruebas que apuntan a que se comete un gran número de violaciones graves contra los defensores de los derechos humanos. Por lo tanto, insta a las instituciones estatales de derechos humanos a que tengan una actitud más activa en este sentido. También pide a la Comisión que establezca un mecanismo de seguimiento de la aplicación de sus recomendaciones generales y específicas.
95. El Relator Especial reconoce los riesgos que corren los miembros y funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las instituciones estatales al desempeñar su labor de defensa de los derechos humanos. En ese contexto, el Relator Especial expresó su indignación por el asesinato, en noviembre de 2017, de Silvestre de la Toba Camacho, Defensor del Pueblo del estado de Baja California Sur, e instó a las autoridades mexicanas a que llevaran a cabo una investigación exhaustiva y enjuiciaran a los responsables²⁹. Las instituciones nacionales de derechos humanos han observado que la indiferencia de los tres niveles de gobierno favoreció la creación de condiciones que vulneraron [los derechos de] los defensores de los derechos humanos.
96. El Gobierno de México debe considerar la labor de sus instituciones federales y estatales de derechos humanos como una actividad protegida en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, en consonancia con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. El Relator Especial insta al Gobierno de México a que establezca mecanismos de protección para que los defensores de los derechos humanos puedan llevar a cabo las funciones previstas en su mandato en un entorno seguro y de manera independiente.

VI El papel de los agentes no estatales

97. El Relator Especial fue informado de los efectos negativos de las acciones de las empresas (en particular, de las relacionadas con los sectores de la minería, la construcción, las in-

²⁹ Véase <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22446&LangID=E>.

fraestructuras, la energía, las telecomunicaciones, la seguridad, el transporte y los medios de comunicación) para las comunidades de todo el país y para la labor de los defensores de los derechos humanos.

98. Las empresas públicas y privadas deben respetar los derechos humanos y los principios internacionalmente aceptados relativos a las empresas y los derechos humanos, incluidos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Las empresas deberían reconocer públicamente y respetar el papel positivo de los derechos humanos. Deben abstenerse de adoptar medidas que puedan, de un modo u otro, incidir negativamente en el disfrute de los derechos humanos. Como observó el Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas, las empresas en México deberían tener fuertes incentivos para distanciarse clara y públicamente de los actos de violencia e intimidación y para actuar con la diligencia debida en materia de derechos humanos si no quieren incurrir en pérdidas financieras y ver dañada su reputación (véase A/HRC/35/32/Add.2, párr. 85).
99. Toda empresa que participe en uno o varios proyectos que puedan afectar a las comunidades indígenas deberían promover la celebración de consultas previas y efectivas con ellas; abstenerse de adoptar medidas que puedan afectar a estas consultas, en particular aquellas que puedan suscitar divisiones en el seno de las comunidades; y ofrecer toda la información pertinente sobre los proyectos en cuestión a la población afectada de forma accesible y adecuada desde el punto de vista cultural.
100. Los empleados de las empresas de seguridad en distintos estados, que se encargan de vigilar los proyectos de infraestructuras y las vías férreas, toman medidas contra las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus defensores, incluidos los defensores de los derechos de los migrantes y de los indígenas. El Relator Especial tiene entendido que esas agresiones quedan impunes y que dichas empresas no son objeto de sanciones por haber recurrido al uso de la fuerza.
101. México está ultimando su programa nacional de empresas y derechos humanos. Durante la visita, el Relator Especial recomendó que el programa incluyera un importante componente de la responsabilidad de las empresas internacionales y mexicanas de apoyar a los defensores de los derechos humanos y evitar la criminalización de las actividades relativas a los derechos humanos y otro tipo de ataques contra ellas, en particular en lo que respecta a los defensores de los derechos comunitarios y de los indígenas. Los defensores de los derechos humanos deberían participar en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación del programa.
102. En julio de 2017, el Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México anunció, en una carta dirigida al Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas, que retiraba su apoyo al último borrador de programa nacional de empresas y derechos humanos. Entre las preocupaciones planteadas en la carta se hace alusión al hecho de que el programa no contempla “mecanismos sólidos para personas defensoras de derechos humanos y los

periodistas ni reconoce la figura de los informantes (whistle-blowers)” y tampoco insta a las empresas a manifestarse públicamente en contra de los ataques e intimidación de que son objeto estos actores³⁰. El Relator Especial aprecia los esfuerzos del Gobierno por elaborar el programa mediante un proceso de consulta con la sociedad civil en general. Destacando la importancia de las recomendaciones formuladas en la carta, el Relator Especial alienta al Gobierno a que colabore con las organizaciones de la sociedad civil a fin de corregir esas deficiencias en el programa definitivo y granjearse el reconocimiento y el apoyo firmes de todos los interesados del país.

103. Los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y de los derechos sexuales y reproductivos han informado de que, en ocasiones, los grupos religiosos han socavado sus esfuerzos por lograr un mayor reconocimiento de esos derechos. Además, a través de sus acciones y declaraciones, los grupos religiosos han creado un clima de acoso en el que los defensores de esos derechos son objeto de ataques. Los informes indican también que no se respeta del todo el carácter laico del Estado debido a la estrecha relación existente entre determinados grupos religiosos y los actores políticos/económicos. Esta situación permite a dichos grupos ejercer una influencia indebida sobre las autoridades con el fin de promover la adopción de decisiones, incluidas modificaciones legislativas, que pueden incidir negativamente en el disfrute de los derechos humanos.
104. Debido a la estructura patriarcal de algunos grupos religiosos, las defensoras de los derechos humanos que trabajan en ellos se enfrentan a obstáculos y tienen muy poca visibilidad, a pesar de desempeñar un papel fundamental en la promoción de los derechos humanos en diversos entornos.
105. Las autoridades mexicanas han reconocido el reto que plantean para el país los grupos de delincuencia organizada, que suscitan graves problemas de seguridad para los defensores de los derechos humanos. En ocasiones, los defensores y las familias que buscan a sus parientes desaparecidos se enfrentan a dichos grupos y a funcionarios corruptos. A veces, diversos actores contratan a miembros de grupos de delincuencia organizada para atacar a los defensores que se oponen a sus intereses. La connivencia entre los grupos de delincuencia organizada y las autoridades es uno de los elementos más preocupantes que fomentan agresiones a los defensores de los derechos humanos en México. A pesar de los riesgos, una serie de defensores y periodistas siguen denunciando la infiltración de las instituciones estatales, especialmente las fiscalías y la policía, por grupos de delincuencia organizada.

VII La comunidad de los defensores de derechos humanos

106. Las reuniones que celebró con más de 800 defensores de los derechos humanos procedentes de 24 estados confirmaron la impresión del Relator Especial de que la sociedad civil

³⁰ Véase www.business-humanrights.org/es/m%C3%A9xico-el-grupo-focal-de-sociedad-civil-de-deslindo-del-proceso-de-elaboraci%C3%B3n-del-programa-nacional-sobre-empresas-y-derechos-humanos#c160457.

mexicana es diversa y dinámica. Durante esas reuniones, el Relator Especial destacó que los defensores de los derechos humanos también podían contribuir a la creación de un entorno seguro y propicio. Son responsables de llevar a cabo su labor de manera profesional, pacífica y no discriminatoria y respetando debidamente los principios internacionales de derechos humanos.

107. El Relator Especial reitera que las redes formales e informales que conectan entre sí a los defensores de los derechos humanos y a sus simpatizantes constituyen un elemento clave de la protección (véase A/HRC/31/55, párr. 60). Esas redes permiten a los defensores intercambiar información, coordinar acciones, expresar su solidaridad, compartir recursos y proporcionar apoyo psicosocial. La existencia de relaciones estrechas permite movilizarse rápidamente en tiempos de crisis y mitigar los riesgos de amenazas y ataques.
108. No obstante, varios defensores de los derechos humanos informaron al Relator Especial de que, debido al carácter específico de su labor o a su ubicación remota, seguían estando aislados de redes más amplias. El movimiento de los derechos humanos de México debería reforzar las redes existentes fuera de la capital y las ciudades metropolitanas e incluir a los defensores de los derechos humanos de zonas rurales y aisladas, que a menudo son más vulnerables a los riesgos. Para no perder su carácter inclusivo, las organizaciones de la sociedad civil deberían evaluar periódicamente en qué medida se relacionan con los defensores marginados, estigmatizados y geográficamente aislados y apoyan su labor. La solidaridad y una voz unida son fundamentales para la seguridad y el empoderamiento de los defensores de los derechos humanos.
109. Además, es comprensible que las redes de derechos humanos estén preocupadas por las amenazas y los riesgos inmediatos a que se enfrentan sus miembros. Es fundamental que se preste suficiente atención a la realización de un examen exhaustivo de su seguridad, entre otras cosas mediante un análisis de las causas profundas, una evaluación de los riesgos y la identificación de los interesados.
110. Asimismo, es esencial que los defensores de los derechos humanos sigan utilizando plenamente los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos a la hora de denunciar violaciones de los derechos humanos y solicitar protección y reparación.

VIII Conclusión y recomendaciones

111. El mandato del Relator Especial se creó, entre otras cosas, para apoyar los esfuerzos oficiales destinados a mejorar el reconocimiento y la protección plenos de los defensores de los derechos humanos. El Relator Especial realizó su visita a México y ha presentado este informe con esa intención. Se quedó estupefacto con la extrema violencia en México, el clima de impunidad casi absoluta y la presunta corrupción e infiltración de las fiscalías y las fuerzas de seguridad por elementos criminales. Al mismo tiempo, le sorprendieron gratamente la resiliencia de los defensores de los derechos humanos y la valentía de que hacían gala en su búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

112. Mientras la impunidad siga siendo una constante generalizada, no se producirá ninguna mejora notable en la situación de los defensores de los derechos humanos. Por otra parte, el éxito en la lucha contra la impunidad dependerá de si se superan los problemas de la corrupción, la delincuencia organizada y la continua militarización de la seguridad pública.
113. En diciembre de 2018, la comunidad internacional conmemorará el 20° aniversario de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Esta ocasión podría ser una oportunidad para detener e invertir la tendencia según la cual México podría acabar siendo el lugar más peligroso del mundo para los defensores de los derechos humanos. El Gobierno de México debería demostrar voluntad política y reunir a todos los actores pertinentes en una cumbre nacional dedicada a la protección y el empoderamiento de los defensores de los derechos humanos. La protección de los defensores debería considerarse una prioridad nacional.
114. A fin de facilitar este proceso, el Relator Especial formula una serie de recomendaciones, que deberían ser tenidas en cuenta principalmente por los actores competentes de los tres niveles de gobierno en México. También formula una serie de recomendaciones para otros actores.
115. El Relator Especial recomienda al Gobierno de México que:
- a) Refuerce el estado de derecho en el país, en particular mediante la plena ejecución de las sentencias de los juicios de amparo y otros mandamientos judiciales dictados en relación con los defensores de los derechos humanos y su labor;
 - b) Reconozca públicamente, a nivel federal y estatal, el papel fundamental que desempeñan los defensores de los derechos humanos y los periodistas en la sociedad y condene las violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellos y los intentos de desacreditarlos;
 - c) Garantice la investigación pronta e imparcial de las amenazas y la violencia de que hayan sido objeto los defensores de los derechos humanos, lleve ante la justicia a los autores y cómplices culpables de esos delitos y proporcione reparación a las víctimas;
 - d) Estudie, por conducto de la Procuraduría General de la República, la posibilidad de crear, a nivel federal y estatal, entidades especializadas que investiguen los casos de violencia ejercida contra defensores de los derechos humanos y coordinen su labor con otras fiscalías;
 - e) Revise los métodos de trabajo, los criterios relativos a la jurisdicción y los resultados de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión a fin de incrementar la repercusión de este organismo;
 - f) Elabore protocolos de investigación de los delitos en línea cometidos contra defensores de los derechos humanos y vele por que existan mecanismos para impedir la vigilancia ilegal en línea;
 - g) Aplique plenamente las resoluciones internacionales, las recomendaciones y las medidas precautorias o urgentes dictadas por los mecanismos de derechos humanos de las

Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los defensores de los derechos humanos;

h) Vele por que durante los debates legislativos que afecten a los derechos humanos se consulte de forma efectiva a los actores de la sociedad civil y por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones;

i) Evite la aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión pacífica, y revise los ya existentes, incluidos los que establezcan definiciones ambiguas de delitos conexos como la “alteración del orden público”;

j) Elabore, apruebe y evalúe políticas públicas integrales orientadas a prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas contra las defensoras de los derechos humanos, así como medidas destinadas a eliminar las causas estructurales que contribuyen a generar los riesgos que corren y adaptadas a las necesidades de diferentes grupos, como los pueblos indígenas y las defensoras de los derechos humanos;

k) Apruebe políticas públicas para la protección de los defensores de los derechos humanos desplazados dentro del país que atiendan a sus necesidades socioeconómicas y estén coordinadas con los planes de apoyo a las víctimas;

l) Asegure unos recursos presupuestarios y humanos suficientes para el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a nivel federal y estatal, entre otros fines para adoptar medidas de protección sobre el terreno y dar respuesta a las necesidades específicas de protección de las defensoras de los derechos humanos;

m) Celebre consultas efectivas en el marco de proyectos que afecten a las comunidades indígenas y garantice que se solicite y obtenga su consentimiento libre, previo e informado en consonancia con las normas y principios internacionales;

n) Vele por que los inversores y las empresas extranjeros y mexicanos cumplan sus responsabilidades en materia de derechos humanos y sancione a las empresas implicadas en violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores, tanto en el país como en el extranjero;

o) Integre perspectivas comunitarias y de género en todas las políticas y asegure la participación de las mujeres y las comunidades en los procesos de adopción de decisiones relativas a la promoción, la protección y el empoderamiento de los defensores de los derechos humanos, entre otras cosas en el contexto del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

p) Elabore un marco legislativo para la protección de los denunciantes de irregularidades;

q) Aproveche el 20º aniversario de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que tendrá lugar en 2018, para lanzar una campaña pública sobre los defensores de los derechos humanos, que incluya una cumbre con múltiples interesados para

declarar como prioridad nacional la promoción y protección de los defensores.

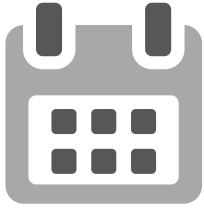
116. El Relator Especial recomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones estatales de derechos humanos que:
- a) Incluyan en sus programas de trabajo actividades específicas relacionadas con la promoción y la protección de los defensores de los derechos humanos;
 - b) Prosigan o inicien la labor de recopilación y análisis de datos estadísticos sobre el número de denuncias recibidas, casos en seguimiento y recomendaciones aprobadas en lo relativo a la seguridad de los defensores de los derechos humanos;
 - d) Designen, en cada institución, a un coordinador para los defensores de los derechos humanos con poder decisorio;
 - e) A nivel estatal, adopten y apoyen medidas preventivas y de protección para los defensores de los derechos humanos, e ideen formas de lograr un reconocimiento público de los defensores de los derechos humanos.
117. El Relator Especial recomienda a las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas que:
- a) Apoyen a los defensores de los derechos humanos, en particular a los más vulnerables de México, y dialoguen con ellos;
 - b) Formulen y apliquen estrategias y planes de acción para mejorar la participación y la protección de los defensores de los derechos humanos y prevenir las violaciones de sus derechos, entre otros ámbitos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el contexto de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero;
 - c) Elaboren y apliquen mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones y opiniones de los mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos en México;
 - d) Vigilen, documenten y tramiten los casos de presuntos actos de represalia cometidos contra defensores de los derechos humanos por cooperar con los organismos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas;
 - e) Presten servicios técnicos y de asesoramiento al Gobierno de México para la aplicación de las recomendaciones y las opiniones formuladas en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos.
118. El Relator Especial recomienda a las instituciones de educación superior que integren en sus programas y actividades la promoción de los derechos humanos, participen en acciones destinadas a hacer frente a los graves desafíos en materia de derechos humanos que existen en México y se abstengan de obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales en el sector de la enseñanza superior.
119. El Relator Especial recomienda a las empresas y a otros agentes no estatales que:

- a) Respeten las obligaciones éticas y legales, incluida la debida diligencia en materia de derechos humanos, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos;
 - b) Se abstengan de cometer actos de estigmatización verbal o intimidación jurídica o agresiones físicas contra los defensores de los derechos humanos, ya sea directamente o a través de empresas de seguridad privadas o públicas;
 - c) Lleven a cabo evaluaciones de las repercusiones para los derechos humanos de todos los proyectos a gran escala, garantizando la participación y la consulta efectivas de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos;
 - d) Divulguen información relacionada con los proyectos de construcción a gran escala previstos y en curso a su debido tiempo y de forma accesible para las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, y establezcan mecanismos de denuncia;
 - e) Velen por que los subcontratistas respeten los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas y establezcan mecanismos de rendición de cuentas para dar respuesta a sus reclamaciones.
120. El Relator Especial recomienda a los grupos religiosos que se abstengan de estigmatizar a los defensores de los derechos humanos y reconozcan el importante papel que desempeñan los defensores confesionales, especialmente las mujeres.
121. El Relator Especial recomienda a la sociedad civil que:
- a) Vele por que las medidas de autoprotección se refuercen y sean accesibles para determinados defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y en zonas remotas;
 - b) Haga frente al problema de la discriminación de que son objeto los defensores de los derechos de las mujeres y de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales en el marco de movimientos más generales de los defensores de los derechos humanos;
 - c) Aproveche al máximo los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas de promoción y protección de los defensores de los derechos humanos.
122. El Relator Especial recomienda a la comunidad internacional que:
- a) Facilite y organice eventos para mejorar la visibilidad y el reconocimiento de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo;
 - b) Apoye y proporcione alojamiento temporal a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y a sus familias;
 - c) Cree conciencia sobre el papel positivo que desempeñan los defensores de los derechos humanos y difunda buenas prácticas que hayan sido eficaces en lo que respecta a su protección;

- d) Se reúna periódicamente con los defensores de los derechos humanos, especialmente con los que viven en zonas remotas, y les preste apoyo;
- e) Someta al escrutinio público y condene las violaciones de los derechos de los defensores de los derechos humanos;
- f) Proporcione asistencia técnica para mejorar la protección y el bienestar psicosocial de los defensores de los derechos humanos.

MISIÓN CONJUNTA A MÉXICO DE LOS RELADORES DE LA ONU Y LA CIDH SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

SR. DAVID KAYE Y SR. EDISON LANZA, EN DICIEMBRE DE 2017



9 días de visita



21 estados representados en las reuniones

reuniones con

244

periodistas y personas
defensoras



153

hombres



91

mujeres



de las reuniones:



29 con entidades gubernamentales



25 con periodistas y sociedad civil



2 con familiares de víctimas

**INFORME SOBRE MÉXICO
DE LOS RELATORES ESPECIALES
SOBRE LIBERTAD DE
EXPRESIÓN, SR. EDISON LANZA
(CIDH) Y SR. DAVID KAYE (ONU),
JUNIO DE 2018**

Índice

- I. Introducción
- II. Marco legal
 - Estándares legales internacionales y marco legal interno
- III. Ataques contra periodistas
 - A. Homicidio y otras agresiones físicas y amenazas contra periodistas
 - B. Riesgos especiales que enfrentan las mujeres periodistas y los periodistas indígenas
- IV. Marco institucional para la protección de periodistas
 - A. Protección de periodistas
 - El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
 - El rol de las empresas de medios
 - Iniciativas colectivas de autoprotección
 - B. Prevención de ataques contra periodistas
 - C. Justicia por delitos contra periodistas
- V. Vigilancia de periodistas, figuras públicas y otras personas
- VI. Acceso a la información
- VII. Diversidad en los medios
 - A. Concentración de medios y radios comunitarias
 - B. Publicidad oficial
- VIII. Conclusión y recomendaciones

I. Introducción

1. En cumplimiento de la Resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión llevó a cabo una visita oficial a México del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017 por invitación del Gobierno. La misión, conducida conjuntamente con el Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sr. Edison Lanza, se dio en seguimiento a la misión conjunta de 2010 llevada a cabo por los predecesores de los Relatores, Sr. Frank La Rue y Sra. Catalina Botero. Los Relatores Especiales visitaron cinco estados: Ciudad de México, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas y Sinaloa.¹
2. Los Relatores Especiales agradecen al Gobierno por la invitación y la cooperación prestada, y por facilitar las reuniones con autoridades. Los Relatores Especiales se reunieron, en el ámbito federal, con el presidente de la Suprema Corte de Justicia; el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; el titular del Instituto Federal de Telecomunicaciones; el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; un consejero del Instituto Nacional Electoral; la subprocuradora de Derechos Humanos; el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión; el Mecanismo de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Nacional de Seguridad; el Ejército; la Secretaría de Marina; miembros del Senado; miembros de la Cámara de Diputados; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Asimismo, en el ámbito de las entidades federativas, los Relatores Especiales se reunieron con representantes de los gobiernos de la Ciudad de México, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; la Procuraduría General de Justicia del Estado de Ciudad de México, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; las Comisiones de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, Guerrero y Veracruz; y la Comisión Estatal para La Atención y Protección de los Periodistas de Veracruz.
3. Los Relatores Especiales se reunieron con más de 250 periodistas y representantes de la sociedad civil de 21 entidades federativas distintas. Quisieran agradecer a todas las autoridades, periodistas, representantes de la sociedad civil y víctimas y familiares de víctimas

1 Párrafo introductorio al informe presentado por el Relator de la ONU Sr. David Kaye ante el consejo de Derechos Humanos el 19 de junio de 2018, sesión 38, tema 3 de la agenda. **Promoción y protección de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo.** *Versión avanzada no editada.* **Nota de la Secretaría:** El Relator Especial visitó México del 27 de noviembre al 4 de diciembre en una misión conjunta con el Relator Especial para la libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La misión se dio en seguimiento a la realizada en 2010. La situación para los periodistas y para la práctica del periodismo en México es de agudo peligro, incluyendo serias consecuencias para los periodistas y sus familias, así como para el derecho a la información del público. Los Relatores Especiales llaman al Gobierno a remediar urgentemente las carencias del actual marco de protección a periodistas y a implementar una estrategia más amplia y preventiva para la seguridad de los periodistas.

Traducción no oficial de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

que accedieron a reunirse con ellos y brindaron información detallada y testimonios contundentes sobre el estado de la libertad de expresión en el país. Los Relatores Especiales desean recordar al Estado su obligación de garantizar la seguridad de todas las personas y organizaciones que participaron en reuniones y proporcionaron información, testimonios o pruebas de cualquier tipo durante la misión.

4. Los Relatores Especiales también se reunieron con medios de comunicación y representantes de misiones diplomáticas y valoran enormemente el apoyo y la asistencia proporcionados por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El equipo de ACNUDH México ejemplifica por qué es fundamental que haya personal de ACNUDH especializado y dedicado en dependencias estatales y regionales.
5. México atraviesa una profunda crisis de seguridad que afecta gravemente los derechos humanos de su población. Uno de los aspectos centrales de la crisis es el debilitamiento del Estado de derecho y la gobernabilidad a nivel local que se ha extendido en el país, que facilita y, al mismo tiempo, se ve exacerbada por homicidios, desapariciones y torturas. Aunque el padecimiento es extendido, a menudo los hechos de violencia se han dirigido a quienes son más indispensables para dar a conocer la situación de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. Se trata de violencia que busca sofocar el debate público y la participación cívica, que constituye un ataque general a la esencia de la vida democrática en México a nivel local, estatal y nacional. Durante la visita, los Relatores Especiales escucharon testimonios reiterados sobre asesinatos y desapariciones, ataques físicos y psicológicos contra medios de comunicación y otras formas de injerencia que tienen como propósito dañar no solo a periodistas individuales sino además el derecho del público a saber.
6. Toda evaluación imparcial de la situación debe partir del reconocimiento de que abordar este tipo de violencia no es algo sencillo. La delincuencia organizada se ha infiltrado en la vida pública del país, sobre todo a nivel de los estados y los municipios, conforme lo transmitieron decenas de funcionarios gubernamentales, periodistas y organizaciones no gubernamentales a los Relatores Especiales reiteradamente durante la visita. Además del uso de la violencia en todas sus formas, actores delictivos y autoridades públicas intentan cooptar a periodistas para sus propios fines y coaccionarlos para que difundan información que favorezca a las organizaciones delictivas o perjudique a sus opositores. La delincuencia organizada ha generado formas híbridas de intromisión en el periodismo, y ha sembrado así la división y la desconfianza entre los periodistas, y entre estos y las autoridades locales. Algunas regiones del país son “zonas silenciadas”, es decir, áreas sumamente peligrosas para el ejercicio de la libertad de expresión, donde los periodistas no solo se ven limitados en cuanto a lo que pueden publicar, sino además obligados a difundir mensajes de dichas organizaciones delictivas.
7. Este ataque expansivo contra los periodistas y el periodismo representa hoy la amenaza más directa y significativa a la libertad de expresión en México. No obstante, eso no excluye la consideración de otros factores, pues hay un contexto más amplio en el cual persisten serios obstáculos a la libertad de prensa y la expresión individual. En parte, este contexto implica

una transición histórica desde las prácticas gubernamentales autoritarias del pasado hacia un pluralismo político emergente y los reclamos de estándares democráticos. Esa transición no ha eliminado las prácticas problemáticas e intimidatorias del pasado, como las expectativas de una adecuada cobertura en la publicidad oficial, el despido de periodistas de postura crítica por parte de medios de comunicación cuando las autoridades lo exigen y la falta de pluralismo en la titularidad y el criterio editorial del sistema de medios. Los ejemplos —ampliamente documentados— de vigilancia digital de periodistas y defensores de derechos humanos, entre otros, parecen ser a la vez un vestigio de las estrategias del pasado y una muestra de los desafíos que enfrentan los periodistas en la era digital.

II. Marco legal

Estándares legales internacionales y marco legal interno

8. El artículo 19(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por México el 21 de marzo de 1981, garantiza el derecho de toda persona a no ser molestada por sus opiniones. El artículo 19(2) protege el derecho de las personas de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier medio. Conforme al artículo 19(3), toda restricción a este derecho deberá estar fijada por la ley y ser necesaria y proporcionada para asegurar los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas.
9. México es además Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en el artículo 13 garantiza la libertad de expresión, incluido el derecho a la información. El artículo 13(2) dispone que el ejercicio de la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”, las que deben previstas por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias y proporcionadas para alcanzar ese objetivo. El artículo 13(3) estipula que “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.
10. La Constitución de México reconoce las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por el país: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” (artículo 1). En julio de 2011, a través de reformas constitucionales se impuso la obligación de que la adopción de leyes y las decisiones en el ámbito federal y de las entidades federativas cumplan con el derecho internacional de los derechos humanos (artículo 1 y 133). La reforma exige que cuando haya contradicción entre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos deberá prevalecer la norma más favorable a la protección de la persona. El proceso de armonización de las leyes internas con este cambio constitucional ha sido lento. Los Relatores Especiales exhortan a que se adopten nuevas leyes y se modifiquen las leyes existentes para cumplir con la reforma constitucional.

11. La constitución de México establece una protección integral y detallada de la libertad de expresión en los artículos 6 y 7. Las reformas constitucionales de 2015 intentaron perfeccionar y fortalecer las protecciones legales para la libertad de expresión.
12. Asimismo, la Constitución prevé para las autoridades gubernamentales la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. También destaca que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. (artículo 1).
13. En 2012, se adoptó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y se creó el Mecanismo de Protección a nivel federal. Durante la visita, los Relatores Especiales tomaron conocimiento de que nueve entidades federativas han aprobado leyes similares y en la actualidad se están considerando 15 iniciativas. No obstante, muchas de las leyes prevén una definición restrictiva de “periodistas”. Un enfoque acotado de la definición de “periodistas” podría excluirlos de protecciones o de las estándares relativas a los ataques contra periodistas. Los Relatores Especiales consideran positiva la definición exhaustiva de periodista establecida en la Recomendación General 24 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que incluye a todas aquellas personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente, lo que incluye a los comunicadores, a los medios de comunicación y sus instalaciones, y a sus trabajadores. Los Relatores Especiales instan a todas las autoridades en el ámbito federal y de las entidades federativas a observar esta definición.
14. El marco legal de un país debe garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y prevenir las restricciones arbitrarias o desproporcionadas. En la época de la visita, el Congreso estaba considerando varios proyectos legislativos que fueron tomados en cuenta por los Relatores Especiales.
15. El proyecto sobre Seguridad Interior fue aprobado por el Senado el día siguiente a la visita oficial y promulgado posteriormente por el Presidente el 21 de diciembre de 2017. Ante las protestas de la sociedad civil y el pedido formal efectuado por varias instituciones, la ley ahora está siendo analizada por la Suprema Corte. Aunque las autoridades han justificado la norma sosteniendo que es una herramienta clave para combatir la violencia vinculada con las drogas y que permitiría reglamentar el uso de las Fuerzas Armadas en un marco legal, a los Relatores Especiales les preocupan algunas disposiciones que podrían tener un impacto negativo en el acceso a información, el nivel de supervisión de las actividades de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones.
16. Otorgar a las Fuerzas Armadas la facultad de reunir inteligencia interna genera serios interrogantes sobre las limitaciones a la supervisión civil y judicial que exigen los estándares internacionales. Asimismo, la ley pareciera permitir la designación automática como clasificada de la información reunida por las Fuerzas Armadas por motivos de seguridad nacional. Los Relatores Especiales destacan con preocupación que la ley supone un retro-

ceso respecto de los avances logrados en los últimos 15 años en materia de transparencia y acceso a información. También contravendría las facultades ejercidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de determinar qué información debería protegerse para fines de seguridad nacional. Podría impedir que se divulgue información relacionada con graves violaciones de derechos humanos, y vulnerar así los estándares sobre el derecho de las víctimas a la verdad y el acceso a información. La ley contiene asimismo disposiciones ambiguas sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de protestas sociales y el uso de la fuerza contra “actos de resistencia”. Estas disposiciones podrían generar las condiciones para que las Fuerzas Armadas lleven a cabo funciones de control de policía, con normas diferentes sobre uso de la fuerza, en el contexto de protestas sociales.

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

III. Ataques contra periodistas

18. En el contexto de la violencia generalizada, los ataques contra periodistas exigen que se adopte una modalidad específica de reconocimiento, atención y respuesta. Desde la visita anterior en 2010, México ha establecido leyes e instituciones a nivel federal y estatal abocadas a la protección de los periodistas. Los Relatores Especiales consideran positivos estos adelantos, entre los cuales se incluyen la FEADLE (Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión), creada en 2010 para impulsar investigaciones y procesos penales; el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo de Protección), creado en 2012 para

brindar medidas de protección y prevención; y la CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) conformada en 2014 para promover la atención a las víctimas. Varias entidades federativas también han implementado recientemente mecanismos similares.

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

A. Homicidio y otras agresiones físicas y amenazas contra periodistas

20. No existe un único sistema que obtenga y recopile datos sobre agresiones contra periodistas. Los criterios y la metodología para obtener tales datos difieren entre las instituciones federales y estatales. Los datos reunidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ofrecen un panorama catastrófico de la situación de los periodistas en México: desde 2010, 73 periodistas han sido asesinados, 12 periodistas han sufrido desaparición forzada y hubo 44 intentos de asesinato. Desde 2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado 52 ataques contra medios de comunicación. En 2017, se registraron al menos 12 homicidios de periodistas. Estos periodistas son Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez, Filiberto Álvarez, Javier Arturo Valdez, Salvador Adame, Héctor Jonathan Rodríguez, Cándido Ríos, Juan Carlos Hernández Ríos, Edgar Daniel Esqueda Castro y Gumaro Pérez Aguilando. Desde inicios de 2018 y hasta la época en que se redactó este informe, fueron asesinados cinco periodistas: Carlos Domínguez, Pamela Montenegro, Leobardo Vázquez, Juan Carlos Huerta and Alicia Díaz; y todavía se desconoce el paradero del periodista Agustín Silva. Muchos de los ataques han tenido como víctimas a periodistas que informaban sobre corrupción, narcotráfico, colusión de funcionarios públicos con la delincuencia organizada, violencia policial y temas electorales.
21. El secuestro de periodistas sigue siendo una modalidad extendida de agresión, usada a menudo como forma de intimidación, para atemorizar a quienes pretenden investigar e informar sobre ciertas cuestiones. En la mayoría de esas desapariciones forzadas, posteriormente el periodista es hallado asesinado. Pese a la aprobación reciente de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y a la existencia de un protocolo de investigación

especializado sobre el tema, las investigaciones se inician con demora incluso cuando se ha identificado a presuntos implicados. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a considerar prioritario el inicio inmediato de las investigaciones en esos casos.

22. El desplazamiento interno de periodistas también se ha convertido en una característica predominante de la situación en el país. Aunque no hay datos que indiquen la cantidad de periodistas desplazados en el país, los Relatores Especiales determinaron que muchos se trasladan a la Ciudad de México, mientras que algunos se desplazan en otros estados o incluso hacia otros países. Muchos se ven obligados a dejar a sus familias y no pueden encontrar trabajo. Diversos periodistas que cuentan con medidas de protección informaron a los Relatores Especiales que tales medidas suelen ser inadecuadas y no responden de manera integral a la situación de sus familias. Algunos periodistas que se han desplazado internamente han sido asesinados en el nuevo estado de acogida. No hay una estrategia integral que proteja a los periodistas desplazados, ni mucho menos una estrategia para que puedan regresar en forma segura o ser reubicados adecuadamente. Muchos periodistas también evitan presentar reclamos de protección por temor a que esto los exponga incluso a un riesgo más grave. Son pocos los que reciben asistencia de las autoridades locales, y las medidas temporales en general parecen insuficientes. Todos estos problemas se extienden también a las familias de los periodistas. La falta de coordinación entre las autoridades federales y entre estas y las estatales provoca que no se considere adecuadamente su situación de salud, las necesidades educativas de sus hijos y su empleo, y los expone a una situación constante de inseguridad. En consecuencia, numerosos periodistas no consideran que el desplazamiento sea una alternativa realista y muchos sencillamente evitan presentar solicitudes de protección.
23. En este sentido, los Relatores Especiales valoran el informe y las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desplazados internos en México e instan a que se implementen sus recomendaciones².
24. Existe en México una arraigada tradición de protesta social. Las próximas elecciones están programadas para julio de 2018 —se trata de comicios simultáneos a nivel nacional, estatal y municipal que serían los más amplios en la historia de México— y es particularmente importante asegurar que las personas puedan reunirse y protestar sin riesgos para su integridad física y su vida, sin exigencias burocráticas desproporcionadas, y que se capacite adecuadamente a las fuerzas policiales para el control de multitudes. La adopción por la Policía Federal y las autoridades de la Ciudad de México de protocolos sobre uso de la fuerza, incluso en el contexto de protestas, constituye una medida positiva. No obstante, algunos aspectos de estos protocolos, así como diversos proyectos legislativos y leyes presentados a nivel federal y de las entidades federativas (como en Jalisco, Ciudad

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación N.º 39/2017. Los Relatores Especiales reconocen asimismo la importancia del trabajo realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los últimos años para abordar la situación de los desplazados internos en México, incluido el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (2016); la preparación y publicación del Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en México (2017); el Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado Interno (agosto de 2017); y la publicación de la Declaración de México sobre Desplazamiento Forzado Interno (agosto de 2017).

de México, Quintana Roo y San Luis Potosí) concitan serias dudas sobre el cumplimiento de los estándares internacionales. En particular, estas normas contienen disposiciones que permiten el uso de armas letales en las proximidades de protestas, imponen diversos obstáculos administrativos que en la práctica limitan los derechos relevantes y agravan las sanciones para quienes cometan ciertos delitos en el marco de protestas, entre otras medidas. Estos aspectos deben revisarse con urgencia para asegurar que sean congruentes con los estándares internacionales de derechos humanos.

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

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

26. En un contexto general de grave violencia e inseguridad, numerosos periodistas enfrentan vulnerabilidades adicionales en su trabajo debido a su género u origen étnico. No existen datos centralizados sobre agresiones contra periodistas indígenas. Los Relatores Especiales subrayan que los periodistas comunitarios y aquellos que pertenecen a poblaciones indígenas a menudo son los únicos nexos para llevar información a sus comunidades, y tienen la función adicional de informar en su propio idioma y de divulgar particularmente cuestiones culturales y sociales en su comunidad que, de lo contrario, no recibirían cobertura en otros medios de comunicación. A menudo son blanco de hostigamiento y estigmatización por parte de funcionarios públicos y enfrentan condiciones especialmente arduas debido a trabajar en zonas remotas, con escasos recursos y equipos precarios. Suelen hallarse en regiones con presencia de industrias extractivas, donde existen amenazas y restricciones adicionales impuestas por actores no estatales, a veces en colaboración con autoridades locales.
27. Aunque México ha tenido un rol de liderazgo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la realidad que enfrentan los periodistas indígenas está muy lejos de los compromisos asumidos en el plano internacional. Diversos periodistas indígenas comunicaron a los Relatores Especiales sus experiencias de discriminación racial, a menudo agravadas por agresiones físicas, y la falta general de acceso a la justicia debido a la distancia, la falta de asistencia legal adecuada, los obstáculos idiomáticos y el temor a represalias. Son muchos los casos de agresiones a periodistas indígenas que no se informan a las autoridades. Por consiguiente, los Relatores Especiales destacan la urgencia de tomar en cuenta las necesidades específicas de los periodistas indígenas a nivel federal y de las entidades federativas, entre otras formas, a través del Mecanismo de Protección y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

28. Las mujeres periodistas deben lidiar con entornos amenazantes específicos. En la actualidad, no hay datos centralizados sobre agresiones contra mujeres periodistas. En el estado de Guerrero, diversos miembros de la sociedad civil indicaron que habían registrado al menos 23 casos de graves agresiones contra mujeres periodistas ocurridas desde 2014. Aunque el acoso a través de Internet extiende el espectro de las amenazas contra mujeres, varias organizaciones indicaron que no hay documentación pública de la violencia en línea contra mujeres periodistas. Varias mujeres periodistas informaron sufrir acoso mientras realizaban algún reportaje, a menudo ejercido por autoridades públicas, y a veces incluso agresiones físicas por policías o miembros de las fuerzas de seguridad. Otras vulnerabilidades se deben a la labor que desarrollan como periodistas de investigación y el hecho de que suelen percibir una remuneración menor a la de sus colegas de sexo masculino. Aunque son muchas las mujeres periodistas, las que ocupan posiciones directivas siguen siendo una minoría. Muchas mujeres periodistas informaron a los Relatores Especiales sobre reuniones con autoridades públicas de sexo masculino en las cuales el tono fue particularmente condescendiente.
29. A su vez, la falta de perspectiva de género en las etapas de investigación, juzgamiento o protección provoca que no se atienda adecuadamente la particularidad de la situación de las mujeres periodistas. Los Relatores Especiales destacan que, en 2012, en sus observaciones finales a México, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer recomendó que el Mecanismo de Protección y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas incluyera una perspectiva de género y que las autoridades adoptaran medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar ataques y otras formas de abuso contra mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas.

IV. Marco institucional para la protección de periodistas

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

A. Protección de periodistas

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

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

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

33. Sigue siendo necesario que las metodologías de evaluación de riesgos incluyan un enfoque diferenciado que tome en cuenta los riesgos específicos que sobrellevan ciertos grupos de periodistas, incluidas las mujeres periodistas y los periodistas indígenas. El Gobierno debería además realizar acciones adicionales para incluir la seguridad digital entre las evaluaciones de riesgos que realiza el Mecanismo y brindar, cuando corresponda, medidas de protección digital, como la gestión segura de datos de comunicaciones personales. Asimismo, el Mecanismo debería ocuparse eficazmente de las agresiones físicas perpetradas por funcionarios estatales, al igual que otras formas de violencia institucional contra periodistas (a saber, campañas de desacreditación y criminalización).
34. El Mecanismo carece de recursos suficientes para ejercer plenamente su mandato. Necesita recursos que le permitan incrementar de manera sustancial la cantidad de personal; proteger a su personal y retenerlo; asegurar un análisis oportuno de las amenazas; y capacitar al personal sobre temas relacionados específicamente con cuestiones de género e indígenas. El Mecanismo debería además recibir recursos para brindar apoyo psicológico integral a los periodistas desplazados y sus familias. Debería brindar apoyo que permita a los periodistas seguir trabajando desde su nueva ubicación e impulsar estrategias que faciliten el regreso de los periodistas en las condiciones de seguridad necesarias. Un esfuerzo ambicioso del Gobierno para aumentar la capacidad y el presupuesto del Mecanismo no solo favorecerá el objetivo de dar mayor protección, sino que además transmitiría la voluntad política de que la seguridad de los periodistas sea un objetivo nacional prioritario.
35. El derecho internacional exige asimismo que el Mecanismo sea transparente, a fin de asegurar que se supervise su eficacia y se favorezca la confianza entre beneficiarios y otros actores interesados, sin perjuicio de las limitaciones acotadas que se establezcan con fines legítimos, como la protección de la privacidad y la seguridad de las personas afectadas.

Como mínimo, el Mecanismo debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgos, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación. No se deberían aplicar restricciones a la información de un modo que impida la supervisión del Mecanismo y oculte eventuales irregularidades.

El rol de las empresas de medios

36. Muy pocos periodistas amenazados manifestaron percibir que los medios para los cuales trabajaban les ofrecieran suficiente apoyo o, directamente, algún tipo de apoyo. Los Relatores Especiales esperan que haya cambios en el grado de apoyo brindado por los medios de comunicación. Los Relatores Especiales instan a las empresas de medios a actuar con urgencia para mejorar las condiciones de trabajo y, además, brindar apoyo a los periodistas desplazados en sus ciudades, preferentemente dándoles trabajo permanente o como colaboradores independientes. Destacan que el rol de las empresas de medios complementa, pero no reemplaza en absoluto, la obligación del Estado de prevenir los delitos contra los periodistas y garantizar su seguridad.
37. Los Relatores Especiales reiteran su apoyo al Protocolo de Solidaridad, presentada por 39 medios de comunicación, que reconoce su rol en promover avances en la protección y rendición de cuentas en casos de crímenes contra periodistas, así como en la necesidad de brindar programas adecuados de desarrollo de capacidades, seguridad social, salarios dignos y pólizas de seguro de vida para periodistas cuya labor implique un riesgo manifiesto.

Iniciativas colectivas de autoprotección

38. La importancia de la solidaridad también se extiende a los mismos periodistas. Durante la visita, los Relatores Especiales observaron que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil están en condiciones de trabajar en redes para exigir justicia, promover avances en la protección brindada por el gobierno, compartir mejores prácticas y establecer sus propios sistemas de protección colectiva. El contexto actual agudiza la desconfianza entre periodistas y menoscaba la solidaridad y la colaboración entre pares. Los Relatores Especiales aplauden en particular las iniciativas colectivas de autoprotección en las cuales periodistas, grupos informales y organizaciones de la sociedad civil colaboran para identificar, registrar, analizar y prevenir amenazas.
39. Durante los encuentros con periodistas, los Relatores Especiales advirtieron que en muchos casos la intervención de grupos informales de periodistas permitió que colegas que estaban en riesgo conocieran las distintas posibilidades de protección y justicia. Asimismo, tales grupos desempeñan un rol clave de intercambio de herramientas y estrategias de autoprotección. Es clave que las autoridades pertinentes reconozcan la importancia de estas estructuras y contribuyan a su fortalecimiento.

B. Prevención de ataques contra periodistas

40. Los Relatores Especiales destacan la importancia de contar con una política integral para com-

batir la violencia contra periodistas, que incluya adoptar medidas de prevención para abordar sus causas fundamentales y promover un entorno que favorezca la libertad de expresión.

41. Los Relatores Especiales consideran positiva la adopción de los sistemas de alerta temprana del Mecanismo para Veracruz y Chihuahua. No obstante, la existencia de estos planes no ha impedido los asesinatos de periodistas que tuvieron lugar posteriormente en Veracruz y Chihuahua durante 2017, y las acciones que se pusieron en marcha hasta el momento —especialmente en Veracruz— no resultan suficientes para generar los cambios que exige la situación actual. Los Relatores Especiales alientan al Gobierno mexicano a intensificar las iniciativas de alerta temprana y otras medidas preventivas, en consonancia con sus obligaciones internacionales, tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos y sus contextos particulares, tales como la situación de seguridad en zonas de conflicto, durante períodos electorales y en manifestaciones públicas. El Plan de Contingencia de Chihuahua, si se desarrolla correctamente y de un modo transparente, tiene el potencial para convertirse en una de las mejores prácticas de la región en materia de medidas de prevención para periodistas y defensores de derechos humanos.
42. La prevención también implica asegurar que los periodistas puedan contribuir de manera eficaz al debate público, sin tener que enfrentar acciones penales o civiles. Por lo tanto, es importante que el Mecanismo asuma un papel preponderante en la promoción de iniciativas legislativas para combatir la censura, siempre que esto forme parte de sus facultades y atribuciones.

C. Justicia por delitos contra periodistas

43. Los Relatores Especiales determinaron que México ha realizado escasos avances —si es que efectivamente ha logrado progresar— en la erradicación de la impunidad desde 2010. La impunidad por los asesinatos y otros ataques contra periodistas ha sido documentada por instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, y estos datos sugieren que al menos el 99,6 % de estos delitos aún no han sido esclarecidos. Es inadmisibles que el Gobierno mexicano siga sin investigar exhaustivamente estos delitos y juzgar a los responsables. Durante la visita, los Relatores Especiales escucharon varias historias que revelan los altos niveles de temor y autocensura que causaron, entre los periodistas y sus comunidades, la impunidad y la profunda desconfianza en que las autoridades públicas logren justicia y protejan el Estado de derecho.
44. Los Relatores Especiales reconocen que, a nivel federal, se realizaron las reformas legales e institucionales pertinentes para fortalecer la facultad de la FEADLE de investigar y juzgar estos delitos. Además, durante la visita, los Relatores Especiales fueron informados acerca de los recientes esfuerzos realizados a fin de mejorar la capacidad de la FEADLE de cumplir su mandato, lo cual incluye adoptar un protocolo de investigación, reorganizar su estructura interna y mejorar la comunicación con las víctimas, y de lograr una mayor coordinación con las autoridades locales.
45. No obstante, lo cierto es que la FEADLE no ha contribuido significativamente a combatir la impunidad y recuperar la confianza pública. A los Relatores Especiales les preocupa especialmente la falta absoluta de avances en las investigaciones sobre la desaparición

de periodistas, como así también en los casos emblemáticos de agresiones contra estos profesionales³. De acuerdo a cifras proporcionadas por la FEADLE, de los 84 asesinatos de periodistas cometidos en México desde 2010, la FEADLE determinó que 37 de estos no habrían sido motivados por el ejercicio periodístico de las víctimas. De los 47 crímenes en los que se identificó un vínculo al trabajo periodístico de la víctima, hay 28 investigaciones pendientes, 16 investigaciones que han sido cerradas o suspendidas, y sólo en 3 casos se han abierto procesos penales. A lo largo de estos años, la capacidad humana y material de la FEADLE han sido inadecuadas. Entre 2014 y 2018, el presupuesto de la FEADLE se ha reducido en más del 50%, lo cual menoscaba incluso los intentos más modestos de cumplir el mandato legal de esta fiscalía.

46. Lo señalado por periodistas, víctimas, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a los Relatores Especiales a concluir que la FEADLE carece de planes de investigación eficaces, no agota todas las líneas de investigación, no identifica a todas las personas responsables de delitos (lo cual incluye a autores intelectuales y cómplices), y no analiza el contexto en el cual se produjeron los delitos, particularmente el modo en que el poder político y delictivo opera a nivel local y en otras realidades locales. Los Relatores Especiales tomaron conocimiento de que no se protege la seguridad de los testigos y de que no se reúne y preserva de manera eficaz la evidencia policial y forense. Los Relatores Especiales recibieron con gran preocupación la información sobre la ineficacia de investigaciones sobre amenazas y acoso a periodistas, tanto en línea como en medios tradicionales, que quedan paralizadas a causa de engorrosos requisitos legales, como evaluaciones psicológicas de las víctimas y falta de una verdadera coordinación entre los mecanismos de protección. Los Relatores Especiales también recibieron información sobre los obstáculos que afectan la participación de las víctimas en las investigaciones y sobre su estigmatización. La FEADLE no ha incluido una perspectiva de género en su trabajo que le permita actuar de manera más eficaz ante los delitos contra mujeres periodistas, que, como resultado de la discriminación, muchas veces no se denuncian. También les preocupa que la institución no utilice sus facultades legales para ejercer su competencia respecto de casos de asesinatos, secuestros o desapariciones de periodistas en las entidades federativas con los más altos niveles de violencia e impunidad.
47. A nivel local, numerosos periodistas expresaron una profunda desconfianza ante las autoridades locales a cargo de las investigaciones, que en muchos casos se cree que han actuado en connivencia con organizaciones de delincuencia organizada. En reuniones con los Relatores Especiales, varios periodistas locales expresaron su temor y su frustración con las autoridades judiciales locales y enfatizaron que presentar reclamos ante estas resultaría “inútil” y no haría más que agravar los riesgos que ya enfrentan.

³ Por ejemplo, de acuerdo con la información proporcionada por el Estado, aún están en trámite las investigaciones sobre los homicidios y desapariciones de Roberto Mora (2004), Bradley Roland Will (2006), José Antonio García Apac (2006), Armando Rodríguez Carreón, (2008), Mauricio Estada Zamora (2008), José Vladimir Antuna (2009), María Ester Aguilar Casimbe (2009), Ramón Ángeles Alpa (2010), Pedro Argüello y Miguel Ángel Rodríguez (2010), José Luis Romero (2010), Fabián Ramírez López (2010), Humberto Millán (2011).

48. Dada la gravedad y la magnitud de la crisis actual y la falta de independencia de muchas autoridades locales, los Relatores Especiales consideran que es imperativo que las autoridades gubernamentales intensifiquen el uso de la potestad legal de la FEADLE para investigar y enjuiciar delitos contra periodistas y adoptar medidas de amplio alcance que pongan fin a la impunidad. Con ese objetivo, se deben proporcionar a la FEADLE todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar su mandato. Los investigadores y funcionarios de aplicación de la ley deben estar debidamente equipados y recibir capacitación especializada en todos los aspectos de la investigación de delitos contra la libertad de expresión. Asimismo, deberían establecerse criterios claros y objetivos respecto de la facultad de la FEADLE de llevar adelante investigaciones de delitos contra periodistas que no se encuadren en su “competencia original”, a fin de no perjudicar las investigaciones penales con demoras injustificadas y confusión en cuanto a competencia. Esto es particularmente importante en la investigación de asesinatos y desapariciones de periodistas. En estos casos, los Relatores Especiales instan a la FEADLE a que ejerza eficazmente su competencia en todos los casos en que, aparentemente, están involucradas autoridades locales o poderosas bandas delictivas, y en que la capacidad de las autoridades de aplicación de la ley de las entidades federativas para llevar a cabo una investigación independiente e imparcial se vea razonablemente cuestionada. Asimismo, la FEADLE debería adoptar un protocolo específico que establezca los principios y las obligaciones legales de las personas que están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión y fije un estándar común sobre cómo llevar a cabo una investigación oportuna, diligente, independiente y transparente de estos casos, de conformidad con los estándares y mejores prácticas internacionales de derechos humanos y en consulta con la sociedad civil⁴. La FEADLE también debe poder cumplir con todas sus obligaciones sin intimidación, acoso ni interferencia indebida por parte de las autoridades gubernamentales ni de terceros. La aprobación —largamente esperada— de una ley que crea una fiscalía nacional autónoma, transparente y eficaz debería brindar garantías para que la FEADLE opere con independencia a nivel institucional, tanto en la práctica como en la manera en que es percibida.
49. El poder judicial debería desempeñar un papel clave contra la impunidad y los Relatores Especiales destacan la importancia de que, además de ser independiente e imparcial, el

⁴ El protocolo debe poder brindar orientación detallada a los investigadores respecto de todos los aspectos del proceso de investigación necesarios para seguir las líneas de investigación vinculadas con las actividades periodísticas de las víctimas. Esto puede incluir orientación específica sobre cómo llevar adelante una investigación del lugar donde se cometió el delito y recabar pruebas físicas; encontrar, entrevistar y proteger a testigos; recabar pruebas digitales; evaluar el contexto político y social; identificar el móvil del delito y facilitar la asistencia técnica internacional. El protocolo debería incluir políticas sobre la protección de las fuentes periodísticas durante la investigación. Esta herramienta debería contribuir a que los investigadores estén familiarizados con la definición funcional de periodistas que se establece en la legislación nacional y en las normas internacionales, a fin de prevenir la estigmatización y la exclusión de periodistas de medios no tradicionales, como bloggers y personas que ejercen el periodismo ciudadano. El protocolo también debería ofrecer orientación concreta sobre cómo identificar delitos sexuales y de género perpetrados contra periodistas, e investigarlos de manera diligente. El protocolo debería incluir políticas sobre participación y protección de víctimas, transparencia de las investigaciones y mecanismos de supervisión disponibles para que la FEADLE cumpla sus metas y responsabilidades.

poder judicial cuente con recursos materiales y humanos suficientes y formación adecuada para brindar, en un plazo razonable, acceso a la justicia y reparación para las víctimas.

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

V. Vigilancia de periodistas, figuras públicas y otras personas

52. Una serie de informes ampliamente documentados en 2017 demostró que el Gobierno de México y varios gobiernos de las entidades federativas compraron o usaron software diseñado para monitorear a personas a través de sus teléfonos celulares. Esos informes han mostrado, de manera contundente, que el programa espía —producido por NSO Group, con sede en Israel, y denominado “Pegasus”— tenía como blanco, entre otros, a políticos, periodistas, defensores de derechos humanos, abogados, expertos en salud pública y lucha contra la corrupción e incluso el organismo internacional establecido para investigar la desaparición masiva de estudiantes en Iguala en 2014.
53. Los Relatores Especiales se reunieron con víctimas de estas acciones de vigilancia y de intentos de vigilancia, con el objeto de comprender el modo en el cual el uso de la tecnología amenazaba su trabajo y su sensación de seguridad. Efectivamente, la tecnología de vigilancia tiene graves implicaciones para el ejercicio de la libertad de expresión, y afecta la capacidad de las personas de transmitir o recibir información y establecer contactos con activistas y con otras personas. Crea incentivos para la autocensura y menoscaba de manera directa la capacidad de periodistas y defensores de derechos humanos de llevar a cabo investigaciones, y de forjar y mantener relaciones con fuentes de información. Para los gobiernos, la vigilancia solo debe ser una opción si se implementa conforme a las normas más estrictas en el contexto de la aplicación de la ley, que sean de pública consulta y hayan sido adoptadas en forma pública, sobre la base de principios de necesidad y proporcionalidad, y asegurando una rigurosa supervisión judicial.
54. En junio de 2017, el presidente Peña Nieto reconoció que el gobierno había comprado software que le permitía llevar a cabo tareas de vigilancia digital. Aunque Peña Nieto negó que las autoridades hubieran dado instrucciones para el uso de Pegasus, el Gobierno posteriormente inició una investigación interna dirigida por la FEADLE. En las conversaciones mantenidas por los Relatores Especiales con la FEADLE, estos tomaron conoci-

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

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

VI. Acceso a la información

56. México cuenta con un marco jurídico e institucional notable para la protección y promoción del acceso a la información que se encuentra en poder de autoridades públicas, un elemento esencial de la libertad de expresión. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública entró en vigor en mayo de 2015. En conversaciones con el INAI, la autoridad pública responsable de implementar las leyes y los compromisos de México en materia de acceso a la información, a los Relatores Especiales les impresionó muy favorablemente el conocimiento y el compromiso de la institución de asegurar el acceso proactivo y procesos abiertos para solicitar información.
57. En diálogos mantenidos con organizaciones de la sociedad civil, los Relatores Especiales identificaron situaciones preocupantes respecto de cómo opera el acceso a la información en el contexto de señalamientos de graves violaciones de derechos humanos. Los investigadores parecen tener dificultades para obtener información completa. Se censuran gran cantidad de datos y no se indican los motivos por los cuales no se da a conocer esa infor-

mación. Este problema se ve agravado por la falta de datos accesibles proporcionados por el Gobierno sobre delitos como desapariciones, o por la ausencia de información en los idiomas de las comunidades indígenas.

58. Diversos expertos expresaron una particular preocupación en relación con el artículo 27 de la Ley Federal de Archivos, que permite que se mantenga el carácter confidencial de documentos históricos durante 30 o 70 años aduciendo motivos de protección de datos. Según la información recibida, esta disposición ha sido utilizada por las autoridades para retener u ocultar masivamente los nombres de funcionarios públicos y otra información sobre abusos y graves violaciones de derechos humanos del pasado, de modos que no resultan compatibles con el requisito de necesidad y proporcionalidad. Estas restricciones se mantienen en un proyecto que propone reformar la legislación sobre los archivos nacionales, que fue aprobado por el Senado en diciembre de 2017. Los Relatores Especiales instan al Congreso a revisar el proyecto legislativo a fin de garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos. El público tiene derecho a acceder a archivos históricos, incluidos los que están relacionados con violaciones de derechos humanos.
59. Tras el terremoto de septiembre de 2017, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tuvieron la posibilidad de poner a prueba, en tiempo real, el acceso a los mecanismos de información durante desastres naturales. Muchas organizaciones expresaron su descontento por la velocidad, la fiabilidad y la ausencia general de información con que contaron antes y después del terremoto. En la medida en que los Relatores Especiales tienen conocimiento, el país carece de un registro nacional de pública consulta sobre personas desaparecidas durante desastres naturales —pese a la reciente adopción de una Ley General sobre Desapariciones— y tampoco existe una base de datos que recopile información sobre los daños causados y la transparencia que se necesita para acceder a la información durante la reconstrucción para garantizar la rendición de cuentas. Los Relatores Especiales instan enfáticamente al Gobierno a trabajar con la sociedad civil a fin de identificar deficiencias en la información que se encuentra disponible para todas las personas en el contexto de los desastres naturales.

VII. Diversidad en los medios

60. Las sociedades democráticas se basan, en parte, en el acceso que tienen las personas a diversas fuentes de noticias, opiniones, ideas y debate. Los predecesores de los Relatores Especiales señalaron, en 2010, que en el entorno de medios en México faltaban algunos de los elementos necesarios de diversidad y pluralismo⁵. Advirtieron problemas en el marco legal de los medios de transmisión, la concentración de la titularidad de medios, sobre todo los de radiodifusión, y la falta de un organismo regulador independiente. También señalaron deficiencias en el apoyo a las radios comunitarias. Los Relatores Especiales señalan que sigue habiendo problemas constantes de falta de diversidad y pluralismo. En particular, señalan las siguientes como áreas que requieren especial atención:

⁵ A/HRC/17/27/Add.3, párr. 78

Concentración de medios y radios comunitarias

61. En primer lugar, aunque la OCDE señala que México ha logrado avances en el desarrollo de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, siguen existiendo problemas de concentración de medios que menoscaban la competencia necesaria para que prospere el pluralismo. Sobre la base de la información recibida durante la visita, México sigue estando entre los países con el más alto nivel de concentración de medios, en radiodifusión, prensa gráfica y medios digitales. Las leyes adoptadas desde la visita realizada por los predecesores de los Relatores Especiales en 2010 han intentado abordar los problemas de competencia. En particular, los Relatores Especiales valoran la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) establecido en 2013 —acción con la cual se cumplieron las Recomendaciones de sus predecesores—, que ha comenzado a tomar medidas para aumentar la diversidad en el acceso al espectro de la radiodifusión y la banda ancha.
62. En el mercado radial, se estima que un 70 % de las estaciones con operadores privados aún pertenecen a aproximadamente 10 conglomerados de medios, y se indica que muchos todavía muestran una actitud hostil hacia las radios comunitarias que requieren espacio en el espectro radial. Pese a los cambios en la legislación que exigieron que el IFT mantenga y actualice los registros públicos con la información pertinente sobre gestión del espectro de radiodifusión, las organizaciones de la sociedad civil señalan que solamente hay información sobre la propiedad de los medios en formatos difíciles de usar y comprender, lo cual hace que resulte inaccesible. Los Relatores Especiales también tomaron conocimiento de que el IFT decidió, en marzo de 2018, revertir una decisión anterior en la cual había resuelto que una de las principales empresas de radiodifusión en México tiene “poder sustancial de mercado” o una posición de mercado dominante en la televisión paga, y que entonces debía quedar sujeta a reglamentaciones específicas. La decisión se revirtió cuando la Suprema Corte dictó una sentencia que la dejó sin efecto alegando motivos de procedimiento. Los Relatores Especiales continuarán monitoreando las medidas que tome el Gobierno para contrarrestar la concentración de medios y promover su diversidad.
63. En segundo lugar, si bien México ha realizado esfuerzos por ampliar el acceso, existen deficiencias significativas en la cobertura de las radios comunitarias. Esto es algo lamentable, dado que las radios comunitarias permiten que las comunidades indígenas accedan a información que, de otro modo, no obtendrían, sobre todo información orientada a sus necesidades específicas. La radio comunitaria permite el desarrollo de mecanismos locales para compartir y difundir información y, de hecho, el desarrollo de formas locales de profesionalización. Según información recibida durante la visita, solamente cuatro de 68 lenguas indígenas en México están reflejadas en las concesiones que tienen disponibles para explotar el espectro de radio. La información aportada por la comunidad indígena de Oaxaca, por ejemplo, sugirió que existen importantes obstáculos que afectan el desarrollo de las radios comunitarias, que incluyen elevados aranceles por el uso del espectro de radio. En el caso de radios comunitarias que se gestionan como un servicio a la comunidad —en vez de radios comerciales—, esos aranceles representan un obstáculo para su sostenibilidad. Periodistas de Guerrero también señalaron a los Relatores Especiales lo

arduo que resulta atravesar el proceso para obtener concesiones para el espectro y permisos de radiodifusión, lo cual también incluye costos que pueden ser significativos para comunidades de escasos recursos. Los Relatores Especiales entienden que solamente se han otorgado tres concesiones a radios indígenas desde que, hace cuatro años, se adoptó legislación orientada a ampliar esa disponibilidad.

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

Publicidad oficial

65. Una propuesta de ley para regular la publicidad oficial se presentó en el Congreso en marzo de 2018 en seguimiento a una sentencia emblemática de la Corte Suprema. En un proceso acelerado, el Senado aprobó la legislación propuesta, que el Presidente convirtió en ley el 11 de mayo de 2018, sin cambios.
66. Preocupa a los Relatores Especiales que la nueva legislación no cumpla con los principios básicos ni con las recomendaciones de organismos internacionales o expertos en derechos humanos. En particular, la ley no establece normas claras sobre sus objetivos, criterios y procedimientos de asignación y mecanismos de supervisión, dejando un amplio margen de discreción y abuso de las autoridades. El informe de la CIDH “Principios rectores de la regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión” (2012) señala que el establecimiento de normas específicas, claras y precisas es esencial para evitar el abuso y el gasto excesivo. Los Relatores Especiales instan al Gobierno de México a modificar la legislación, de acuerdo con estos principios y mejores prácticas.

VIII. Conclusión y recomendaciones

A. Seguridad de los periodistas

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

Prevención

68. Recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos datos relativos al enjuiciamiento penal de estos delitos.
69. Seguir reconociendo, en las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor del trabajo de los periodistas y repudiar en todo momento los delitos perpetrados contra ellos.

70. Seguir brindando capacitación adecuada sobre seguridad de los periodistas, incluida la formación que tome en cuenta factores de género y culturales, a funcionarios de aplicación de la ley relevantes, y garantizar que todos sus manuales y pautas de actuación cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión.
71. Brindar formación para periodistas que podrían estar en riesgo de convertirse en víctimas de ataques y promover que la seguridad de los periodistas forme parte de los planes de estudio de las escuelas de periodismo y comunicación.
72. Asegurar que la implementación de los planes de contingencia en Chihuahua y Veracruz incluya la participación efectiva de la sociedad civil, los periodistas y las autoridades a nivel federal y de las entidades federativas, y garantizar la sostenibilidad de estos planes. Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en casos de protesta social o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques. Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en situaciones de protesta social y durante elecciones o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques.
73. Adoptar medidas para evitar que se repitan delitos contra periodistas en Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa y Veracruz, y promover políticas para restablecer la confianza pública entre los periodistas y los medios de comunicación de esos estados, además de consultar en forma periódica a la sociedad civil.

Protección

74. Seguir fortaleciendo el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y asegurar la efectiva aplicación de sus decisiones y medidas.
75. Adoptar las reformas legales que sean necesarias para asegurar una cooperación y coordinación efectiva entre el nivel federal y las entidades federativas, a fin de proteger a periodistas y defensores de derechos humanos. Mientras tanto, todas las entidades federativas deberían contar con unidades que coordinen e implementen de manera enérgica las medidas de protección destinadas a periodistas y defensores de derechos humanos establecidas a nivel federal. A fin de asegurar una implementación adecuada de las medidas de protección, se debería establecer un sistema que prevea sanciones administrativas para los funcionarios públicos que se desentiendan de sus obligaciones y que resulte accesible para todos los beneficiarios.
76. Brindar al mecanismo de protección federal los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar su mandato. En particular, aumentar la cantidad de analistas de riesgo que trabajan en el mecanismo de protección federal, así como la cantidad de funcionarios a cargo de supervisar la implementación de medidas. Con los recursos adecuados, el Mecanismo debería procurar asignar de manera más habitual a analistas en los estados donde la situación presente mayor gravedad y urgencia. Se deberían brindar condiciones de trabajo y de protección adecuadas a los analistas y otros funcionarios que realicen trabajo de campo.

77. Reforzar la capacidad del mecanismo federal de dar seguimiento a la situación de los periodistas que sean beneficiarios de medidas de protección y evaluar en forma crítica su eficacia. En este sentido, los Relatores Especiales consideran positivo el plan de efectuar un diagnóstico de las medidas de implementación y destacan que es necesario hacer partícipe a la sociedad civil en su diseño y evaluación. Se deben atender en particular los riesgos y las amenazas que sufren los periodistas desplazados e incluir medidas para un regreso seguro o, cuando este no sea viable, la integración en una nueva comunidad.
78. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la transparencia del mecanismo federal de protección, a fin de asegurar que se supervise su eficacia y se favorezca la confianza entre beneficiarios y otros actores interesados, sin perjuicio de las limitaciones acotadas que se establezcan con fines legítimos, como la protección de la privacidad y la seguridad de las personas afectadas. Como mínimo, el Mecanismo debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgos, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación.

Justicia e impunidad

79. Adoptar una variedad de medidas significativas y sostenibles para fortalecer la capacidad de la FEADLE de abordar la situación estructural de impunidad en la cual persisten los delitos contra periodistas, algunas de los cuales son:
 - a) Aumentar el financiamiento de la FEADLE y asegurar que sus rubros presupuestarios se asignen de conformidad con su obligación principal de investigar violaciones a la libertad de expresión. En particular, esto debería implicar un aumento sustancial en la cantidad de investigadores y personal policial dentro de su competencia.
 - b) Adoptar un protocolo donde se expongan los principios y las obligaciones legales de quienes están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión y se establezca un estándar común sobre cómo impulsar una investigación oportuna, diligente, independiente y transparente de estos casos, congruente con los estándares internacionales de derechos humanos y las mejores prácticas, en consulta con la sociedad civil.
 - c) Establecer criterios claros, objetivos y transparentes con respecto a la facultad de la FEADLE de llevar a cabo investigaciones de delitos contra periodistas que no se encuadren en su “jurisdicción original”, a fin de evitar que se frustren las investigaciones penales con demoras irrazonables y confusiones en cuanto a jurisdicción.
 - d) Dar prioridad a la investigación de una serie de casos de periodistas cuya contribución resultó fundamental para sus comunidades.
 - e) Fortalecer la capacidad de los investigadores y los fiscales de gestionar casos penales sobre violencia contra periodistas y llevarlos a la justicia, entre otras cosas, creando un programa con participación de expertos externos destinado a asesorar y capacitar a investigadores de la FEADLE, diseñando planes para la investigación de casos prioritarios de ataques contra periodistas cometidos como consecuencia de su ejercicio del derecho de

libertad de expresión. A fin de asegurar la rendición de cuentas, deberían adoptarse medidas de seguimiento en colaboración con actores nacionales e internacionales, incluida la participación de los Relatores Especiales de la ONU y la CIDH y de ACNUDH.

f) Establecer, dentro de la FEADLE, un programa de protección de testigos que incluya además la protección de las fuentes.

g) Designar un punto focal/una unidad de género o especialistas en violencia contra mujeres periodistas y establecer un programa de capacitación dentro de la FEADLE que se enfoque específicamente en ataques sufridos por mujeres periodistas.

h) Compilar y publicar estadísticas detalladas sobre las actividades de la FEADLE, a saber, la cantidad de investigadores, el presupuesto disponible, la cantidad de casos dentro de su competencia, el tipo de delitos investigados, el estado de las investigaciones, el tipo de presunto agresor y las condenas obtenidas.

80. Asegurar que la FEADLE siga siendo una fiscalía especializada dentro del organigrama/ la estructura de la organización en el marco autónomo de la nueva Procuraduría General de la República y asegurar su independencia
81. Asegurar que todas las investigaciones de delitos contra periodistas a nivel local se lleven a cabo de manera oportuna, independiente, imparcial y transparente por agentes especializados de aplicación de la ley que han recibido formación adecuada en los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos.
82. Garantizar la aplicación de sanciones adecuadas contra funcionarios públicos que obstruyan la investigación o el juzgamiento de los responsables de delitos contra periodistas u otros actores de medios.
83. Asegurar que los jueces y otros funcionarios de aplicación de la ley utilicen una definición funcional de periodismo que sea congruente con la jurisprudencia y los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, es fundamental que los jueces no se declaren incompetentes debido a una interpretación acotada de la definición de periodista.
84. Capacitar a miembros del poder judicial con respecto a las normas y los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión, y formular pautas y protocolos que fortalezcan su capacidad de implementar esos estándares en la práctica.

Atención a víctimas

85. Fortalecer la capacidad de la CEAV de garantizar una asistencia legal y psicosocial integral a las víctimas y sus familiares que hayan sufrido delitos que impliquen violaciones a la libertad de expresión. Al tratar con víctimas y familiares, la CEAV debe ocuparse de reducir al mínimo el posible perjuicio que sus procedimientos podrían provocar a su bienestar intelectual y capacitar a sus funcionarios de manera consecuente con esto.
86. Crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la PGR, con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de

sus distintos mandatos sobre asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia. Se debería brindar a las víctimas información clara sobre los roles y las funciones de cada institución, de modo que puedan dirigir sus casos a la autoridad pertinente.

Periodistas y actores de medios de comunicación

87. Establecer redes para fortalecer la cooperación con el mecanismo de protección federal, a fin de asegurar la implementación efectiva de medidas de protección.
88. Brindar capacitación adecuada sobre seguridad y autoprotección a sus empleados, tanto aquellos permanentes como los colaboradores independientes, brindándoles equipos de seguridad, condiciones de trabajo adecuadas y seguro de vida.

B. Vigilancia

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

C. Acceso a la información

90. Los Relatores Especiales instan a las autoridades a seguir fortaleciendo el marco de acceso a la información, incluso a través de las siguientes medidas:
 - a) Seguir fortaleciendo las capacidades del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), asegurando su autonomía, que cuente con presupuesto adecuado y la eficacia de sus decisiones.
 - b) Garantizar el acceso a la información pública por las comunidades en riesgo, sobre todo los pueblos indígenas.
 - c) Facilitar el acceso de las víctimas y sus representantes a los expedientes judiciales de graves violaciones de derechos humanos, en consonancia con lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos.

d) Asegurar que prevalezca el interés general al designar como clasificada la información sobre violaciones de derechos humanos, casos de corrupción e información de interés público, asegurando que los datos personales que identifican a las personas involucradas no se eliminen en las versiones públicas.

e) Asegurar que la designación de archivos históricos como clasificados esté basada en el principio de máxima publicidad y el derecho a la verdad, teniendo presente el principio de no dañar.

D. Publicidad oficial

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

a) En consulta con la sociedad civil y con expertos, adoptar una ley general para regular la publicidad oficial por parte de todas las instituciones a nivel federal, de los estados y municipios, con el objeto de reducir la discrecionalidad conforme a estándares internacionales de derechos humanos. Los recursos para publicidad oficial deberían asignarse en función de criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes.

b) Hacer cumplir la obligación jurídica de publicar de manera proactiva información relevante sobre criterios de contratación, motivos para la asignación presupuestaria, gastos y contratos de publicidad de entidades públicas.

E. Diversidad y pluralismo en los medios de comunicación

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

a) Recopilar y hacer pública toda la información necesaria para identificar la titularidad de los medios de comunicación, y garantizar que toda la información presentada a los registros nacionales de medios y telecomunicaciones esté disponible para el público en formatos accesibles.

b) Seguir estableciendo políticas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación y dar mayor impulso a las medidas destinadas a contrarrestar la concentración de los medios, sobre todo en los medios de radiodifusión y en la televisión paga.

c) Abstenerse de criminalizar el uso de las frecuencias de radio, pues eso constituiría una restricción innecesaria y desproporcionada a la libertad de expresión. Esto debería ser considerado por el Senado al debatir las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y al Código Penal Federal (artículo 172 TER) que actualmente están siendo tratadas en el Congreso.

d) Adoptar medidas para ampliar el acceso de los pueblos indígenas y las zonas rurales a la radiodifusión comunitaria, entre otras cosas, fomentando el desarrollo y la disponibilidad de recursos en este tipo de emisión, y seguir fortaleciendo el acceso a la banda ancha en zonas donde este no sea confiable.

F. Medidas legislativas

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

Ampliando el espacio democrático

INFORMES SOBRE MÉXICO DERIVADOS DE LA MISIÓN OFICIAL DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU
SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, SR. MICHEL FORST,
Y DE LA MISIÓN OFICIAL CONJUNTA DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN
DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y EXPRESIÓN, SR. DAVID KAYE,
Y DEL RELATOR ESPECIAL DE LA CIDH PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, SR. EDISON LANZA, EN 2017

Esta edición se terminó de imprimir en
Raymont Impresora y Encuadernadora
Priv. Díaz Ordaz No. 27
Col. Pantitlán
C.P. 08100
Ciudad de México
Tel. 56 96 36 10
con un tiraje de 1500 ejemplares.