

# RESUMEN EJECUTIVO

Estudios sobre el cumplimiento  
e impacto de las recomendaciones  
generales, informes especiales  
y pronunciamientos de la CNDH  
2001-2017

## TOMO IV Persecución a periodistas



---

Investigación para la  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez  
Presidente

### Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar  
Directora General de Planeación  
y Análisis

Mauricio Collado Martínez  
Director de Diseño de Estrategias  
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz  
Subdirectora de Diseño de Estrategias

### Supervisión del Proyecto

Edgar Corzo Sosa  
Quinto Visitador General

Rodrigo Santiago Juárez  
Director General

Lourdes Larrieta Carrasco  
Directora de Área

### Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez  
Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo  
H. R. Astorga  
Irene Vázquez del Mercado  
Formación y diseño

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers  
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz  
Coordinador de Humanidades

Luis de la Barreda Solórzano  
Director del Programa Universitario  
de Derechos Humanos

### Elaboración de la investigación

Raúl Trejo Delarbre  
Janneth Trejo-Quintana  
Coordinadores de la Investigación

Celia del Palacio Montiel  
Rogelio Hernández López  
Sara Lovera López  
Rosa María Rodríguez Quintanilla  
Giovanna Salazar Ojeda  
Itzel Lugo Sánchez  
Investigadores



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)

ISBN: 978-607-729-476-4 (Tomo IV)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

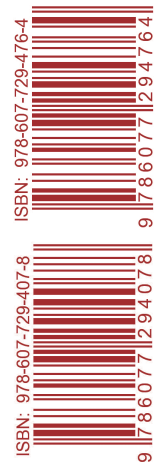
Periférico Sur 3469,

Colonia San Jerónimo Lídice,

Delegación Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: septiembre, 2018



## RESUMEN EJECUTIVO

Las agresiones a periodistas, en México, se han intensificado a pesar de los esfuerzos institucionales para detenerlas y sancionarlas. En muchos casos los culpables de ellas son funcionarios públicos. En otros, se deben a la acción del crimen organizado. Las Recomendaciones Generales acerca de esa condición de los periodistas y la libertad de expresión le han permitido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ofrecer diagnósticos y señalar acciones pertinentes. Sin embargo el conocimiento de esas Recomendaciones es insuficiente, su presencia en los medios de comunicación es poca y las respuestas directas que reciben no siempre atienden a todas las indicaciones de la Comisión.

Por encargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM emprendió el estudio de las Recomendaciones Generales relacionadas con agravios a periodistas y libertad de expresión y el entorno en el que han sido presentadas. El coordinador de esta investigación fue el Dr. Raúl Trejo Delarbre, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El informe de esa investigación constituye un libro de casi 500 páginas que incluye textos escritos para dicho estudio por seis periodistas y/o especialistas en defensa del gremio periodístico. El presente Resumen Ejecutivo describe, de manera general, las líneas principales de dicho libro y algunas de sus conclusiones.

La impunidad es la causa principal de los agravios a periodistas. Las fallas del sistema de impartición de justicia son evidentes ante agresiones de especial gravedad como las que han padecido periodistas en todo el país. La creación de instituciones como el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República fue expresión de una pertinente voluntad estatal para atender ese problema y ha sido una de las consecuencias de la tenaz insistencia en este asunto tanto de periodistas y organizaciones sociales, como de la propia CNDH. Sin embargo el desempeño del Mecanismo y la Fiscalía han estado severamente limitados por insuficiencias presupuestales, descoordinación entre diferentes instancias, impericia e insuficiente preparación así como, en ocasiones, ausencia de voluntad política. Las implicaciones de los cambios que el presidente de la República anunció en mayo de 2017 para respaldar a esas instituciones aún están por conocerse. Medio año más tarde la CNDH insistía en subrayar la insuficiencia de los recursos y el personal destinados al Mecanismo de Protección.

Mientras tanto, periodistas agredidos y colegas suyos en todo el país dan cuenta de una vulnerabilidad que asume rasgos diferentes en cada entidad y región, igual que las respuestas de autoprotección en ese gremio. El presente estudio documentó la opinión de periodistas que conocen de las agresiones, a veces porque las han sufrido ellos mismos o porque participan en organizaciones interesadas en su defensa gremial. Entrevistamos, en conversaciones extensas, a 20 periodistas y/o defensores de derechos humanos que radican en distintos sitios del país. Sus respuestas más relevantes aparecen en el primer capítulo de este libro.

Ese primer capítulo hace una amplia revisión de circunstancias, actores y tipos de agravios, especialmente desde el punto de vista de los propios periodistas. El origen de las agresiones, sus rasgos reiterados, las estimaciones cuantitativas que se han realizado, son mencionados junto con el contexto en el que se desempeñan los periodistas en México. Escasas condiciones para un trabajo profesional e independiente, sujeción frecuente a poderes locales o al respaldo publicitario de autoridades e instituciones del Estado han mantenido a una prensa, y de manera más amplia a medios de comunicación, limitados y vulnerables. El manejo discrecional de la publicidad oficial es una de las causas de tales rezagos. La desprotección de los periodistas en la mayor parte de las empresas de medios, con salarios insuficientes y ausencia de prestaciones laborales, acentúa la debilidad profesional de esos informadores.

A pesar de las numerosas restricciones que padecen, los periodistas por lo general tienen una apreciación muy favorable de la actividad que desempeñan. Cuando se les pidió que definieran qué es un periodista, sus respuestas muestran una alta estima no sólo por el cumplimiento cotidiano de las tareas informativas sino especialmente por la función social, que implica la reivindicación del interés público, que tienen los periodistas. Una consecuencia de la vulnerabilidad de los informadores es la autocensura. También se puede apreciar una creciente desprotección de las mujeres que ejercen el periodismo.

La actuación del Estado como garante de sus derechos profesionales y ciudadanos es evaluada muy críticamente por los periodistas. Algunos de ellos relatan, a partir de sus propias experiencias, la complicidad de corporaciones policiacas con grupos delincuenciales, la tortuosidad de los Ministerios Públicos, la ineficiencia del Mecanismo federal o la indiferencia de la Fiscalía Especial ante frecuentes denuncias que han presentado. A esos periodistas, además de las respuestas insuficientes en instituciones federales, les preocupa la impericia e indiferencia que encuentran en gobiernos estatales y municipios cuando solicitan protección. La sanción a los culpables de agravios es la omisión más grave. La impunidad es el factor más claramente identificable entre las causas del empeoramiento en la seguridad e integridad física de periodistas. Aún hay que recorrer un largo trecho a fin de que prosperen las exigencias (que se manifiestan, entre otros espacios, en Recomendaciones de la CNDH) para que policías y agentes de ministerio público que atienden denuncias o dan protección a periodistas reciban capacitación. Este apartado del libro recupera reconocimientos a la decisión del Estado para crear la Fiscalía y el Mecanismo destinados a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos y, también, documenta sus limitaciones. Los testimonios de periodistas amenazados o perseguidos que se han enfrentado al laberinto de ministerios públicos negligentes, procesos judiciales tortuosos y dilación en ocasiones criminal en el cumplimiento de medidas de protección, dan cuenta de la complejidad y los rezagos en tales tareas. Y si en el plano federal hay carencias, con frecuencia esas limitaciones se advierten y padecen mucho más en gobiernos de estados entre los cuales hay administraciones notoriamente reacias a reconocer la peculiaridad y la gravedad de las agresiones a informadores. La situación es peor en el plano municipal; con frecuencia a los periodistas les asignan, supuestamente para protegerlos, a los mismos policías que los han amenazado u hostilizado.

Las empresas de medios no suelen tener prioridades profesionales sino mercantiles. A la ya señalada precariedad salarial y en materia de prestaciones, se añade la frecuente indiferencia de los propietarios de periódicos, así como de televisoras y radiodifusoras, ante la persecución a periodistas. Los periodistas entrevistados detallan la inseguridad que experimenta ese gremio, especialmente en algunas entidades. Además de las garantías laborales a las que tienen derecho todos los trabajadores, los periodistas requieren respaldos adicionales (seguros médicos y de vida y, cuando las condiciones lo requieren, chalecos antibalas, plataformas de software para organizar sus actividades y alertar en casos de emergencia, etcétera). En vez de esos apoyos al trabajo de los periodistas, en la mayor parte de los medios de comunicación no hay estabilidad laboral, los reporteros son obligados a suscribir contratos que eximen de responsabilidad a las empresas en caso de percances y que no les permiten acumular antigüedad. Hay excepciones y ya se conocen empresas que invierten en la capacitación, la prevención contra agresiones y la defensa legal de sus periodistas, pero se sigue tratando de pocos casos.

En ausencia de respaldo suficiente por parte de las autoridades del Estado (con mayúscula) y de las empresas que los contratan, los periodistas tienen que protegerse a sí mismos. En cada vez más sitios organizan redes de comunicación y solidaridad, apoyándose en los recursos de comunicación digital que todos comparten. Las redes sociodigitales son instrumentos de auto protección y solidaridad, pero implican riesgos que apenas comienzan a ser entendidos. Hay periodistas que practican y comparten protocolos de seguridad para ser menos vulnerables en situaciones de peligro, o para denunciar con más rapidez las agresiones que pueden sufrir. Otros, sin embargo, revelan en las redes datos personales y de sus familias y, al exhibirse de esa manera, les ofrecen a los delincuentes elementos para perseguirlos. La discreción es una manera inicial para su propia protección pero, cuando van en busca de información delicada, a los periodistas les conviene identificarse como tales lo mismo ante autoridades policiacas y militares que delante de los delincuentes con quienes en ocasiones tienen que tratar. Hay un par de principios básicos que por desgracia se cumplen sólo de manera esporádica: en situaciones de riesgo los reporteros no deben trabajar en solitario; los editores para quienes trabajan son corresponsables de su seguridad.

Las medidas no pueden limitarse a coberturas especialmente delicadas, tienen que ponerse en práctica todos los días. Los protocolos para manejar informaciones, las opciones de capacitación, el uso de instrumentos y equipos para reducir en lo posible las condiciones de riesgo y el tratamiento que ellos y sus empresas se ven obligados a dar a informaciones surgidas de la delincuencia organizada, forman parte de las nuevas condiciones que practica y enfrenta el periodismo mexicano. Una de las desventajas históricas de los periodistas en nuestro país ha sido su dificultad para organizarse. Existen centenares de agrupaciones locales de periodistas pero muy pocas, o aún ninguna, de alcance realmente nacional. Recientemente se han realizado encuentros para discutir y responder de manera cohesionada a las situaciones de riesgo. También se puede reconocer una actitud más enfática de periodistas preocupados por estos temas y que quieren encontrar mayor receptividad (y así, mayor respaldo) en la sociedad.

Las agresiones a periodistas dañan a esos profesionales y a los medios en donde trabajan pero también a la sociedad. Es indispensable entender esos alcances de las persecuciones a periodistas que, a la vez que atentan contra ellos y la prensa, lesionan a la democracia. La defensa de sus periodistas tendría que ser tarea de la sociedad. Sin embargo el desprestigio de muchos medios de comunicación, las relaciones de subordinación que han mantenido con el Estado, la corrupción que practican no pocos periodistas y la ausencia, en términos generales, de un periodismo a la vez inquisitivo, crítico, profesional e independiente, han distanciado al resto de los ciudadanos de los medios de comunicación que deberían tener, en ellos, su primera línea de defensa. Los periodistas entrevistados para esta investigación cuestionan con severidad los vicios de la prensa que disgustan y alejan a la sociedad.

Las cuatro Recomendaciones Generales de la CNDH sobre periodistas y libertad de expresión también son evaluadas con ánimo crítico por los entrevistados, así como por los informadores y especialistas que contribuyeron con textos originales para este libro. Aunque por lo general hay reconocimiento a las tareas de la Comisión y a su presencia pública, entre esos periodistas se deplora que las Recomendaciones no hayan contribuido más a resolver los problemas que allí se diagnostican. Otros, confirman que las Recomendaciones han sido poco conocidas.

En la revisión hemerográfica que se hizo para esta investigación ubicamos muy pocas referencias específicas a esas Recomendaciones generales. En cambio los periodistas y defensores de derechos humanos más enterados de estos temas las conocen bien y por lo general las aprecian.

En los medios de comunicación, la información acerca de las Recomendaciones generales además de escasa, es superficial. Hay notas informativas que solamente reproducen fragmentos de los comunicados de prensa de la CNDH. Al tema de los derechos humanos, como a tantos otros en la prensa mexicana, se le aborda sin contexto y con poco o nulo trabajo periodístico. Como ejemplos, al finalizar el primer capítulo del libro se reproducen algunas notas informativas publicadas en diarios de la ciudad de México y que fueron calcadas, en ocasiones sin aclaración, matices ni esfuerzo alguno de los reporteros que las firmaron, de boletines de prensa de la CNDH.

En contraste la imagen de la Comisión entre los periodistas es positiva, quisieran que esa institución se comprometiera más con la defensa de sus derechos, sugieren que tenga mayor presencia en los estados y especialmente en zonas de riesgo. Sin embargo las Recomendaciones generales, que han sido documentos cada vez más prolijos, con un sólido respaldo documental y que contienen exigencias específicas a autoridades de diversos rangos, han recibido escasa cobertura mediática en comparación con su importancia legal y política.

Un amplio apartado de esta investigación está destinado a estudiar, clasificar y comparar las Recomendaciones generales. El Capítulo II reseña la evolución de esos cuatro documentos: la Recomendación general 07/2004 del 9 de agosto de 2004, la Recomendación general 17/2009 del 19 de agosto de 2009, la Recomendación general 20/2013 del 15 de agosto de 2013 y la Recomendación general 24/2016 del 8 de febrero de 2016. La primera de ellas hace énfasis en



las exigencias de distintas autoridades para que los periodistas revelen sus fuentes de información. Con esa práctica se vulnera el derecho de los periodistas a la secrecía de sus fuentes y, de esa manera, se atenta contra el derecho de la sociedad a la información. La Recomendación general 17/2009 describe el incremento de agresiones a periodistas en los primeros años del nuevo siglo y la creciente intervención del narcotráfico en el amago a informadores. La Recomendación general 20/2013 deplora la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar el ejercicio pleno de la libertad de expresión y, especialmente, la ineficacia en esos casos de las instituciones responsables de impartir justicia. La Recomendación general 24/2016 reconoce que las agresiones a periodistas ocurren en un contexto de generalizada inseguridad, pero enfatiza la ausencia de políticas públicas destinadas a defender y amparar a los informadores; esa Recomendación general incluye un enterado análisis de las condiciones laborales de los periodistas, menciona el incremento de agresiones contra mujeres periodistas, se ocupa de la persecución a periodistas de medios en línea y detalla el incremento de las agresiones contra periodistas en cinco estados: Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca.

Cada una de esas Recomendaciones registra diversos tipos de agresiones contra periodistas. La indolencia de ministerios públicos y el empleo de citatorios para intimidar y la ausencia de investigación de las amenazas denunciadas por periodistas, son parte de las transgresiones legales que destaca la Recomendación general 07/2004. Homicidios, desapariciones, lesiones, amenazas intimidación y ataques a instalaciones de medios, son tema de la Recomendación general 17/2009. Allí se mencionan el frecuente retraso e incluso incumplimiento de las investigaciones, fabricación de testigos, tortura a posibles responsables, falta de cuidado en la recolección o preservación de evidencias, entre otras graves fallas.

La Recomendación general 20/2013 reitera el cuestionamiento a funcionarios públicos que les requieren a periodistas que revelen sus fuentes de información, la interceptación ilegal de teléfonos de periodistas y la vigilancia en su trabajo o domicilio, así como el hostigamiento directo contra ellos. También se mencionan la asignación arbitraria de publicidad oficial, las restricciones que se derivan de una legislación que no ha sido suficientemente actualizada, los boicots oficiales contra algunos medios y las denuncias incluso penales contra periodistas por informaciones u opiniones que han publicado.

Junto con el aumento de agresiones a periodistas, incluso asesinatos, desapariciones y atentados contra ellos y sus sitios de trabajo, la Recomendación general 24/2016 documenta ineficiencia de Ministerios Públicos, reacción tardía de autoridades cuando se enteran de periodistas amenazados y una creciente violencia contra mujeres periodistas.

La CNDH tiene la facultad de emitir recomendaciones específicas. Las que se analizan en este libro son las recomendaciones generales que no sólo no se refieren a una situación precisa, sino que contienen un análisis amplio de tendencias y problemas, en estos casos acerca de la vulnerabilidad de los periodistas y las insuficiencias del Estado para protegerlos. Esas recomendaciones son dirigidas a una amplia variedad de autoridades. El tercer capítulo describe

fuentes, destinatarios y argumentos de las cuatro Recomendaciones Generales. La autoridad de esos documentos está respaldada en el prestigio de la CNDH pero, además, en una reconocible tarea de investigación documental. Legislación nacional e internacional, recomendaciones anteriores, expedientes de quejas recibidas, datos hemerográficos, informes de autoridades encargadas de procurar justicia y testimonios de comunicadores son, entre otros, elementos que apuntalan tales recomendaciones.

Las cuatro recomendaciones describen ausencias en la impartición de justicia y responsables de ellas. Allí se identifican problemas como los siguientes: no se garantizan investigaciones exhaustivas y se genera impunidad (Recomendación general, 07/2004); la falta de detención y sanción a los culpables materiales e intelectuales de delitos contra periodistas intensifica esa impunidad (17/2009); cuando no se abren líneas de investigación que tomen en cuenta el ejercicio de la labor periodística de los agredidos se viola la libertad de expresión, la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de seguridad nacionales y locales implica transgresiones a derechos humanos (20/2013); el Estado es responsable de la carencia de investigaciones diligentes de los delitos contra comunicadores (24/2016).

El Capítulo III incluye gráficas que sistematizan el contenido y los instrumentos metodológicos de las cuatro recomendaciones. Además las conclusiones de esos documentos, junto con sugerencias y reclamos allí incluidos, son organizadas en seis tipos de recomendaciones: Legislativas (creación de Fiscalía Especializada, ajustes en legislaciones estatales, mecanismo de protección en cada entidad, entre otras); Exhortos (para que las autoridades cumplan con sus obligaciones y garanticen la seguridad de los periodistas, entre otros); Capacitación (para que los servidores públicos que tienen contacto con periodistas o que atienden sus casos reciban instrucción sobre derechos humanos y libertad de expresión); Ingeniería burocrática (creación de fiscalías y unidades de investigación dedicadas a estos temas, enlaces entre autoridades federales y estatales, etc.); Políticas públicas (destinadas a crear un entorno seguro para los periodistas, y para que las instituciones de seguridad pública actúen con legalidad y eficiencia entre otros atributos) y Rendición de cuentas (para evaluar la intervención de Ministerios Públicos, examinar indagatorias en reserva, garantizar a las víctimas y a sus familiares así como a la sociedad el derecho a conocer la verdad, lograr que la Unidad de Prevención y Análisis del Mecanismo Federal presente informes regulares sobre las agresiones a los periodistas).

Las respuestas a las cuatro Recomendaciones generales por parte de las instituciones a las que fueron dirigidas son inventariadas y examinadas en el Capítulo IV. La mayor parte de las instituciones requeridas por la CNDH responde de manera formal. Sin embargo de esas respuestas, en muchos casos, no se puede asegurar que las Recomendaciones hayan tenido efectos inmediatos, a la vez que prácticos, en las políticas públicas capaces de mejorar la protección a los periodistas. Hay testimonio de medidas específicas por parte de gobiernos estatales y municipales pero en la mayor parte de esos casos no se dispone de información suficiente para saber cómo se desarrollaron las acciones desplegadas en atención a las Recomendaciones generales, por ejemplo la capacitación para agentes policiacos o ministeriales.

El Capítulo IV ofrece un inventario analítico de las 208 respuestas a las mencionadas Recomendaciones generales y de las cuales hay registro en la CNDH. Algunos funcionarios y dependencias enviaron más de una de esas respuestas. La Recomendación general 17/2009 recibió 42 respuestas. La Recomendación general 20/2013, 53. A la Recomendación general 24/2016 que además de funcionarios federales y estatales planteaba recomendaciones a funcionarios municipales, fueron enviadas 113 respuestas.

La aceptación llana manifestada en el total de esas respuestas fue del 94%. Solamente se registraron tres de rechazo a la Recomendación general en cuestión. Sin embargo, una cantidad importante de las respuestas son acuses de recibo que no permiten saber si la Recomendación general indujo a medidas más allá del interés de los funcionarios para enviar un oficio. En esa condición se encuentra el 40%, el 55% y el 32% de las respuestas, respectivamente, a las tres sucesivas Recomendaciones generales motivo de esta investigación.

Sin alicientes ni contextos de exigencia para atender a las Recomendaciones, muchos funcionarios se demoran en responder y, cuando lo hacen, se limitan a entregar reportes con escasa información. Los destinatarios de las Recomendaciones generales tienen un plazo de 30 días hábiles, a partir de su publicación, para responder a ellas. Solamente cumplió con ese plazo el 17% de quienes contestaron a la Recomendación general 17/2009, el 30% de quienes lo hicieron a la 20/2013 y el 25% de aquellos que respondieron a la 24/2016. De las respuestas a la Recomendación general /2009 el 33% demoró un mes más después del plazo señalado. Eso mismo sucedió con el 45% de las respuestas a la Recomendación general 20/2013 y el 20% de las que recibió la Recomendación general 24/2016.

Las dependencias del gobierno federal y los gobiernos de los estados responden con más diligencia que los gobiernos municipales. A la Recomendación general 24/2016 el 37% de las entidades federales y estatales que contestaron lo hicieron dentro de los primeros 30 días y un 28% más en el mes siguiente a ese plazo. En cambio, de las respuestas a esa Recomendación general que se originaron en municipios (cuyas autoridades fueron directamente interpeladas por la CNDH en ese documento) ninguna llegó dentro de los primeros 30 días hábiles, sólo el 3% fueron recibidas en el mes posterior a ese plazo y el 68% demoró entre uno y seis meses más.

De las respuestas que recibió la Recomendación general 17/2009, el 55% fueron oficios y acuses de recibo que manifiestan más vocación burocrática que compromiso con la solución a los problemas en materia de derechos humanos. El 7% de esas respuestas fueron documentos que glosaron las recomendaciones. Sólo en el 17% se pueden encontrar elementos que permitan considerar que hubo alguna reacción adicional ante los señalamientos de la CNDH.

De las 53 respuestas que propició la Recomendación general 20/2013, en el 40% hay información acerca del seguimiento a asuntos específicos. El resto son acuses de recibo formales, enumeración de oficios e incluso un rechazo.

A partir de la Recomendación general 24/2016 fueron remitidas 79 respuestas de entidades federales y estatales y 34 de municipios. De las primeras, el 39% se limitaron a contestaciones rutinarias. El 19% son respuestas que glosan las Recomendaciones (lo cual indica que, al menos, ese documento fue leído por quienes redactaron tal respuesta). Y el 33% de ellas contienen información que manifiesta alguna forma de seguimiento a casos o recomendaciones específicos. De las respuestas surgidas de gobiernos municipales y delegacionales, el 82% fueron de carácter rutinario y burocrático.

Es importante registrar quiénes respondieron, reconociéndose como interlocutores de la CNDH, pero también subrayar qué funcionarios y gobiernos no lo hicieron. A la Recomendación general 17/2009 enviaron respuesta los gobiernos de 18 de las 32 entidades federativas. No respondieron, ni siquiera a través de funcionarios judiciales o policiacos de esas administraciones, los gobiernos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Tampoco hay registro de que haya respondido la Procuraduría General de la República.

La Recomendación general 20/2013, dirigida a varios funcionarios federales y a los gobernadores, secretarios de Seguridad Pública y procuradores de Justicia de los estados, mereció respuestas de 26 entidades de la Federación. No hubo respuestas de Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas. Tampoco las hubo del Comisionado Nacional de Seguridad, a pesar de que estaba directamente interpelado en esa Recomendación.

La Recomendación general 24/2016, como se ha indicado, buscó a muchos más interlocutores. Todos los funcionarios federales a quienes fue dirigida respondieron a ella. Pero de los estados, no hubo respuestas de Chihuahua, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán. Es de destacarse la pertinaz indiferencia del gobierno de Chihuahua que desde 2009, cuando fue publicada la primera de las tres recomendaciones, es el único del cual no ha surgido una sola respuesta a ninguna de ellas.

En el terreno municipal, la Recomendación general 24/2016 tuvo escaso eco. De los 2458 municipios que ese año había en el país solamente encontró respuestas, al menos por escrito, en 30. En la ciudad de México, que tiene 16 delegaciones, únicamente en una de ellas hubo interés para responder a las observaciones a favor de los derechos de los periodistas y de la libertad de expresión. Sin duda el de las Recomendaciones en ese ámbito es un camino que ya quedó abierto y que resultará pertinente seguir recorriendo.

El examen de la inseguridad que padecen no pocos periodistas es enriquecido gracias a los textos que seis autores escribieron para este libro. Sara Lovera López recuerda que las agresiones a periodistas no son recientes. Su análisis parte del asesinato de Manuel Buendía el 30 de mayo de 1984. Además, vincula la libertad de expresión con los derechos de las mujeres. Ambos, indica Lovera, son hoy sujetos del escrutinio público. A partir de la muy amplia experiencia que tiene en el estudio y la defensa de las periodistas, esa destacada reportera subraya los avances en el

reconocimiento de tales derechos, pero también deplora que instituciones como la CNDH no sean más enfáticas para reconocer y reivindicar los derechos de las informadoras.

Rogelio Hernández López, también periodista de larga trayectoria, se ha dedicado además a capacitar reporteros en todo el país, pero considera que debe haber proyectos institucionales que les permitan a los informadores mejorar sus conocimientos, incluso para tener mayores condiciones de defensa ante agresiones. Ese periodista ofrece un nutrido inventario de propuestas para que instituciones académicas como la UNAM colaboren en el seguimiento y estudio de las agresiones a informadores, atendiendo especialmente a las vulnerabilidades frecuentes en ese gremio. Para Hernández López, la desprotección de los periodistas encontrará remedio cuando se resuelvan las deficientes condiciones laborales que padecen. Por eso considera que cualquier política pública que pretenda atajar los agravios a periodistas tendría que contemplar ese panorama laboral, cultural, empresarial y social de manera integral. Igual que otros autores de esta investigación, Hernández López subraya la importancia que tiene el periodismo para la democracia y como parte del derecho a la información de los ciudadanos.

Cuando sufren agresiones, los periodistas se enfrentan a la tortuosidad y, por lo general, también a la inoperancia de las instituciones encargadas de recibir sus denuncias. Esa suerte de nueva victimización se debe a largas y ociosas comparecencias ministeriales, indiferencia de los funcionarios encargados de atenderlos y a los ineludibles laberintos burocráticos en donde se pierden expedientes y prevalece la reticencia a considerar al trabajo profesional del periodista agraviado como la causa de la agresión que ha padecido. Tal viacrucis es descrito por Jade Ramírez Cuevas quien señala fallas en el Mecanismo de Protección (tardía o insuficiente protección de informadores, reubicaciones que no funcionan, entre otras) y subraya la necesidad de prevenir y no sólo actuar en respuesta a agresiones. Las recomendaciones de la CNDH diagnostican y hacen visibles esas carencias y la violencia misma contra periodistas pero no son suficientes, en opinión de esa informadora y defensora de derechos humanos. La cobertura que hacen los medios sobre las agresiones a periodistas por lo general es pobre y, en otras ocasiones, exagerada. Otro problema son las filtraciones por parte de autoridades policiacas. El Mecanismo de Protección no tiene todo el personal capacitado que hace falta, las gestiones de la Secretaría de Gobernación para que gobiernos locales y autoridades federales acaten acciones vinculantes a favor de defensores y periodistas resultan insuficientes y cada vez son más las solicitudes de protección, sin que se incrementen los recursos para atenderlas.

Celia del Palacio diagnostica la situación de los derechos humanos de los periodistas en Veracruz, en particular durante la administración de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016) y los primeros meses de la administración de Miguel Ángel Yunes Linares, hasta abril de 2017. A partir de 25 entrevistas a profundidad con periodistas de esa entidad, encontramos que 70% tiene que trabajar para más de una empresa de comunicación, el salario promedio es menor a 5 mil pesos mensuales y casi la cuarta parte carece de seguridad social, entre otras privaciones. Además de despidos frecuentes, en casos extremos, pero no exiguos los periodistas veracruzanos padecen persecuciones y agresiones. Esa radiografía de la situación de los periodistas es complementada

con una revisión de los medios veracruzanos. La dependencia financiera respecto del dinero gubernamental acentúa la fragilidad de tales empresas, varias de las cuales han desaparecido.

Pedro Matías expresa el desencanto de los periodistas que atestiguan y, a veces padecen ellos mismos, persecuciones y amenazas. También ese periodista describe experiencias fallidas en el funcionamiento del Mecanismo federal. Periódicos impresos y digitales que proliferan apuntalados en el financiamiento público aunque no tengan lectores, ausencia casi absoluta de garantías laborales y una perversa relación entre los empresarios de la prensa y el gobierno estatal, forman parte del escenario en donde se ha diversificado la violencia contra periodistas en Oaxaca. Periodismo sujeto a prácticas clientelares, relaciones viciadas entre el poder y la prensa, empleo de la publicidad oficial con fines de cooptación y extorsión, completan ese panorama de ausencia de garantías para la prensa libre.

En casi todo el país las agresiones a periodistas son frecuentes y, por lo general, cada vez que ocurren conmueven, aunque sea por poco tiempo, a los medios y la sociedad. En Tamaulipas, en cambio, hay amenazas y crímenes contra informadores que ni siquiera son conocidos por el temor de los medios a publicarlos. A la presión constante del poder político que maneja a los medios a través de arbitrarias asignaciones de publicidad, desde hace tres décadas se añade la violencia del narcotráfico contra periodistas. Rosa María Rodríguez Quintanilla no exagera cuando titula a su contribución “Tamaulipas: la prensa bajo fuego”. En esa entidad hay periodistas victimados por lo que han publicado y, en otros casos, por lo que no han querido publicar. Amagados por grupos criminales, la capacidad de periodistas y medios para exigir protección o, en otras ocasiones, para que se haga justicia, es notoriamente frágil. Con frecuencia los periodistas amenazados tienen que esconderse o salir del estado, como le sucedió a la autora de ese texto. Y nada de eso se dice, la entidad toda es una “zona del silencio, donde sucede todo y no se publica nada”. Por eso resulta especialmente significativo el registro que hace Rodríguez Quintanilla de periodistas asesinados, desaparecidos y agredidos, así como medios que han sufrido ataques violentos en Tamaulipas, a partir de 1985.

El empeoramiento en las condiciones de seguridad para los periodistas en México es un hecho, como sea que se le diagnostique. Las instituciones creadas por el Estado mexicano para proteger a los informadores han sido insuficientes. En el transcurso de 13 años la CNDH ha registrado y denunciado agresiones contra periodistas y ha instruido a diferentes instituciones estatales y funcionarios públicos para que emprendan medidas a favor de los periodistas y corrijan fallas en los procesos judiciales. Ese empeño no ha sido suficiente. Las cuatro Recomendaciones Generales dan cuenta de un desarrollo institucional y social a favor de los periodistas, pero también del empeoramiento del problema.

La denuncia de agresiones a periodistas contribuye a que esos delitos adquieran visibilidad pública. Entonces la presión social así generada contribuye, o debiera hacerlo, para que las autoridades no abandonen la investigación de esos casos. Las Recomendaciones generales de la CNDH forman parte del caudal de denuncias y exigencias a favor de los periodistas pero las agresiones persisten y la impunidad, en la mayoría de los casos, se ha mantenido.

Los medios de comunicación, a juzgar por el examen de sus contenidos cuando se ocupan de ellas, han comprendido poco y mal la importancia de las Recomendaciones generales. Incluso entre periodistas que han sufrido agravios, esos documentos son poco conocidos. En cambio, entre los profesionales de la defensa de derechos humanos y entre periodistas más involucrados en esa discusión las Recomendaciones son muy apreciadas, igual que el trabajo de la CNDH.

El examen de las respuestas de muy variados servidores públicos a esas recomendaciones indica que propician algunos cambios, pero su eficacia directa aún es poca. Más allá de las aportaciones que hacen a la educación cívica y a la denuncia fundada de agresiones a periodistas, el destino de tales recomendaciones (nos referimos en todo momento a las cuatro ya mencionadas) es poco notable en contraste con la dimensión de los delitos que pretenden contribuir a resolver. La eficacia de las Recomendaciones generales no se puede evaluar sólo de manera cuantitativa. Obtienen pocas menciones en la prensa y son atendidas con oportunidad por menos funcionarios e instituciones de lo que sería deseable. Pero son documentos esenciales para comprender y combatir la persecución a periodistas.

Este Estudio presenta varias sugerencias para mejorar el efecto de las Recomendaciones generales: que tomen en cuenta, además del escenario nacional, situaciones locales y regionales; que diversifiquen sus fuentes de información, con especial énfasis en testimonios directos de periodistas agredidos o que participen en la defensa de sus colegas; que mencionen por sus nombres y apellidos a los funcionarios a quienes están dirigidas (esa personalización involucraría de manera más directa a tales destinatarios pero además suscitaría el interés de periodistas y medios locales).

Las condiciones de vulnerabilidad laboral, profesional y política que experimentan muchos periodistas podrían ser mencionadas en las Recomendaciones generales. Salarios insuficientes y a veces inexistentes, falta de seguridad social, necesidades de capacitación, forman parte de esa situación. La CNDH podría dirigir recomendaciones a funcionarios encargados de vigilar el cumplimiento de las normas laborales que, evidentemente, no se cumplen en muchos medios de comunicación (especialmente en zonas del país particularmente expuestas a la violencia delincriminal). Varios periodistas entrevistados para esta investigación insistieron en que los principales funcionarios de la CNDH visiten los estados para hablar acerca de las Recomendaciones.

Para la comunicación de las Recomendaciones generales se sugiere, entre otras medidas, reconocer las diferencias de agendas e intereses que hay en los medios y definir a partir de ellas distintos contenidos y versiones de las Recomendaciones; hacer del boletín de prensa un cauce hacia los documentos completos y no un reemplazo de ellos; dirigirse directamente a los grupos sociales interesados en estos asuntos aprovechando la capacidad de propagación de las redes sociodigitales.

El sitio web de la CNDH podría subrayar la gravedad de las agresiones a periodistas abriendo un micrositio, o un apartado específico para este tema. Allí estarían disponibles las Recomendaciones

generales (que hoy son fácilmente localizables en el sitio de la Comisión) pero además todas las respuestas que han recibido. Además, podrían incluirse documentos de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas sobre persecución a periodistas y condiciones de los informadores en México.

El presente Estudio propone que las respuestas a las Recomendaciones generales sean calificadas con un semáforo que permita identificar con facilidad qué instituciones y cuáles funcionarios públicos han respondido, cuáles lo hacen de manera burocrática y en qué casos hay compromisos y cumplidos para proteger a los periodistas y la libertad de expresión.

Una respuesta a una recomendación sería etiquetada con el color verde cuando la o las indicaciones de la CNDH han sido respondidas de manera completa y clara. Habría un sello de color amarillo cuando el destinatario de la recomendación acepta los señalamientos de la CNDH y anuncia medidas para responder a ellos (el semáforo pasaría a verde cuando hubiese constatación de que esas medidas han sido cumplidas). El semáforo estaría en color naranja cuando el destinatario acusa recibo de la Recomendación general, pero no ofrece respuestas ni medidas específicas para atenderla. El color rojo sería empleado cuando el destinatario no responda, o si rechaza la recomendación sin una justificación pertinente.

La clasificación así organizada tendría que ser puesta en práctica por personal de la CNDH que actualizaría sitio, información y semáforo cada vez que llegase otra respuesta, pero sugerimos además la instalación de un grupo de especialistas que revise bimestralmente esos cambios y haga recomendaciones al respecto.

Por otra parte, se propone que la CNDH convoque a periodistas y especialistas a un encuentro acerca de los diferentes procedimientos que hay para medir las agresiones a informadores en México. El propósito sería la creación de una metodología común, pero al menos se podrían definir criterios para que los varios ejercicios de seguimiento de tales agresiones puedan ser mutuamente comparables.

Un programa de investigación multidisciplinaria sobre la situación de los periodistas, programas de extensión académica y capacitación continua ofrecidos por universidades públicas, un programa nacional de profesionalización reconocido por la SEP y apoyado por la UNAM y un encuentro con mujeres periodistas y especialistas para examinar condiciones de género, son otras propuestas para contribuir a mejorar la situación profesional de los informadores.

En los textos escritos por seis periodistas y/o especialistas para este libro se incluyen propuestas específicas de acuerdo con la situación de los periodistas y las agresiones que sufren, en varios estados del país. Nos ha parecido de especial gravedad la situación en Tamaulipas en donde, a juzgar por el recuento de hechos que hace la periodista que contribuyó con ese documentado diagnóstico, existe una grave erosión institucional que afecta a los informadores. Entre otras medidas para defender a los periodistas de Tamaulipas se menciona la creación de un Mecanismo de Protección y una Fiscalía Especializada que tengan recursos y personal suficiente; un Enlace



con capacidad de decisión entre el gobierno de Tamaulipas y el Mecanismo de Protección federal; garantizar la reparación del daño a periodistas que han sido víctimas de violencia y a sus familiares; una instancia pública que documente esas agresiones; capacitación a los servidores públicos del gobierno estatal; capacitación para la auto protección de los periodistas; que la Fiscalía Especial, FEADLE, atraiga los muchos casos que no han sido resueltos en esa entidad.

Ciudad de México, noviembre de 2017

**RAÚL TREJO DELARBRE**

Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

**JANNETH TREJO QUINTANA**

Investigadora Asociada en el Instituto de Investigaciones  
sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

En esta investigación colaboraron GIOVANNA SALAZAR OJEDA,  
oficial de Incidencia y Comunicación en la asociación civil *Artículo 12*  
y DIANA ITZEL LUGO SÁNCHEZ es licenciada en Ciencias de la Comunicación  
por la FCPyS de la UNAM.

***Resumen Ejecutivo. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo IV. Persecución a periodistas,*** editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, septiembre de 2018.



## **Presidente**

Luis Raúl González Pérez

### **Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Michael William Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
Carmen Moreno Toscano  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

### **Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

### **Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

### **Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

### **Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

### **Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

### **Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

### **Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"**

José T. Larrieta Carrasco

### **Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

### **Secretaria Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

### **Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

### **Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

### **Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



**PUDH**  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE  
DERECHOS  
HUMANOS



**CNDH**  
M É X I C O